

Les éléments constitutifs du PLU

Le rapport de présentation

Il n'est pas opposable⁵.

Ce rapport est constitué de plusieurs éléments :

1. **Diagnostic territorial** : La situation de la commune et ses principaux enjeux : peut se décliner en plusieurs volets (domaine environnemental, domaine paysager, des risques, l'identité physique du territoire : climat, hydrologie, géologie, domaine de l'économie, démographie, l'emploi, l'habitat, les équipements publics, le patrimoine naturel ou historique).
Remarque : ce diagnostic peut apparaître en tant que pièce individuelle du dossier ou être intégré dans d'autres pièces.
2. **L'État initial de l'environnement** : Remarque : lui aussi peut être présenté individuellement ou bien intégré dans un autre dossier. On va trouver en général un inventaire :
 - o Des milieux naturels, en particulier ceux considérés comme les plus précieux (exemple : les sites de Natura 2000, les sites protégés, les secteurs protégés au titre de la loi littoral ou loi montagne)
 - o Chapitre sur la qualité de l'eau, de l'air et du sol
 - o Composante faune/flore (en insistant sur les éléments rares)
 - o Chapitre sur les équilibres et les continuités écologiques à préserver (exemple : cours d'eau et sa [ripisylve](#) ; forêt bordant une rivière)
3. **Les orientations générales retenues pour le PADD et le zonage** : Il faut indiquer les secteurs et les grands choix réglementaires qui leur correspondent permettant la mise en œuvre du projet communal et ce aussi bien en matière d'urbanisme qu'en matière de protection.
Remarque : Il ne s'agit pas d'une cartographie précise ni d'un règlement précis (uniquement une carte d'orientation).
Exemple :
 - o Définition des zones devant accueillir l'habitat et les principales règles d'urbanisation
 - o Définition des zones naturelles ou agricoles à protéger et principales règles s'y appliquant
4. **Les incidences prévisibles sur l'environnement** : L'idée est d'indiquer de façon assez précise les conséquences des choix de la commune sur l'environnement à la fois sur le plan de l'urbanisation (exemple : nombre d'ha rendus constructibles) ou sur le plan de la protection (secteurs efficacement protégés par le PLU, construction possible dans les espaces naturels et agricoles, protection de l'air, de l'eau et du sol)
Remarque : c'est généralement là que l'on trouve le tableau d'évolution des surfaces (obligatoire)

5. **La compatibilité au regard des lois et règlements** : Doit préciser en quoi les choix spatiaux et règlementaires de la commune respectent les principales lois notamment en matière de protection des paysages et de l'environnement. (loi littoral, loi montagne, Natura 2000)

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD)

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) constitue la nouveauté essentielle ; entre le contenu du [plan d'occupation des sols](#) et celui du PLU.

C'est un document politique exprimant les objectifs et projets de la collectivité locale en matière de développement économique et social, d'environnement et d'urbanisme à l'horizon de 10 à 20 ans.

Il répond au principe de [développement durable](#) qui inscrit le PLU dans des objectifs plus lointains que sa propre durée ; le développement durable est défini comme « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des [générations futures](#) de répondre aux leurs » (Rapport « Notre avenir à tous » de la Commission des Nations Unies sur l'environnement et le développement durable, dit [rapport Brundtland](#)).

Il était initialement [opposable aux tiers](#). Cette disposition jugée génératrice d'une insécurité juridique importante a été supprimée par la loi [Urbanisme et Habitat](#) du 2 juillet [2003](#). Toutefois, le zonage et le règlement écrit doivent être en cohérence avec celui-ci. C'est ainsi que le juge administratif se garde le droit d'interpréter le règlement en recherchant la volonté communale exprimée dans le PADD. De même, toute évolution du document reste conditionnée au respect de l'économie générale du PADD. En effet, si l'évolution du PLU implique une telle atteinte, il conviendra de procéder à une révision. Cependant, si l'évolution voulue ne porte pas atteinte à l'économie générale du PADD, la procédure de modification sera suffisante. C'est ainsi que toute modification du PLU doit rester cohérente avec le projet urbain exprimé dans le PADD. Cette notion de cohérence, d'une interprétation souple, assure la sécurité juridique du document, tout en préservant une certaine portée à ce PADD, une opposabilité indirecte.

