



CONNAITRE LES DOCUMENTS D'URBANISME, S'IMPLIQUER DANS LEUR ELABORATION, LEUR CONTROLE ET LEUR APPLICATION

Sommaire

- Textes p. 2
- Qu'est-ce qu'un document d'urbanisme ? p. 2
- Quels sont les documents d'urbanisme ? p. 2
- Qu'est-ce qu'une DTA ? p. 3
- Quel est l'objet du SCOT ? p. 3
- Quels sont les rapports de compatibilité qu'entretient un SCOT ? p. 4
- Quel est le contenu d'un SCOT ? p. 4
- Quelles sont les étapes d'élaboration d'un SCOT ? p. 5
- Comment se déroule l'enquête publique sur le projet de SCOT ? p. 6
- Qui approuve le projet de SCOT ? p. 7
- Qu'est-ce qu'un PLU ? p. 7
- Comment est classé le territoire d'une commune couverte par un PLU ? p. 8
- Quels sont les rapports de compatibilité qu'entretient un PLU ? p. 9
- Quelles sont les étapes d'élaboration d'un PLU ? p. 9
- Comment se déroule l'enquête publique sur le projet de PLU ? p. 10
- Qui approuve le projet de PLU ? p. 10
- Comment un PLU est-il modifié ou révisé ? p. 11
- Qu'est-ce qu'une carte communale ? p. 11
- Quelles règles d'urbanisme appliquer en l'absence d'un document d'urbanisme ? p. 12
- Les documents d'urbanisme font-ils l'objet d'une évaluation environnementale ? p. 12
- Comment une association de protection de l'environnement peut-elle s'impliquer dans l'élaboration, le contrôle et le respect d'un document d'urbanisme ?
 - Dans le cadre de la concertation p. 13
 - Dans le cadre de la demande de consultation volontaire p. 14
 - Dans le cadre de l'enquête publique p. 14
 - Dans le cadre du contrôle avec le respect de l'environnement p. 14

Textes

Code de l'urbanisme

Code de l'environnement

Circulaire du 18 Janvier 2001 portant présentation de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) et premières directives d'application

Circulaire du 6 septembre 2001 relative au rôle de l'Etat dans la relance de la planification

Circulaire du 31 juillet 2003 portant présentation de la loi du 2 juillet 2003 « Urbanisme et habitat » (UH) et premières directives d'application

Circulaire du 6 mars 2006 relative à l'évaluation des incidences de certains documents d'urbanisme sur l'environnement

Qu'est-ce qu'un document d'urbanisme ?

Les documents d'urbanisme sont des outils et règles de planification urbaine qui déterminent les conditions permettant d'assurer :

⇒ **L'équilibre** entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ;

⇒ **La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale** dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ;

⇒ **Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux**, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

Quels sont les documents d'urbanisme ?

Il en existe quatre :

- **La directive territoriale d'aménagement ou DTA** : modifiée en 1999, elle a été créée en 1995.
- **Le schéma de cohérence territoriale ou SCOT**, auquel il faut ajouter le schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF) ; le SCOT remplace le schéma directeur (SD) depuis la loi SRU du 13 décembre 2000 qui avait lui-même succédé en 1983 au schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) mis en place en 1967.
- **Le plan local d'urbanisme ou PLU** : depuis 2000, il succède au plan d'occupation des sols (POS) institué en 1967 ; le premier document d'urbanisme communal remonte à 1919 avec les plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension.
- **La carte communale** : elle remplace en 2000 le MARNU (modalités d'application du règlement national d'urbanisme) légalisé en 1983.

Qu'est-ce qu'une DTA ?

Une directive territoriale d'aménagement (DTA) a pour objet de fixer, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires. Elle fixe les principaux objectifs de l'Etat en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages. Une DTA peut également préciser pour les territoires concernés les modalités d'application des dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral, adaptées aux particularités géographiques locales.

Il n'existe pas de DTA en région Auvergne.

En France, 6 DTA ont été approuvées : Alpes-Maritimes (2003), bassins miniers Nord lorrains (2005), estuaire de la Seine (2006), estuaire de la Loire (2006), aire métropolitaine lyonnaise (2007) et Bouches-du-Rhône (2007). Une septième est en cours d'adoption : Alpes du Nord.

Quel est l'objet du SCOT ?

Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) est un document de planification qui **fixe des règles d'urbanisme à l'échelle de plusieurs communes.**

L'article L. 122-1 du Code de l'urbanisme assigne au SCOT :

- **D'exposer un diagnostic** établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'agriculture, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services
- **De présenter un projet d'aménagement et de développement durable (PADD)**, qui fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile.
- **De fixer les orientations générales** de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés et de déterminer les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers ; il apprécie les incidences prévisibles de ces orientations sur l'environnement ; à ce titre, le SCOT définit notamment les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux, à l'équilibre entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs, à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces, à la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de ville et à la prévention des risques.
- **De déterminer les espaces et sites naturels, agricoles ou urbains à protéger** et d'en définir la localisation ou la délimitation.
- **De pouvoir définir les grands projets d'équipements et de services**, en particulier de transport, en précisant les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs. Le cas échéant, le SCOT peut subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs et à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements.
- **De prendre en compte les programmes d'équipement** de l'Etat, des collectivités locales et des établissements et services publics.

