



Plan Local d'Urbanisme : contenu et procédure

I. Objectifs et contenu du PLU

La loi SRU de 2000 a remplacé les POS par les PLU, dont le contenu a été renforcé par la loi Grenelle II et la loi ALUR : les PLU doivent désormais traduire un réel projet global d'urbanisme pour la commune, et définir en conséquence les règles d'aménagement et d'occupation des sols.

Il n'existe pas a priori d'obligation pour une commune d'élaborer un PLU, hormis si une commune s'engage dans une révision de son POS pré-existant. Cependant la législation a progressivement introduit un ensemble d'incitations relativement fortes conduisant les communes à se doter de PLU :

- En l'absence de transformation du POS en PLU au 31 décembre 2015, le POS sera rendu caduc et la commune retombera sous le RNU. Si un PLU est en cours d'élaboration, son POS continuera à s'appliquer jusqu'à approbation (fin 2017 maximum). Dans les cas d'abrogation du POS et de retour au RNU, la collectivité devra recueillir l'avis conforme du Préfet pour toutes demandes de permis et de déclaration préalables.
- Les communes soumises au RNU voient la possibilité de déroger à la règle d'urbanisation limitée plus strictement encadrée, avec avis conforme de la CDCEA.

A. Objectifs et cadre réglementaire

Le rôle du PLU n'est pas simplement d'édicter les règles d'occupation des sols : il a pour objectif de faire émerger un projet global de territoire, un projet d'aménagement durable, duquel puisse découler des orientations d'aménagement et des principes de droit des sols pour la commune. Il s'agit d'un outil complet de planification stratégique de la commune, qui doit traduire le projet politique de l'équipe municipale, dans le temps et dans l'espace, intégrant l'ensemble des besoins en habitat et activités, équipements, espaces publics etc.

Le PLU doit donc constituer un projet global de développement et d'aménagement de la commune, respectueux des principes de développement durable. Tout PLU doit respecter les principes généraux suivants, donnés par le code de l'urbanisme :

- Concilier de manière équilibré un développement (et renouvellement) urbain maîtrisé de la commune ; une utilisation économe des espaces naturels, agricoles et forestiers ; et la protection du patrimoine bâti et paysager.
- Promouvoir la qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville.
- Assurer une diversité des fonctions urbaines et une mixité de l'habitat.
- Contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, à la maîtrise de la consommation énergétique, à la préservation de la qualité de l'air du sol et de l'eau, à la préservation des ressources naturelles, de la biodiversité etc.

« L'architecture est une expression de la culture. La création architecturale, la qualité des constructions, leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant, le respect des paysages naturels ou urbains ainsi que du patrimoine sont d'intérêt public ». Loi sur l'architecture du 3 janvier 1977

Le PLU est donc un document à la fois stratégique et opérationnel qui présente sur la totalité du territoire communal un projet de développement en matière d'environnement, d'habitat, de déplacement, de développement économique, ainsi que l'ensemble des règles générales d'urbanisme. Il répond ainsi à trois fonctions :

- **Prévisionnelle** : définition et mise en œuvre d'un projet urbain, d'une stratégie globale d'aménagement qui puisse mettre en cohérence les différents projets de la commune (aménagement et renouvellement urbain, habitat, paysage, économique, touristique, mobilité, équipement...)
- **Réglementaire** : définition des règles d'urbanisme sur le territoire communal.
- **Opérationnel** : encadrement des opérations d'aménagement concourant au projet urbain global.

Si le PLU est l'expression du projet de développement de la commune, il reste toutefois strictement encadré par la **hiérarchie des normes** et doit notamment:

- Prendre en compte les politiques publiques nationales, les PIG et OIN.
- Être compatible avec les autres documents de planification : SCOT (ou à défaut DTA), PLH, PDU, Plan-Climat, SDAGE, SAGE, plan de gestion des risques d'inondation et plan d'exposition au bruit et autres documents de planification. Lorsque ces documents sont réalisés après l'élaboration du PLU, ce dernier devra être mis en compatibilité.
- Prendre en compte les orientations territoriales des SRCE, SRCAE, Plan Climat etc.
- Respecter les dispositions du code de l'urbanisme relatives au PLU (L 123-1 à L123-20 et R123-1 à R123-25), et aux documents de planification (L121-1 à L121-15 et R121-1 à R121-18).

B. Contenu

a) Rapport de présentation

Document de diagnostic, il doit présenter et expliquer les choix qui seront retenus dans le projet global du PLU. En cas de contentieux, la collectivité prendra appui sur lui pour justifier le bien fondé et la cohérence de ses choix. Il est important de prendre le temps suffisant pour réaliser ce document, qui permet aux élus de partager un état des lieux du territoire et une vision de ses principales évolutions à venir.

Il s'appuie sur un diagnostic territorial (dont l'état initial de l'environnement) établi au regard de prévisions démographiques et économiques, ainsi que de l'ensemble des besoins répertoriés (construction, habitat, transports, équipements, commerces etc.). Ce diagnostic doit être complet de manière à retranscrire le fonctionnement actuel de la commune et ses liens avec son environnement, pour ensuite projeter le territoire dans les 10 à 20 ans à venir. Les éléments suivants seront approfondis :

- Analyse démographique (évolution de la démographie et explications, typologies de population par classes socio-économiques, activités, flux pendulaires, âge et taille des ménages...). Ces éléments permettront de préciser les besoins par typologie d'habitat, les besoins en services adaptés aux différentes générations présentes, les besoins scolaires, ou encore le taux de croissance démographique souhaité...
- Activités économiques : secteurs très dépendants du niveau intercommunal. Au niveau communal les questions de mixité fonctionnelle, de commerces de proximité ou d'activités non « nuisibles » à implanter en milieu urbain pourront être étudiées.
- Analyse des formes urbaines de la commune, de manière à favoriser un développement urbain adapté et cohérent avec l'identité communale.
- Analyse paysagère : il s'agit d'une analyse visuelle du territoire qui, à partir des éléments de composition du paysage (relief, hydrographie, couvert végétal, formes urbaines etc.), révèle les éléments identitaires, les qualités et nuisances visuelles,

ainsi que les enjeux paysagers du site. Elle porte notamment sur la silhouette villageoise, les entrées de village ; aux espaces publics, aux interfaces entre espaces ruraux et urbanisés etc. Ses conclusions devront guider les objectifs de préservation et de développement du PLU.

