

Le renouveau des documents d'urbanisme

La loi SRU a entièrement réécrit les chapitres consacrés au schéma directeur et au plan d'occupation des sols (POS) pour leur substituer respectivement le schéma de cohérence territoriale (SCOT) et le plan local d'urbanisme (PLU). Elle consacre également les cartes communales en les considérant comme des documents d'urbanisme à part entière pouvant offrir une alternative à l'élaboration des plans locaux d'urbanisme.

Afin de mieux encadrer l'élaboration de ces nouveaux documents, la loi a redéfini les objectifs généraux des documents d'urbanisme.

Il faut noter pour information que les dispositions relatives aux documents d'urbanismes (SCOT, PLU et carte communale) sont entrées en vigueur depuis le 1er avril dernier, suite à la parution du décret d'application n° 2001-260 daté du 27 mars 2001.

Les principes généraux du droit de l'urbanisme

Ces principes ne sont pas nouveaux puisqu'existaient déjà **le principe d'équilibre entre l'aménagement et la protection des territoires** (ancien art. L. 121-10 C. urb.). Il est cependant complété par deux nouveaux objectifs : **le principe de mixité sociale et urbaine et le principe d'utilisation économe de l'espace.**

Le principe d'équilibre entre aménagement et protection consiste à trouver, comme son nom l'indique, un équilibre entre le besoin pour les communes de proposer des espaces constructibles pour l'accueil de populations nouvelles, mais aussi la nécessité d'assurer la préservation des espaces naturels. Le principe d'équilibre vise à donc à concilier ces deux données (besoin de se développer et nécessité de protéger), qui ne sont cependant pas contradictoires. Certes, la croissance urbaine se fait de façon inéluctable au détriment des espaces naturels, mais la mutation de ces espaces lorsqu'elle est rendue nécessaire, doit répondre aux besoins de la commune : en d'autres termes, une commune qui constituerait des zones de future urbanisation de superficie trop importante par rapport à la faible croissance de sa population observée

lors des derniers recensements ne respecterait pas le principe d'équilibre et s'exposerait à l'annulation de son document.

Le principe de mixité sociale et urbaine. Le principe de mixité urbaine, nouvellement introduit par la loi, doit aboutir à mettre un terme à la conception fonctionnaliste des villes qui a prédominé durant ces dernières décennies. Le Corbusier écrivait en 1957 dans La Charte d'Athènes que *"par son essence, l'urbanisme est d'ordre fonctionnel. Les trois fonctions fondamentales à l'accomplissement desquelles l'urbanisme doit veiller sont : 1° habiter ; 2° travailler ; 3° se recréer"*. Cette conception de l'urbanisme doit être aujourd'hui dépassée. La fonctionnalisation de la ville et son découpage en zonage ont abouti aux problèmes récurrents que connaissent aujourd'hui certaines villes : cités-dortoirs ici, bureaux là, commerces ailleurs... Les répercussions en terme de circulation automobile et d'engorgements à l'entrée des villes sont connues de tous. **Le principe de mixité urbaine doit aboutir à la multi-fonctionnalité des espaces et non plus à leur juxtaposition.**

Le principe de mixité sociale a pour objet, quant à lui, d'éviter les phénomènes de ghettoïsation et de ségrégation sociale en favorisant la cohabitation entre logements sociaux et logements non sociaux. Si le PLU doit être l'instrument d'une politique locale d'aménagement, il lui revient aussi de devenir un **document de politique sociale.**

Le principe d'une utilisation économe de l'espace et d'une préservation des ressources naturelles. L'espace, qu'il soit urbain, périurbain ou rural, doit être considéré comme **un bien rare**, dont l'utilisation ne doit pas conduire à son gaspillage.

Sans inciter à la réalisation de tours et de barres, les SCOT et les PLU devront gérer l'espace *"en bon père de famille"*, c'est-à-dire, faire en sorte que la ville puisse être un lieu d'épanouissement pour ses habitants en leur offrant un cadre de vie satisfaisant, sans toutefois hypothéquer l'avenir des générations futures. C'est le principe même du développement durable.

