

LE PLAN LOCAL D'URBANISME

Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000
relative à la solidarité et au renouvellement urbains

Projet d'aménagement et
de développement durable

Concertation

Renouvellement urbain

Schéma de cohérence territoriale

Compatibilité

Plan local d'urbanisme



MARS
2002

Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000
relative à la solidarité et au renouvellement urbains

IAURIF - Division de l'Aménagement et du Développement Territorial
Directeur : M. Palisse - Document réalisé par : Mme Bittler-Barreiro

Janvier 2002

Introduction

- 1- L'objet du plan local d'urbanisme : l'esprit de la réforme
- 2- Les dispositions transitoires : le passage du POS au PLU

I- Le périmètre du plan local d'urbanisme

II- L'élaboration et la gestion du plan local d'urbanisme

- 1- Des procédures simplifiées
 - a/ Le porter à connaissance de l'État
 - b/ Les modalités d'association
- 2- Des procédures garantant de l'intégrité du projet
 - a/ La procédure de modification du PLU
 - b/ La suppression de l'application anticipée et l'instauration d'une procédure de révision d'urgence du PLU
 - c/ L'abrogation du PLU
 - d/ L'enquête publique conjointe
- 3- Des procédures plus démocratiques
 - a/ L'obligation de concertation
 - b/ La suppression des normes opposables avant enquête publique
 - c/ Le débat au sein du conseil municipal

III- Le contenu du plan local d'urbanisme

- 1- Le rapport de présentation (article R. 123-2)
- 2- Le projet d'aménagement et de développement durable (article R. 123-3)
- 3- Le règlement
- 4- Les documents cartographiques
- 5- Les annexes

IV- La place du plan local d'urbanisme dans la hiérarchie des normes

- 1- La compatibilité du PLU
- 2- Le délai de mise en compatibilité

Annexes

1- L'objet du plan local d'urbanisme : l'esprit de la réforme

L'instauration du plan local d'urbanisme (PLU) répond à la volonté du législateur de doter les communes d'un véritable outil d'aménagement assurant la cohérence des politiques concernées.

Le plan local d'urbanisme se veut moins réglementaire et plus opérationnel que le plan d'occupation des sols (POS). Il doit traduire le projet urbain de la commune ou du groupement de communes et permettre sa mise en œuvre.

Le PLU doit être le programme de référence des actions publiques.

Le contenu du plan d'occupation des sols et les procédures d'élaboration et de révision du document ont donc été revus et corrigés afin :

- de simplifier les procédures pour réduire les risques contentieux liés à la forme,
- de renforcer la participation des habitants à la définition des enjeux et des objectifs locaux en organisant leur intervention en amont et au cours de la réflexion,
- de donner à la planification locale une autre dimension que la réglementation de l'occupation des sols, le PLU devant traduire la vision globale de l'aménagement communal et la cohérence des politiques.

2- Les dispositions transitoires : le passage du POS au PLU

Cette réforme du plan d'occupation des sols s'inscrit dans une révision plus globale du droit de l'urbanisme issu de la loi d'orientation foncière de 1967.

La loi SRU a prévu une période transitoire pour l'application des nouvelles dispositions législatives et réglementaires.

Le régime applicable est fonction de l'état d'avancement du POS au moment de l'entrée en vigueur des articles relatifs au PLU.

L'article 6 du décret n°2000-260 du 27 mars 2001 modifiant le code de l'urbanisme et le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et relatif aux documents d'urbanisme précise que l'article 4 de la loi SRU entre en vigueur le 1^{er} avril 2001.

L'article L. 123-19 distingue ainsi les POS approuvés avant le 1^{er} avril 2001, les POS rendus publics, les POS arrêtés, les POS dont l'élaboration ou la révision a été prescrite et les POS faisant l'objet d'applications anticipées.

Les règles fixées par les POS approuvés restent opposables jusqu'à la prochaine révision du document. Cette révision devra alors répondre aux nouvelles procédures et le contenu du document devra se conformer aux nouvelles dispositions de l'article L. 123-1.

Les POS rendus publics demeurent opposables et leur approbation obéit au régime antérieur, dès lors qu'elle intervient dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la loi, c'est à dire avant le 1^{er} avril 2002.

.....

Cette règle vaut également pour les projets de POS révisés arrêtés avant le 1^{er} avril 2000. Ils devront donc être approuvés avant le 1^{er} avril 2002.

Les délibérations prescrivant l'élaboration ou la révision d'un POS valent délibérations prescrivant l'élaboration ou la révision d'un PLU. Les délibérations n'ont pas à être reprises, mais elles doivent être complétées par une délibération de la commune ou du groupement intercommunal qui fixe les modalités de concertation avec la population. La procédure doit ensuite être conduite selon les règles fixées par la loi SRU et le contenu du document doit reprendre les éléments du nouvel article L. 123-1.

Les applications anticipées sont supprimées. Sous l'ancien régime, elles étaient décidées pour 6 mois et pouvaient être reconduites. L'article L. 123-19 dispose que les applications anticipées votées avant le 1^{er} avril 2001 restent applicables jusqu'à l'expiration du délai de 6 mois et qu'elles ne peuvent plus être renouvelées.

I- Le périmètre du plan local d'urbanisme

Le plan local d'urbanisme couvre la totalité du territoire d'une ou plusieurs communes, s'il s'agit d'un plan intercommunal.

1- La suppression du POS partiel

Il ne peut y avoir de PLU partiel puisque le document doit présenter le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) de la commune. Il s'agit de mettre fin à la pratique des POS partiels qui conduisaient certaines communes à juxtaposer les documents de planification sans veiller à leur cohérence et aux liens inter-quartiers.

En vertu de l'article L. 123-1, les communes qui ne disposent que de POS partiels à la date de publication de la loi, doivent élaborer sans délai les dispositions applicables à la partie de leur territoire non couverte par le POS.

En cas d'annulation partielle d'un PLU, les dispositions correspondantes du document antérieur sont remises vigueur et la commune ou le groupement de communes doit élaborer sans délai les dispositions applicables à la partie du territoire concernée par l'annulation.

2- La suppression du PAZ

La suppression des plans d'aménagement de zone (PAZ) et l'entrée des zones d'aménagement concerté dans le "droit commun" répond également à ce souci d'envisager la commune dans sa globalité et non par secteur.

Les PAZ approuvés avant le 1^{er} avril 2001 sont soumis au régime des PLU. Les PAZ arrêtés avant le 1^{er} avril 2001 en vue d'être soumis à enquête publique restent régis par les dispositions antérieures. Ils sont intégrés au PLU dès leur approbation.

Seuls les secteurs sauvegardés conservent leur spécificité et continuent à être gérés par les plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV).

II- L'élaboration et la gestion du plan local d'urbanisme

La réforme des procédures d'élaboration et de révision des documents d'urbanisme répond au double objectif de les rendre moins complexes pour limiter les risques contentieux et s'attacher davantage au fond qu'à la forme, et plus démocratiques en généralisant l'obligation de concertation.

1- Des procédures simplifiées

La procédure d'élaboration ou de révision du plan local d'urbanisme reste conduite par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, dans le cas d'un plan intercommunal.

a/ Le porter à connaissance de l'Etat

Le porter à connaissance a été modifié afin de renforcer son rôle d'information sur le fond. Le contenu du PAC doit davantage porter sur le contenu des politiques que sur la description des procédures. Pour limiter le formalisme du PAC et les risques contentieux afférents, le délai de trois mois dans lequel était enfermée sa transmission a été supprimé. En effet, les services de l'Etat ne parvenant généralement pas à fournir les informations dans les trois mois, ceci avait conduit à instaurer des PAC complémentaires. Cette pratique non prévue par les textes fragilisait les procédures d'élaboration et de révision des POS. Désormais, le PAC se fait de façon continue.

L'Etat fournit les éléments dont il dispose en début de procédure et les enrichit au fur et à mesure qu'il prend connaissance d'autres informations. L'article L. 121-2 précise par ailleurs que "tout retard ou omission dans la transmission desdites informations est sans effet sur les procédures engagées". Ainsi, les procédures en cours qui font l'objet de PAC complémentaires ne sauraient être annulées pour vice de forme.

En vertu de l'article R. 121-1, le préfet porte à la connaissance du maire ou du président de la structure intercommunale les dispositions particulières applicables au territoire concerné, telles que les directives territoriales d'aménagement (DTA), les servitudes d'utilité publique, les projets d'intérêt général (PIG) et les opérations d'intérêt national (OIN). Il fournit également les études techniques dont dispose l'Etat en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement. L'article R. 123-15 ajoute que le PAC peut contenir s'il y a lieu, les propositions de l'Architecte de Bâtiments de France de modifier un ou plusieurs périmètres de protection des monuments historiques afin d'inclure des immeubles et espaces participant à l'environnement du bâtiment situés à plus de 500 mètres (article 1^{er} modifié de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques).

Pour répondre à l'objectif de démocratisation des procédures d'urbanisme, la loi prévoit expressément que les porters à connaissance sont tenus à la disposition du public et qu'ils peuvent être en tout ou partie annexés au dossier d'enquête publique.

L'Etat a également pour mission de collecter et de conserver les informations nécessaires à l'évaluation des politiques et la gestion des documents d'urbanisme.

b/ Les modalités d'association

Le principe de l'association des personnes publiques est affirmé dans les dispositions générales communes aux documents d'urbanisme locaux. Si le principe demeure, la liste des personnes publiques associées et les modalités de l'association ont évolué.

L'article L. 121-4 a ainsi ajouté les autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains et les organismes de gestion des parcs naturels régionaux (PNR) à l'Etat, la Région, le Département et aux chambres consulaires (Chambre de commerce et d'industrie, Chambre des métiers et Chambre de d'agriculture) et sections régionales de la conchyliculture pour les communes du littoral. Auparavant, les organismes de gestion des PNR étaient consultés à leur demande, mais ne relevaient pas des personnes publiques associées.

L'État reste le seul interlocuteur associé de façon systématique. Ses services déconcentrés participent à l'élaboration ou la révision du PLU, sur l'initiative du préfet ou du maire. Les modalités d'association de l'Etat sont définies par le Préfet avec le maire.