En 2010, la [loi Grenelle II](#)⁶ ajoute que si un périmètre d'un SCOT « recouvre en tout ou partie celui d'un [Pays](#) ayant fait l'objet d'une publication par arrêté préfectoral, le PADD du schéma de cohérence territoriale [prend en compte](#) la [charte de développement du pays](#) ».

Cette même loi Grenelle II modifie aussi l'Art. L. 122-1-3 en le précisant : le PADD « fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages, de préservation des ressources naturelles, de lutte contre l'[étalement urbain](#), de préservation et de remise en [bon état](#) des [continuités écologiques](#)⁷ ».

La mise en conformité des PLU (et des Scot) par rapport à la loi [Grenelle II](#) - à la suite d'une nouvelle disposition législative introduite en 2011⁸ (pour le domaine de l'urbanisme) - rétablit la faculté de dépasser de 20 % les limites de gabarit et de densité d'[occupation des sols](#) dans des zones protégées, si les constructions remplissant certains critères de [performance énergétique](#) ou comportant des équipements de production d'[énergie renouvelable](#).

Un nouvel article 20 accroît la période transitoire dont bénéficient les communes et [établissements publics de coopération intercommunale](#) (EPCI) pour mettre en conformité leurs Scot et PLU avec les règles du Grenelle 2 (demande faites par certains députés en séance publique le 20 décembre 2010). Les SCOT et PLU approuvés avant le 12 janvier 2011 auront jusqu'au 1^{er} janvier 2016 pour intégrer les dispositions du Grenelle 2. Les documents d'urbanisme en cours d'élaboration ou de révision approuvés avant le 1^{er} juillet 2013, dont le projet de schéma ou de plan aura été arrêté avant le 1^{er} juillet 2012, pourront opter pour l'application des dispositions antérieures. Ils auront ensuite jusqu'au 1^{er} janvier 2016 pour intégrer les dispositions du Grenelle 2.

Les orientations particulières d'aménagement

Article détaillé : [Orientation d'aménagement et de programmation](#).

Véritable nouveauté de la loi SRU (amendée par la loi [Urbanisme et Habitat](#) (Loi Robien)), l'intention du projet sans formalisme ("le considérant") ouvre une voie nouvelle pour la réglementation de l'urbanisme en France. Les collectivités peuvent dorénavant orienter leur vision de développement (nouveaux quartiers, reconquêtes de centralité...) au-delà du strict formalisme du document réglementaire à travers des options d'aménagement imposables au permis de construire. Mal préparés à cette évolution novatrice, les auteurs de PLU et l'administration préfectorale ont négligé la dimension négociée et évolutive de ce document qui permet de créer de l'expérimentation architecturale, urbanistique et paysagère à raison de *loi locale*. La seconde génération de PLU pressentie entre 2008 et 2013 pourrait offrir une occasion nouvelle d'échanges et d'expérimentations de nouvelles pratiques.

On retiendra également que la Loi SRU avait créé le Document d'Orientations Particulières d'Aménagement (DOPA), obligatoire dans le cas des entrées de ville et l'ouverture à l'Urbanisation Alternative des zones d'aménagement futures, les zones à urbaniser (zone AU). Depuis la loi [Urbanisme et Habitat](#), toutes les orientations d'aménagement (même en zone AU) sont devenues facultatives.

Depuis la loi [Grenelle II](#)⁹ de 2010, ces éléments prennent la forme d'[orientations d'aménagement et de programmation](#), qui sont désormais un élément obligatoire des PLU.