- Habitat et logement : taux d'évolution du nombre de logement, taux de vacances, répartition du parc de logement (privé public, typologies, collectif, semi collectif etc.) et possibilités d'assurer un parcours résidentiel complet), orientations du PLH et du SCOT ; potentialité du parc (dents creuses, potentiel de densification, réhabilitations etc.), patrimoine bâti...
- Voirie et réseaux : analyse de la trame viaire, des accès à chaque quartier et de leurs liaisons, de la hiérarchisation des voies, de la place des déplacements doux... permettant une réflexion sur les centralités, le développement des déplacements doux, la sécurisation des voies, la diminution des dépenses de voirie etc.
- Equipements : taux d'utilisation, identification des manques ou des mutualisations possibles, réflexion sur les besoins scolaires, les équipements facteurs d'attractivités (crèches)
- Analyse environnementale ou état initial de l'environnement : agriculture (évolution, consommation des terres agricoles, diagnostic de la Chambre d'agriculture) ; relief et paysage pour situer l'identité de la commune, ses éléments structurants, ses atouts et son patrimoine paysager et naturel, l'inscription du bâti ; bilan de l'état des ressources naturelles pour identifier les contraintes, risques et éléments à préserver : analyse des sols et sous-sols (pour une connaissance des risques géologiques, des plantations adaptées etc.), climat (qualité de l'air, pluviométrie, ensoleillement, couloir à vent sont des données importantes pour l'aménagement), eau (souterraine, résurgences, eaux superficielles et zones humides), espaces naturels (identification des habitats et éléments à préserver, inscription dans la trame verte et bleue), déchets et énergie, risques (technologiques, naturels et servitude liées aux réseaux pour identifier les secteurs inadaptés aux constructions nouvelles).

Le rapport de présentation doit également

- Établir une **analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers** dans les 10 années précédant l'approbation du PLU ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme ;
- Depuis la loi ALUR, intégrer une **analyse de la capacité de densification et de mutation des espaces bâtis**, en tenant compte des formes architecturales ;
- Depuis la loi ALUR également, établir un inventaire des capacités de stationnement et de mutualisation (véhicules motorisés et vélos) ;
- Justifier les objectifs fixés dans le PADD, au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés par le SCOT et au regard du contexte et des dynamiques démographiques et économiques existantes ;
- Expliquer les choix retenus pour établir le PADD, les OAP et le règlement ;
- Préciser les indicateurs qui devront être élaborés pour l'évaluation du PLU ;
- Comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture des zones à l'urbanisation.

Si le PLU est soumis à **évaluation environnementale**, le rapport de présentation doit être complété. Plus qu'un rapport, l'EE doit constituer une démarche parallèle à celle du PLU qui vise à en limiter le plus possible les impacts sur l'environnement. Elle comprend :

- Une analyse des perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement en exposant les caractéristiques des zones susceptibles d'être affectées (complément de l'état initial de l'environnement, constitution du scénario de référence ou fil de l'eau, lecture hiérarchisée des enjeux) ;

- Une analyse des incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et en particulier sur les zones sensibles. Ces incidences peuvent être positives (favorables au maintien de la qualité environnementale du site), potentiellement négatives, directes ou indirectes, provisoires (chantier ...), cumulées (par exemple cumul d'impacts légers conduisant à des incidences négative importantes : contournement + ZAC + augmentation de la population). L'analyse des incidences se fera sur le PADD comme sur les autres documents prescriptifs OAP, zonage, règlement). Elle cherchera à qualifier, quantifier et localiser les incidences potentielles, puis à rechercher des solutions alternatives pour faire évoluer le projet de PLU et à défaut compensatoires ;
- La présentation des mesures envisagées pour réduire, éviter ou compenser les impacts du PLU : éviter certains secteurs à enjeux, relocalisation de projets voir interrogation de leur opportunité, mesures compensatoires lorsque des solutions alternatives ne sont pas trouvées ;
- La présentation des mesures de suivi.

b) PADD (Projet d'aménagement et de développement durable)

Le PADD est l'expression du projet politique d'organisation du territoire. Il définit les objectifs de développement de la commune, donnant le cadre du zonage, du règlement et des orientations d'aménagement.

Il décrit les orientations générales des politiques d'aménagement (urbanisme, équipement, développement économique, commerce, habitat, transports et déplacements, environnement, commerces...).

Il doit fixer également les objectifs de modération de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui depuis la loi ALUR doivent être chiffrés et justifiés au regard des besoins en logement et de l'analyse de la consommation foncière.

Ces orientations doivent être prises en fonction du diagnostic de la commune et des choix politiques opérés par les élus. Elles doivent favoriser une mixité sociale, fonctionnelle et urbaine, ainsi que le renouvellement de la ville sur elle-même (densification, renouvellement urbain, urbanisation des dents creuses).

La loi ALUR a également renforcé le rôle du PLU en termes de protection du paysage, des orientations cartographiées pouvant être insérées dans le PADD.

Les autres pièces du PLU (OAP, zonage et règlement) devront être établies en cohérence avec le PADD.

c) Orientations d'aménagement et de programmation

Elles définissent les actions et opérations nécessaires pour la mise en œuvre du projet de développement communal, en définissant obligatoirement le cadre d'urbanisation ou d'aménagement des secteurs de projet en zone 1AU, ainsi que celui des secteurs à enjeux en zone 2AU. Les autorisations d'urbanisme devront en respecter l'esprit. Elles seront particulièrement utiles dans les secteurs sans maîtrise foncière, pour inciter les aménageurs à suivre des principes particuliers d'organisation urbaine, à favoriser la cohérence urbaine de secteurs, à maîtriser l'étalement urbain, à favoriser la mixité urbaine avec des principes de diversité parcellaire ou de mixité, à favoriser les continuités urbaines et certaines formes urbaines.

Les OAP détaillent ainsi les actions et opérations nécessaires pour la mise en valeur de l'environnement, des paysages, des entrées de ville, du patrimoine, permettant le renouvellement urbain etc. Elles peuvent porter sur des extensions urbaines, des secteurs de renouvellement urbain, des secteurs naturels ou agricoles (points de vue, maintien de bâtis particulier, espaces publics, etc).

Leur contenu peut être varié et comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation. Elles peuvent se focaliser sur une zone ou un quartier spécifique, prendre la forme de schéma d'aménagement, préciser les caractéristiques des espaces publics, préciser des éléments de programmation, des principes d'implantation (au sein de la parcelle, en rapport avec l'espace public, des sens de faîtage, cohérence de front bâti...), des orientations relatives aux plantations, des principes de tracés de voiries, des éléments de paysage à préserver ou des principes d'intégration paysagères et architecturales. La forme des OAP reste libre : schémas, esquisse, croquis, coupes, écrit etc.

La loi ALUR élargit le champ des OAP avec la possibilité de prévoir un pourcentage des opérations dédié à la réalisation de commerce ou de définir des continuités écologiques.

