

A.D.A.C

Agence Départementale d'Aide
aux Collectivités Locales

34 Place de la Préfecture
37000 TOURS
Tel 02 47 31 49 53 – Fax 02 47 31 49 72

Présentation du Plan Local d'Urbanisme (PLU)

La loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (SRU) du 13 décembre 2000, a substitué les Plans locaux d'urbanisme (PLU) aux Plans d'Occupation des Sols (POS).

Les communes doivent désormais se doter d'un PLU. En effet, la loi ALUR du 24 mars 2014 prévoit que les POS non transformés en PLU au 31 décembre 2015 deviennent caducs au 1^{er} janvier 2016 sans remise en vigueur du document antérieur et avec application du règlement national d'urbanisme (RNU). Toutefois si une procédure de révision du POS en PLU a été engagée avant le 31 décembre 2015 et qu'elle est achevée avant le 27 mars 2017, le POS reste applicable.

Les intérêts déterminants des PLU résident dans trois principes :

- Le principe d'équilibre entre le développement urbain et rural.
- Le principe de diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale dans l'habitat.
- Le principe de respect de l'environnement.

I. L'objet du PLU

Selon les dispositions de l'article L. 153-8 du Code de l'urbanisme « *Le plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de : 1° L'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, de document d'urbanisme en tenant lieu et de carte communale, en collaboration avec les communes membres (...)* 2° La commune lorsqu'elle n'est pas membre d'un tel établissement public, le cas échéant en collaboration avec l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre. »

Dans les autres cas, le PLU est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune, le cas échéant en collaboration avec l'EPCI à fiscalité propre dont elle est membre.

Un PLU est porteur d'un projet urbain (formalisé dans le projet d'aménagement et de développement durable). Il a vocation à déterminer les conditions d'utilisation des sols, de l'espace et de l'aménagement et de délimiter les différentes zones en fonction de leur vocation.

La loi ALUR du 24 mars 2014 cherche à consacrer la dimension intercommunale du PLU, tout en mettant en place de nouveaux outils pour favoriser la densification urbaine et lutter contre l'étalement urbain.

II. Les relations du PLU avec les documents de planification supérieurs

La loi ALUR du 24 mars 2014 a renforcé le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) intégrateur qui devient ainsi l'unique document de référence (quand il existe) pour les PLU (avec le PDU et le PLH).

Deux types de relations existent entre les documents de planification urbaine :

- La compatibilité suppose que les dispositions du document doivent ne pas faire obstacle à l'application des dispositions du document de rang supérieur. C'est une obligation de non contrariété.
- La prise en compte suppose de ne pas ignorer les objectifs généraux d'un autre document.

Le SCOT est « intégrateur » des documents supérieurs que sont les SDAGE, SAGE et charte PNR. Ainsi, le SCOT est directement compatible avec le SDAGE, les SAGE et les Chartes PNR.

Le PLU doit être directement compatible avec le SCOT ainsi que le PLH et le PDU qui sont eux même compatibles avec le SCOT.

Toutefois, le PLU doit prendre en compte un certains nombres de documents qui lui sont supérieurs, tels que (Art. L.153-49 du Code de l'urbanisme) :

- Les projets d'intérêt général (PIG) et les opérations d'intérêt national (OIN)
- Le schéma régional de cohérence écologique (SRCE)
- Les plans climat-énergie territoriaux
- Le schéma d'accueil des gens du voyage 2012-2018 (SDAGV)
- Les directives de protection de mise en valeur des paysages (Art. L.131-1 du Code de l'urbanisme)

Pour mieux comprendre les relations du PLU avec les documents de planification supérieurs, un schéma récapitulatif a été reporté en **ANNEXE 1**.

III. Le contenu du PLU

D'après l'article L. 151-2 du Code de l'urbanisme, le PLU comprend :

- un rapport de présentation
- un projet d'aménagement et de développement durables (PADD)
- des orientations d'aménagement et de programmation (OAP)
- un règlement
- des annexes

Chacun de ces éléments peut également contenir des documents graphiques à titre d'illustrations.