Pour les autres collectivités et organismes, l'article L. 123-8 énonce que "le président du conseil régional, le président du conseil général, et, le cas échéant, le président de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 (*EPCI ou syndicat mixte compétent en matière de SCOT*), le président de l'autorité compétente en matière d'organisation des transports urbains, le président de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle, ainsi que ceux des organismes mentionnés à l'article L. 121-4 (chambres consulaires, structures de gestion des PNR...) ou leurs représentants sont consultés à leur demande au cours de la procédure d'élaboration ou de révision du PLU. Il en est de même des présidents des EPCI voisins compétents et des maires des communes voisines ou de leurs représentants."

Les modalités d'association révisées par le décret du 12 octobre 1998 ont notablement changé, afin d'en limiter le formalisme et de privilégier le contenu des interventions.

Procédure antérieure	Loi SRU
<p>La délibération du conseil municipal (DCM) prescrivant l'élaboration ou la révision du POS fixait les modalités d'association des personnes publiques (PPA) et leur était notifiée (art L.123-3 et R.123-3). Les communes choisissaient souvent de constituer des groupes de travail, alors que cette procédure n'était plus obligatoire depuis les lois de décentralisation. Elles devaient alors respecter la règle du quorum, les délais et formes de convocation, ce qui engendrait d'importants risques contentieux.</p>	<p>La délibération du conseil municipal qui prescrit l'élaboration ou la révision du PLU ne précise plus les modalités d'association des personnes publiques. Elle est notifiée aux personnes publiques. Lorsqu'il s'agit d'une révision, la délibération précise les objectifs poursuivis, et le cas échéant, les secteurs concernés.</p>
<p>Dès réception de la DCM, les PPA disposaient de 2 mois pour faire connaître leur volonté d'être associée et le nom de leur représentant. Depuis le décret du 12 octobre 1998, il revenait à l'assemblée délibérante de décider de l'association et de désigner les représentants. En décidant de s'associer, les PPA acceptaient les modalités définies dans la DCM, notamment la participation aux groupes de travail.</p>	<p>Le président du conseil régional, le président du conseil général et les représentants des autres PPA peuvent demander à être entendus à tout moment de la procédure. Le maire doit alors les consulter. Il n'y a plus de lettre d'association. Pour le Département et la Région, La décision d'association et la nomination des représentants n'incombent plus à l'assemblée délibérante, mais au président.</p>
<p>Un élu et/ou un membre des services administratifs ou techniques pouvait représenter la Région et le Département. Rien n'excluait que cette mission de représentation soit confiée à un prestataire de service indépendant. (Circulaire n°179 du 17 juillet 1984)</p>	<p>Inchangé.</p>
<p>La commune était tenue d'envoyer le projet de POS arrêté aux PPA. Les PPA disposaient de trois mois pour rendre leur avis, qui était réputé favorable au delà de ce délai.</p>	<p>Que les PPA soient ou pas intervenues en cours de procédure, la commune doit leur notifier le projet arrêté pour avis. Les PPA disposent toujours de trois mois pour se prononcer et leur avis reste annexé au dossier soumis à enquête publique.</p>

2- Des procédures garantes de l'intégrité du projet

Il s'agit de respecter un équilibre entre la stabilité des règles d'urbanisme et leur flexibilité. Il faut permettre l'évolution du PLU, tout en se prémunissant des procédures qui remettent en cause la cohérence globale du document.

a/ La procédure de modification du PLU

Le PLU peut être modifié par délibération du conseil municipal après enquête publique, mais champ d'application de la modification été restreint. La SRU reprend les conditions de ne pas porter atteinte à l'économie générale, de ne pas comporter de graves risques de nuisance et de ne pas réduire un espace boisé classé, auxquelles elle ajoute celle de ne pas réduire une protection édictée en raison de la valeur des terres, des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels.

En outre, la SRU abroge la procédure particulière de modification qui permettait de supprimer sans enquête publique un emplacement réservé au bénéfice de la commune.

En terme de procédure, le projet de modification doit désormais être notifié aux personnes publiques associées et organismes de l'article L. 121-4 avant l'ouverture de l'enquête publique.

b/ La suppression de l'application anticipée et l'instauration d'une procédure de révision d'urgence du PLU

Cette procédure d'application anticipée permettait, lorsque le POS était en révision, d'appliquer certaines règles avant l'enquête publique. La SRU a supprimé cette procédure peu démocratique et parfois utilisée pour faire passer des projets ne présentant pas nécessairement un caractère d'intérêt général. L'article L. 123-13 instaure une procédure de révision d'urgence du PLU, qui peut être mise en œuvre pour "un projet d'intérêt général", notion à ne pas confondre avec le Projet d'intérêt Général (PIG) "labellisé".

Sur l'initiative du maire, la révision peut alors faire l'objet d'un examen conjoint des personnes publiques associées et l'enquête publique porte à la fois sur le projet et sur la révision du PLU.

c/ L'abrogation du PLU

Une commune qui constate l'illégalité de son POS ou de son PLU peut désormais l'abroger et élaborer un nouveau document. Il s'agit de ne pas maintenir en vigueur des dispositions illégales.

d/ L'enquête publique conjointe

Lorsque les règles du PLU ne permettent pas d'accueillir une opération et que le document doit être révisé, l'enquête publique peut porter simultanément sur l'utilité publique de l'opération et sur la révision du PLU.

3- Des procédures plus démocratiques

Les procédures d'élaboration et de gestion du POS laissaient peu de place à l'intervention des citoyens avant l'arrêt du projet. D'autre part, certaines dispositions réglementaires pouvaient être appliquées sans avoir été soumises à enquête publique. Afin de renforcer le débat démocratique, la loi SRU a introduit de nouvelles exigences.

a/ L'obligation de concertation

L'obligation de concertation préalable était jusqu'alors cantonnée par la loi du 18 juillet 1985 à l'ouverture à l'urbanisation d'une zone d'urbanisation future, la création d'une ZAC et aux opérations modifiant de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune définies à l'article R. 300-1. Elle s'applique désormais à toute élaboration ou révision d'un PLU.

La délibération qui prescrit l'élaboration ou la révision doit préciser les modalités de concertation. Cette délibération, qui est notifiée à l'Etat et aux personnes publiques associées, fait l'objet de mesures de publicité. Une délibération doit ensuite tirer le bilan de la concertation. Il peut s'agir de la délibération qui arrête le projet de PLU.

Si la SRU étend le domaine d'application de la concertation, elle ne la régit pas davantage.

La concertation doit avoir lieu pendant toute la durée d'élaboration ou de révision du PLU, c'est à dire des réflexions préalables jusqu'à l'arrêt du projet.

En ce qui concerne les modalités de la concertation, il faut se référer à la jurisprudence, qui a estimé que la concertation peut prendre la forme de réunions publiques, d'expositions de plans et maquettes, d'affichages, de la tenue d'un registre à la disposition du public, etc. Le juge exige toutefois une certaine proportionnalité entre les modalités de la concertation et l'importance des projets soumis à concertation.

La concertation est obligatoire sous peine d'annulation ou de déclaration d'illégalité du PLU, mais la commune ou le groupement de communes ne sont pas liés par les résultats de la concertation.

.....

b/ La suppression des normes opposables avant enquête publique

Le code de l'urbanisme permettait de faire application de règles qui n'avaient pas été soumises à enquête publique :

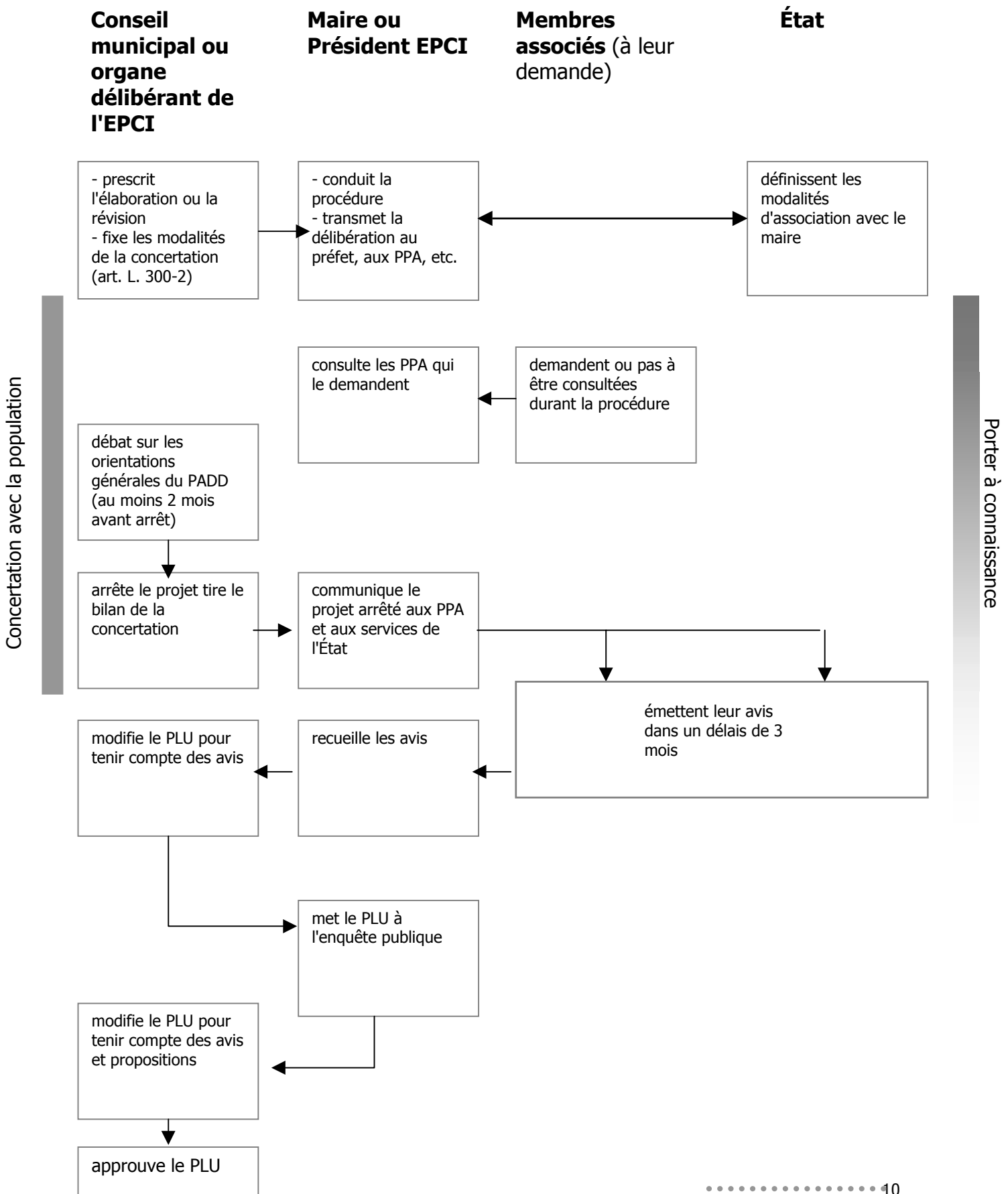
- lors de l'élaboration, les dispositions réglementaires étaient opposables dès que le POS était rendu public ;
- lors de la révision, il pouvait être fait application par anticipation des dispositions du futur POS.