Les OAP sont **opposables**, mais uniquement **dans un rapport de compatibilité**, ce qui permet de fixer des orientations sans figer un contenu de manière trop définitive. Le rapport de compatibilité implique un respect de l'esprit des OAP, sans application stricte, à la différence du règlement. Elles permettent donc de **définir des intentions**, en garantissant une certaine souplesse aux concepteurs et aménageurs futurs.

La réflexion sur les OAP peut ensuite conduire à la mise en place d'outils fonciers complémentaires : emplacements réservés, DPU.

Pour les PLU élaborés par une intercommunalité compétente en matière de PLH, des OAP relatives à l'habitat tiennent lieu de PLH.

Pour les PLU élaborés par une intercommunalité autorité organisatrice des transports urbains et compétente en matière de PDU, des OAP relatives aux transports et déplacements tiennent lieu de PDU.

d) Règlement

Document opposable aux tiers, il fixe les **règles applicables dans chaque zone** (U - urbaine, AU- à urbaniser, N - naturelle ou A - agricole), dans l'esprit des objectifs définis au PADD, en particulier sur les conditions de hauteur, implantation, densité des constructions et leur insertion dans l'environnement.

La loi ALUR a **réorganisé** le règlement en **4 parties** :

- Les dispositions relatives à l'usage des sols et la destination des constructions : affectations des sols selon les usages, nature des constructions, secteurs dans lesquels un pourcentage de logement social est prévu...
- Les caractéristiques architecturales, urbaines et écologiques : règles concernant l'aspect extérieur des constructions, alignement sur voirie, distances par rapport aux limites séparatives, gabarits des constructions...
- L'équipement des zones (normes des tracés et caractéristiques des voies à créer, conditions de desserte et réseaux des terrains à urbaniser...)
- Les emplacements réservés.

Un décret à venir précisera les modalités de cette organisation en chapitre, qui remplace les 16 anciens articles.

Le règlement peut également comporter des éléments ou préciser :

- les obligations minimales de stationnement vélo ;
- la préservation de la diversité commerciale ;
- la densité minimale de constructions au sein de secteurs à proximité de transports collectifs ;
- les secteurs dans lesquels les programmes de logement devront respecter un pourcentage de logement social ;
- la performance énergétique et environnementale ;
- la protection et mise en valeur d'éléments de paysage, espaces publics, bâtis...

La loi ALUR a supprimé le COS ainsi que la superficie minimale de terrain à construire. La maîtrise des densités et des formes urbaines devra donc se faire par le biais des autres outils du règlement (retraits et limites séparatives, hauteurs, surfaces végétales etc). La possibilité d'imposer aux constructions une part minimale de surface non imperméabilisée ou éco-aménageable (comprend les surfaces de plein terre, les toitures terrasses, murs végétalisés) a également été introduite par la loi ALUR et peut se traduire par un coefficient de biotope ou de végétalisation.

e) Documents graphiques : plans de zonage

Opposables aux tiers, ils délimitent les différentes zones :

- **Zones Urbaines (U)** : secteurs déjà urbanisés et où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter.

- **Zones à urbaniser (AU)** : secteurs à caractère naturel destinés à être ouverts à l'urbanisation.

Les zones 1AU bénéficient de la **proximité immédiate de voies publiques, réseaux** d'eau, d'électricité et d'assainissement ayant une capacité suffisante pour desservir les constructions nouvelles. Les OAP et le règlement en définissent les conditions d'aménagement. Les constructions y sont autorisées lors de la réalisation d'opérations d'aménagement d'ensemble, ou au fur et à mesure de la réalisation des équipements prévus.

Les zones 2AU ne bénéficient pas d'une desserte en réseaux et voirie suffisante pour accueillir des constructions nouvelles. Leur ouverture à l'urbanisation est subordonnée à révision ou modification du PLU. Pour l'ouverture à l'urbanisation d'une zone 2AU, la loi ALUR prévoit une obligation de délibération motivée démontrant que cette ouverture est rendue nécessaire par un tissu urbain sans possibilité de densification. Les zones 2AU n'ayant fait l'objet d'aucun projet au bout de 9 ans basculeront en zone N ou A.

- **Zones agricoles (A)** : secteurs de la commune à protéger en raison de leur potentiel agricole (agronomique, économique ou biologique). Cette zone est inconstructible, sauf exceptions. Le pastillage, permettant d'identifier des zones constructibles en zone A doit être exceptionnel et soumis à avis de la CDCEA.

- **Zones naturelles (N)** : secteurs à protéger en raison de la présence d'une exploitation forestière, d'espaces naturels, de la qualité de paysage ou milieux naturels. Cette zone est inconstructible, sauf exceptions.

Les zones A et N peuvent faire l'objet de pastillages (au risque du mitage du paysage et de contraintes de dessertes en réseaux onéreuses pour la commune).

Les documents graphiques font également apparaître la localisation des **emplacements réservés, les espaces boisés classés, les éléments à protéger et mettre en valeur**. La loi ALUR a introduit la possibilité d'utiliser des emplacements réservés pour les espaces nécessaires aux continuités écologiques.

f) Annexes

Elles comprennent notamment la liste des servitudes d'utilité publique (pour logement social, espaces verts, voiries...), les zones de préemptions et emplacements réservés, le PPR, les périmètres de PAE ou PUP, les secteurs de Taxe d'Aménagement non majorée etc.

g) Prise en compte de l'environnement : l'évaluation environnementale

L'incidence des documents d'urbanisme sur l'environnement doit depuis le 1^{er} février 2013 faire l'objet d'une évaluation spécifique lors de l'élaboration ou de la révision d'un PLU :

- **L'EE est systématique si la commune se situe sur un site Natura 2000**. Dans ce cas le rapport de présentation intègre l'EE (analyse des incidences prévisibles du

PLU, explication des choix retenus au regard des objectifs de protection de l'environnement, présentation des mesures engagées pour éviter réduire ou compenser les impacts de la mise en œuvre du PLU etc).

Le projet de PLU sera par ailleurs soumis à une évaluation des incidences Natura 2000 (présentation du document, localisation des zones N2000 susceptibles d'être affectées ; exposé des raisons pour lesquelles le document est susceptible d'avoir une incidence, analyse des effets sur l'état de conservation des espèces ou habitats naturels, exposé des mesures prises pour supprimer ou réduire ces incidences). La commune juge elle-même de l'incidence.

L'EE peut valoir dossier d'incidences.