Chacun des documents composants le PLU sont développés en **ANNEXE 2**.

IV. La procédure d'élaboration du PLU

La procédure d'élaboration du PLU est marquée par différentes étapes.

1 LANCEMENT DE LA PROCÉDURE

➔ Prescription par délibération de l'autorité compétente (EPCI ou conseil Municipal).

La délibération prescrivant l'élaboration du PLU, **précise les objectifs poursuivis ainsi que les modalités de concertation avec la population**. Il s'agit d'une formalité substantielle dont la méconnaissance peut entraîner l'irrégularité de la délibération prescrivant le PLU et donc entraîner l'annulation du PLU (CE, 10 février 2010, Commune de Sainte Lunaire, req. N° 327149).

- Notification de la délibération aux PPA (personnes publiques associées).
- Mesure de publicité de la délibération.

2. PORTER À CONNAISSANCE

→ Le Préfet informe l'EPCI ou la commune sur le cadre législatif et réglementaire à respecter, ainsi que les projets des collectivités territoriales et de l'État en cours d'élaboration ou existants. Il transmet également à titre d'information l'ensemble des études techniques nécessaires à l'exercice de leur compétence en matière d'urbanisme dont il dispose.

3. ÉTUDE DU PROJET

Il s'agit ici des phases qui vont donner lieu à la concertation avec le public et l'association avec les personnes publiques.

→ Le président de l'EPCI ou le Maire conduit la procédure. Trois grandes étapes sont opérées lors de cette phase :

- le diagnostic du territoire concerné.
- l'élaboration du PADD.
- la définition du zonage et des prescriptions réglementaires associées.

→ Concertation : avec les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées.

→ Débat sur le PADD : pendant 2 mois minimum avant l'arrêt de projet du PLU.

→ Évaluation environnementale : elle est obligatoire pour les PLU :

- dont le territoire comprend tout ou partie d'un site Natura 2000.
- couvrant le territoire d'au moins une commune littorale.

→ Le cas échéant, autres consultations possibles (Ex : Chambre d'agriculture en cas de réduction des espaces agricoles, Centre régional de la propriété forestière en cas de réduction des espaces forestiers...).

4. ARRÊT DU PROJET DE PLU

→ Délibération de l'EPCI ou du Conseil municipal arrêtant le projet de PLU

→ Soumission du projet arrêté pour avis :

- Aux PPA.
- À l'autorité environnementale, le cas échéant.
- A la commission départementale de la consommation des espaces agricoles si la commune n'est pas couverte par un SCoT approuvé ou s'il y a réduction de surfaces agricoles.
- Au comité régionale de l'habitat prévu à l'article L. 364-1 du CCH si PLUi.

→ Soumission du projet arrêté pour avis si réduction de l'espace naturel, agricole, et forestier :

- à la chambre d'agriculture.
- le cas échéant, à l'institut national de l'origine et de la qualité dans les zones d'appellation d'origine contrôlée et au Centre nationale de la propriété forestière.

→ Affichage de la délibération pendant un mois au siège de l'EPCI compétent et dans les Mairies des Communes membres concernées, ou en Mairie.

5. ENQUÊTE PUBLIQUE

→ Composition du dossier d'enquête publique.

→ Désignation du commissaire enquêteur par saisine du Tribunal administratif.

- Durée de l'enquête : minimum 30 jours et maximum 2 mois.
- Arrêté d'ouverture et d'organisation de l'enquête.
- Publicité de l'enquête.
- Clôture de l'enquête publique par le Commissaire enquêteur.
- Rapport et Conclusions motivées du commissaire enquêteur remis à l'autorité compétente et au président du TA dans un délai d'un mois.

6. APPROBATION DU PLU

- Possibilité de modifier le PLU après enquête publique. Une telle modification n'est possible qu'à la double condition :
 - De ne pas remettre en cause l'économie générale du projet.
 - Que les modifications procèdent de l'enquête publique.
- Approbation par délibération du Conseil municipal ou de l'EPCI.
- Affichage de la délibération d'approbation.
- Publication de la délibération.