La loi SRU supprime la phase de publication et l'application anticipée.
Seules les règles soumises à enquête publique sont opposables.

c/ Le débat au sein du conseil municipal

En vertu de l'article L. 123-9, un débat a lieu au sein du conseil municipal sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable de la commune. Ce débat doit avoir lieu au plus tard deux mois avant l'examen du projet de PLU. En cas de révision, ce débat peut avoir lieu lors de la mise en révision du PLU.

Procédure d'élaboration et de révision du PLU



III- Le contenu du plan local d'urbanisme

Le PLU continue de fixer le droit des sols mais il doit avant tout définir et permettre la mise en œuvre du projet d'aménagement de la commune. Cadre de référence des interventions publiques, son contenu se veut plus opérationnel, notamment dans les quartiers en mutation.

1- Le rapport de présentation (article R. 123-2)

Selon l'article R. 123-1 "le PLU, après un rapport de présentation, comprend le projet d'aménagement et de développement durable de la commune et le règlement, ainsi que leurs documents graphiques. Il est accompagné d'annexes."

Le rapport de présentation expose le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques. Il précise les besoins en matière d'aménagement de l'espace, de développement économique, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services.

Il analyse l'état initial de l'environnement, évalue les incidences du projet sur l'environnement et expose la façon dont le PLU prend en compte le souci de sa protection et de sa valorisation.

Il explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable de la commune et la délimitation des zones au regard des principes de l'article L. 121-1 (équilibre, préservation de l'environnement, mixité sociale et urbaine, etc.) et des orientations des documents hiérarchiquement supérieurs (directive territoriale d'aménagement, schéma de cohérence territoriale, etc.). Il motive les atteintes au droit de propriété (limitations apportées par le règlement à l'utilisation du sol, interdictions de construire dans les périmètres susceptibles d'accueillir un projet d'aménagement global). En cas de révision ou de modification, il justifie les changements apportés.

Le rapport de présentation évolue peu. Il constitue toujours l'exposé des motifs et reste sans portée normative propre. On peut penser que la jurisprudence relative au rapport de présentation du POS est transposable au PLU. Ainsi l'absence ou l'insuffisance de certains éléments pourra entraîner l'annulation ou la déclaration d'illégalité du PLU.

2- Le projet d'aménagement et de développement durable (article R. 123-3)

Le projet d'aménagement et de développement durable constitue la véritable innovation et donne sa dimension opérationnelle au PLU.

Il définit les orientations d'aménagement et d'urbanisme retenues, notamment en vue de favoriser le renouvellement urbain et de préserver la qualité architecturale et l'environnement.

Il peut préciser :

- les mesures de nature à préserver les centres villes et les centres de quartiers, les développer ou en créer de nouveaux ;
- les actions et opérations relatives à la restructuration ou à la réhabilitation d'îlots, de quartiers ou de secteurs, les interventions destinées à lutter contre l'insalubrité et à restructurer, restaurer ou réhabiliter des îlots ou des immeubles ;
- les caractéristiques et le traitement des rues, sentiers piétonniers et pistes cyclables et des espaces et ouvrages publics à conserver, à modifier ou à créer ;
- les actions et opérations d'aménagement de nature à assurer la sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers ;
- les conditions d'aménagement des entrées de ville ;
- les mesures de nature à assurer la préservation des paysages.

Les orientations retenues doivent respecter les principes des articles L. 110 et L. 121-1. Le PADD doit donc répondre aux objectifs de mixité, d'équilibre et d'utilisation économe de l'espace.

En vertu de l'article R. 123-1, les orientations, prescriptions et documents graphiques du PADD sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan.

3- Le règlement

Le règlement fixe les dispositions générales et les servitudes d'utilisation et d'occupation des sols applicables dans les différentes zones.

Avec le PADD, le règlement constitue la pièce essentielle du PLU. Ses prescriptions et documents graphiques sont opposables.

a/ Le zonage

Le règlement doit délimiter les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles et les zones naturelles et forestières.

Comme dans les POS, les *zones urbaines* sont dites "*zones U*". Elles couvrent les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont la capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter.

Une circulaire du 2 mars 1978 a apporté un certain nombre de précisions sur la notion d'équipements publics. Il faut entendre par équipements publics, les équipements d'infrastructure (voies publiques, réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement) ainsi que les équipements de superstructure indispensables à la vie des habitants. Lesdits équipements sont présumés en cours de réalisation lorsque la collectivité est en mesure de préciser les délais d'exécution, qu'elle ait ou non commencé.

Les zones urbaines peuvent couvrir des zones de type centre urbain, des zones à dominante d'habitat ou d'activités économiques et des zones spécialisées (zones portuaires par exemple).

Les terrains classés en zone U sont en principe constructibles. Toutefois, certains espaces peuvent être inconstructibles comme les espaces boisés classés ou les terrains cultivés à protéger.

Dans les zones urbaines, le PLU peut :

- déterminer un périmètre dans lequel seront interdites les constructions d'une superficie supérieure à un seuil défini dans le règlement, durant un délai maximum de 5 ans dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global (art. L. 123-2 a) ;
- réserver des emplacements en vue de la réalisation de programmes de logements afin de répondre à l'objectif de mixité sociale (art. L. 123-2 b) ;
- réserver des emplacements pour la création ou la modification des voies et ouvrages publics, des installations d'intérêt général et des espaces verts (art. L. 123-2 c).

Les *zones à urbaniser* sont désormais appelées "*zones AU*" et plus "NA" et n'entrent plus dans la catégorie des zones naturelles. Peuvent être classés en zone AU, les secteurs à caractère naturel destinés à être ouverts à l'urbanisation. Le principe de la distinction entre les zones NA strictes, qui ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation qu'après modification ou révision du PLU, et les zones à règlement alternatif, qui peuvent accueillir des constructions au fur et à mesure de la réalisation des équipements ou dans le cadre d'une opération d'aménagement d'ensemble, demeure.

Les *zones agricoles* ou "*zones A*" et plus "NC" couvrent les secteurs équipés ou non, qui sont à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres. Dans ces zones, seules sont autorisées les installations et constructions nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole.

Les anciennes dispositions du code de l'urbanisme n'autorisaient que les constructions nécessaires aux exploitations et les bâtiments d'habitation liés à ces exploitations. Les notions de constructions et installations d'intérêt collectif risquent de donner lieu à des interprétations subjectives pouvant être sources de mitage.

Les *zones naturelles et forestières* sont dites "*zones N*". Ce zonage correspond aux secteurs équipés ou non, qui doivent être protégés en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espace naturel.

Les espaces où l'existence de risques ou de nuisances justifient que soient interdites ou soumises à conditions les constructions ne relèvent plus obligatoirement des zones naturelles, anciennement appelées zones ND, mais doivent être délimités sur les documents graphiques.

Les zones NB sont supprimées car, détournées de leur fonction initiale, elles encourageaient le mitage et l'étalement urbain.

b/ Les dispositions réglementaires

➤ Les règles encadrant la construction

Les règles sont pratiquement inchangées. La loi distingue un contenu obligatoire, délimitation des zones et règles d'implantation des constructions, et un contenu facultatif, auquel le RNU se substitue.

L'art. 15 du règlement concernant le dépassement de COS a été supprimé.

Art. R. 123-9 — le règlement peut comprendre tout ou partie des règles suivantes :

- 1° Les occupations et utilisations du sol interdites ;
- 2° Les occupations et utilisations du sol soumises à des conditions particulières ;
- 3° Les conditions de desserte des terrains par les voies publiques ou privées et d'accès aux voies ouvertes au public ;
- 4° Les conditions de desserte des terrains par les réseaux publics d'eau, d'électricité et d'assainissement, ainsi que, dans les zones relevant de l'assainissement non collectif délimitées en application de l'article L. 2224-10 du code général des collectivités territoriales, les conditions de réalisation d'un assainissement individuel ;
- 5° La superficie minimale des terrains constructibles, lorsque cette règle est justifiée par des contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif ;
- 6° L'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques ;
- 7° L'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives ;
- 8° L'implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété ;
- 9° L'emprise au sol des constructions ;
- 10° La hauteur maximale des constructions ;
- 11° L'aspect extérieur des constructions et l'aménagement de leurs abords ainsi que, éventuellement, les prescriptions de nature à assurer la protection des éléments de paysage, des quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger mentionnés au i de l'article R. 123-11 ;
- 12° Les obligations imposées aux constructeurs en matière de réalisation d'aires de stationnement ;
- 13° Les obligations imposées aux constructeurs en matière de réalisation d'espaces libres, d'aires de jeux et de loisirs, et de plantations ;
- 14° Le coefficient d'occupation du sol défini par l'article R. 123-10.