"Cet objectif doit permettre de maîtriser l'expansion urbaine périphérique et le mitage, en réduisant les surfaces à urbaniser, dans une perspective de sauvegarde des espaces naturels. L'espace urbanisable doit donc être restreint, ce qui signifie que le développement urbain doit avoir lieu, autant que faire se peut, dans la ville existante. Cela passe notamment par la réurbanisation des quartiers sous-densifiés ou des friches et par des opérations de renouvellement urbain²".

2. Patrick Rimbart, Rapport Assemblée nationale n° 2229, tome 1, p.49.

Certes, ces principes s'imposent aux documents d'urbanisme, mais se pose nécessairement **la question de leur force juridique et de leur degré de contrainte** dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme.

Le principe d'équilibre, cité plus haut, revêtait déjà une portée normative puisqu'un POS devait lui être compatible, sous peine d'annulation (CE, 10 février 1997, *Assoc. Pour la défense des sites de Théoule*).

On peut donc imaginer qu'un SCOT (ou un PLU) qui aboutirait au développement périphérique d'une agglomération (ou d'une commune), sans engager de réflexions sur le devenir de ses friches serait illégal. Le rapporteur du projet de loi pour l'Assemblée nationale, sans anticiper l'attitude du juge administratif imagine par exemple *"qu'un plan local d'urbanisme ou un schéma de cohérence territoriale tourné vers le "tout automobile" ne respecterait pas les objectifs du développement durable du fait de l'effet de serre qui en découlerait et serait donc entaché d'illégalité"* car contraires au principe d'une maîtrise de la circulation automobile.

Le respect de ces principes dans les documents d'urbanisme est évidemment source de contraintes pour les autorités devant les mettre en œuvre. Toutefois, ils ne doivent pas être appréhendés comme étant des obligations de résultat. Il faut au contraire davantage voir en eux des obligations de moyens : en effet, selon le Conseil constitutionnel, il s'agit pour les communes de *"faire figurer des mesures touchant à la réalisation des objectifs qu'elles [les dispositions de l'article L. 121-1] énoncent"*³³. Nul doute que l'Etat veillera au respect de ces principes dans le cadre de son contrôle de légalité (art. L.121-2 C. urb.).

Le Schéma de cohérence territoriale, document de référence des politiques publiques

En créant le schéma de cohérence territoriale, la loi entérine la disparition du schéma directeur dont le remplacement n'est pas surprenant au regard des critiques qui se sont élevées depuis longtemps contre ce document de planification. En 1992, le Conseil d'Etat relevait dans son rapport *"Urbanisme : pour un droit plus efficace"* leur caractère trop précis (le qualifiant de super-POS), la lourdeur de leur élaboration, l'absence de suivi et de gestion aboutissant à leur obsolescence et à un mauvais encadrement des POS. Suite à ce constat, il préconisait déjà sa suppression au profit de la Directive territoriale d'aménagement (DTA). Si la DTA fut créée par la loi Pasqua du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, le schéma directeur restait, quant à lui, en vigueur.

L'établissement du SCOT est une réponse à l'échec du schéma directeur. A lire la loi et les documents préparatoires s'y rapportant, il en constitue même le "négatif" : la procédure est moins lourde, les risques d'obsolescence sont voués à disparaître, il sera moins précis et encadrera mieux l'ensemble des politiques publiques élaborées sur le périmètre concerné.

Le SCOT : document de planification stratégique

Le contenu du SCOT est profondément remanié par rapport à celui du schéma directeur. Le SCOT doit en effet répondre au **besoin de cohérence** qui doit exister entre l'ensemble des politiques sectorielles menées sur le périmètre concerné.

Une agglomération est couverte par une multitude de documents : schéma directeur, programme local de l'habitat, plan de déplacements urbains, schéma de développement commercial. Chacun d'eux est élaboré par une institution ou un organisme distinct, sans que de liens forts existent entre ces documents.