Le SCOT peut être complété par un ou des schémas de secteur qui détaillent et précisent son contenu pour certaines parties.

Le SCOT permet d'ouvrir **l'urbanisation des zones naturelles (N) et d'urbanisation future (AU) des plans locaux d'urbanisme.**

A défaut de SCOT, l'interdiction d'ouverture à l'urbanisation est de principe ; ce dernier est cependant tempéré par des régimes dérogatoires dont :

- sur autorisation préfectorale, après avis de la chambre d'agriculture et de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, dans le cadre du SCOT approuvé ;
- sur autorisation préfectorale, après décision de l'établissement public, dans le cadre du SCOT en cours d'élaboration ;
- dans les zones de communes situées à plus de 15 km de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants dès lors que les inconvénients de l'urbanisation ne sont pas excessifs ou bien à moins de 15 km d'une telle périphérie lorsqu'elles connaissent une rupture géographique due à des circonstances naturelles (autorisation préfectorale après avis de la commission de conciliation en matière d'urbanisme).

Quels sont les rapports de compatibilité qu'entretient un SCOT ?

⇒ **D'UNE PART**, le SCOT doit notamment :

- Etre compatible avec les principes posés par les lois « **Montagne** » du 9 janvier 1985, « **Littoral** » du 3 janvier 1986 et « **Voisinage des aérodromes** » du 11 juillet 1985 et également avec la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement dans ses dispositions relatives aux **entrées de ville** ;
- Avec les **directives de protection et de mise en valeur des paysages** ;
- Etre compatible avec les **chartes des parcs naturels régionaux** (ainsi en Auvergne avec ceux du parc des Volcans d'Auvergne et du parc Livradois-Forez) et des parcs nationaux.
- Etre compatible avec les **orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les SDAGE ainsi qu'avec les objectifs de protection définis par les SAGE.**

Si un tel document est approuvé après l'approbation d'un SCOT, ce dernier doit, si nécessaire, être rendu compatible dans un délai de trois ans.

- En zone de montagne, définir la localisation, la consistance et la capacité globale d'accueil et d'équipement des unités touristiques nouvelles et les principes d'implantation et la nature de celles-ci.
- Tenir compte le cas échéant de la charte de développement d'un pays.

⇒ **D'AUTRE PART**, doivent être compatibles avec le SCOT :

- Les plans de déplacements urbains ;
- Les PLU ;
- Les plans de sauvegarde et de mise en valeur des secteurs sauvegardés ;
- Les cartes communales ;
- La délimitation des périmètres d'intervention pour la mise en oeuvre d'une politique de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains ;
- Les D.U.P., les opérations foncières et les opérations d'aménagement.

Quel est le contenu d'un SCOT ?

Le SCOT comporte :

⇒ **UN RAPPORT DE PRESENTATION.** Celui-ci :

- Expose le diagnostic précité ;
- Décrit l'articulation du schéma avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du Code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération ;

- Analyse l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en oeuvre du schéma ;
- Analyse les incidences notables prévisibles de la mise en oeuvre du schéma sur l'environnement et expose les problèmes posés par l'adoption du schéma sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, en particulier celles du réseau Natura 2000
- Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable et le document d'orientations générales et, le cas échéant, les raisons pour lesquelles des projets alternatifs ont été écartés, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées ;
- Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en oeuvre du schéma sur l'environnement ;
- Comprend un résumé non technique ;
- Précise les principales phases de réalisation envisagées.

⇒ **UN PROJET D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DURABLE (PADD).**

Il fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile.

⇒ **UN DOCUMENT D'ORIENTATIONS GENERALES**, lequel précise :

- Les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés ;
- Les espaces et sites naturels ou urbains à protéger dont il peut définir la localisation ou la délimitation ;
- Les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers ;
- Les objectifs relatifs, notamment à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux, à la cohérence entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs, à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces et aux autres activités économiques, à la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de ville, à la prévention des risques ;
- Les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs.

Il peut, le cas échéant, subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines à la création de dessertes en **transports collectifs** et à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservis par certains équipements.

Il peut, en outre, définir les **grands projets d'équipements et de services**, en particulier de transport, nécessaires à la mise en oeuvre du schéma.

⇒ **DES DOCUMENTS GRAPHIQUES**

Ils peuvent compléter le document d'orientations générales.

S'ils délimitent des espaces ou sites à protéger, ils doivent permettre d'identifier les terrains inscrits dans ces limites.

