Certu

Le PLU

Le Plan Local d'Urbanisme

FICHE N°1

MISE À JOUR
JUIN 2013

Objectifs, Contenu, Procédures

La série de fiches « Le Plan Local d'Urbanisme » présente les grands principes qui régissent ces documents.
Cette série est composée de 4 fiches : « Objectifs, Contenu, Procédures », « Le Rapport de Présentation », « Contenu du PADD » et « Orientations d'Aménagement et de Programmation »

Introduit par la loi « Solidarité et Renouvellement Urbain » du 13 décembre 2000 en remplacement des précédents « Plans d'Occupation des Sols » (POS), et modifié par les lois « Urbanisme et Habitat » du 2 juillet 2003 puis portant « Engagement National pour le Logement » du 13 juillet 2006, **le Plan Local d'Urbanisme (PLU) est un document d'urbanisme qui, à l'échelle du groupement de communes ou de la commune, traduit un projet global d'aménagement et d'urbanisme et fixe en conséquence les règles d'aménagement et d'utilisation des sols.**

La loi Grenelle 2, ou « Engagement National pour l'Environnement », en date du 12 juillet 2010, complète ce dispositif législatif en assignant aux PLU de nouvelles missions, en leur permettant de mobiliser de nouveaux instruments d'intervention et en renforçant leur articulation avec les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT). **Elle modifie sa composition et incite à l'élaboration de PLU d'échelle intercommunale (PLUi) aux prérogatives élargies.**

Cette fiche vise une approche globale des objectifs, du contenu et des procédures associées à ce document d'urbanisme.

Elle est complétée par des fiches spécifiques portant sur chacune des pièces du document (Rapport de présentation, PADD et Orientations d'aménagement et de programmation)

1. Positionnement et Objectifs

L'objectif principal d'un PLU réside dans l'émergence d'un projet de territoire partagé et concerté, conciliant les politiques nationales et territoriales d'aménagement avec les spécificités d'un territoire.

Le code de l'urbanisme structure ce document au regard des politiques publiques, de manière à permettre leur intégration dans les orientations et les règles retenues pour l'aménagement et l'urbanisation.

Article L121-1 du Code de l'Urbanisme :

Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :

1° L'équilibre entre :
a) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, [...]
b) L'utilisation économe des espaces naturels, [...]
c) La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;

1° bis La qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville ;

2° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat [...] ;

3° La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, [...].

Le PLU doit donc, sur son périmètre, déterminer les conditions d'un aménagement du territoire respectueux des principes du développement durable en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction des besoins en matière :

- d'habitat et d'équipements publics,
- d'activités économiques, commerciales ou touristiques,
- de sport, de culture.

La loi Grenelle 2 a particulièrement renforcé les obligations du PLU en matière de diminution des obligations de déplacement, de réduction des émissions de gaz à effets de serre et de gestion économe de l'espace.

Certu 2013/14

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT
MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Éditions du Certu
Collection Essentiel

Ce dernier point doit désormais être considéré comme une mission majeure assignée aux documents d'urbanisme, les PLU devant démontrer, au sein du rapport de présentation, qu'ils mettent en œuvre une politique active à ce sujet.

1.1. Un nouveau principe incitatif : le PLU intercommunal

L'élaboration d'un PLU est encouragée dans le cadre communautaire car cette échelle permet de mieux intégrer dans la planification le fonctionnement actuel des territoires, de mieux appréhender les enjeux environnementaux, de faciliter la cohérence et la traduction des orientations communautaires en matière de politiques publiques urbaines, d'habitat, de déplacements, d'aménagement et d'environnement.

Depuis la loi Grenelle 2, et sans pour autant contenir de dispositions contraignantes au transfert de la compétence d'élaboration des PLU aux communautés de communes, **l'élaboration intercommunale du PLU est désormais affichée dans le code de l'urbanisme comme un principe général et l'élaboration communale comme une alternative.**

Le PLUi est alors élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'EPCI compétent en matière de PLU, en concertation avec les communes membres (L 123-6).

Il peut comporter des plans de secteur qui couvrent l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres de l'EPCI. Ces plans de secteur précisent les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement spécifique à chaque secteur (article L123-1-1-1 du CU).

Ce document, renforcé par la loi ENE, est désormais un outil central de la planification intercommunale en organisant, en son sein, une réflexion plus approfondie sur l'intégration et la cohérence des politiques relatives à l'urbanisme, à l'habitat et aux déplacements.