Le SCOT a pour vocation d'être le **document de référence des politiques publiques** en fixant des objectifs en matière d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile.

Cette cohérence entre les documents est d'ailleurs renforcée par l'existence d'un lien de compatibilité unissant le SCOT et les autres documents thématiques : en effet, le programme local de l'habitat, le plan de déplacements urbains, le schéma de développement commercial, les PLU, les cartes communales, les autorisations d'exploitation commerciale, les opérations foncières et actions d'aménagement doivent être compatibles avec le SCOT.

Ensuite, les SCOT vont définir pour chacun des domaines mentionnés ci-dessus des 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.

On remarquera à ce propos que **le lien entre urbanisme et politique de déplacements s'est considérablement renforcé** puisque le SCOT doit définir l'équilibre entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs. **De même, il peut préciser les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs** et subordonner, le cas échéant, l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines, à la création de dessertes en transports collectifs.

La protection des espaces est une préoccupation importante du SCOT : à ce titre, bien que la carte de destination générale des sols ne soit plus au nombre des documents composant le SCOT, celui-ci pourra déterminer les espaces et sites naturels ou urbains à protéger et pourra en définir la localisation ou la délimitation.

La lutte contre l'étalement urbain est aussi un enjeu majeur du SCOT qui fixe **les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés**. Le SCOT participe donc à l'objectif d'optimisation de l'espace urbain, à travers par exemple la valorisation de friches industrielles.

Cet objectif est réaffirmé par la possibilité ouverte au SCOT de **conditionner l'ouverture à l'urbanisation de certains secteurs (naturels ou agricoles) à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements** : c'est l'application du principe d'utilisation économe de l'espace défini par l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme.

La création du SCOT : pas d'obligation, mais une vive incitation

Tout comme le schéma directeur, le SCOT reste un document décentralisé, dont la procédure est menée par un établissement public de coopération intercommunale ou un syndicat mixte : il n'existe, comme par le passé, **aucune obligation** pour les communes ou leurs groupements d'engager l'élaboration d'un SCOT.

En revanche, **elles y sont fortement incitées puisque la loi conditionne l'ouverture à l'urbanisation des zones de future urbanisation et des zones naturelles à l'existence d'un schéma de cohérence territoriale existant au 1er janvier 2002 (ou d'un schéma directeur opposable)**. Ce principe n'est cependant pas d'application nationale et est assorti d'exceptions.

Ce mécanisme de blocage ne concerne en effet que les communes situées dans une bande de 15 km autour de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants au sens du recensement général de la population, et celles situées à moins de 15 km du rivage de la mer.

Le calcul – "à vol d'oiseau" – de cette bande de 15 km ne se fait pas à partir de la limite communale, mais à partir de la limite extérieure de la partie agglomérée de l'unité urbaine. Par ailleurs, il faut préciser que les communes, même partiellement situées dans cette bande, sont assujetties à ce principe.

Le périmètre de 15 km qu'instaure la loi ne repose sur aucun fondement juridique : il correspond au souhait du législateur **d'éviter que les communes périphériques optent pour des choix d'aménagement contraires à celles de l'agglomération**. Ce périmètre tend à préserver pour l'avenir un aménagement cohérent de l'agglomération et de sa périphérie, sachant qu'à terme, les agglomérations sont vouées à s'étendre (sans doute moins vite qu'auparavant du fait de la nécessité de maîtriser l'expansion urbaine) et donc leur périmètre à s'élargir.

Trois aménagements permettent cependant aux communes d'échapper à l'application de ce principe.

Le premier autorise **une extension limitée de l'urbanisation** dans les PLU et les cartes communales, **avec l'accord du préfet**, et avis pris auprès de la commission départementale des sites et de la chambre d'agriculture.

Le deuxième permet au préfet d'affranchir les communes de respecter ce principe en constatant **l'existence d'une rupture géographique**.