Lorsque le plan de déplacements urbains a délimité, en application de l'article 28-1-2 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 modifiée, des périmètres à l'intérieur desquels les conditions de desserte par les transports publics réguliers permettent de réduire ou de supprimer les obligations imposées en matière de réalisation d'aires de stationnement, notamment lors de la construction d'immeubles de bureaux, le plan local d'urbanisme respecte ces limitations et, le cas échéant, fixe un nombre maximum d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments à un usage autre que d'habitation.

Dans les secteurs mentionnés au troisième alinéa de l'article R. 123-8, le règlement prévoit les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions permettant d'assurer l'insertion de ces constructions dans l'environnement et compatibles avec le maintien du caractère naturel de la zone.

Les règles édictées dans le présent article peuvent être différentes, dans une même zone, selon que les constructions sont destinées à l'habitation, à l'hébergement hôtelier, aux bureaux, au commerce, à l'artisanat, à l'industrie, à l'exploitation agricole ou forestière ou à la fonction d'entrepôt. En outre, des règles particulières peuvent être applicables aux constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif.

Les règles mentionnées aux 6° et 7° relatives à l'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques et par rapport aux limites séparatives, qui ne sont pas fixées dans le règlement, doivent figurer dans les documents graphiques.

➤ Un contenu plus opérationnel

La réalisation de programmes d'aménagement dans le cadre de la ZAC (procédure de création et de réalisation) a été maintenue par la loi, mais le PAZ a été supprimé. Le contenu du PLU a donc été adapté pour reprendre les dispositions de ce document.

Ainsi, dans le cadre des ZAC, le PLU précise :

- les caractéristiques et la localisation des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer ;
- la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts.

Il peut également définir la SHON constructible par îlot.

Afin de réaliser et d'adapter les programmes de ZAC, le PLU peut faire l'objet de révisions partielles sur les territoires concernés.

Rappelons que le sursis à statuer peut toujours être opposé, notamment lors de l'élaboration et de la révision du PLU, dans les périmètres de ZAC et les périmètres d'implantation d'une opération d'aménagement, afin de ne pas compromettre ou rendre plus onéreuse la réalisation du projet.

4- Les documents cartographiques

➤ Les documents graphiques délimitent les zones U, AU, A et N.

Dans les zones U, ils font apparaître :

- les terrains cultivés à protéger ;
- les périmètres d'étude de l'article L.123-2 avec mention de la surface maximum pouvant être construite et de la date d'expiration de la servitude ;
- les emplacements réservés en vue de la réalisation de logements.

Dans les zones U et AU, ils délimitent les secteurs de plan de masse.

Dans les zones N, ils font apparaître les secteurs où le transfert de COS est possible.

➤ L'article R. 123-11 énonce la liste des éléments devant être cartographiés. Il s'agit des espaces boisés classés, des zones à risques, des secteurs à protéger en raison de la richesse du sous-sol, des emplacements réservés aux voies, ouvrages publics, installations d'intérêt général et espaces verts, etc.

Art. R. 123-11. - Les zones U, AU, A et N sont délimitées sur un ou plusieurs documents graphiques.

Les documents graphiques font, en outre, apparaître s'il y a lieu :

- a) Les espaces boisés classés définis à l'article L. 130-1 ;
- b) Les secteurs où les nécessités du fonctionnement des services publics, de l'hygiène, de la protection contre les nuisances et de la préservation des ressources naturelles ou l'existence de risques naturels, tels qu'inondations, incendies de forêt, érosion, affaissements, éboulements, avalanches, ou de risques technologiques justifient que soient interdites ou soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols ;
- c) Les secteurs protégés en raison de la richesse du sol ou du sous-sol, dans lesquels les constructions et installations nécessaires à la mise en valeur de ces ressources naturelles sont autorisées ;
- d) Les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général et aux espaces verts, en précisant leur destination et les collectivités, services et organismes publics bénéficiaires ;
- e) Les secteurs dans lesquels, pour des motifs d'urbanisme ou d'architecture, la reconstruction sur place ou l'aménagement de bâtiments existants peut être imposé ou autorisé avec une densité au plus égale à celle qui existait antérieurement, nonobstant le ou les coefficients d'occupation du sol fixés pour la zone ou le secteur ;
- f) Les secteurs dans lesquels la délivrance du permis de construire peut être subordonnée à la démolition de tout ou partie des bâtiments existants sur le terrain où l'implantation de la construction est envisagée ;
- g) Les périmètres, tels que délimités par le plan de déplacements urbains en application de l'article 28-1-2 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 modifiée, à l'intérieur desquels les conditions de desserte par les transports publics réguliers permettent de réduire ou de supprimer les obligations imposées en matière de réalisation d'aires de stationnement, notamment lors de la construction d'immeubles de bureaux, ou à l'intérieur desquels le plan local d'urbanisme fixe un nombre maximum d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments à usage autre que d'habitation ;
- h) Les éléments de paysage, les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique, et notamment les secteurs dans lesquels la démolition des immeubles est subordonnée à la délivrance d'un permis de démolir ;
- i) Les zones qui sont ou peuvent être aménagées en vue de la pratique du ski et les secteurs réservés aux remontées mécaniques en indiquant, le cas échéant, les équipements et aménagements susceptibles d'y être prévus.

Les documents graphiques peuvent également faire apparaître des règles d'implantation des constructions dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article R. 123-9.

5- Les annexes

Le décret d'application du 27 mars 2001 dresse une liste exhaustive des documents devant figurer dans les annexes du PLU.

Art. R. 123-13. - Les annexes indiquent, à titre d'information, sur un ou plusieurs documents graphiques, s'il y a lieu :

1° Les secteurs sauvegardés, délimités en application des articles L. 313-1 et suivants ;

2° Les zones d'aménagement concerté ;

3° Les zones de préemption délimitées en application de l'article L. 142-1 dans sa rédaction antérieure à la loi no 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement et de l'article L. 142-3 dans sa rédaction issue de la même loi ;

4° Les périmètres à l'intérieur desquels s'applique le droit de préemption urbain défini par les articles L. 211-1 et suivants, ainsi que les périmètres provisoires ou définitifs des zones d'aménagement différé ;

5° Les zones délimitées en application de l'article L. 430-1 à l'intérieur desquelles s'appliquent les dispositions relatives au permis de démolir prévues aux articles L. 430-2 et suivants ;

6° Les périmètres de développement prioritaires délimités en application de la loi no 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur ;

7° Les périmètres d'interdiction ou de réglementation des plantations et semis d'essences forestières, les périmètres d'actions forestières et les périmètres de zones dégradées à faible taux de boisement, délimités en application des 1°, 2° et 3° de l'article L. 126-1 du code rural ;

8° Les périmètres miniers définis en application des titres II, III et V du livre Ier du code minier ;

9° Les périmètres de zones spéciales de recherche et d'exploitation de carrières et des zones d'exploitation et d'aménagement coordonné de carrières, délimités en application des articles 109 et 109-1 du code minier ;

10° Le périmètre des zones délimitées en application de l'article L. 111-5-2 à l'intérieur desquelles certaines divisions foncières sont soumises à déclaration préalable ;

11° Les périmètres à l'intérieur desquels l'autorité compétente peut surseoir à statuer sur les demandes d'autorisation en application de l'article L. 111-10 ;

12° Le périmètre des secteurs dans lesquels un programme d'aménagement d'ensemble a été approuvé en application de l'article L. 332-9 ;

13° Le périmètre des secteurs situés au voisinage des infrastructures de transports terrestres, dans lesquels des prescriptions d'isolement acoustique ont été édictées en application de l'article L. 571-10 du code de l'environnement.

Art. R. 123-14. - Les annexes comprennent à titre informatif également :

1° Les servitudes d'utilité publique soumises aux dispositions de l'article L. 126-1 ainsi que les bois ou forêts soumis au régime forestier ;

2° La liste des lotissements dont les règles d'urbanisme ont été maintenues en application du deuxième alinéa de l'article L. 315-2-1 ;

3° Les schémas des réseaux d'eau et d'assainissement et des systèmes d'élimination des déchets, existants ou en cours de réalisation, en précisant les emplacements retenus pour le captage, le traitement et le stockage des eaux destinées à la consommation, les stations d'épuration des eaux usées et le stockage et le traitement des déchets ;

4° Le plan d'exposition au bruit des aérodromes, établi en application des articles L. 147-1 à L. 147-6 ;

5° D'une part, les prescriptions d'isolement acoustique édictées, en application des articles L. 571-9 et L. 571-10 du code de l'environnement, dans les secteurs qui, situés au voisinage des infrastructures de transports terrestres, sont affectés par le bruit et, d'autre part, la référence des arrêtés préfectoraux correspondants et l'indication des lieux où ils peuvent être consultés ;

6° Les actes instituant des zones de publicité restreinte et des zones de publicité élargie, en application des articles L. 581-10 à L. 581-14 du code de l'environnement ;

7° Les dispositions d'un projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles rendues opposables en application de l'article L. 562-2 du code de l'environnement et les dispositions d'un projet de plan de prévention des risques miniers établi en application de l'article 94 du code minier ;

8° Les zones agricoles protégées délimitées en application de l'article L. 112-2 du code rural.

IV- La place du plan local d'urbanisme dans la hiérarchie des normes

Afin d'assurer la cohérence des politiques sectorielles d'urbanisme et d'aménagement, la loi SRU a renforcé les liens entre les documents d'urbanisme et les programmes locaux de l'habitat (PLH), plans de déplacement urbain (PDU), schémas de développement commercial (SDEC), etc.

1- La compatibilité du PLU

On entend par compatibilité le fait de respecter les principes directeurs fondamentaux du document hiérarchiquement supérieur. Il ne doit pas y avoir de contrariété majeure mais le PLU peut adapter les principes aux circonstances et à la géographie locales. Par exemple, si un SCOT retient le principe de contournement routier d'un centre bourg, le PLU doit permettre de le mettre en œuvre, mais peut retenir un autre tracé.