Le PLUi devra désormais comporter des orientations d'aménagement et de programmation qui lui donnent tous les effets et la valeur d'un programme local de l'habitat (PLH) et, le cas échéant, lorsque l'EPCI est une autorité organisatrice des transports urbains (AOTU), d'un plan de déplacements urbains (PDU).

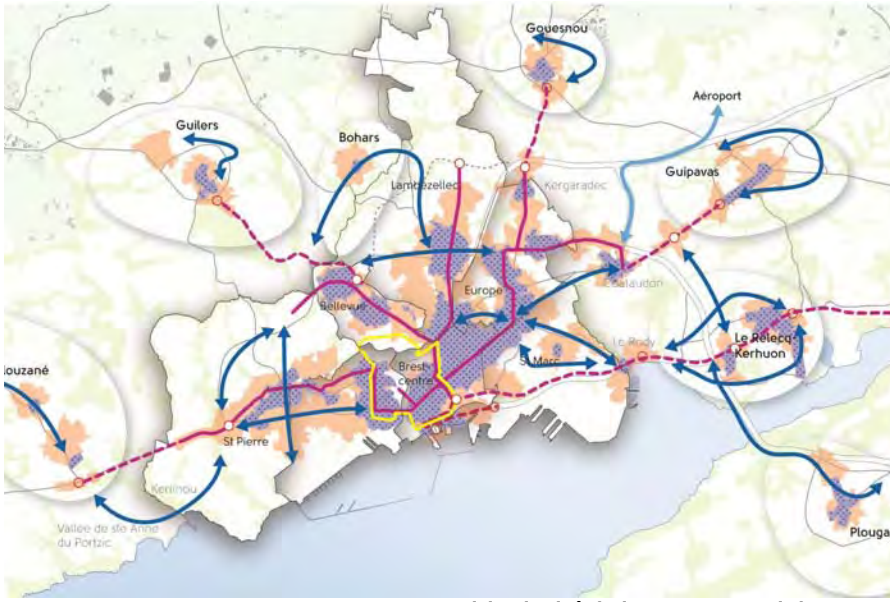
L'accomplissement de cette volonté de mise en cohérence des documents de planification sur le territoire communautaire reste progressif :

- les PLU des communes membres d'un EPCI compétent en matière de PLU, le PLH de cet établissement et, le cas échéant, son PDU demeurent applicables et évolutif jusqu'à l'approbation d'un PLUi,
- à compter du 12 juillet 2013, toute évolution de l'un de ces documents remettant en cause son économie générale ne pourra plus s'effectuer que dans le cadre de l'approbation d'un PLUi (article 19 V de la loi ENE).

Quand un PLUi. n'est pas situé dans le périmètre d'un SCoT, il peut également, après accord du préfet, comprendre les dispositions d'urbanisme qui sont du ressort de la seule compétence des SCoT.

L'accord du préfet porte sur le fait que le périmètre du PLUi permet la mise en cohérence des questions d'urbanisme, de développement économique, de déplacements et d'environnement (IV de l'article L 122-3 du code code l'urbanisme).

Le PLUi a alors les effets du SCoT (Article L. 123-1-7 du code code l'urbanisme).



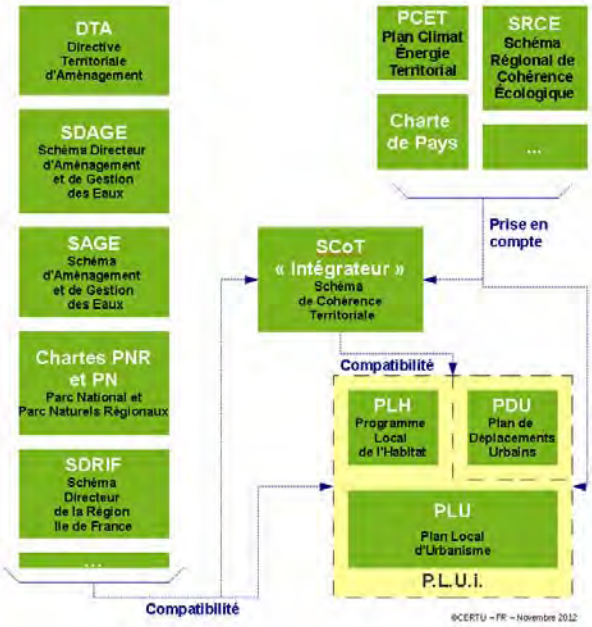
Multipolarité de l'Espace - PLUi de Brest

1.2. Le PLU dans la hiérarchie des documents d'urbanisme

Le plan local d'urbanisme constitue un document d'urbanisme réglementaire venant s'inscrire dans une hiérarchie établie des plans et schémas ayant un impact sur l'aménagement du territoire.