Le troisième prend en compte l'état d'avancement du SCOT : le principe est écarté, avec l'accord de l'établissement public, **lorsqu'un périmètre de SCOT a été arrêté**.

Quel périmètre pour le SCOT ?

La détermination d'un périmètre "pertinent" est laissée aux communes et à leurs regroupements. Mais toute latitude ne leur est pas attribuée dans ce choix, puisque la loi impose le respect d'une cohérence, qu'elle soit territoriale, institutionnelle ou liée aux politiques publiques mises en oeuvre.

Territoriale d'abord, puisque le périmètre doit être "d'un seul tenant et sans enclave" : la référence à la loi Chevènement et aux communautés urbaines, aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération est ici sans équivoque.

Institutionnelle ensuite, car le périmètre du SCOT doit inclure la totalité du périmètre des établissements publics de coopération intercommunale qu'il recouvre. Il doit également tenir compte des groupements de communes existants, des agglomérations nouvelles, des pays et des parcs naturels.

Le périmètre doit enfin prendre en compte **le champ d'application territorial des politiques publiques**, telles que les plans de déplacements urbains, les schémas de développement commercial, les programmes locaux de l'habitat. Le SCOT devant assurer la cohérence entre les différentes politiques publiques, il était nécessaire que le périmètre du schéma prennent en compte ces documents.

Le périmètre du SCOT est proposé par les communes ou leurs groupements, suivant des règles de majorité identiques au régime antérieur : il s'agit en effet d'une majorité des deux tiers au moins des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population concernée ou d'une majorité correspondant à la moitié au moins des communes intéressées représentant les deux tiers de la population totale.

Lorsque le périmètre proposé inclut des communes ne faisant pas partie d'une intercommunalité, la majorité doit comprendre au moins un tiers d'entre elles. Autrement dit, "les communes isolées" par opposition aux communes regroupées disposent d'un minorité de blocage afin, selon les travaux préparatoires de la loi, "de préserver leurs intérêts qui pourraient être écrasés par ceux des EPCI". Cela est d'autant plus justifié que pour le calcul de la majorité, les EPCI ne comptent plus pour une seule entité, mais pour autant de communes qu'ils comprennent de communes membres.

Le périmètre ainsi défini par les communes et leurs regroupements est alors proposé au préfet qui l'arrête après avis de l'organe délibérant du ou des départements concernés.

La procédure d'élaboration et de révision du SCOT

La démocratisation de la procédure

L'innovation majeure en matière procédurale consiste incontestablement en un **renforcement de la participation des habitants**.

Bien que le schéma directeur en son temps, ni le SCOT aujourd'hui ne sont opposables aux demandes de permis de construire, sauf cas limitativement énumérés par la loi ⁴, ces deux documents (y compris les schémas directeurs en cours d'élaboration) ne résistent pas au mouvement de démocratisation insufflé par la loi : ainsi, les autorités compétentes n'échappent pas à l'obligation de mettre en œuvre une concertation avec la population (art. L. 300-2 C. urb.).

De même, à l'instar des plans locaux d'urbanisme, une enquête publique doit être organisée par l'organe délibérant de l'EPCI ou du syndicat mixte chargé de l'élaboration du SCOT.

Enfin, un **débat au sein de l'organe délibérant** de l'établissement public doit être organisé au plus tard quatre mois avant l'examen du projet de SCOT. Ce débat doit porter sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement.

4. Doivent être compatibles avec le SCOT : les lotissements, les remembrements réalisés par des associations foncières urbaines et les constructions soumises à autorisations, lorsque ces opérations ou constructions portent sur une surface hors œuvre nette de plus de 5 000 mètres carrés.

5. La procédure de révision ou de modification d'un schéma directeur était identique à celle de l'élaboration. Il en est de même pour le SCOT.