- Pour les autres communes l'EE est décidée nécessaire au cas par cas, par le préfet de département, dans les cas où il est estimé que le PLU a des incidences notables sur l'environnement. **La commune doit saisir le préfet le plus en amont possible, après le débat sur le PADD ou au stade précoce du projet de PLU.**

L'EE ne doit pas être une évaluation a posteriori des impacts du PLU, une fois le document finalisé, mais constituer **une évaluation intégrée à l'élaboration du document**. Il doit s'agir d'une démarche d'aide à la décision qui accompagne la démarche d'élaboration :

- contribuer par la mise en évidence des enjeux environnementaux à définir les orientations et objectifs du PADD puis leur déclinaisons dans les OAP, règlement et zonage ;
- analyser les impacts et incidences du PLU sur l'environnement au fur et mesure de son élaboration ;
- contribuer à l'évolution du projet en fonction de l'importance des incidences, et favoriser l'élaboration de règles, scénarios ou dispositions permettant d'éviter, réduire ou compenser ces impacts.

C. PLU Intercommunal

L'élaboration d'un PLU à l'échelle intercommunale est, depuis la loi Grenelle II, fortement encouragée, pour mieux intégrer dans la planification les fonctionnements globaux des territoires et faciliter la cohérence des orientations communautaires en matières d'habitat, de déplacements, d'aménagement et d'environnement.

La loi ALUR prévoit un **transfert automatique de compétence** de l'élaboration du PLU aux EPCI, impliquant la réalisation de PLUI, **sauf si 25% des communes représentant au moins 20% de la population s'y oppose.**

Le PLUI est élaboré à l'initiative de l'EPCI compétent, en concertation avec les communes membres et porte **nécessairement sur la totalité du territoire de l'EPCI**. Il organise les dynamiques communales les unes par rapport aux autres en les confrontant au territoire pertinent de l'intercommunalité (bassin de vie). Cette démarche vise à éviter la juxtaposition de réalisations ponctuelles et l'élaboration d'un projet plus cohérent. Il doit prendre en compte les spécificités communales et les dynamiques globales de l'intercommunalité pour définir un projet de développement pertinent, prenant en compte la cohérence paysagère et environnementale des projets d'urbanisation.

Le contenu du PLUI est le même que celui d'un PLU. Il peut comporter en plus des **plans de secteur** qui couvrent chacun l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes, et qui précisent les OAP et le règlement spécifique à ce secteur.

Les OAP des PLUI portent également sur l'habitat et les transports et déplacement, lui donnant valeur de **PLH et de PDU** (si l'epci est AOTU).

L'élaboration du PLU implique la mise en place d'une méthodologie de travail itérative entre les communes et l'EPCI, d'une animation impliquant fortement les élus municipaux est nécessaire pour une élaboration efficace du document, ainsi que l'identification de conseillers communautaires moteurs pour le projet.

II. Procédure d'élaboration

A. Questionnements et démarches préalables

→ Les élus sont à l'initiative de l'élaboration du document et seront les garants de la conduite du projet. Il est donc conseillé de constituer une commission dédiée chargée de suivre l'élaboration du PLU, composée de personnes disponibles en journée pour les différentes réunions nécessaires au projet. La réalisation d'un document de bonne qualité dépendra directement de l'investissement des élus.

→ La commune doit s'assurer de disposer d'un **cadastre numérisé**, outil indispensable pour la réalisation du PLU.

→ Une réflexion générale préalable

Avant de se lancer dans la démarche d'élaboration ou de consulter un bureau d'étude, la commune doit prendre le temps de poser les raisons et la motivation de sa démarche d'élaboration de PLU.

Cette réflexion préalable peut se faire en quelques séances de débats avec une partie de l'équipe municipale. Il s'agit alors de poser les enjeux de la commune, de faire le point sur les projets à venir, sur les problématiques d'aménagement et d'urbanisme, sur les besoins, les contraintes qui pèsent sur la commune etc. Cette mise au point doit permettre de formaliser et clarifier la position de l'équipe municipale sur son projet communal, d'esquisser son projet politique, de manière à ce qu'elle démarre sereinement et efficacement sa procédure de PLU. Ces éléments serviront également de base pour l'élaboration du cahier des charges de la mission PLU.

Les questions suivantes peuvent être abordées :

- Pourquoi la commune a-t-elle besoin d'élaborer un document d'urbanisme (difficulté de gestion des demandes d'urbanisme, volonté de maîtrise, mise en œuvre de projets particuliers, obligation etc) ?
- Quels sont ses besoins (logement, équipement, commerces...) ; les enjeux essentiels du territoire (pression foncière, déprise agricole, patrimoine spécifique, développement économique, protection de l'environnement ou d'un paysage particulier etc.) ; les projets en cours et à venir ; les contraintes pesant sur la commune (risques, démographie, pression foncière etc.) ?
- Quels sont les orientations politiques de l'équipe municipale, quel est le projet de développement de la commune ?
- Dans quel village veut-on habiter demain : densité, convivialité, mode de vie, taille, ambiance etc.
- Quels sont les orientations ou projets voisins/supra communaux impactant la commune (intercommunalité, Scot, parc naturel, projets nationaux etc.).
- Quel est le document le plus adapté : PLU ou carte communale (pour des communes aux enjeux fonciers et paysagers peu importants) ?
- Quelles études ont déjà été menées sur le territoire (plan de paysage, études sur des secteurs particuliers etc) ? Quelles thématiques ont été suffisamment traitées, quelles sont celles devant être approfondies ?

→ La possibilité d'une étude préalable / une étude de définition urbaine

S'il s'avère que le projet de l'équipe municipale reste trop flou, incertain, que des divergences fondamentales opposent les élus, ou que l'équipe municipale ne parvient pas à prendre position sur certains enjeux, il peut être utile de recourir à une étude de définition ou étude urbaine. Cette étude aura pour objet de sensibiliser et d'animer un débat au sein de l'équipe municipale, afin de clarifier son projet communal et de faire émerger un consensus, de manière à ce que le PLU ne soit pas bloqué en cours d'élaboration pour cause de divergences trop fortes ou de manque de vision claire.

La commune peut aussi faire le choix de réaliser une étude de définition urbaine qui réalisera en amont de la procédure un diagnostic urbain, fonctionnel et paysager complet de la commune, dégagera les enjeux principaux de développement, puis étudiera différents scénarios de développement communal (limites urbaines et élément de zonage, formes urbaines adaptées, mise en valeur de la silhouette villageoise, cohérence entre les quartiers, requalification des entrées ou des zones résidentielles etc.).