En zone de montagne, le SCOT désigne, le cas échéant, les plans d'eau de faible importance.

Quelles sont les étapes d'élaboration d'un SCOT ?

⇒ Le projet de SCOT est de **l'initiative des communes ou de leurs groupements compétents**, par principe le périmètre projeté du SCOT étant un territoire d'un seul tenant et sans enclave (article L. 122-3 du Code de l'urbanisme).

⇒ Le **projet de périmètre** est communiqué au Préfet, lequel recueille l'avis du ou des conseils généraux concernés (cet avis est réputé positif s'il n'a pas été formulé dans un délai de trois mois).

⇒ Le Préfet **publie** par arrêté le périmètre du SCOT après **vérification** que le périmètre retenu permet la mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement (publicité de l'arrêté dans un journal, au recueil des actes administratifs de la préfecture et par voie d'affichage dans les mairies concernées).

⇒ Le SCOT est élaboré par un **établissement public de coopération intercommunale (EPCI)** ou par un syndicat mixte, voire par une communauté d'agglomération ou une communauté de communes. La région comporte une communauté d'agglomération dans le Puy-de-Dôme (*Clermont communauté*), trois dans l'Allier (*Montluçon, Moulins, Vichy val d'Allier*), une dans le Cantal (*bassin d'Aurillac*) et une en Haute-Loire (*Puy-en-Velay*).

⇒ L'EPCI délibère **sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation** associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole.

⇒ Les services de l'Etat ainsi que le Conseil général et le Conseil régional sont ou peuvent être **associés** à l'élaboration.

⇒ Au cours de l'élaboration, diverses structures peuvent demandées à être entendues ou peuvent être sollicitées pour **avis**.

⇒ **Le Préfet porte à la connaissance** de l'EPCI les informations nécessaires, en particulier les études techniques dont dispose l'Etat en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement, ainsi qu'en matière d'inventaire général du patrimoine culturel. Les porters à connaissance sont tenus à la disposition du public.

⇒ **Un débat** a ensuite lieu au sein de l'organe délibérant de l'EPCI sur les orientations générales du PADD. Ce débat peut coïncider avec le départ de la concertation avec le public.

⇒ Au moins quatre mois plus tard, **le projet de SCOT est examiné et arrêté par l'EPCI**. La délibération est transmise aux personnes concernées (y compris la commission U.T.N. du comité de massif le cas échéant) et fait l'objet d'une publicité par voie d'affichage dans les collectivités territoriales concernées.

Les associations agréées au titre de la protection de l'environnement et au titre des usagers sont consultées, à leur demande, sur le projet de schéma.

Le Préfet émet un avis, préparé par la DIREN en liaison avec les services de l'Etat compétents, sur l'évaluation environnementale et la prise en compte de l'environnement.

⇒ Une commune peut éventuellement contester dans le cadre d'une procédure particulière comportant l'avis de la commission départementale de conciliation en matière d'urbanisme.

⇒ L'étape nouvelle est l'organisation d'une enquête publique.

Comment se déroule l'enquête publique sur le projet de SCOT ?

La durée de l'enquête est de un mois minimum ; elle est conduite par un commissaire enquêteur désigné par le Président du Tribunal administratif ; l'arrêté d'ouverture de l'enquête est publié dans deux journaux et par voie d'affichage dans les collectivités concernées au moins 15 jours avant qu'elle ne débute et avec un rappel dans les huit premiers jours.

Le dossier soumis à enquête publique comprend :

- Le rapport de présentation ;
- Le PADD ;
- Le document d'orientations générales ;
- Les documents graphiques ;

- En zone de montagne, certaines études prévues aux articles L. 145-3 et L. 145-5 du Code de l'urbanisme ;
- Les avis émis par les collectivités ou organismes associés ou consultés ;
- Tout ou partie des documents et études du porter à connaissance.

A la fin de l'enquête publique, le commissaire enquêteur examine les observations recueillies, relate le déroulement de l'enquête et rend des conclusions motivées sur le projet.

Le rapport et l'avis sont transmis à l'EPCI.

Qui approuve le projet de SCOT ?

Le SCOT est approuvé par l'organe délibérant de l'EPCI.

Pour tenir compte des observations du public, des avis des communes, des personnes publiques consultées et du Préfet, le projet peut éventuellement avoir été modifié.

Il est transmis au Préfet, à la région, au département et à certains organismes, communes ou établissements publics.

Le SCOT devient exécutoire deux mois après cette transmission.

Dans ce délai, le Préfet peut toutefois demander les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au schéma lorsque des dispositions ne seraient pas compatibles avec une DTA ou avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral ou compromettent gravement les principes fondamentaux du droit de l'urbanisme (article L. 110 du Code de l'urbanisme) ou liés à l'évaluation environnementale (article L. 121-1 du Code de l'urbanisme).

Le SCOT approuvé est tenu à la disposition du public.