La simplification de la procédure

L'expression "usine à gaz" a souvent été utilisée pour qualifier la procédure d'élaboration du schéma directeur ⁵. Cela a parfois dissuadé les communes de s'engager dans une procédure longue et complexe, favorisant ainsi l'obsolescence du document et donc les risques d'incompatibilité.

La simplification du processus d'élaboration a été voulue afin de rendre plus facile la révision du SCOT.

Elle se traduit par la disparition de la phase définissant les modalités d'association des personnes publiques. La loi a simplifié les choses en déterminant à l'article L. 122-7 C. urb. une liste de personnes publiques pouvant demander à être consultées, à leur demande, par l'établissement public au cours de la procédure.

Outre le préfet et les services de l'Etat, qui sont associés à l'élaboration du projet, peuvent demander à être consultés : le président du conseil régional, le président du conseil général, les autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains, les organismes de gestion des parcs naturels régionaux, les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers, les chambres d'agriculture, les présidents des EPCI voisins compétents en matière d'urbanisme et les maires des communes voisines.

Cette liste n'est pas limitative puisque l'avis de tout organisme ou association ayant compétence en matière d'habitat, d'urbanisme, de déplacements, d'aménagement ou d'environnement peut être recueilli par le président de l'établissement public.

Par ailleurs, si le SCOT prévoit une réduction des espaces agricoles ou forestiers, son approbation ne peut être prononcée qu'après avis de la chambre d'agriculture, et le cas échéant de l'Institut national des appellations d'origine dans les zones d'appellation d'origine contrôlée et du centre régional de la propriété foncière.

Le projet de schéma est ensuite arrêté par délibération, puis transmis pour avis aux personnes publiques. Leur avis est réputé favorable s'il n'intervient pas dans les trois mois. Dans l'hypothèse où le projet de SCOT comporte des dispositions relatives à la création d'une ou plusieurs unités touristiques nouvelles, la commission spécialisée du comité de massif est également sollicitée pour donner son avis.

Le projet est alors soumis à enquête publique puis est approuvé par l'organe délibérant de l'établissement public.

Le retrait des communes en cas d'atteinte à un intérêt essentiel

Cette procédure existait déjà dans le régime antérieur, mais ne pouvait être mise en œuvre que postérieurement à l'approbation du schéma directeur et selon des règles de procédure et de délai très strictes, sous peine de forclusion.

Dans le nouveau régime, la possibilité pour une commune ou un EPCI de dénoncer l'atteinte à l'un de ses intérêts essentiels (lorsque le SCOT impose des nuisances ou des contraintes excessives) peut être engagée **durant la phase de consultation de trois mois**. La commune saisit alors le préfet en lui notifiant les modifications demandées. Ce dernier donne son avis après consultation de la commission de conciliation.

Si, après l'approbation du SCOT, la commune n'a pas obtenu satisfaction, malgré un avis favorable du préfet, un délai de 2 mois lui est imparti à compter de la notification de la délibération d'approbation du SCOT pour décider de se retirer.

Le préfet ne peut alors que constater le retrait qui vaut tant pour le SCOT que pour l'établissement public.

Un mécanisme de suivi pour lutter contre l'obsolescence du SCOT

L'un des défauts majeurs du schéma directeur est d'avoir été élaboré par des organismes dont la disparition était programmée avec l'approbation du document. Le Conseil d'Etat relève dans son rapport que les établissements publics de coopération intercommunale "n'ont pas permis de gestion efficace ni de suivi des schémas". Le résultat est aisément prévisible : le schéma directeur devient obsolète et ne répond plus aux besoins des collectivités qui l'ont élaboré. Le contentieux relatif à la compatibilité des POS avec les schémas directeurs trouve aussi sa source dans le caractère statique du document intercommunal.

Pour éviter au SCOT cet écueil, la loi SRU apporte deux innovations majeures.

La première consiste à **pérenniser l'établissement chargé de l'élaboration du SCOT**. Ces missions sont dorénavant élargies puisqu'en plus de l'élaboration du document, il est aussi chargé de son suivi et de sa révision.