Le PLU doit être compatible avec le SCOT, comme le POS devait être compatible avec le SD. En l'absence de SD ou de SCOT, le PLU doit être compatible avec le SDRIF ou la DTA. Ce rapport dit de compatibilité limitée au document d'urbanisme immédiatement supérieur n'a pas changé. Ainsi que la compatibilité du PLU avec la charte de PNR.

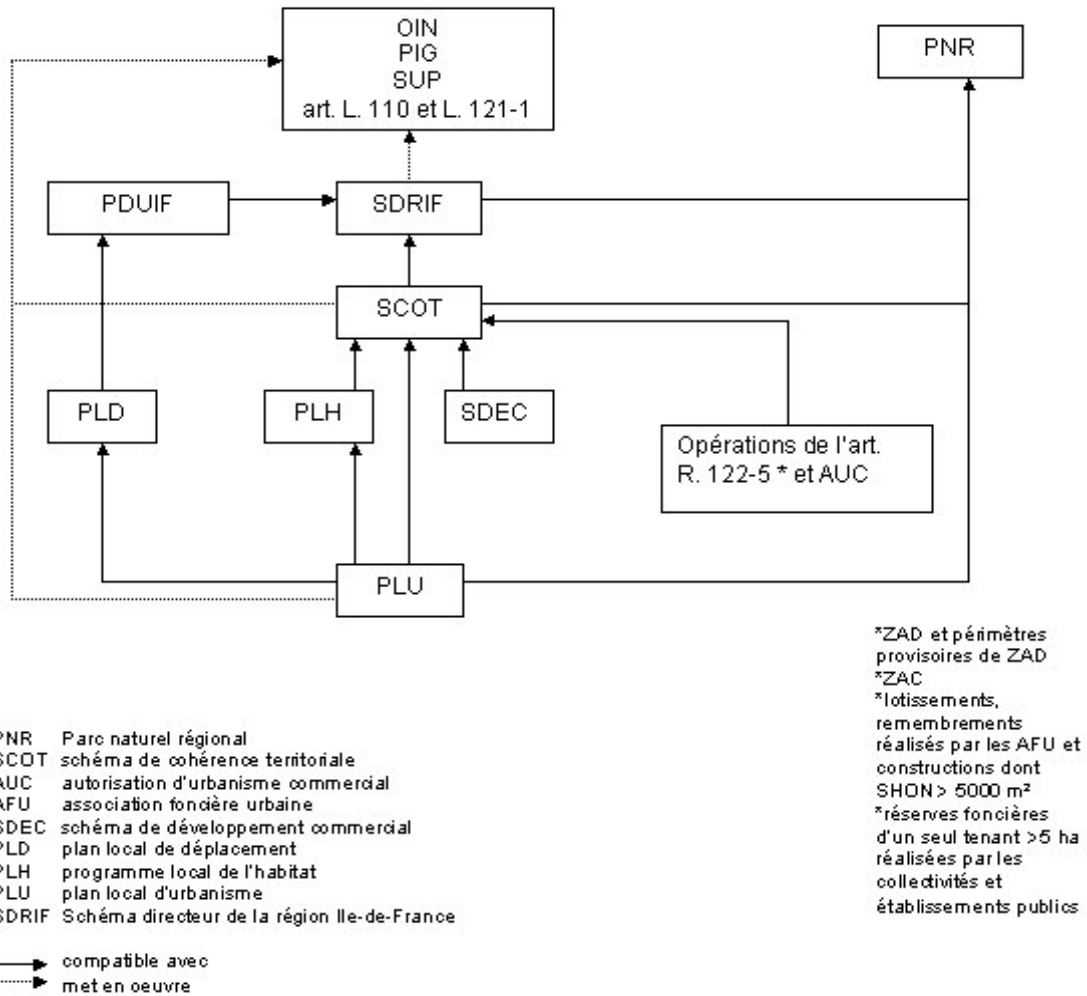
Mais alors que le POS devait simplement prendre en considération ou tenir compte des politiques thématiques, le PLU doit désormais être compatible avec le PLH et le PDU.

Il est à noter que le rapport de présentation du PLU n'a plus à justifier de la compatibilité de ses dispositions avec les normes supracommunales, cette obligation étant souvent motif à contentieux

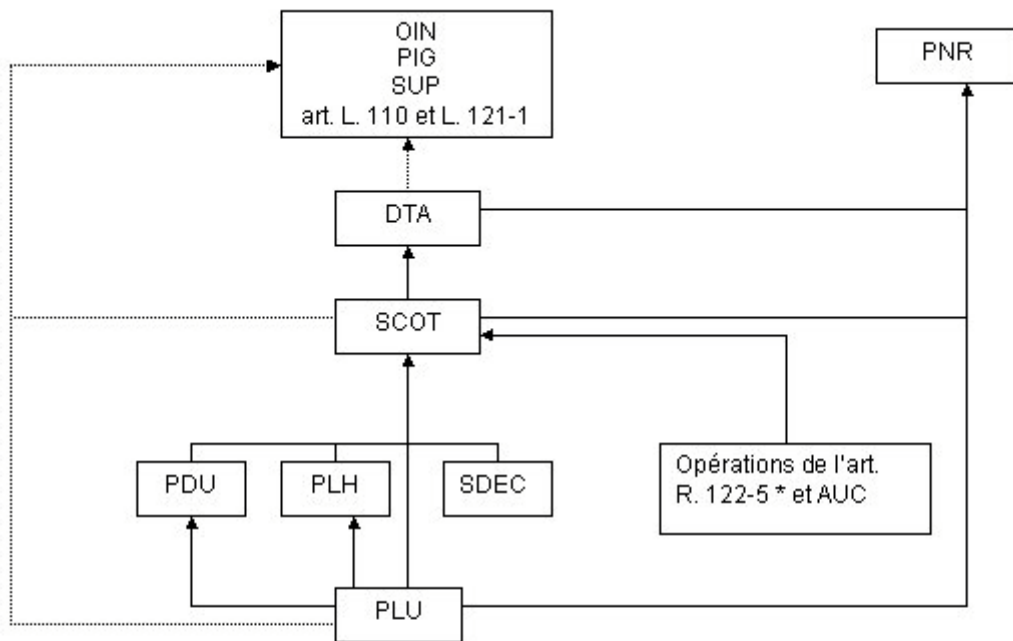
2- Le délai de mise en compatibilité

Lorsqu'un document hiérarchiquement supérieur est approuvé après l'entrée en vigueur du PLU et que ce dernier n'est pas compatible, il doit être révisé dans un délai de trois ans pour être mis en compatibilité.

Liens de compatibilité entre le PLU et les documents de planification hiérarchiquement supérieurs en Ile-de-France



Liens de compatibilité entre le PLU et les documents de planification hiérarchiquement supérieurs



PNR Parc naturel régional
 DTA directive territoriale d'aménagement
 SCOT schéma de cohérence territoriale
 AUC autorisation d'urbanisme commercial
 AFU association foncière urbaine
 SDEC schéma de développement commercial
 PLH programme local de l'habitat
 PLU plan local d'urbanisme

*ZAD et périmètres provisoires de ZAD
 *ZAC
 *lotissements, remembrements réalisés par les AFU et constructions dont SHON > 5000 m²
 *réserves foncières d'un seul tenant > 5 ha réalisées par les collectivités et établissements publics

— compatible avec
 - - - met en oeuvre

Glossaire

Le plan local d'urbanisme - J-P. Lebreton
Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat 2001- Dalloz
(Actes du colloque national du GRIDAUH-Orléans, janvier 2001)

CA	: communauté d'agglomération
CC	: communauté de communes
CU	: communauté urbaine
CU	: code de l'urbanisme
CPER	: Contrat de plan Etat-Région
DDE	: Direction Départementale de l'Équipement
DIA	: déclaration d'intention d'aliéner
DPU	: droit de préemption urbain
DPUR	: droit de préemption urbain renforcé
DRE	: Direction Régionale de l'Équipement
DTA	: directive territoriale d'aménagement
PADD	: plan d'aménagement et de développement durable
EPCI	: établissement public de coopération intercommunale
PAC	: porter à connaissance
PAZ	: plan d'aménagement de zone
PDU	: plan de déplacements urbains
PDUIF	: Plan de déplacements urbains d'Île-de-France
PLD	: plan local de déplacements
PLH	: programme local de l'habitat
PLU	: plan local d'urbanisme
PNR	: parc naturel régional
POS	: plan d'occupation des sols
PPA	: personnes publiques associées
SAN	: syndicat d'agglomération nouvelle
SCOT	: schéma de cohérence territoriale
SDEC	: schéma de développement de l'équipement commercial
SDEC	: schéma de développement de l'espace communautaire
SD	: schéma directeur
SDRIF	: Schéma directeur de la Région Île-de-France
SEM	: société d'économie mixte
SIEP	: syndicat intercommunal d'étude et de programmation
SRU (loi)	: loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains
SSC	: schémas de services collectifs
ZAC	: zone d'aménagement concerté
ZAD	: zone d'aménagement différé

LA LOI SRU

Le plan local d'urbanisme ⁽¹⁾

JEAN-PIERRE LEBRETON

*Professeur à l'université Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines,
Directeur de recherche au GRIDAUH*

L'assemblée nationale et le Sénat eurent des appréciations divergentes sur l'opportunité de changer la dénomination du document de base de la planification urbaine, à laquelle le gouvernement attachait beaucoup de prix. En revanche, un assez large accord entourait le contenu d'une réforme marquée par de louables ambitions ; elle est inspirée par la recherche de la cohérence : à la fois la cohérence dont le nouveau plan local d'urbanisme doit être le cadre, en définissant une véritable politique d'aménagement du territoire communal (I), également la cohérence des choix globaux et sectoriels ; de l'agglomération dans laquelle le plan doit s'inscrire (II) ; la démocratie locale devrait gagner d'une meilleure association de la population à la détermination des orientations locales et d'un progrès dans la lisibilité du plan, auquel a été, en outre, appliquée une recherche de simplification des procédures, destinée à le rendre plus maniable et moins sujet aux déboires juridiques d'un contentieux vétilleux (III)⁽²⁾.