V. Opposabilité du PLU

Une fois approuvé par délibération, le PLU est transmis au Préfet. Pour savoir si le PLU est opposable il faut distinguer entre les communes qui sont couvertes par un Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) et celles qui ne le sont pas.

- Pour les communes couvertes par un SCoT : le PLU est exécutoire dès que les formalités de publicité ont été exécutées et que le dossier a été transmis au Préfet.
- Pour les communes non couvertes par un SCoT : le Préfet dispose d'un mois après que le PLU lui ait été transmis pour notifier par lettre motivée à l'EPCI ou à la commune, les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au plan. Dans ce cas, le PLU ne devient exécutoire qu'après l'intervention, la publication et la transmission au préfet des modifications demandées.

VI. Gestion du PLU

Un débat doit être organisé au plus tard 3 ans après l'approbation du PLU sur les résultats de l'application de ce plan au regard de la satisfaction des besoins en logement et, le cas échéant, l'échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants.

Une délibération est prise sur l'opportunité de l'application :

- Des dispositions relatives à la détermination de secteurs en zone U à l'intérieur desquels un dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol est autorisé pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation ; ce dépassement, fixé pour chaque secteur, ne peut excéder 20 % pour chacune des règles concernées, l'application du dépassement ainsi autorisé ne peut conduire à la création d'une surface de plancher supérieure de plus de 20 % à la surface de plancher existante.
- d'une mise en révision du PLU.

Tous les 3 ans est donc organisé un débat tant que le plan n'a pas été mis en révision.

Il est également procédé à l'analyse des résultats de l'application du PLU, notamment du point de vue de l'environnement et de la maîtrise de la consommation des espaces au plus tard à l'expiration d'un délai de 6 ans à compter de l'approbation du PLU ou de la dernière révision lorsque le PLU doit faire l'objet d'une évaluation environnementale.

VII. Les procédures d'évolution du PLU

Il est impératif que le PLU puisse s'adapter aux changements de circonstances qu'ils soient de fait (évolutions urbaines, sociales, environnementales) ou de droit (intervention de normes supra-locales).

Il existe quatre catégories de procédures permettant de faire évoluer le PLU : la révision, la modification, la mise à jour et la mise en compatibilité du PLU.

Pour comprendre l'articulation de ces différentes procédures, il faut se reporter au schéma situé en **ANNEXE 3**.

A. La révision

Il existe deux types de révisions : la révision de droit commun et la révision dite simplifiée ou « allégée ».

1. La révision de droit commun (Art. L. 153-31 et suiv. du Code de l'urbanisme)

→ Champ d'application :

- changement des orientations définies dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD).
- en cas d'ouverture à l'urbanisation d'une zone à urbaniser, qui, dans les neuf ans suivant sa création, n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier.
- réduction d'un espace boisé classé, d'une zone agricole ou d'une zone naturelle et forestière.
- réduction d'une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou pour une évolution de nature à induire de graves risques de nuisances.

→ Procédure : la révision de droit commun est initiée par une délibération de l'autorité compétente et la procédure est la même que celle suivie pour l'élaboration du PLU.

À noter que la prescription d'une révision ne fait pas obstacle à l'engagement, pendant la révision, d'autres procédures d'adaptation du PLU (modification, révision simplifiée ou mise en compatibilité).

2. La révision simplifiée ou « allégée » (Art. L. 153-34 du Code de l'urbanisme)

→ Champ d'application :

- Quand la révision a pour objet de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière sans qu'il soit porté atteinte aux orientations du PADD.
- Quand la révision a pour objet de réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou est de nature à induire de graves risques de nuisance sans qu'il soit porté atteinte aux orientations du PADD.