L'aménagement du territoire ne pouvant se considérer à la seule échelle d'une commune ou d'un groupement de communes, la loi a prévu les relations de compatibilité ou de prise en compte entre les différents documents structurants, afin d'assurer la cohérence et la complémentarité des politiques menées localement.

Le PLU doit pour sa part respecter les orientations fixées par différents documents de planification de rang supra-communal élaborés par l'État ou les autres collectivités territoriales. Il se trouve ainsi dans un rapport de **compatibilité** ou de **prise en compte** avec les principaux documents supérieurs.



Le SCoT demeure néanmoins le principal document supra-communal auquel le PLU doit se référer lorsqu'il existe, puisque celui-la assure la prise en compte de la plupart des documents de rang supérieur et peut fixer des objectifs qualitatifs et quantitatifs aux collectivités dans l'aménagement de leur territoire. Le SCoT est donc un élément intégrateur des principaux documents cadre s'appliquant à un territoire. En l'absence d'un SCoT, le PLU devra assurer la prise en compte et la compatibilité directe avec les plans et programmes de rangs supérieurs.

Pour assurer la cohérence des documents d'urbanisme entre eux, des délais de mise en comptabilité sont fixés par la législation après toute élaboration ou modification d'un document de rang supérieur. Ainsi, le PLU devra par exemple être mis en compatibilité avec un SCoT élaboré ou modifié dans un délai de trois ans à compter de la date d'approbation dudit document.

2. Le contenu du PLU

À l'exception des parties couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur, **le PLU doit couvrir l'intégralité du territoire de la collectivité compétente pour son élaboration.**
Il doit comprendre un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durable (PADD), un règlement, des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et des annexes.

Le **rapport de présentation assure la cohérence de l'ensemble du document**, des principes jusqu'aux règles d'urbanisme, en s'appuyant sur un diagnostic territorial et en expliquant les choix retenus pour établir le PADD, les OAP et le règlement. Il doit désormais justifier les objectifs de modération de l'espace fixés dans le document.

Le **PADD expose le projet d'urbanisme de l'EPCI ou de la commune**, et définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques..

Dans le respect du PADD, **les OAP aménagement, habitat ou déplacements, propres à certains quartiers ou secteurs, permettent à la collectivité de fixer les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement.**

Dans le cadre d'un PLUi, elles tiennent lieu de programme local de l'habitat (PLH) et le cas échéant, si la collectivité est AOTU, de plan de déplacements urbains (PDU). Les projets d'aménagement et d'urbanisation devront dés lors être compatible avec le contenu de ces OAP.

En cohérence avec le PADD, **le règlement et ses documents graphiques délimitent les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles et les zones naturelles et forestières, et fixent les règles générales d'urbanisation et les servitudes d'utilisation des sols**. Le règlement est opposable à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux ou constructions.

Les ***annexes*** comprennent un certain nombre d'indications ou d'informations reportées pour information dans le PLU, et plus particulièrement :

- les servitudes d'utilité publique liées notamment au patrimoine (Plan de sauvegarde et de mise en valeur...), aux lignes aériennes (Plan d'exposition au bruit...), aux infrastructures de transport ou encore les Plans de prévention des risques,
- les périmètres reportés à titre informatif, comme les Zone d'aménagement concerté ou les zones où un droit de préemption public s'applique,
- les réseaux d'eau potable et d'assainissement,
- toute information nécessaire à la bonne compréhension des choix faits dans le PLU.

À travers l'ensemble de ces documents, **le code de l'urbanisme donne, à l'article L121-1, une liste des thématiques et objectifs à prendre en compte dans la conception du projet de la collectivité traduit dans le PLU.** Ainsi, les conditions d'aménagement déterminées dans le PLU devront principalement permettre aux collectivités d'assurer :

- **un équilibre** entre le développement ou le renouvellement urbain, une gestion économe de l'espace et la sauvegarde du patrimoine bâti,
- **la diversité des fonctions urbaines et rurales** (habitat, activités économiques ou d'intérêt général, équipements publics, équipements commerciaux, activités touristiques, culturelles ou sportives),
- **le respect des principes du développement durables** tels que la réduction des gaz à effets de serre, la maitrise de l'énergie, la préservation de l'environnement et la prévention des risques.