I. UNE VISION GLOBALE DE L'ORGANISATION DU TERRITOIRE COMMUNAL

Il a été reproché au POS d'être un document à l'horizon étriqué, envisageant l'urbanisme au travers d'une simple police de l'occupation du sol, et au champ rétréci, puisque lui échappaient les portions de territoire couvertes par des ZAC dotées de PAZ. On a pu s'accommoder d'une telle situation tout le temps que les aménageurs se préoccupaient principalement de fabriquer des morceaux de tissu urbain, spécialement en périphérie d'agglomération. Ce n'est plus le cas aujourd'hui où l'attention portée à la reconstruction de la ville sur elle-même induit des actions plus fines, diversifiées au regard des modes opératoires et dispersées dans la localité, s'inscrivant dans une vision globale du devenir du territoire communal.

Au cours des dernières années, ces préoccupations ont amené certaines communes à concevoir des «POS qualitatifs»⁽³⁾, affinant la réglementation des sols et veillant, au travers du rapport de présentation, à situer le plan dans le cadre des politiques d'intervention sur l'espace communal. Une volonté, ressortant du projet de loi et fortement relayée par les parlementaires des deux chambres, a conduit à un double enrichissement du plan consistant d'une part à définir un projet global pour le territoire communal et à élargir le champ de la réglementation, qui concourt à la mise en œuvre de ce projet, en y incluant les espaces intéressés par des opérations d'aménagement, projetées ou décidées ; ainsi la frontière qui séparait urbanisme réglementaire et urbanisme opérationnel, devenue perméable depuis la loi aménagement du 18 juillet 1985, est aujourd'hui effacée.

A. L'expression d'un projet urbain

La lecture de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, avant et après la réforme, convainc de l'ampleur du changement. L'ancienne rédaction présentait d'emblée le POS comme un instrument de réglementation de l'occupation du sol. Le PLU conserve cette fonction, mais elle est envisagée seulement à partir du quatrième alinéa de l'article ; les trois premiers alinéas font apparaître que la détermination de règles est précédée de la définition du projet global d'urbanisme et d'aménagement communal.

⁽¹⁾ Ce rapport reprend l'article publié avec Henri Jacquot dans le dossier de l'*AJDA* du 20 janvier 2001 consacré à la loi SRU sous le titre La refonte de la planification urbaine.

⁽²⁾ Pour une critique de la réforme, v. J.-P. Demouveau, La planification urbaine entre la police et le contrat, *Etudes foncières* n° 86, printemps 2000, p. 18 et s.

⁽³⁾ Sur la question cf A. Lanza, La place et le rôle du juriste dans l'élaboration d'un POS qualitatif, *Petites affiches* 18 juill. 1997, p. 4-7 ; H. Charles, Urbanisme de qualité et POS, *Cah. Jur.* Oct. 1998, p. 13 ; R. Trapitzine, Un projet urbain doit précéder le plan d'occupation des sols, *Etudes foncières* n° 80, Oct. 1998, p. 39.

Pour permettre la définition d'un projet global, «les plans locaux d'urbanisme couvrent l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes»⁽⁴⁾. Ainsi la relation entre le plan et le territoire s'infléchit ; ce territoire n'est plus seulement, comme dans le cas du POS, un simple élément du champ d'application, qui pouvait porter seulement sur un quartier⁽⁵⁾ dans le cas du plan local d'urbanisme, le territoire devient l'objet même d'un projet et, à ce titre, ne saurait être amputé⁽⁶⁾.

Les éléments de la vision globale du territoire qui, dans le cas du POS, relevaient du rapport de présentation régi par des dispositions réglementaires du code de l'urbanisme, sont hissés aujourd'hui dans la partie législative et font l'objet des deux premiers alinéas de l'article L. 123-1. Le «diagnostic», prévu par le premier alinéa, dresse un état des lieux couverts par le plan et, à ce titre, remplit une fonction informative. Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), qu'envisage le deuxième alinéa, lui, est une innovation ; il ne s'agit plus seulement, comme pour le rapport de présentation du POS, de rendre compte du parti d'urbanisme qui sous-tend et justifie les prescriptions réglementaires du plan, mais d'exposer le projet urbain, que la réglementation du PLU concourt, aux côtés d'autres instruments, à mettre en œuvre. Il lui appartient :

- de «caractériser les îlots, quartiers ou secteurs à restructurer ou réhabiliter, identifier les espaces ayant une fonction de centralité existants, à créer ou à développer», et ainsi d'exprimer une vision stratégique de l'aménagement local,
- de «prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre», et ainsi de dessiner un programme d'action.

Le juriste n'est pas seulement conduit à s'interroger sur la prodigalité terminologique de la loi qui envisage la «fonction de centralité», la «restructuration», la «réhabilitation» et le «renouvellement urbain». Il devra également et surtout évaluer la place de cette pièce du plan qui paraît avoir une dimension normative. Si c'est bien le cas, les prévisions et règles relatives à l'organisation de l'espace, que la loi d'orientation foncière s'était efforcée de séparer entre schéma directeur et POS, se côtoieraient dans le plan local d'urbanisme ; il en résulterait alors de multiples interrogations : notamment au sujet du degré d'opposabilité des prévisions qu'elles entretiennent avec les prescriptions réglementaires du plan.

B. La réglementation de l'occupation du sol

En ce qui concerne les règles dont il est la source, le PLU conserve l'architecture générale du POS - faite d'un zonage, de l'énoncé de prescription par un règlement et des servitudes particulières - à laquelle sont apportées des retouches ; la principale nouveauté tient à ce qu'il appartient désormais au plan d'énoncer des mesures de sauvegarde dans l'attente d'une opération d'aménagement et de fixer les règles d'occupation du sol applicables dans les ZAC.

1° Les retouches apportées aux prescriptions de l'article L. 123-1

La première retouche intéresse le zonage qui, désormais, distingue entre «les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger» (nouvel art. L. 123-1, 5^e al.). Il paraît bien en résulter une séparation plus rigoureuse qu'auparavant entre les premières, où les constructions peuvent être autorisées, et les secondes où, en raison de l'objectif de protection, les constructions devraient être interdites, sous réserve d'exceptions ; aussi la zone NB, justement critiquée en ce qu'elle organise le mitage de l'espace naturel, devrait-elle logiquement disparaître.

Une seconde retouche intéresse la distinction, figurant dans l'ancienne rédaction de l'article L. 123-1, entre des prescriptions obligatoires et facultatives du règlement ; le projet de loi avait entendu accorder toute liberté à l'auteur du plan dans le choix des prescriptions ; les parlementaires s'en sont émus ; finalement la loi n'impose plus, objectif de mixité urbaine oblige, de «déterminer l'affectation des sols selon l'usage principal qui doit en être fait ou la nature des activités dominantes qui peuvent y être

⁽⁴⁾ Une seule exception est apportée à la couverture de la totalité du territoire communal : elle intéresse les parties de ce territoire couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur.

⁽⁵⁾ Ce qu'un certain nombre de communes littorales n'ont pas manqué de faire.

⁽⁶⁾ Le troisième § de l'article L. 123-1 envisage les cas où le plan pourrait ne plus couvrir la totalité du territoire communal et applique un traitement approprié destiné à rétablir la couverture de la totalité du territoire (en cas d'annulation partielle du plan) ou à la préserver (en cas de modification des limites communales).

exercées», mais elle exige toujours de «définir, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions».

L'arsenal des outils de réglementation est conservé, à quelques éléments près :

- Les règles relatives à l'aspect extérieur des constructions doivent satisfaire l'objectif de «contribuer» à la qualité architecturale et à l'insertion harmonieuse des constructions dans le milieu environnant» (art. L. 123-1, 4°).
- Les possibilités de réglementation antérieures subissent quelques amputations : dans l'ambiance actuelle favorable à la densification, une superficie minimale pour les terrains constructibles ne peut plus être exigée que si elle est justifiée par des contraintes techniques de dispositifs d'assainissement autonome ; est supprimée la possibilité, introduite par la loi d'orientation pour la ville, de localiser des zones où peuvent être délivrées des autorisations d'urbanisme commercial ; il en avait été fait une application, semble-t-il, fort limitée.
- Les parlementaires ont obtenu que des COS puissent toujours être fixés dans les zones urbaines⁽⁷⁾, alors que le gouvernement avait envisagé de les permettre dans ces zones seulement pour différencier les destinations des constructions ; en revanche, si la possibilité de fixer des COS est maintenue, le dispositif de l'article L. 111-5 du code de l'urbanisme, conçu pour assurer le respect du COS en cas de division d'un terrain bâti, est supprimé pour des motifs qui n'apparaissent pas clairement.
- Enfin, les parlementaires ont envisagé d'introduire de nouveaux instruments de réglementation, mais sans succès : l'un - la détermination de règles applicables à la signalétique et à la publicité - a finalement été écarté ; l'autre - la soumission à autorisation des changements de destination de locaux commerciaux et artisanaux, dans les villes de Paris, Lyon et Marseille - n'a pas franchi l'épreuve du contrôle de constitutionnalité.

2° Les prescriptions particulières à la préparation des opérations d'aménagement et aux ZAC

La panoplie des instruments de réglementation devait être complétée pour satisfaire la volonté, d'une part de faire du PLU le cadre de l'ensemble des processus affectant le territoire communal, d'autre part de favoriser l'intervention publique dans le tissu urbain existant, pour mettre en œuvre les objectifs de mixité sociale et de renouvellement urbain. C'est ce à quoi s'emploient les articles L. 123-2 et L. 123-3.

L'article L. 123-2 permet, à l'intérieur des zones urbaines, de créer trois servitudes en contrepartie desquelles les propriétaires disposent d'un droit de délaissement de leur terrain, dont le régime, aligné sur celui des emplacements réservés, figure aux nouveaux articles L. 230-1 et suivants :

- La première de ces servitudes consiste dans la détermination de périmètres «pour une durée au plus de cinq ans dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global» ; à l'intérieur de ce périmètre, les constructions et installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement sont interdites.
- La seconde servitude permet de «réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements».
- La troisième intéresse, semble-t-il, des projets relevant normalement de la servitude d'emplacement réservé, mais dont la localisation et les caractéristiques ne sont pas encore fixées ; le texte précise que la servitude «indique» la localisation et les caractéristiques envisagées, mais reste muet sur les sujétions qu'elle fait peser sur le terrain grevé.