Le document graphique du règlement

Il s'agit d'une carte de la commune divisant son territoire en plusieurs [zones](#) :

- les zones urbaines, dites « zones U » : ce sont « 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 » (article [R. 123-5](#) du code de l'urbanisme). (anciennes zones U du [plan d'occupation des sols](#) (POS)) ;
- les zones à urbaniser, dites « zones AU » : l'article [R. 123-6](#) du code de l'urbanisme les définit comme pouvant « être classées en zone à urbaniser les secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation ». (anciennes zones NA du [POS](#)). On distingue deux types de zones AU :
 - les secteurs urbanisables immédiatement en raison de la présence « d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU » et ayant « la capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone » ; cette zone est généralement nommée « 1AU » ;
 - si cette capacité est insuffisante, l'ouverture à l'urbanisation est subordonnée à une modification ou une révision du PLU ; on nomme généralement cette zone « 2AU » ;
- les zones agricoles, dites « zones A » : il s'agit des « secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles » (article [R. 123-7](#) du code de l'urbanisme). C'est un régime strict et surveillé, seules les constructions ou installations nécessaires aux services publics et à l'exploitation agricole y sont autorisées. (anciennes zones NC du [POS](#)) ;
- les zones naturelles et forestières, dites « zones N » : ce sont 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 » (article [R. 123-8](#) du code de l'urbanisme). (anciennes zones ND du [POS](#)).

Le plan de zonage délimite aussi des secteurs particuliers, comme les [espaces boisés classés](#) ou les emplacements réservés (notamment pour la construction future d'équipements publics).

Le règlement

Il décrit, pour chaque zone définie dans le document graphique, les dispositions réglementaires applicables. Il peut comprendre tout ou partie des seize articles prévus par l'article R.123-9 du code de l'urbanisme. Bien que la structure du règlement soit généralement reprise par les rédacteurs

du plan local d'urbanisme, elle ne constitue plus aujourd'hui qu'un guide de ce qu'il est possible de réglementer. Seuls les 6° et 7° sont obligatoires ; s'ils ne sont pas rédigés, ils doivent figurer sous une forme graphique (plan de zonage). Les autres mesures sont facultatives.

- 1° : Type d'occupation ou d'utilisation du sol interdites.
- 2° : Type d'occupation ou d'utilisation du sol soumises à des conditions particulières.
- 3° : Accès et voirie.
- 4° : Desserte par les réseaux (eau, assainissement, électricité).
- 5° : Caractéristique des terrains.
- 6° : Implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques.
- 7° : Implantation des constructions par rapport aux limites séparatives.
- 8° : Implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété.
- 9° : Emprise au sol.
- 10° : Hauteur maximale des constructions.
- 11° : Aspect extérieur.
- 12° : Stationnement.
- 13° : Espaces libres et plantations, [espaces boisés classés](#).
- 14° : [Coefficient d'occupation des sols](#) ou COS ; il ne peut être fixé qu'en zones *U* ou *AU*, et en zone *N* uniquement lorsque le transfert de COS est possible.
- 15° : Performances énergétiques et environnementales.
- 16° : Infrastructures et réseaux de communications électroniques.

Chacune de ces règles, lorsqu'elle est mise en place dans le règlement, doit être justifiée dans le rapport de présentation (3° de l'article R.123-2 du code de l'urbanisme).

La hauteur (10°), l'implantation des constructions (6° et 7°) et la densité des constructions (14°) sont obligatoirement réglementées dans les secteurs constructibles des zones N (R.123-8 et R. 123-9 du code de l'urbanisme)

Les annexes

Elles comprennent un certain nombre d'indications ou d'informations reportées pour information dans le PLU¹⁰, et notamment :

- 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](#).