→ Procédure :

- À l'initiative du Maire ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent qui prend une délibération. La délibération doit énoncer les objectifs poursuivis et modalités de concertation fixées par le Conseil Municipal.
- Notification de la délibération aux PPA.
- Transmission de la délibération au préfet et publicité de cette délibération.
- Préparation du dossier de révision allégée qui est exposé.
- Arrêt du projet de révision par délibération. Cette délibération est également transmise aux PPA et affichée pendant un mois en Mairie ou au siège de l'EPCI.
- Enquête publique
- Rapport et conclusions motivées du commissaire enquêteur
- Approbation de la révision
- Affichage de la délibération d'approbation de la révision
- Transmission au Préfet du dossier de révision simplifiée pour le contrôle de la légalité

Dès lors que les mesures de publicité sont accomplies, la révision du PLU devient exécutoire :

- Immédiatement si la commune est couverte par un SCoT.
- Un mois après la date d'approbation si la commune n'est pas couverte par un SCoT.

B. La modification

Il existe également deux types de modification : la modification de droit commun et celle simplifiée.

De manière générale, une modification est entreprise sous réserve des conditions où une révision s'impose. Ainsi le recours à la modification est envisageable lorsqu'il s'agit de modifier le règlement ou les OAP ou d'ouvrir à l'urbanisation une zone 2AU.

1. La modification de droit commun (Art. L. 153-41 et suiv. du Code de l'urbanisme)

→ Champ d'application : lorsque la modification du PLU a pour effet de :

- majorer de plus de 20 % les possibilités de construction résultant, dans une zone, de l'application de l'ensemble des règles du plan.
- diminuer ces possibilités de construire.
- réduire la surface d'une zone urbaine ou à urbaniser.

→ Procédure :

- Procédure engagée à l'initiative du Maire ou du président de l'EPCI.
- Porter à connaissance
- Études (concertation facultative)
- Notification du projet de modification aux PPA
- Enquête publique
- Rapport et conclusions du commissaire enquêteur
- Approbation du PLU modifié par délibération du Maire ou de l'EPCI
- Transmission du PLU modifié au Préfet

2. La modification simplifiée (Art. L. 153-45 et suiv. du Code de l'urbanisme)

→ Champ d'application :

- Majorations des possibilités de construire :
- augmentation jusqu'à 20% des règles de densité pour l'agrandissement ou la construction d'habitation en zone urbaine
- augmentation jusqu'à 50 % des règles de densité pour le logement social

- augmentation jusqu'à 50 % des règles de densité pour les logements à haute performance énergétique
- Rectification d'une erreur matérielle
- Modifications autres que :
- majoration de plus de 20 % les possibilités de construction résultant, dans une zone, de l'application de l'ensemble des règles du plan diminution des possibilités de construire
- réduction de la surface d'une zone urbaine ou à urbaniser

→ Procédure :

- Procédure engagée à l'initiative du président de l'EPCI ou du Maire
- Porter à connaissance
- Études
- Notification du projet de modification
- Mise à disposition du public
- Approbation du PLU modifié