La mission assignée au PLU de régir l'ensemble du territoire communal a pour effet que les possibilités dérogatoires jusqu'alors ménagées en faveur des ZAC sont supprimées. Aussi les possibilités de fixer des règles adaptées à ces opérations, qui étaient reconnues au PAZ par les articles R. 311-10-1 et suivants, sont-elles «importées» dans le droit du PLU. Le nouvel article L. 123-3 permet donc au plan de déterminer la densité constructible par des SHON par îlot ; et il prévoit que le plan doit préciser «la localisation et les caractéristiques des espaces publics» (et non plus seulement des voies) et «la localisation prévue pour les ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts».

⁽⁷⁾ En outre, comme le prévoyait le projet de loi, des COS peuvent toujours être fixés dans les « zones à urbaniser » ainsi que dans les « zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages et de leurs écosystèmes » ou s'appliquent des transferts de constructibilité (art. L. 123-1, 13°) ; en revanche, il ne sera plus possible de dépasser les possibilités de construire prévues par un COS, en dehors d'adaptations mineures.

II. L'INSCRIPTION DU PLAN DANS L'ORDRE JURIDIQUE

Des retouches sont apportées aux liens de dépendance normative du plan : l'arrimage de ce dernier aux choix d'organisation de l'espace intercommunal est renforcé (A) et la portée des normes hiérarchiquement supérieures fait l'objet d'un aménagement supplémentaire (B).

A. Les normes hiérarchiquement supérieures au PLU

Aux normes et documents avec lequel le PLU doit être compatible en application de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme (dispositions nationales d'urbanisme, DTA et Scot), le nouvel article L. 123-1 ajoute le programme local de l'habitat et le plan de déplacements urbains qui, auparavant, devaient seulement être «pris en considération» ; il mentionne également la charte de parc naturel régional, mais il ne s'agit pas là d'une nouveauté : l'obligation de compatibilité avec ce document avait été introduite par loi du 8 janvier 1993 relative à la protection et à la mise en valeur des paysages⁽⁸⁾.

En revanche, ne sont plus prévus, comme dans l'ancien article L. 123-1, le «respect des dispositions nécessaires à la mise en œuvre des PIG», ni celui des servitudes d'utilité publique :

- La suppression du premier doit être approuvée. Le PIG a initialement été conçu comme un élément de procédures destinées à assurer l'harmonisation des choix des collectivités publiques relatifs à l'occupation du sol, dans le cadre desquelles le contenu du projet et ses modalités de mise en œuvre devaient pouvoir être «discutés et précisés tout au long de l'élaboration associée» du plan, voire être «reconsidérés»⁽⁹⁾. En imposant au POS une obligation proche de la soumission hiérarchique, l'article L. 123-1, dans sa rédaction antérieure à la loi SRU, réduisait cette marge de discussion ; il ne s'agissait plus alors pour la commune, comme le relève incidemment un arrêt, que d'assurer «la mise en conformité du (plan) au projet»⁽¹⁰⁾.

- La suppression du respect des servitudes d'utilité publique suscite quelques réserves. Certes, ces servitudes conservent leurs effets propres sur les autorisations d'urbanisme, comme le permis de construire (v. par exemple c. urb., art. L. 421-3) et le plan local d'urbanisme demeure tenu d'en donner information (c. urb., art. L. 126-1). Mais s'il va sans dire que la commune a tout intérêt à veiller à l'adéquation de son PLU avec ces servitudes, n'aurait-il pas été préférable de continuer à prescrire cette adéquation, pour éviter des contradictions toujours possibles, atteignant la compréhension de l'état du droit, d'autant que certaines de ces servitudes ont été conçues pour être intégrées par le plan (c'est le cas par exemple de celles qui, comme les plans de prévention des risques naturels prévisibles, comportent un véritable zonage) ?

B. Les aménagements de la subordination normative

La compatibilité limitée est un premier aménagement de la subordination du plan, introduit par une loi du 4 février 1995 et conservé par la réforme ; elle s'applique aux documents et normes d'urbanisme envisagés par l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme⁽¹¹⁾. Un second aménagement est introduit, consistant à ménager au PLU un délai de trois ans pour se mettre en compatibilité avec un Scot, une charte de PNR, un PDU, un PLH ou un schéma de mise en valeur de la mer. Il s'agit là d'une solution réaliste sans laquelle le PLU deviendrait illégal dès l'approbation des documents en question, avec des conséquences perturbantes pour la gestion des sols, révélées par la jurisprudence récente⁽¹²⁾. Mais outre que le délai de trois ans pendant lequel le plan pourra légalement ne pas respecter le document supérieur peut paraître bien long, on peut regretter que l'application de l'aménagement n'ait pas été étendu à d'autres documents tels que les DTA et les schémas régionaux.

Pour ce qui a trait à l'opposabilité du PLU, la loi a fait le choix de la continuité ; l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme avant et après la réforme, comporte la même liste des opérations soumises, à cette

⁽⁸⁾ Un amendement, ne s'inscrivant pas précisément dans la recherche, a été adopté (art. 1 B de la loi) aux termes duquel le PLU devait également être compatible avec une charte de pays, dans certains cas (il faut que le pays comporte des territoires soumis à de fortes pressions urbaines et qu'il ne soit pas compris dans un périmètre de Scot) et sous certaines conditions (les communes membres du pays doivent décider que la charte comprendrait des dispositions relevant normalement d'un Scot et il faut que la charte soit soumise à une enquête publique avant son approbation).

⁽⁹⁾ Circ. 27 juin 1985 relative à l'application des dispositions du code de l'urbanisme relatives aux projets d'intérêt général en matière de documents locaux d'urbanisme (JO 3 août 1985).

⁽¹⁰⁾ CE 4 juill. 1997, Les Verts Ile-de-France, *BJDU* 4/97, p. 244, concl. J. Stahl ; *AFDUH* 1998, n° 204.

⁽¹¹⁾ Sur ce point, cf. première partie, A, supra.

⁽¹²⁾ CAA Paris plén. 18 mai 1999, C^{ne} de Clairefontaine-en-Yvelines, *BJDU* 4/99, p. 254, concl. Brigitte Phémolant.

différence près que l'opposabilité ne s'applique plus désormais qu'à des documents approuvés après enquête publique. L'opposabilité exclut toujours les dérogations autres que les adaptations mineures (art. L. 123-1, antépénultième §), obligeant les communes, pour de simples ajustements, rendus nécessaires par certaines opérations, à engager une procédure de modification.

III. LA RECHERCHE D'UN ALLÈGEMENT DES PROCÉDURES

Le plan local d'urbanisme hérite des procédures du POS, auxquelles il applique néanmoins un droit d'inventaire. Certains éléments font principalement l'objet d'une actualisation, pour tenir compte du nouveau cadre légal ; c'est le cas des pouvoirs dont dispose l'État, d'une part pour exiger les changements d'un plan en vigueur, rendus nécessaires par les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral ou par un PIG (c. urb., art. L. 123-14), et d'autre part pour prononcer la déclaration d'utilité publique d'une opération comportant mise en compatibilité du plan (c. tub., art. L. 123-16).

L'inventaire conduit à la suppression de deux dispositions qui ont été l'objet de vives critiques. L'une est l'application anticipée d'un plan en cours de révision, dont on sait les regrettables dérives auxquelles elle s'est souvent prêtée. L'autre est l'interdiction d'abroger le plan⁽¹³⁾ ; elle était un accroc au droit reconnu à l'administré, par un principe général du droit, de demander l'abrogation d'un acte réglementaire illégal ; et surtout, elle empêchait la commune de se défaire, avant l'aboutissement d'une procédure de révision, d'un plan dont l'illégalité résultait d'une décision juridictionnelle mais qui demeurait dans l'ordre juridique en dépit de son caractère inapplicable.

L'inventaire a surtout visé à faire la chasse aux lourdeurs d'une procédure peut-être trop méticuleuse qui retardait l'aboutissement des révisions du plan et qui, en cas d'erreur, exposait les communes à un contentieux chicanier aux conséquences disproportionnées au regard des manquements à la légalité. Les élus s'en étaient depuis longtemps émus ; après avoir retenu, par une loi du 9 février 1994, un remède symptomatique, consistant à limiter dans le temps la possibilité d'invoquer un vice de forme ou de procédure par la voie de l'exception d'illégalité, le législateur, aujourd'hui, s'emploie à traiter le problème à la source : il procède à un élagage dont l'ampleur pourra vraiment être mesurée au travers des nouvelles dispositions réglementaires du code, résultant d'un prochain décret en Conseil d'État. Mais cette recherche d'allègement n'a pas empêché quelques ajouts procéduraux, dictés principalement par un souci de renforcement démocratique.

A. La procédure d'élaboration ou de révision du plan local d'urbanisme

Les volontés de renforcer la démocratie et d'alléger la procédure se conjuguent dans le choix d'aligner, ou peu s'en faut, la procédure d'élaboration du plan sur celle de sa révision : est donc supprimée l'étape par laquelle le plan était rendu public et entré provisoirement en vigueur, avant l'enquête publique.

La procédure prévoit des exigences supplémentaires destinées à favoriser les débats du conseil municipal sur les enjeux du projet de plan et à élargir les possibilités d'intervention du public :

- La délibération qui prescrit la révision devra également en prévoir les objectifs (art. L. 123-13, 2° §) ; les orientations du projet d'aménagement et de développement durable devront faire l'objet d'un débat au sein du conseil municipal «au plus tard deux mois avant l'examen du projet de plan», avec la possibilité d'avancer ce débat qui pourra «avoir lieu lors de la mise en révision» (c. urb., art. L. 123-9).
- L'obligation de concertation préalable, cantonnée par la loi aménagement du 18 juillet 1985 à l'ouverture à l'urbanisation d'une zone d'urbanisation future, s'applique désormais à toute élaboration ou révision (art. L. 123-6, 1, §).