La délibération est affichée pendant un mois au siège de l'établissement public, dans toutes les communes concernées, insérée dans un journal et au recueil des actes de l'établissement.

Remarques :

- 10 ans après l'approbation du SCOT, à partir du bilan, une procédure de révision peut être initiée ; elle est identique à la procédure d'élaboration. Une procédure plus souple de modification peut être adoptée
- Les anciens SD deviendront caducs fin 2010 à défaut d'avoir été révisés ou modifiés

Qu'est-ce qu'un PLU ?

Le plan local d'urbanisme (PLU) fixe les règles d'urbanisme sur le territoire d'une commune, ou parfois sur un territoire intercommunal.

Un PLU octroie au maire la compétence de délivrance des autorisations d'occuper les sols, en particulier des permis de construire, au nom de la commune et sous sa responsabilité.

Un PLU permet également de faire échapper un certain nombre de projets à l'enquête publique.

Le Code de l'urbanisme dispose que le PLU:

⇒ Comporte UN RAPPORT DE PRESENTATION (lequel peut inclure un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants) qui :

- Expose le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et précise les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'agriculture, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services ;

- Analyse l'état initial de l'environnement ;

- Explique les choix retenus pour établir le PADD, expose les motifs de la délimitation des zones, des règles qui y sont applicables et des orientations d'aménagement, justifie l'institution des

secteurs des zones urbaines où les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement sont interdites ;

- **Evalue les incidences des orientations du plan sur l'environnement** et expose la manière dont le plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur (en cas de modification ou de révision, le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés).

⇒ Comporte **UN PADD** qui définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune ; le PADD n'est pas opposable aux tiers.

⇒ Peut comporter **DES ORIENTATIONS D'AMENAGEMENT** relatives à des quartiers ou à des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager.

⇒ Comporte **UN REGLEMENT** qui fixe, en cohérence avec le PADD, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimitent les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définissent, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions (*voir pour le détail l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme*).

⇒ Comporte **LES DOCUMENTS GRAPHIQUES** du PLU qui peuvent contenir des indications relatives au relief des espaces auxquels il s'applique.

⇒ Peut comporter des **ANNEXES** ainsi que **CERTAINES ETUDES EN ZONE DE MONTAGNE**.

Comment est classé le territoire d'une commune couverte par un PLU ?

Le PLU doit délimiter des zones urbaines, des zones à urbaniser, des zones agricoles et des zones naturelles et forestières.

Le règlement du PLU fixe les règles applicables à l'intérieur de chacune de ces zones.

⇒ **Les zones urbaines dites « zones U »**. Peuvent être classés en zone urbaine, les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter.

⇒ **Les zones à urbaniser dites « zones AU »**. Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation.

- Lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU **ont une capacité suffisante** pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, les orientations d'aménagement et le règlement définissent les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone. Les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévue par les orientations d'aménagement et le règlement.

- Lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU **n'ont pas une capacité suffisante** pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble d'une zone, son ouverture à l'urbanisation peut être subordonnée à une modification ou à une révision du PLU.

⇒ **Les zones agricoles dites « zones A »**. Peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles.

Les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole sont seules autorisées en zone A. Est également autorisé le changement de destination des bâtiments agricoles identifiés dans les documents graphiques du règlement.

⇒ **Les zones naturelles et forestières dites « zones N »**. Peuvent être classés en zone naturelle et forestière les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger 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'espaces naturels.

Remarque :

Le PLU peut classer comme **espaces boisés**, les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer. Ce classement peut s'appliquer également à des arbres isolés, des haies ou réseaux de haies, des plantations d'alignements (article L. 130-1 et suivantes du Code de l'urbanisme).

Le classement interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements ; il entraîne le rejet de plein droit de la demande d'autorisation de défrichement.

Quels sont les rapports de compatibilité qu'entretient un PLU ?

Le PLU doit être compatible s'il y a lieu :

- Avec les principes législatifs précités opposables au SCOT dont la loi « montagne » ;
- Avec les DTA ;
- Avec les dispositions du SCOT ;
- Avec les dispositions du schéma de secteur ;
- Avec les dispositions de la charte du parc naturel régional ou du parc national ;
- Avec les dispositions du plan de déplacements urbains ;
- Avec les dispositions du programme local de l'habitat ;
- Avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les SDAGE
- Avec les objectifs de protection définis par les SAGE.

Lorsqu'un de ces documents est approuvé après l'approbation d'un PLU, ce dernier doit, si nécessaire, être rendu compatible dans un délai de trois ans.

Quelles sont les étapes d'élaboration d'un PLU ?

Le PLU est élaboré à l'**initiative et sous la responsabilité de la commune**. Le maire conduit la procédure d'élaboration.

⇒ **Une délibération prescrit l'élaboration du PLU et précise les modalités de concertation.**

Elle est notifiée à différentes personnes publiques, qui pourront ensuite demandées à être consultées, et fait l'objet d'une publicité dans un journal du département, au recueil des actes administratifs dans les communes de plus de 3 500 habitants et par voie d'affichage en mairie pendant un mois.