C. La mise à jour du PLU (Art. L. 153-60 du Code de l'urbanisme)

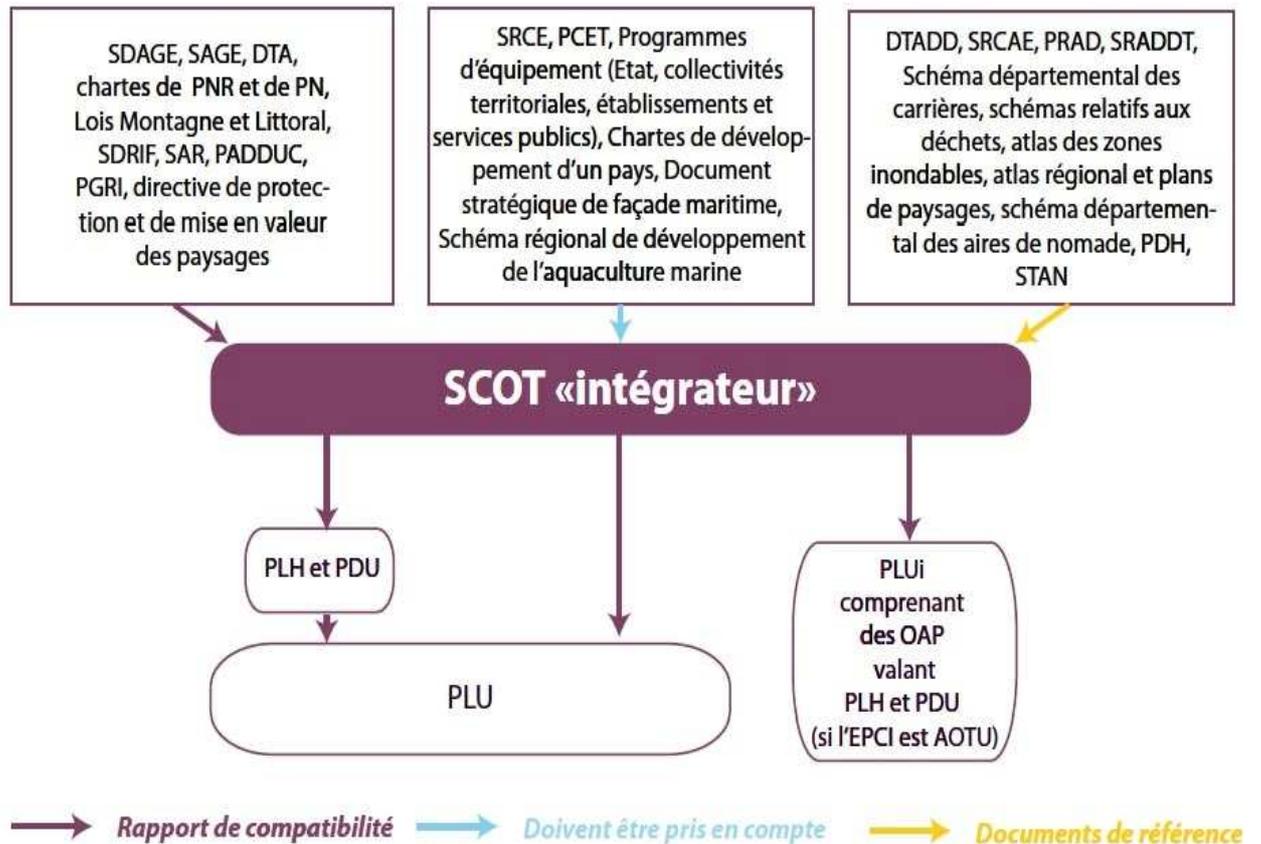
Un PLU peut aussi faire l'objet d'une mise à jour à chaque fois qu'il est nécessaire d'en modifier les annexes (ex : annexions d'une nouvelle servitude d'utilité publique).

Cette mise à jour s'opère par arrêté municipal.

D. La mise en compatibilité du PLU (Art. L. 153-54 et suiv. du Code de l'urbanisme)

Elle est obligatoire lorsque le PLU doit être rendu compatible avec un document de portée supérieure (Ex : SCoT, SAGE...) ou peut résulter d'une déclaration de projet (telle que la déclaration d'utilité publique) lorsque celles-ci ne sont pas compatibles avec le PLU existant.

ANNEXE 1 : Schéma récapitulatif des relations du PLU avec les autres documents de planification



ANNEXE 2 : Documents composants le PLU

1. Le rapport de présentation :

Tout d'abord, il expose le **diagnostic territorial** au regard des prévisions économiques et démographiques. Depuis la loi Grenelle II du 12 juillet 2010, le rapport de présentation devra en outre présenter une « *analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'élaboration du plan ou depuis sa dernière révision* » (article L. 123-1-2 du Code de l'urbanisme). Ce diagnostic a également pour but d'analyser la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales.