En fonction du contexte local et des problématiques existantes à l'échelle de la collectivité, les objectifs fixés dans les PLU varieront donc de manière importante. La qualité du diagnostic présenté dans le rapport de présentation permettra aux élus de mesurer les enjeux principaux du territoire et de fixer des objectifs d'aménagement adaptés.

3. Les procédures d'élaboration ou d'évolution du PLU

Plusieurs procédures distinctes permettent de modifier le contenu d'un PLU après son approbation, pour améliorer l'atteinte des objectifs du PADD. **En fonction de la nature des modifications apportées au projet territorial, les niveaux de concertation, de consultation du public et d'association des personnes publiques associées différeront de manière importante.**

3.1. La procédure d'élaboration

Le PLU est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'EPCI ou de la commune compétent en matière de PLU ; la procédure associe l'ensemble des personnes publiques définies par le code de l'urbanisme, et en assure une concertation permanente avec la population. Elle devra fournir un diagnostic du territoire de l'EPCI ou de la commune permettant d'opérer les choix d'orientations qui seront retenues dans le PADD et déclinées dans l'ensemble des pièces opposables aux tiers.

Le conseil communautaire ou municipal débat sur les orientations générales du PADD au plus tard 2 mois avant l'examen du projet de PLU. Il arrête le projet de PLU qui est soumis pour avis aux personnes publiques associées ; celles-ci formulent leurs observations dans un délai de trois mois. Le projet de PLU, auquel sont annexés les avis des personnes publiques associées, est alors soumis à une enquête publique, avant d'être approuvé par l'organe délibérant.

3.2. La procédure de modification simplifiée

À l'initiative et sous la responsabilité de l'EPCI ou de la commune compétent en matière de PLU, **la procédure de modification simplifiée permet de modifier le contenu du PLU sans enquête publique, sans concertation obligatoire et sans association des personnes publiques associées**. La mise à disposition du public du projet de modification permettant à la

population de formuler ses observations devra néanmoins être assurée de manière continue pendant une période minimum d'un mois.

Elle peut être utilisée pour :

- Rectifier une erreur matérielle ;
- Augmenter, dans la limite de 20 %, les règles de densité en zone U et AU ;
- Augmenter, jusqu'à 50%, les règles de densité en faveur des logements sociaux ;
- Augmenter, jusqu'à 30%, les règles de densité en faveur des logements à haute performance énergétique ;
- Opérer des modifications au PLU sous réserve du champ de la révision et de la modification.

3.3. La procédure de modification

À l'initiative et sous la responsabilité de l'EPCI ou de la commune compétent en matière d'élaboration du document d'urbanisme, la procédure de modification permet de modifier le contenu du PLU après enquête publique, mais sans concertation obligatoire. Le projet de modification est notifié, avant l'ouverture de l'enquête publique, au préfet, au président du conseil régional, au président du conseil général et, le cas échéant, au président de l'établissement public de coopération intercommunale.

Elle peut être utilisée pour :

- Toute augmentation supérieure à 20% des règles de densité en zone U et AU ;
- Diminuer les possibilités de construire sur tout ou partie du territoire ;
- Réduire la surface d'une zone urbaine ou à urbaniser.

3.4. La procédure de révision

À l'initiative et sous la responsabilité de l'EPCI ou de la commune compétent en matière de PLU, **la procédure de révision permet de modifier intégralement le contenu du document, en modifiant son économie générale.** Des modifications et des modifications simplifiées peuvent être mises en œuvre alors que se déroule une procédure de révision générale du PLU.

L'association des PPA peut être limitée à un examen conjoint du projet de révision dans l'hypothèse ou aucune modification du PADD ne serait envisagée.

La révision doit être utilisée pour :

- Toute atteinte au PADD ;
- Réduire un espace boisé classé, une zone A ou une zone N ;
- Réduire une protection édictée en raison des risques de nuisances, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels ;
- Évolution du PLU de nature à induire de graves risques de nuisance.