⇒ A l'initiative du maire ou à la demande du Préfet, les services de l'Etat sont **associés** à l'élaboration du projet.

⇒ **Le Préfet porte à la connaissance du maire** les dispositions particulières applicables au territoire concerné, notamment les DTA, les dispositions relatives aux zones de montagne et au littoral, les servitudes d'utilité publique, les projets d'intérêt général, les opérations d'intérêt national et les études techniques dont dispose l'Etat en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement.

⇒ **Un groupe de travail** peut être constitué avec notamment des personnes publiques ainsi que des organismes ou associations compétents.

Le maire peut recueillir l'avis de tout organisme ou association compétents en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'environnement, d'architecture et d'habitat et de déplacements.

⇒ Le conseil municipal débat des orientations générales du PADD (au moins deux mois avant l'examen du projet de PLU).

⇒ Le conseil municipal arrête le projet de PLU et peut tirer les conclusions de la concertation.

⇒ Les personnes associées à l'élaboration sont consultées pour avis.

⇒ En l'absence de SCOT, le Préfet émet un avis, préparé par la DIREN en liaison avec les services de l'Etat compétents, sur l'évaluation environnementale et la prise en compte de l'environnement par le PLU.

⇒ L'étape nouvelle est l'organisation d'une enquête publique.

Comment se déroule l'enquête publique sur le projet de PLU ?

Le projet de PLU est soumis à enquête publique par le maire.
Cette enquête est identique à celle relative au SCOT (*voir supra*).

Le dossier d'enquête publique est composé :

- Du rapport de présentation ;
- Du PADD ;
- Du règlement ;
- Des documents graphiques ;
- Des avis émis par les personnes publiques, collectivités ou organismes associés ou consultés ;
- Le cas échéant, des orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs ;
- Le cas échéant, de certaines études relatives à la montagne ;
- D'annexes ;
- Du porter à connaissance préfectoral.

Remarque : lorsque l'enquête prévue concerne une zone d'aménagement concerté (ZAC), elle vaut enquête préalable à la D.U.P. des travaux prévus dans la zone à condition que le dossier soumis à l'enquête comprenne les pièces requises par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Qui approuve le projet de PLU ?

Après l'enquête publique et la remise de son rapport et de ses conclusions par le commissaire enquêteur, le PLU, éventuellement modifié, est **approuvé par délibération du conseil municipal**.

Il est tenu à la disposition du public.

La délibération d'approbation fait l'objet d'une **publicité** multiple : avis dans un journal du département ; affichage pendant un mois en mairie ; publication au recueil des actes administratifs pour les communes de plus de 3 500 habitants.

Le PLU devient **exécutoire** dès sa transmission au Préfet en présence d'un SCOT et un mois après cette transmission en l'absence d'un SCOT. Dans cette dernière hypothèse, le Préfet peut demander des modifications en cas d'incompatibilité avec les dispositions de la loi Montagne, avec les dispositions d'un SCOT en cours d'élaboration, avec l'utilisation ou l'affectation des sols des

communes voisines ou avec les principes fondamentaux du droit de l'urbanisme (article L. 110 du Code de l'urbanisme) ou liés à l'évaluation environnementale (article L. 121-1 du Code de l'urbanisme).

Comment un PLU est-il modifié ou révisé ?

Trois ans au plus après l'approbation du PLU (nouveau ou révisé), un débat doit être organisé au sein du conseil municipal sur les résultats de l'application du plan au regard de la satisfaction des besoins en logements et, le cas échéant, de l'échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants.

Dans ce cadre, le conseil municipal délibère sur l'opportunité d'une mise en révision ou d'une mise en révision simplifiée.

La **mise en révision** équivaut à une procédure d'instauration d'un PLU.
La révision peut être **simplifiée** dans certaines hypothèses.

Plus souple est la **procédure de modification** mais elle ne peut être engagée que si le projet de modification :

- ne porte pas atteinte à l'économie générale du PADD ;
- ne réduise pas un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière, ou une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels ;
- ne comporte pas de graves risques de nuisance.

Remarque : un PLU peut également être modifié par mise en compatibilité d'un PLU avec un projet d'utilité publique dans le cadre d'une procédure de D.U.P.

Qu'est-ce qu'une carte communale ?

⇒ Une commune non dotée d'un PLU peut adopter une carte communale, qui **précise les règles générales d'urbanisme** en délimitant les secteurs où les constructions sont autorisées et les secteurs où les constructions ne sont pas admises.

Ainsi, la carte communale donne compétence au maire pour délivrer les permis de construire au nom de la commune (le conseil municipal peut cependant décider que ce soit au nom de l'Etat) et d'échapper à la **règle de la constructibilité limitée** c'est-à-dire à l'interdiction des constructions en dehors des parties actuellement urbanisées.