De plus, à travers ce diagnostic, les auteurs du PLU doivent établir un inventaire des capacités de stationnement de véhicules motorisés, hybrides et électriques et de vélos des parcs ouverts au public et de possibilités de mutualisation des capacités.

Puis, le rapport de présentation expose **l'état initial de l'environnement et évalue les incidences des orientations du plan sur l'environnement** ainsi que la matière dont le plan prend en compte sa préservation et mise en valeur.

Une **évaluation environnementale est notamment exigée pour les PLU qui ont « une incidence notables sur l'environnement »** (Ex : l'évaluation est systématique pour les PLU intercommunaux qui tiennent lieu de plans de déplacements urbains, ceux dont le territoire comprend un site Natura 2000, ceux comprenant au moins une commune littorale, ou ceux situés en zone de montagne).

Enfin, le rapport de présentation doit expliquer **les choix retenus pour établir les OAP et le règlement** (article L.123-1-2 du Code de l'urbanisme).

S'agissant de ces effets, le rapport de présentation n'a pas de caractère normatif, et ne peut édicter de servitudes. Toutefois, son insuffisance est sanctionnée par le juge, tant au stade de l'élaboration que de la révision (CE, 5 février 1997, Commune de Roquevaire, req. N°152674)

2. Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD)

C'est un document simple, court et non technique qui a vocation à **définir les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues** pour l'ensemble de la commune ou de plusieurs communes.

Il définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipements, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques.

Il arrête les orientations concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs.

Il fixe également les objectifs de modération de consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui doivent être chiffrés depuis la loi ALUR de 2014.

3. Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)

Elles sont établies dans le respect des orientations définies par le PADD.

Selon l'article L. 123-1-4 du Code de l'urbanisme elles comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat et les transports et les déplacements.

Les OAP peuvent traiter des questions d'aménagement dans un secteur ou quartier, mais doivent également, pour un PLUi, tenir compte de programme local de l'habitat (PLH) et, lorsque l'EPCI est Autorité Organisatrice de Transports Urbains (AOTU), de plan de déplacements urbains (PDU).

Couvrant un ou plusieurs quartiers ou secteurs du territoire, les orientations édictées se superposent avec le règlement.

4. Le règlement

D'après l'article L. 123-1-5 du Code de l'urbanisme, le règlement fixe, en cohérence avec le PADD, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimiter les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définit, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions.

Les règles fixées par le règlement sont organisées autour de trois groupes thématiques :

- **Les règles relatives à l'usage des sols et la destination des constructions** : ici, le règlement précise l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées, la destination et la nature des constructions autorisées...
- **Les caractéristiques architecturale, urbaine et écologique** : il s'agit notamment des règles concernant l'aspect extérieur des constructions, leurs dimensions, leurs conditions d'alignement sur la voirie et de distance minimale par rapport à la limite séparative etc. Il s'agit également d'identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, immeubles, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturels, historique, architectural ou écologique.
- **Les règles relatives à l'équipement des zones** : il s'agit par exemple de préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, à modifier ou à créer, ou encore fixer les conditions de desserte...

Dans le but de fixer ces différentes règles, le règlement est généralement accompagné d'un règlement de zonage.

Le zonage dit « de base » qui est obligatoire, se distingue du zonage « particulier ». Le zonage de base comprend les zones urbaines (zone U), zones à urbaniser (zones AU), zones Agricoles, (zones A) et les zones Naturelles et forestières (zones N). Quant à lui, le zonage particulier dont les mentions ne sont pas obligatoires peut comprendre les servitudes d'urbanisme, les emplacements réservés ou encore les espaces boisés classés.

5. Les annexes

Elles ont une vocation informative. Les annexes comprennent les règles concernant l'occupation des sols sur le territoire de la commune et permettent de prendre connaissances de l'ensemble des contraintes administratives applicables sur le territoire couvert par le PLU.

Les articles R. 123-13 et R. 123-14 du Code de l'urbanisme fixent la liste des éléments compris en annexe.

ANNEXE 3 : Schéma récapitulatif des procédures d'évolution du PLU