Ces études sont en particulier l'occasion d'une meilleure prise en compte des questions de paysage dans les documents d'urbanisme, par une analyse préalable des caractéristiques physiques des paysages communaux (géologie, végétation, relief, hydrographie...); l'identification d'unités paysagères, des éléments remarquables ou structurants (alignements d'arbres, parcs, ouvrages, canaux etc.) et des spécificités des paysages urbains (volumétrie, structuration historique des villages...); le développement d'une perception sensible du paysage (points de vues et localisation des zones paysagères sensibles); la transmission des représentations sociales et culturelles des paysages (photos, récits, cartes postales etc). Ce travail d'analyse paysagère pourra permettre, si les élus ont une certaine sensibilité paysagère, d'alimenter l'ensemble du document d'urbanisme et d'orienter les choix d'objectifs, de zonage ou de programmation, voir d'axer le PLU autour d'un projet de paysage.

Ce type d'étude constitue un coût supplémentaire (10 000 à 30 000 euros selon le contenu et la taille de la commune) mais permet d'étudier en profondeur -avant d'être contraints par la procédure formelle du PLU et ses délais- les scénarios du projet de développement communal, en y intégrant une réflexion qualitative sur le paysage, les déplacements, la cohérence urbaine etc. Elle constituera ensuite la base du PADD et des autres documents du PLU. **L'élaboration du PLU sera donc plus simple grâce à la définition et la validation préalable d'un projet partagé par l'équipe municipale**, et pourra se concentrer sur les aspects plus juridiques ou réglementaires. Le coût de cette étude se répercutera sur le coût de la mission PLU (diagnostic déjà réalisé, orientations du PADD, éléments de zonage et OAP déjà prédéfinis).

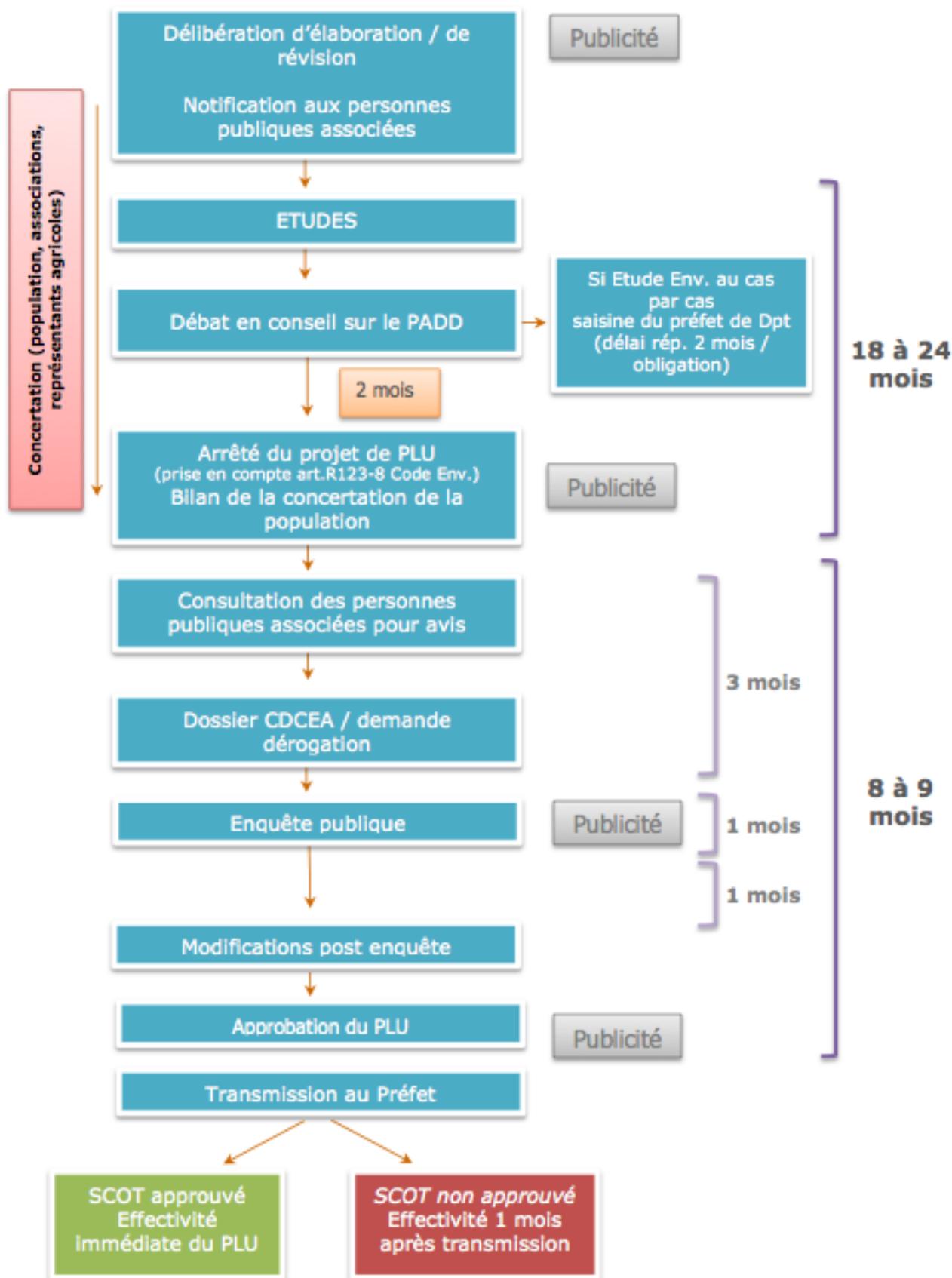
→ Prise en compte du schéma d'assainissement

Il est souhaitable de conduire simultanément les démarches de zonage d'assainissement collectif et non collectif et de PLU, de manière à éviter les contradictions entre le zonage du PLU et celui d'assainissement. Le classement en zone U, 1AU et 2AU reposera en partie sur le niveau d'équipement des différentes parties de la commune (cf. plus bas « zonage »).

→ Prise en compte de l'approvisionnement en eau potable

Le projet de PLU devra prendre en compte la disponibilité en eau potable de la commune et l'impact de l'augmentation des besoins. Il est donc également souhaitable de coordonner l'élaboration du PLU avec celle du Schéma de distribution d'eau potable (voir avec la collectivité responsable). Le futur zonage du PLU sera fortement dépendant des capacités et de l'état du réseau d'eau potable.

B. La procédure d'élaboration



a) La prescription

Le Conseil Municipal délibère pour prescrire l'élaboration du PLU, en **précisant** dans la délibération les **objectifs** poursuivis par la commune et les **modalités de la concertation** retenues.

La délibération doit être notifiée à toutes les personnes associées à l'élaboration du PLU (cf. ci-dessous).

La délibération doit faire l'objet d'une publicité particulière : affichage en mairie pendant un mois, mention dans un journal départemental (si + de 3500 habitants publication au recueil des actes administratifs du département).

b) Association des personnes publiques associées (PPA)

➤ **Les personnes publiques associées**

Les personnes publiques associées accompagnent la réalisation du document par leurs conseils techniques, leur position institutionnelle et leurs expériences pratiques. Leur association aux moments clés de la procédure permet d'éviter les faux-pas et les pertes de temps (incompatibilité avec d'autres documents etc.).