3.5. La procédure de mise en compatibilité

Disparition de la révision simplifiée – Utilisation de la déclaration de projet :

Depuis l'ordonnance du 5 janvier 2012 et le décret du 29 février 2012, il n'est plus possible, pour les EPCI ou les communes disposant d'un PLU, de modifier le contenu de leur document d'urbanisme par la procédure de révision simplifiée pour intégrer un projet d'intérêt général. Cette procédure est désormais remplacée par la procédure de mise en compatibilité associée à une déclaration de projet

Initialement créé pour les dossiers ayant reçu une déclaration d'utilité publique, le mécanisme de mise en compatibilité a été étendu à la déclaration de projet instituée par la loi du 22 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

À l'origine, la déclaration de projet s'appliquait à des projets publics pouvant émaner de la collectivité gestionnaire du PLU et pour lesquels le code de l'environnement exige une enquête publique.

Mais le champ d'application de la déclaration de projet a été étendu 2 fois depuis 2003 et il peut désormais s'agir d'une action ou d'une opération d'aménagement (depuis la loi du 2 août 2003 d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine) ou d'un « programme de construction » (depuis la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et contre l'exclusion).

Afin de permettre aux PLU d'évoluer rapidement pour prendre en compte la création ou l'évolution de projets d'intérêt général ou de documents supérieurs, le code de l'urbanisme prévoit une procédure de mise en compatibilité de ces documents, qui peut être menée de manière conjointe avec les procédures du projet envisagé (cas d'une mise en compatibilité pour DUP ou avec une déclaration de projet).

Les modifications apportées aux PLU ne peuvent alors concerner que les éléments relatifs au projet visé ou au document avec lequel le plan doit être rendu compatible.

L'organisation d'une réunion conjointe avec les PPA et le déroulement d'une enquête publique sont obligatoires, mais la concertation dans le déroulement de la procédure reste facultative.

Cette procédure peut être utilisée pour :

- Prendre en compte une DUP ;
- Prendre en compte une déclaration de projet d'initiative privée ou publique et présentant un caractère d'intérêt général ;
- Assurer la compatibilité avec un document supérieur.

4. La mise en œuvre du PLU et son évaluation

Une fois le PLU approuvé sur le territoire de la collectivité et devenu exécutoire, **le règlement, les pièces graphiques et les orientations d'aménagement et de programmation s'appliquent à tout projet d'aménagement ou de construction, qu'il requiert ou non une autorisation d'urbanisme.**

Les règles et servitudes définies par un plan local d'urbanisme ne peuvent faire l'objet d'aucune dérogation, à l'exception des adaptations mineures rendues nécessaires par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes. L'évolution de ces règles renvoie alors à une procédure administrative dite de « modification » ou de « révision ».

Au plus tard 3 ans après l'approbation ou la dernière révision d'un PLU, le conseil municipal est tenu d'organiser un débat sur les résultats de l'application de ce plan au regard de la satisfaction des besoins en logements et, le cas échéant, de l'échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation (article L123-12-1 CU).

Cette disposition vise à favoriser une évaluation régulière de l'application du PLU et à favoriser la mise en œuvre ou l'adaptation du projet territorial.

Lorsque le PLU fait l'objet d'une évaluation environnementale, il doit être procédé en outre, et au plus tard à l'expiration d'un délai de 6 ans à compter de la délibération portant approbation ou révision de ce plan, à une analyse des résultats de son application, notamment du point de vue de l'environnement et de la maîtrise de la consommation des espaces (L 123-13-1).

Pour en savoir plus :

- Catalogue des productions du CERTU, *Centre d'études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les Constructions Publiques (www.certu-catalogue.fr)*
- Site du Gridauh, *Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (www.gridauh.fr)*
- « Le projet d'Aménagement et de Développement Durable du PLU », *Certu, 2002*
- « Plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de PLH et PDU - La gouvernance », *Certu, 2012*
- « Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) tenant lieu de PLH et PDU - Éléments de cadrage juridique et technique », *Certu, 2012*

Certu
Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
2 rue Antoine Charial
69426 Lyon Cedex 03
Tél. : 04 72 74 58 00
Fax : 04 72 74 59 00
www.certu.fr

© Certu 2013
La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Certu.

ISSN : 2263-8725

Pilotage
F. Razé- *Certu*

Rédaction
F. Razé - *Certu*

Remerciements aux relecteurs
C.Gaffar – *Certu*
M.Morain – *Certu*
A.Magro – *D.D.T. de l'Ain*

Contacts

Florian Razé
04 72 74 59 25
florian.raze@developpement-durable.gouv.fr

Certu – Département Urbanisme
04 72 74 58 00
urb.certu@developpement-durable.gouv.fr