La recherche de simplification de la procédure a été appliquée au partenariat dans lequel baigne la mise au point du plan et où interviennent les personnes associées et celles qui sont seulement consultées.

L'association, dont sont bénéficiaires les personnes publiques visées à l'article L. 121-4 du code de l'urbanisme⁽¹⁴⁾, est désormais réglée directement par la loi ; elle comporte : une notification de la

⁽¹³⁾ La suppression de cette interdiction avait été proposée par le rapport du Conseil d'Etat, L'urbanisme. pour un droit plus efficace, p. 91.

⁽¹⁴⁾ A ces personnes mentionnées à l'article L. 121-4, il convient d'ajouter, le cas échéant, l'établissement public chargé du Scot.

délibération de prescription, une consultation sur le projet de plan⁽¹⁵⁾ et, entre les deux, une participation à la mise au point du projet de plan variant suivant qu'il s'agit de l'Etat ou d'un autre associé ; Pour le premier, l'article L. 123-7 du code de l'urbanisme prévoit de manière laconique : «À l'initiative du maire ou à la du préfet, les services de l'État sont associés à l'élaboration du plan local d'urbanisme» ; pour les seconds, l'article L. 123-8 indique que le président de la collectivité ou de l'organisme, ou son représentant «sont consultés à leur demande au cours de l'élaboration du projet peuvent demander à être consultés pendant la durée d'élaboration du projet de plan ; cette possibilité est également ouverte aux présidents des «établissements publics de coopération intercommunale voisins compétents», des syndicats et communautés d'agglomération nouvelle (nouvel art. L. 123-8, 2° al.) ;

- les communes voisines et les établissements publics de coopération intercommunale «directement intéressés » peuvent demander à être saisis pour avis du projet de plan arrêté par le conseil municipal (nouvel art. L. 123-9, 2° al.) ;

- les associations agréées «sont consultées, à leur demande, pour l'élaboration... des plans locaux d'urbanisme» (nouvel art. L. 121-6).

Si l'on ajoute que la commission de conciliation peut être saisie, non plus seulement par les associés, mais également par une commune ou un groupement de communes (nouvel art. L. 121-6, 2° al.), que diverses consultations demeurent prévues au titre de législations distinctes de l'urbanisme, qu'enfin dans le cas où il relève de la compétence d'un EPCI, le plan doit être élaboré en concertation avec les communes intéressées⁽¹⁶⁾, on est amené à relativiser l'ampleur de la simplification.

Enfin, le nouvel état du droit conserve, pour les communes non couvertes par un schéma de cohérence territoriale, le pouvoir reconnu au préfet d'exiger des modifications dans le mois suivant l'approbation du plan (nouvel art. L. 123-12). Parmi les motifs de ces modifications, ne figurent plus l'illégalité de dispositions du plan, ni son insuffisance pour satisfaire les besoins en matière d'habitat ou pour maîtriser l'urbanisation future (ancien art. L. 123-3-2) ; en revanche, dans le but d'élargir et d'approfondir le contrôle des grands enjeux de la planification, le représentant de l'État peut désormais réclamer des modifications lorsque les dispositions du plan «compromettent gravement les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 ».

B. La modification et la révision d'urgence

La loi réforme la procédure de modification. Elle est désormais assujettie à une exigence supplémentaire de notification du projet intéressé aux personnes publiques associées, et surtout son champ d'application comporte de nouvelles restrictions : non seulement la modification ne peut pas porter atteinte à l'économie générale du plan, ni affecter les espaces boisés classés, ni comporter de graves risques de nuisances, mais elle ne pourra plus non plus avoir «pour effet de... réduire une protection édictée en raison de la valeur agricole des terres, des risques de nuisances, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels» (c. urb., art. L. 123-13 6° §)⁽¹⁷⁾.

Pour préserver l'équilibre souhaitable entre la stabilité de la règle locale d'urbanisme et sa flexibilité, la loi choisit de contrebalancer les restrictions apportées à la modification et la suppression de l'application anticipée, en créant une nouvelle procédure de «révision d'urgence» (art. L. 123-13, 3° §). Cette dernière peut être appliquée à «un projet présentant un caractère d'intérêt général», notion assez compréhensive qui ne doit pas être confondue, du fait du voisinage terminologique, avec celle de «projet d'intérêt général»⁽¹⁸⁾ ; mais son véritable bornage tient dans le fait que le «projet» en question «nécessite une révision d'urgence», ce qui pourrait soulever de délicats problèmes d'appréciation. La consistance de la procédure est ainsi présentée par la loi : «la révision peut faire l'objet, à l'initiative du maire, d'un examen conjoint des personnes publiques associées mentionnées à l'article L. 123-9.

⁽¹⁵⁾ Le cas échéant l'associé peut également saisir la commission de conciliation (c. urb., art. L. 121-6).

⁽¹⁶⁾ Cette obligation de concertation, applicable à tous les EPCI, qu'ils tiennent leur compétence en matière de PLU de la loi ou d'un transfert par les communes, remplace l'exigence de l'accord de la commune qui s'appliquait aux EPCI ayant reçu de la commune intéressée la délégation d'élaborer le plan.

⁽¹⁷⁾ Ce qui paraît exclure le recours à la modification pour une réduction de zone naturelle protégée pour l'agriculture ou la qualité des sites.

⁽¹⁸⁾ V. par exemple P. Rimbert, Assemblée nationale, rapport n° 2229, au nom de la commission de la production et des échanges, tome I. P. 127, également P. Jarlier, Sénat, avis n° 307, au nom de la commission des lois, commentaire de l'article 3 de la loi.

L'enquête publique porte alors à la fois sur le projet et sur la révision du plan local d'urbanisme ; on pourrait penser qu'il s'agit là d'aménagements apportés à la procédure de révision «normale», intéressant seulement le régime de l'association des personnes publiques et l'enquête publique ; mais une toute autre inspiration a présidé à la conception de cette «révision d'urgence» d'où il ressort qu'il s'agirait d'une «procédure compactée»⁽¹⁹⁾ comportant seulement une initiative du maire, un examen conjoint et une enquête publique avant l'approbation par le conseil municipal.

C. Le cas particulier des règles applicables dans les ZAC

En confiant au seul PLU le soin de déterminer les règles d'occupation du sol à l'intérieur des ZAC la loi n'a pas seulement fait un choix de fond, mais elle a aussi affecté des attributions qui ne relèvent pas toujours de la collectivité compétente en matière de PLU. Aussi, pendant les débats parlementaires, est-il apparu souhaitable d'associer les collectivités intervenant en matière de ZAC à la détermination des règles du PLU, en ce qu'elles intéressent leur opération ; c'est l'objet du nouvel article L. 123-15 du code de l'urbanisme.

Une première disposition prévoit la consultation pour un avis simple de la personne publique ayant pris l'initiative de la ZAC⁽²⁰⁾, ce qui est assurément opportun dans la mesure où la conception et la mise en œuvre de l'opération sont étroitement dépendantes des règles d'occupation des sols envisagées à l'intérieur de son périmètre. Mais une seconde disposition prévoit, *elle, que* si la personne ayant pris l'initiative de la ZAC est un EPCI, alors l'approbation des règles du PLU intéressant la ZAC est subordonnée à son avis favorable. Cette disposition paraît devoir être critiquée. Soit l'EPCI intervient au seul titre de l'initiative de l'opération, et alors on saisit mal ce qui justifierait le bénéfice d'un traitement plus avantageux que les autres personnes publiques. Soit l'EPCI intervient en qualité d'autorité compétente pour approuver le périmètre et le programme de la ZAC, alors la question du transfert de la compétence pour déterminer les règles d'occupation du sol et son éventuel aménagement se posait bien ; et c'est à ce titre que l'avis favorable de l'EPCI aurait pu se justifier.

Dans un souci de simplification de procédures, la loi prévoit encore que l'enquête publique précédant l'approbation des règles applicables dans la ZAC peut valoir enquête préalable à la DUP des travaux prévus à l'intérieur de la zone (c. urb., nouvel art. L. 123-11).

La réforme entrera en vigueur à la même date, fixée par décret en Conseil d'État, que pour les schémas de cohérence territoriale, au plus tard un an après la publication de la loi (art. 43). Elle sera applicable aux nouveaux plans ; un régime transitoire est prévu pour les POS en vigueur par le nouvel article L. 123-19 du code de l'urbanisme qui retient notamment :

- que les POS approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi sont soumis au régime juridique des plans locaux d'urbanisme, à l'exception de l'article L. 123-1, intéressant le contenu du document, qui leur est applicable dans sa rédaction antérieure à la loi ;
- que, dans le cas où un POS a été rendu public avant l'entrée en vigueur de la loi, il demeure opposable dans les conditions définies par le dernier alinéa de l'article L. 123-5 dans sa rédaction antérieure à la loi ; son approbation demeure soumise au régime antérieur à la loi, pourvu qu'elle intervienne dans un délai d'un an à compter de son entrée en vigueur ;
- que les révisions de POS demeurent soumises au régime antérieur à la loi, pour autant que le projet de plan révisé ait été arrêté par le conseil municipal avant l'entrée en vigueur de la loi et que l'approbation intervienne dans un délai d'un an à compter de celle-ci ;
- que les dispositions des POS en cours de révision dont l'application anticipée a été décidée avant l'entrée en vigueur de la loi demeurent applicables, mais seulement jusqu'à l'expiration du délai de six mois de leur validité, sans possibilité de renouvellement⁽²¹⁾.

⁽¹⁹⁾ Dans ce sens, rapport P. Rimbart, préc., p. 127.

⁽²⁰⁾ C'est le cas, en vertu de la loi, des syndicats d'agglomération nouvelle, des communautés d'agglomération et des communautés urbaines, selon les cas pour toutes les ZAC ou pour celles relevant de l'intérêt communautaire.

⁽²¹⁾ Sur la question, v. P. Soler-Couteaux, Loi de solidarité et de renouvellement urbains, la transition vers les nouveaux documents de planification, *Mon. TP* 8 déc. 2000. P. 96 et s.