Les PPA sont composées de : services de l'Etat, CR, CG, organisme chargé du Scot, EPCI de la commune et EPCI voisins, communes voisines, CDCEA, CNPF, PNR, CCI, Chambres des métiers, Chambre d'agriculture, AOTU, Organisme HLM. Elles seront informées du démarrage de la procédure par la notification de la délibération sur l'élaboration du PLU. L'association des PPA n'est pas formalisée et peut prendre la forme de réunions thématiques, de groupes de travail, d'entretiens spécifiques, d'échanges de courriers etc.

Un cercle plus rapproché d'institutions pourra être plus largement associé (ou a minima informé) des différentes étapes de réflexion et d'élaboration du PLU : CG, DDTM, SCOT et EPCI. Il est particulièrement important d'associer les institutions « supracommunale » (intercommunalités, parcs naturels, Scot) tout au long de l'étude, de manière à intégrer les enjeux, orientations et projets qui seront amenés à interférer avec le PLU (dynamiques démographiques et économiques, projets d'ampleur, risque superposition ou de redondance de projets etc).

➤ **Le porté à connaissance**

Le préfet porte à connaissance de la commune le cadre législatif et réglementaire à respecter, ainsi que les projets des autres collectivités territoriales et de l'Etat en cours ou existants, dont le projet de PLU devra tenir compte. Le préfet transmet également l'ensemble des études techniques nécessaires dont il dispose (prévention des risques, inventaire du patrimoine etc.).

La Chambre d'agriculture devra également dresser un diagnostic agricole de la commune.

c) Lancement des études

➤ **La mission PLU**

Elle doit être confiée à une équipe pluridisciplinaire qui aura les compétences pour réaliser et accompagner la totalité de la mission d'élaboration du document : architecte-urbaniste, juriste, paysagiste et environnementaliste. Le prestataire doit également avoir de réelles capacités en animation et sensibilisation, son rôle étant de guider et orienter l'équipe municipale, de participer aux débats avec les partenaires et la population etc.

La mission doit comprendre l'identification des enjeux communaux, la réalisation du diagnostic et de l'état initial de l'environnement, la formalisation des objectifs du PLU puis la proposition d'orientations d'aménagement, d'un zonage et d'un règlement. La mission comprend également la rédaction et la livraison des différentes pièces du PLU. Le prestataire accompagnera donc la commune de la délibération à l'arrêt du projet soit sur une durée d'un an et demi à trois ans.

Le cahier des charges de la mission devra :

- préciser le cadre juridique supracommunal du projet (DTA, PLH, SCOT, SAGE, PPR etc) ;
- présenter les caractéristiques essentielles de la commune, préciser le besoin éventuel d'études complémentaires ;
- fixer les modalités de suivi et d'animation de la démarche ainsi que l'articulation avec la concertation (inclus dans la prestation ou confiée à un tiers) ;
- définir les objectifs du projet (stratégie de développement et de planification) ;
- faire le bilan des études complémentaires obligatoires.

Concernant les orientations d'aménagement, il peut être choisi de rester dans des grands principes ou d'aller dans un niveau de détail fin (plan masse, esquisse etc). La mission PLU doit être adaptée au niveau de détail souhaité :

- Réflexion intégrée à la mission dans le cas d'orientations générales ;
- Ajout d'un avenant au CCTP pour étudier plus précisément certaines orientations qui n'auraient pas été prévues initialement ;
- Engager une étude parallèle dédiée aux OAP, avec des compétences ciblées (architecte, urbaniste, paysagiste etc).

➤ **L'évaluation environnementale**

L'évaluation environnementale complète la mission PLU pour la prise en compte de l'ensemble des facteurs environnementaux dans le document d'urbanisme. Elle vise à identifier les incidences du PLU sur l'environnement et de l'adapter en conséquence, de façon à en supprimer, réduire ou compenser les impacts dommageables sur l'environnement :

- Elle est **systématique** si la commune se trouve sur un site Natura 2000, pour les communes littorales et pour les communes en zone montagne prévoyant la réalisation d'une unité touristique nouvelle.
- Elle se fera au **cas par cas** (sur décision du préfet) si le PLU a des incidences notables sur l'environnement (ou si elle est limitrophe d'une commune soumise à Natura 2000). La commune devra saisir le préfet après débat sur le PADD ou au stade précoce du projet de PLU).

L'EE implique

- un rapport de présentation plus complet (cf. plus haut) ;
- la consultation 3 mois avant enquête publique de l'autorité environnementale (préfet et DREAL) pour avis sur la qualité de l'EE et la prise en compte de l'environnement dans le projet de PLU ;
- d'être jointe au dossier d'enquête publique ;
- la mise en place du suivi des effets du plan.

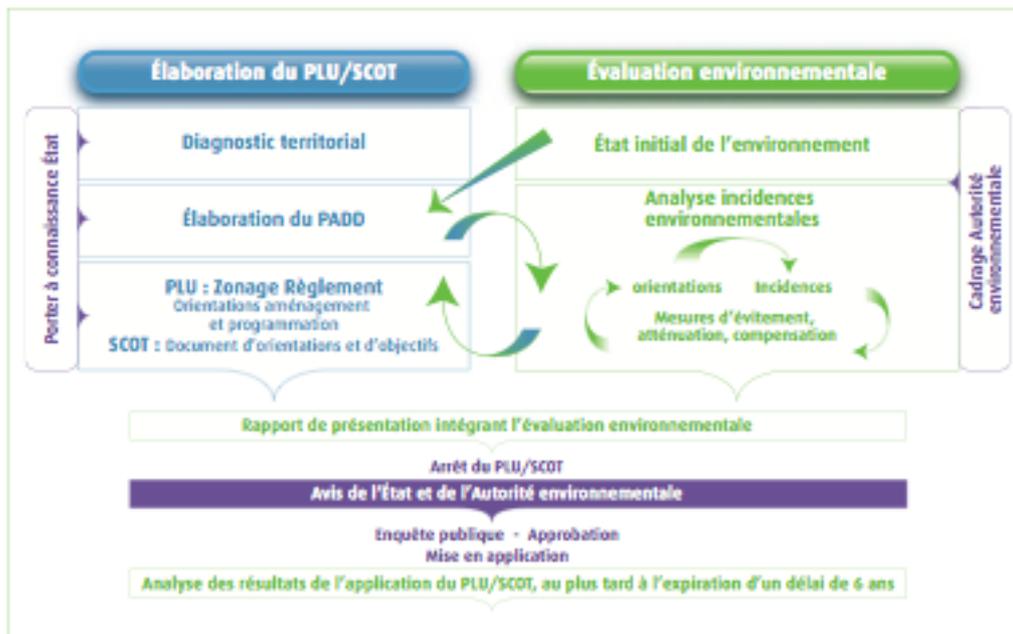
L'évaluation doit être **initiée en début de procédure de PLU et s'approfondir en parallèle du PLU, de manière à ce que les deux documents s'alimentent**. Il s'agit de questionner le projet de territoire au regard des enjeux environnementaux au fur et à mesure de la constitution des différents éléments du PLU :