⇒ La carte communale comprend un **rapport de présentation** et un ou plusieurs **documents graphiques**, ces derniers étant opposables aux tiers.

⇒ Une carte communale est approuvée, **après enquête publique**, cumulativement par le conseil municipal et le Préfet.

La délibération par laquelle l'organe délibérant de la commune approuve la carte communale ne revêt pas le caractère d'une mesure préparatoire à la décision du représentant de l'Etat mais d'une décision à effet différé jusqu'à leur publication. En conséquence, la délibération du conseil municipal peut dès lors être directement contestée devant le juge de l'excès de pouvoir jusqu'à l'expiration du délai de recours qui a commencé à courir à compter de cette publication (*Conseil d'Etat, avis cont., 28 novembre 2007, Mme F., n° 303421*).

Dès lors que le PLU et la carte communale sont deux documents d'urbanisme exclusifs l'un de l'autre, une carte communale ne peut être légalement mise en vigueur que si la commune n'est pas dotée d'un POS ou d'un PLU. En conséquence, si une collectivité dotée d'un tel plan peut engager la procédure d'élaboration d'une carte communale, cette dernière ne peut entrer en vigueur que si le plan ne l'est plus (*Conseil d'Etat, 28 novembre 2007, précité*).

⇒ Les rapports de compatibilité que doit respecter la carte communale sont semblables à ceux du PLU (*voir supra*).

Quelles sont les règles d'urbanisme applicables en l'absence d'un document d'urbanisme ?

⇒ **En l'absence de document d'urbanisme**, il est fait application de l'ensemble des dispositions du **règlement national d'urbanisme (RNU)**, en particulier la règle de la constructibilité limitée (*voir le détail aux articles R. 111-1 à R. 111-24-2 du Code de l'urbanisme*).

⇒ Mais, **même en la présence d'un document d'urbanisme**, certaines règles du RNU demeurent d'application pour les projets de construction et sur l'ensemble du territoire :

- non atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique ;
- non atteinte à la conservation ou la mise en valeur d'un site ou de vestiges archéologiques ;
- absence de conséquences dommageables pour l'environnement ;
- non atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants de sites, des paysages naturels ou urbains ou à la conservation de perspectives monumentales.

Les documents d'urbanisme font-ils l'objet d'une évaluation environnementale ?

⇒ Les DTA et SCOT font l'objet d'une évaluation environnementale.

Il en va de même pour les PLU « *susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement compte tenu de la superficie du territoire auxquels ils s'appliquent, de la nature et de l'importance des travaux et aménagements qu'ils autorisent et de la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés. Sauf dans le cas où elle ne prévoit que des changements mineurs, la révision de ces documents donne lieu soit à une nouvelle évaluation environnementale, soit à une actualisation de l'évaluation environnementale réalisée lors de leur élaboration.* » (article L. 121-10 du Code de l'urbanisme). Il s'agit plus précisément :

- Des PLU qui permettent la réalisation de travaux, ouvrages ou aménagements susceptibles d'affecter un site Natura 2000 ;
- Des PLU non couverts par un SCOT ;
- Des PLU relatifs à un territoire d'une superficie supérieure ou égale à 5 000 hectares et comprenant une population supérieure ou égale à 10 000 habitants ;
- Des PLU qui prévoient la création, dans des secteurs agricoles ou naturels, de zones U ou AU d'une superficie totale supérieure à 200 hectares ;
- Des PLU des communes situées en zone de montagne qui prévoient la réalisation d'unités touristiques nouvelles soumises à l'autorisation du Préfet coordonnateur de massif ;
- Des PLU des communes littorales qui prévoient la création, dans des secteurs agricoles ou naturels, de zones U ou AU d'une superficie totale supérieure à 50 hectares.

Lorsque le Préfet est consulté, l'avis est préparé, sous son autorité, par la DIREN en liaison avec les services de l'Etat compétents.

⇒ **D'une manière générale**, le rapport de présentation des documents d'urbanisme soumis à évaluation doit décrire et évaluer les incidences notables que peut avoir le document d'urbanisme sur l'environnement.

Il présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser ces incidences négatives.

Il expose les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, parmi les partis d'aménagement envisagés, le projet a été retenu.

⇒ **Pour le PLU soumis à évaluation**, le rapport de présentation :

- Expose le diagnostic prévu et décrit l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération ;
- Analyse l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en oeuvre du plan ;
- Analyse les incidences notables prévisibles de la mise en oeuvre du plan sur l'environnement et expose les conséquences éventuelles de l'adoption du plan sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement ;
- Explique les choix retenus pour établir le PADD, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, et, le cas échéant, les raisons qui justifient le choix opéré par rapport aux autres solutions envisagées. Il expose les motifs de la délimitation des zones, des règles qui y sont applicables et des orientations d'aménagement. Il justifie l'institution des secteurs des zones urbaines où les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement sont interdites ;
- Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en oeuvre du plan sur l'environnement et rappelle que le plan fera l'objet d'une analyse des résultats de son application, notamment en ce qui concerne l'environnement, au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de son approbation ;
- Comprend un résumé non technique ;

En cas de modification ou de révision, le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés.