Par ailleurs, la loi établit un lien très fort entre cet organisme et le schéma : en effet, tout schéma directeur existant mais non doté d'un organisme compétent en matière de schéma directeur ou de SCOT à la date du 1er janvier 2002 devient caduc. **Le SCOT et l'EPCI qui l'a créé deviennent donc indissociables.**

La seconde innovation vise à lutter contre la "sclérose" des SCOT en instituant **une évaluation périodique du document**. L'article L. 122-14 prévoit que dans les dix ans qui suivent la délibération approuvant l'élaboration ou la révision du SCOT, l'organisme chargé de son suivi procède à l'évaluation du SCOT et décide, par délibération, de son maintien ou d'une mise en révision. La loi précise par ailleurs que l'absence de délibération emporte la caducité du SCOT.

L'incidence de la loi SRU sur le Schéma directeur de la région grenobloise

Le schéma directeur approuvé le 12 juillet 2000 est soumis, comme tous les schémas approuvés antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi, au régime juridique des SCOT. Il demeure opposable jusqu'à sa prochaine révision et a les mêmes effets qu'un SCOT.

La loi SRU n'a donc aucune incidence immédiate sur le Schéma directeur qui conserve le contenu juridique du régime antérieur. **Toutefois, sa révision devra être intervenue (c'est-à-dire l'approbation) dans le délai de dix ans suivant la publication de la loi – 14 décembre 2010 – sous peine de caducité** et des effets qui lui sont liés (impossibilité d'urbaniser les zones d'urbanisation future et les zones naturelles).

Le plan local d'urbanisme, la rencontre d'un projet et d'un territoire

Fallait-il ou pas changer l'appellation des plans d'occupation des sols ?

La question pourrait paraître anecdotique. Elle a pourtant divisé députés et sénateurs lors des débats sur le projet de loi, ces derniers étant favorables à conserver la dénomination "POS". L'Assemblée nationale ayant le dernier mot, l'abréviation "PLU" allait finalement l'emporter.

Créé par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 (LOF), le POS a été pendant plus de trente ans l'instrument de la politique foncière des communes (environ 15 330 POS ont été approuvés).

Si le cadre juridique a subi peu d'évolutions depuis trois décennies, outre la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, le contexte urbain s'est profondément complexifié aboutissant aujourd'hui à des phénomènes connus de toutes les agglomérations : péri-urbanisation, ghettoïsation et déperissement des quartiers, mitage des espaces naturels... Le POS, comme document de gestion de l'espace, ne répond plus aux enjeux actuels des villes.

Le changement d'appellation traduit donc la volonté du législateur de modifier la manière d'appréhender l'urbanisme communal : le plan local d'urbanisme doit dépasser la logique foncière du POS, pour devenir l'instrument d'une politique locale d'aménagement.

Du POS au PLU : de la gestion foncière de l'espace à la traduction d'une politique locale d'aménagement

Le POS caractérise très bien ce que l'on a qualifié "d'urbanisme de zonage", c'est-à-dire la juxtaposition de zones, le plus souvent monofonctionnelles : zones d'habitat, de travail, de commerces, de loisirs...

La loi SRU se veut au contraire plus pédagogique et plus méthodologique dans sa façon de concevoir le PLU. Dans l'esprit du législateur, le PLU doit répondre à la question suivante : **quel projet pour la commune ?**

Pour le déterminer, la loi impose au PLU d'**élaborer un diagnostic** sur tous les thèmes qui participent à la conception de la ville : l'économie, l'environnement, l'équilibre social de l'habitat, les transports, les équipements et les services.

L'introduction de ce diagnostic est une chose nouvelle dans le code de l'urbanisme. En pratique, on s'aperçoit cependant que des communes l'avaient déjà réalisé lors de réflexions menées pour bâtir un projet urbain, projet qui trouvait sa traduction lors de l'élaboration ou révision du POS. Ce diagnostic déterminait ce qu'on peut appeler les forces et faiblesses de la commune, tant du point de vue de l'habitat, de ses activités économiques, de ses équipements publics qu'ils soient d'infrastructures ou de superstructures...