- complément de l'état initial de l'environnement par une analyse approfondie des zones à enjeux, la constitution d'un scénario de référence et la hiérarchisation des enjeux ;

- questionnement et complément des orientations du PADD au regard des enjeux de l'état initial de l'environnement ;
- questionnement, modification et complément des documents prescriptifs (OAP, zonage, règlement) au regard de l'analyse des incidences environnementales.

L'EE doit donc permettre d'interroger le projet de PLU lorsque des marges de manœuvres existent pour sa modification, de construire des scénarios alternatifs. L'analyse des incidences sera affinée au fur et à mesure que le projet se précise, dans une logique d'amélioration continue, pour contribuer aux choix de développement et d'aménagement.

La démarche d'évaluation environnementale



Pour être complète, l'étude environnementale doit durer à minima une année de manière à se baser sur une analyse complète des milieux naturels sur l'ensemble des saisons.

L'EE doit être réalisée par un bureau d'étude spécialisé en environnement. Lorsqu'elle est anticipée, elle peut être intégrée à la mission d'élaboration du PLU, en demandant les compétences appropriées.

➤ Études thématiques complémentaires

Selon les enjeux et l'implication de la commune, des études complémentaires pourront être menées : biodiversité spécifique et étude des habitats naturels, recensement patrimonial, études de sols, réflexion particulière sur les équipements ou des zones d'aménagement spécifiques, étude spécifique sur la gestion des eaux pluviales, étude du potentiel en énergie renouvelables... Ces besoins complémentaires seront identifiés au fur et à mesure de la réflexion générale sur le PLU.

d) Concertation

La concertation doit favoriser une **information et un débat public tout au long du projet, du démarrage des études à l'approbation**. Elle se démarque de l'enquête publique qui n'offre une possibilité d'expression qu'après l'arrêt du projet. Les modalités de la concertation sont définies par le Conseil Municipal mais doivent être **proportionnées au contexte et à l'importance du projet, au nombre d'habitants et aux objectifs poursuivis**. Elle doit permettre non seulement une information mais aussi un échange avec le public.

Elle peut donc prendre les formes suivantes :

- annonce de la concertation (prospectus et bulletins, affichage, insert dans la presse...)
- explication de la démarche (dossier en mairie, bulletin municipal dédié, exposition publique, permanences, réunion publique...)
- expression du public et débat (débats publics et ateliers, registre, enquête ou questionnaires...)
- compte-rendu de la démarche (affichage du bilan, bulletin municipal ou insert dans la presse, courrier, réunion publique)

La concertation est encadrée :

- par la délibération de prescription du PLU qui y détaille les objectifs de la concertation et ses modalités (déroulement, fréquence, moyens, publics etc.).
- par une délibération présentant le bilan de la concertation, au plus tard à l'arrêt du projet.

e) Débat au sein du Conseil Municipal

Un débat sur les orientations générales du PADD doit nécessairement être organisé au sein du Conseil Municipal, **au plus tard deux mois avant l'examen du projet de PLU** (arrêt du projet). Il permet aux membres du Conseil d'émettre leurs observations mais nécessite que les orientations du PADD soient suffisamment définies pour être clairement présentées.

Toute modification ultérieure du PADD impliquera un nouveau débat.

Le débat ne donne lieu ni à un vote ni à une délibération.

f) Les Consultations particulières obligatoires

→ **L'autorité organisatrice des transports urbains** doit être consultée si la commune n'est ni membre d'un EPCI compétent en matière de PLU, ni membre d'une AOTU, et située à moins de 15 km de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants. L'avis de AOTU doit alors être recueilli sur les orientations du PADD, dès son achèvement et mise en forme.

→ **Une demande de dérogation au préfet pour l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones** (passage de zone A ou N en zone AU et transformation de zone 2AU et zone 1AU ou Y) doit être formulée, si la commune n'est pas couverte par un SCOT et si elle est située à moins de 15 km de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants. Il s'agit de l'application du principe de constructibilité limitée. Cet accord doit être obtenu avant de passer à la phase d'arrêt du PLU.

→ **Un examen au cas par cas de l'étude environnementale** : après débat sur le PADD l'autorité environnementale doit être saisie pour déterminer si le PLU en cours d'élaboration doit faire l'objet d'une évaluation environnementale (cf. plus haut).

g) L'arrêt du projet

Le Conseil Municipal arrête le projet par une délibération dans laquelle le bilan de la concertation est également tiré, et le projet de PLU annexé. La délibération est transmise à la préfecture avec le projet de PLU, pour contrôle de légalité.

La délibération devra être affichée en mairie pendant un mois, et le dossier de PLU tenu à la disposition du public.

h) La consultation

Le dossier est soumis pour avis aux PPA, ayant un délai de réponse de trois mois :

- Un premier envoi à la préfecture, avec la liste des services à consulter ;
- Un second envoi aux services autres que l'Etat (ensemble des PPA à leur demande ou à l'initiative du maire ; chambre d'agriculture si le projet porte sur des espaces agricoles, INAO si espaces en AOC et CRPF si espaces forestiers) ;
- Autres envois selon les effets du projet (autorité environnementale s'il y a évaluation environnementale, personne publique à l'initiative d'une ZAC IMPACTÉE, CDCEA s'il y a réduction des espaces agricoles et que la commune n'est pas ouverte par un SCOT).

i) Enquête publique

Le PLU est soumis obligatoirement à enquête publique, étant susceptible d'affecter l'environnement au sens large.

Le maire saisit le Tribunal administratif pour la désignation d'un commissaire enquêteur, puis prend un arrêté de mise à l'enquête publique qui précise son objet et ses modalités. L'avis d'enquête doit être publié (15 jours avant début, puis 8 jours suivant commencement) dans deux journaux, en mairie et sur le site internet.

La commune adresse au commissaire enquêteur une copie du dossier (avec avis des PPA consultées et la réponse de la commune). Le public peut ensuite consulter le dossier et consigner ses observations sur le registre en mairie, pendant la durée de l'enquête (minimum 30 jours, maximum 2 mois). Le commissaire clos l'enquête et communique les observations au maire par un PV de synthèse (réponse du maire dans les 15 jours), puis établit un rapport consignait ses conclusions favorables, favorables sous réserve ou défavorables au projet, qu'il transmet au maire et rend public.