La compatibilité

Le PLU doit respecter les consignes données par différents documents de rang supérieur élaborés par l'État ou d'autres collectivités territoriales. Il le fait, dans une relation de [compatibilité verticale ascendante](#) pour les documents suivants :

- Toutes les lois, dont [Loi Montagne](#) et [Loi littoral](#) ;
- [Directive territoriale d'aménagement](#) (DTA - de compétence étatique) ;
- [Schéma de cohérence territoriale](#) (SCOT - mis en place par un [établissement public](#) regroupant les collectivités locales du périmètre de SCOT) ;
- [Programme local de l'habitat](#) (PLH) ;
- [Plan de déplacements urbains](#) (PDU) ;
- Chartes des [Parcs nationaux ou régionaux](#) ;
- Charte de développement du [Pays](#) ;
- [Schéma d'aménagement et de gestion des eaux](#) (SAGE) et [Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux](#) (SDAGE)...

L'élaboration

La procédure d'élaboration du PLU est détaillée aux articles L.123-6 et suivants du [code de l'urbanisme](#).

Elle se déroule en plusieurs étapes bien distinctes, comportant plusieurs étapes de concertation¹¹.

1. **Le conseil municipal prescrit l'élaboration du PLU** (*ex nihilo* ou par la mise en révision générale de son plan d'occupation des sols) et définit les modalités de la concertation préalable prescrite à l'article *L 300-2*.
2. **La décision est notifiée** au préfet, au président du [conseil général](#), à l'établissement public chargé de la mise en œuvre du [SCOT](#), à l'autorité organisatrice des transports, à l'organisme de gestion des Parcs Naturels Régionaux s'il y a lieu, aux présidents de la Chambre de

Commerce et d'Industrie, de la Chambre des Métiers et de la Chambre d'Agriculture, les sections régionales de la conchyliculture s'il y a lieu, ainsi que les collectivités territoriales limitrophes pour les communes frontalières.

3. La décision est publiée selon la procédure légale en vigueur.
4. La phase des études préalables à l'établissement du projet de PLU est engagée. Une très large concertation est mise en place : C'est durant cette période que se déroule la concertation préalable avec le public, selon les modalités fixées par la délibération prescrivant le PLU. Cette concertation a pour objet de recueillir les avis de la population, avis venant nourrir la réflexion des urbanistes. Elle n'a pas vocation à présenter le projet de PLU. À leur demande, les personnes publiques énumérées au paragraphe 2 sont consultées au cours de l'élaboration du projet de PLU. Il en est de même des présidents d'[établissements publics de coopération intercommunale](#) (EPCI) limitrophes compétents en matière d'urbanisme, des maires des communes voisines, du président de l'établissement public responsable du SCOT dont la commune est limitrophe le cas échéant. Le maire peut, s'il le souhaite, recueillir l'avis de tout organisme ou association compétents en matière d'aménagement, d'urbanisme, d'environnement, d'architecture, d'habitat, de déplacements. S'il existe, le [Document de gestion de l'espace agricole et forestier](#) (DGEAF) doit être consulté lors de l'élaboration des documents d'urbanisme.
5. Deux mois minimum avant l'arrêt du projet, un débat a lieu en conseil municipal sur les orientations générales du Projet d'aménagement et de développement durable.
6. Le conseil municipal arrête par délibération le projet de PLU.
7. Le projet est alors soumis pour avis aux personnes associées à son élaboration (Article L.123-9). Ces personnes donnent un avis dans la limite de leur compétence et dans un délai de trois mois à partir de la transmission du projet de PLU. En cas d'absence de réponse au terme de ce délai de trois mois, leur avis est considéré comme favorable.
8. Le projet, auquel les avis sont annexés, est soumis par le maire à enquête publique (loi Bouchardeau) pendant un mois. Pour ce faire, le maire saisit le président du tribunal administratif dont il dépend. Ce dernier désigne alors un commissaire-enquêteur ou une commission d'enquête.
9. Le projet, éventuellement modifié à la suite de l'enquête publique, est approuvé par délibération du conseil municipal.
10. Le PLU approuvé est tenu à la disposition du public.

Dans les communes non couvertes par un SCOT, il devient exécutoire seulement un mois après sa transmission au préfet, si celui-ci n'a pas notifié à la commune par lettre motivée des modifications à apporter. Dans ce cas, il ne devient exécutoire qu'une fois la délibération approuvant les modifications demandées publiée et transmise au préfet.