Comment une association de protection de l'environnement peut-elle s'impliquer dans l'élaboration, le contrôle et le respect d'un document d'urbanisme ?

⇒ **DANS LE CADRE DE LA CONCERTATION**

Ainsi que cela a été exposé, **une procédure de concertation** doit nécessairement être engagée à l'occasion de l'élaboration ou de la révision d'un SCOT ou d'un PLU (mais pas pour une carte communale).

Remarque : une telle concertation s'applique également aux créations de ZAC ou à certaines opérations d'aménagement modifiant de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune.

L'autorité compétente doit délibérer « *sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole* » (article L. 300-2 du Code de l'urbanisme).

La concertation peut prendre diverses formes : réunions publiques avec débat, exposition, permanences d'élus, mise à disposition du projet, information dans le bulletin de la collectivité et dans la presse régionale, ouverture de registres pour recueillir des observations, présentation sur le site Internet de la collectivité...

Une association de protection de l'environnement peut en conséquence **s'impliquer dans la concertation**, quelles que soient les modalités décidées par l'autorité compétente.

A l'issue de la concertation, le maire en présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère.

La délibération qui arrête le projet document d'urbanisme peut simultanément tirer ce bilan. Elle est affichée pendant un mois au siège des collectivités concernées.

Remarque :

Les documents d'urbanisme ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies par la délibération prévue au premier alinéa ont

été respectées. Ainsi, la contestation d'une contestation ne peut guère se fonder que sur l'absence de concertation (*Cour administrative d'appel de Paris, 22 novembre 2007, Commune de Pontault Combault, n° 04PA01411*) ou l'insuffisance de concertation (p.e. la seule possibilité ouverte au public de consigner ses remarques sur un registre en l'absence de réunion publique, de permanences tenues par des représentants de la municipalité, ou de tout autre mode de communication « *permettant des échanges de vues* », s'ajoutant à une publicité limitée n'ayant notamment été annoncée, ni dans le bulletin municipal d'information, ni dans la presse locale : *Cour administrative d'appel de Lyon, 6 avril 2006, Commune de Saulon-la-Chapelle, n° 04LY00675*).

⇒ **DANS LE CADRE DE LA DEMANDE DE CONSULTATION VOLONTAIRE**

Une association agréée de protection de l'environnement au titre de l'article L. 141-1 du Code de l'environnement peut, à sa demande, **être consultée** pour l'élaboration des SCOT, des schémas de secteur et des PLU (article L. 121-5 du Code de l'urbanisme) et, d'autre part, **a accès au projet** de schéma ou de plan (dans les conditions prévues à l'article 4 de la loi modifiée du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal).

Il en va de même pour les associations locales d'usagers agréées.

Seules les associations qui sont **agréées** disposent de cette prérogative (*Conseil d'Etat, 9 octobre 1981, Association de défense de l'environnement Patton-Montesquieu, n° 18350*).

Le refus de faire droit à la demande de consultation présentée par une association agréée entraîne l'annulation de la décision d'approbation du document d'urbanisme pour irrégularité de procédure (*Conseil d'Etat, 20 mars 1985, Association pour l'aménagement, la défense et l'expansion harmonieuse du site d'Antibes, Juan-les-Pins et de ses environs [A.D.E.S.A.E.], n° 25193 50440*).

La demande de consultation peut être effectuée à tout moment et à plusieurs reprises pendant la durée de l'élaboration ou de la révision du document d'urbanisme.

⇒ **DANS LE CADRE DE L'ENQUETE PUBLIQUE**

Les associations de protection de l'environnement, agréées ou non, peuvent **présenter des observations** au cours de l'enquête publique sur un SCOT, un PLU ou une carte communale (oralement au commissaire enquêteur, par écrit sur le registre, ou - de préférence - par dépôt ou envoi en RAR d'un courrier dactylographié).

Pendant l'enquête publique, **le dossier d'enquête publique est communicable aux associations de protection de l'environnement agréées** et à leurs frais (article L. 123-8 du Code de l'environnement).

Les associations locales peuvent se rapprocher d'une association régionale ou départementale agréées pour contrecarrer ce dispositif restrictif.

Remarque : dès lors que le document d'urbanisme est approuvé, toute personne morale ou physique peut obtenir communication (à ses frais) du dossier d'enquête publique.

A l'issue de l'enquête publique, les associations peuvent demander le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur.

⇒ **DANS LE CADRE DU CONTROLE DU DOCUMENT AVEC LE RESPECT DE L'ENVIRONNEMENT**

Dans ce cadre, les associations peuvent intervenir à plusieurs niveaux :

◆ **En veillant à la régularité de la procédure** (arrêtés, concertation, enquête publique, personnes associées...).