Le projet de PLU peut ensuite être modifié pour tenir compte des avis des PPA consultées et de l'enquête publique, sans toutefois porter atteinte à l'économie générale du projet (sous peine de procéder à une nouvelle consultation et enquête publique).

j) Approbation

L'approbation se fait par délibération du Conseil Municipal, à laquelle est annexée trois exemplaires du dossier, et qui est rendue publique (affichage d'un mois, presse départementale, recueil des actes administratifs). Le PLU est exécutoire après réception de la délibération en préfecture et accomplissement des mesures de publicité (délai supplémentaire d'un mois si commune non couverte par un Scot). Le PLU approuvé doit enfin être diffusé aux principaux services concernés (DDT, CG ; STAP, CAUE etc).

→ Délai global de réalisation :

Depuis la délibération initiale jusqu'à l'approbation du PLU, le délai peut être estimé entre 2 et 3 ans. La rapidité de la procédure sera liée à :

- La clarté des objectifs et de la vision de la commune et le degré consensus de l'équipe municipale (la réalisation d'études préalables accélère généralement le processus).
- L'ampleur et la qualité de la concertation (une concertation importante nécessite du temps, mais peut à contrario éviter des recours ultérieurs).
- La qualité du prestataire (un mauvais bureau d'étude implique souvent des reprises du projet).
- Le respect du cadre législatif et des avis des partenaires (une mauvaise prise en compte des orientations des PPA peut engendrer des reprises du projet).
- L'animation du projet

→ Coût global :

Le coût de la mission PLU pour une petite commune varie entre 20 000 et 50 000 euros, en fonction de la taille, des enjeux et surtout du niveau d'ambition de la mission (précision demandée du diagnostic, ampleur de la démarche d'animation, intégration des missions d'évaluation environnementale et de concertation etc.).

Il convient d'ajouter les coûts relatifs aux autres éléments de la procédure :

- Étude environnementale (5 000 à 20 000 euros selon les enjeux).
- Études complémentaires (étude urbaine préalable, étude paysagère, études de sols ou géotechniques, programmation, biodiversité spécifique etc.)
- Frais d'enquête publique.
- Frais d'organisation de la concertation, très variables selon le degré de participation choisi (publication dans la presse, location de salle, frais d'exposition, mission d'un prestataire spécialisé).
- Élaboration ou mise à jour des Schémas Directeur d'Assainissement et d'Eau Potable.

C. Procédures d'évolution

→ Modification simplifiée : modification du contenu du PLU sans enquête publique, sans concertation obligatoire, et sans association des PPA. Elle est limitée à la rectification d'erreurs, l'augmentation dans la limite de 20% des règles de densités en zone U et AU ; l'augmentation jusqu'à 50% des règles de densité en faveur des logements sociaux et jusqu'à 30% pour les logements à haute performance énergétique ;

→ Modification : modification du contenu du PLU après enquête publique mais sans concertation obligatoire. Elle est utilisée pour les augmentations des règles de densité en zone U et AU au-delà de 20% ; la diminution des possibilités de construction ; la réduction de surface zones U ou AU.

→ Révision : modification intégrale du contenu, en modifiant son économie générale (atteinte au PADD, réduction de zones A ou N, réduction de zones boisées classées et de protection relative à la qualité des sites paysages ou milieux naturels...)

→ Mise en compatibilité : prise en compte de projets d'intérêt général ou de documents supérieurs (DUP, déclaration de projet présentant un caractère d'intérêt général, SCOT, PLH , SDAGE, Charte de PNR...). Les modifications ne concernent que les éléments relatifs au projet ou documents avec lesquels le PLU doit être mis en compatibilité. L'organisation d'une réunion avec les PPA et enquête publique sont obligatoires, mais la concertation reste facultative.

III. Effets du PLU

Lorsqu'une commune engage l'élaboration d'un PLU, elle a la possibilité de **surseoir à statuer** sur les demandes d'autorisations d'urbanisme risquant de compromettre le futur PLU. Cela permet à la commune de différer la délivrance d'autorisation de construire dans l'attente de la finalisation du PLU.

Une fois approuvé le PLU est opposable pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, lotissements etc.

Les communes anciennement en RNU se voient transférer le droit de délivrer des autorisations d'urbanisme. L'instruction sera effectuée par les services de la collectivité et l'autorisation délivrée en son nom, et non plus en celui de l'Etat.

La réalisation d'un PLU donne accès à une série d'outils permettant à la commune de mieux maîtriser son urbanisation ainsi que sa politique d'aménagement :

➤ **Les pièces opposables règlement, zonage et OAP**
Cf. plus haut.

En particulier il est possible de créer des « espaces boisés classés » (haies, bosquets, arbres isolés ou autres sites naturels ayant intérêt paysager ou patrimonial) dont le défrichement sera interdit et l'exploitation soumise à autorisation du maire.

➤ **Les emplacements réservés**

Les emplacements réservés peuvent être localisés sur des espaces bâtis ou non bâtis, en prévision d'aménagements futurs ou de la réalisation d'équipements d'utilité publique (voies, équipements, espaces verts, réalisation pour mixité...). Aucun permis ne pourra être délivré sur ces terrains.

➤ **Droit de préemption urbain**

Il est possible d'instaurer le DPU dans les zones U et AU, pour des projets d'intérêt général connus (projet urbain, habitat, maintien d'activités économiques, équipements collectifs, renouvellement urbain, mise en valeur du patrimoine etc.). La commune a alors priorité sur l'acquisition des terrains lors de leur mise en vente.

Il existe également un droit de préemption sur les fonds de commerce, ainsi qu'un droit de préemption pour jardins familiaux.

➤ **Projet Urbain Partenarial**

Les PUP ne peuvent être conclus que sur des communes dotées de PLU ou de document en tenant lieu (POS).

➤ **Taxe d'aménagement**

La part communale de la TA est instituée de plein droit pour les communes dotées d'un PLU. Le taux de la TA peut être modulé selon les secteurs du territoire, et peut être porté jusqu'à 20% sur certains secteurs si la réalisation de travaux substantiels le rend nécessaire. Cette modulation n'est possible qu'à la condition de l'existence préalable d'un zonage.

➤ **Versement pour sous-densité**

Le versement pour sous-densité, une taxe sur les constructeurs lorsque la surface de plancher est inférieure au seuil minimal de densité (défini par délibération pour trois ans), n'est applicable que dans les zones U et AU, et donc dans les communes dotées de PLU.