◆ **En veillant au respect de l'environnement par les éléments du document d'urbanisme** (rapport de présentation, PADD, règlement, zonage et documents graphiques...).

◆ **En veillant au respect du document d'urbanisme par les autorisations d'occuper les sols** (permis de construire en particulier).

Observation : la récente et importante réforme des permis de construire et des autorisations d'urbanisme est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2007.

◆ **En initiant le cas échéant une action contentieuse devant le juge administratif**

Une association agréée de protection de l'environnement est recevable à agir contre un document d'urbanisme ou une autorisation d'occuper les sols dès lors que son intérêt à agir est suffisant (rapport direct avec l'objet et les activités statutaires ; localisation dans le champ d'action territorial).

Remarques :

- Une association n'est recevable à agir contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols que si le dépôt des statuts de l'association en préfecture est intervenu antérieurement à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire (article L. 600-1-1 issu de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement)

- La présomption d'intérêt à agir d'une association agréée de protection de l'environnement ne vaut que dès lors que la décision attaquée est intervenue après la date de son agrément (article L. 142-1 du Code de l'environnement issu de la loi du 13 juillet 2006 précité).

- Désormais, l'obligation de notification des recours contre des décisions prises au titre du Code de l'urbanisme ne s'applique plus aux documents d'urbanisme (décret du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme).

La contestation d'un document d'urbanisme équivaut à engager un recours en annulation pour excès de pouvoir de la décision d'approbation devant le juge administratif, à raison de vices de forme ou de procédure (p.e. l'absence de concertation ; p.e. l'absence de l'avis des personnes publiques dans le dossier d'enquête publique : *Conseil d'Etat, 8 juin 1994, Mme Vigier, n° 96571*) et/ou à raison de moyens de fond (p.e. erreur d'appréciation dans le classement des zones ; violation des principes ou incompatibilité avec les dispositions des documents susvisés tels que les SCOT, SDAGE, PDU, loi « Montagne », SCOT...).

Le recours en annulation peut s'accompagner d'un recours en référé, mais la suspension est très difficile à obtenir contre un document d'urbanisme.

Le délai de recours est de deux mois à compter de la dernière publicité de l'arrêté d'approbation.

Remarques :

- L'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un document d'urbanisme ne peut être invoquée par voie d'exception, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause. Les seules exceptions à ce principe concernent les vices de forme pour absence de mise à disposition du public des SD (dispositions antérieures à la loi SRU du 13 décembre 2000), pour méconnaissance substantielle ou violation des règles de l'enquête publique ou bien pour absence du rapport de présentation ou des documents graphiques.

- En cas d'annulation, le document d'urbanisme immédiatement antérieur revient en vigueur à compter du jugement d'annulation. A défaut de document pré-existant, le droit de l'urbanisme des collectivités sans document d'urbanisme est d'application.

- En cas d'annulation partielle d'un PLU, les dispositions annulées doivent être remplacées sans délai.

- dérogeant au principe d'économie des moyens, le juge du contentieux de l'urbanisme doit se prononcer sur chacun des moyens de la requête qu'il estime susceptible de fonder l'annulation

L'ensemble de ces remarques doivent s'intégrer dans les questions de recevabilité et de stratégie contentieuse des associations en matière d'urbanisme : p.e. il peut s'avérer judicieux de réserver la présentation de certains moyens d'annulation ; p.e. l'annulation d'un PLU peut faire revenir en vigueur un POS aux règles désastreuses au regard des enjeux environnementaux ou inversement la

censure peut faire renaître un document d'urbanisme beaucoup plus protecteur (en ce sens : *Tribunal administratif de Clermont-Ferrand, 9 janvier 2004, FRANE et FDEN, n° 031921* suspendant par la voie de l'exception d'illégalité pour irrégularité de l'enquête publique sur le document d'urbanisme l'exécution des travaux d'une remontée mécanique, avec retour en vigueur du POS précédent interdisant l'implantation de remontées mécaniques).

- En se constituant partie civile devant le juge répressif en cas d'infraction

Les infractions au droit de l'urbanisme peuvent être sanctionnées pénalement ; dans ce cadre les associations agréées de protection de l'environnement peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile (voir les articles L.142-2 du Code de l'environnement, L. 160-1 et L. 480-1 du Code de l'urbanisme).

Fiche réalisée le 1^{er} décembre 2007.

*Certaines indications ou précisions de la présente fiche
peuvent concerner exclusivement le territoire de la région Auvergne.
La présente fiche ne comporte pas certaines références eu égard aux spécificités de la région Auvergne.*

*Reproduction intégrale ou partielle strictement interdite sans autorisation
(article L. 122-4 et articles L. 335-1 et suivants
du Code de la propriété intellectuelle).*

www.frane-auvergne-environnement.fr