L'objectif du diagnostic, dans le cadre de l'élaboration du PLU, est donc de permettre aux élus d'avoir une vision globale de leur commune et de constituer, à ce titre, la base du **projet d'aménagement et de développement durable** retenu défini à l'article L. 123-1 al. 2 C. urb.

Ce projet est la traduction de la politique locale d'aménagement : il peut donc "caractériser les îlots, quartiers ou secteurs à restructurer ou réhabiliter, identifier les espaces ayant une fonction de centralité existants, à créer ou à développer, prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre, notamment en ce qui concerne le traitement des espaces et voies publics, les entrées de villes, les paysages, l'environnement, la lutte contre l'insalubrité, la sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers et, le cas échéant, le renouvellement urbain".

L'accent est particulièrement mis sur le traitement qualitatif des espaces. Si l'ancienne rédaction était strictement juridique, la nouvelle intègre un langage plus "urbanistique" : le législateur parle de "centralité", de "traitement des espaces", de "renouvellement urbain", sans toutefois en donner une définition précise.

Afin de bien ancrer le PLU sur le territoire communal – voire intercommunal – la loi en fait le document de référence puisqu'il couvre l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes, à l'exception des parties couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur ⁶. **Le législateur fait ainsi œuvre de simplification juridique en rendant unique la règle juridique applicable sur le territoire communal.**

Cette généralisation du PLU à toute la commune a plusieurs conséquences.

La première est de **mettre fin à la pluralité de documents parfois présents** sur un même territoire communal :

- un POS partiel sur une partie du territoire ;
- le règlement national d'urbanisme pour la partie non couverte par le POS ;
- le cas échéant, un plan d'aménagement de zone, en cas de création de zone d'aménagement concerté.

La seconde conséquence découle de la première : **les plans d'aménagement de zone sont supprimés à compter du 1er avril 2001**. Le PLU a en effet vocation à devenir le document de référence dans les ZAC.

La troisième conséquence est **l'impossibilité d'élaborer des PLU partiels**. D'ailleurs, les communes partiellement couvertes par un POS (en raison d'une volonté communale ou bien d'une annulation partielle du POS), doivent **élaborer sans délai un PLU sur la totalité du territoire**. En effet, la loi ne permet pas aux communes de réviser partiellement leur POS pour lui substituer un PLU sur la partie mise en révision. Cela aboutirait à faire coexister deux documents sur la même commune (POS et PLU), ce qui est formellement interdit par la loi.

En revanche, **lorsque la commune sera couverte intégralement par un PLU, rien ne lui interdira d'engager une révision partielle de son document**.

Un contenu élargi

Même si le PLU a vocation à être l'instrument d'une politique d'aménagement, il n'en reste pas moins qu'il continue, à l'instar du POS, à fixer les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols.

Les fonctions dévolues aux PLU, et définies par la seconde partie de l'article L. 123-1, sont sensiblement identiques aux fonctions qui étaient attribuées aux

POS : déterminer l'aspect extérieur des constructions, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords, préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, à modifier ou à créer, identifier et localiser les éléments de paysage, fixer des emplacements réservés, fixer un ou des coefficients d'occupation des sols (COS)...

Sous certains aspects, le contenu du PLU se trouve cependant assoupli par rapport au POS, puisque certains articles du règlement ne sont plus obligatoires. En effet, si les dispositions relatives à l'implantation des constructions demeurent obligatoires (les articles 6 et 7 peuvent être réglementés de manière écrite ou bien graphique), l'inscription d'une règle aux articles 1 et 2, respectivement consacrés aux occupations et utilisations du sol autorisées et interdites, devient désormais facultative, afin de favoriser la mixité urbaine. Les communes ont donc toute liberté d'autoriser les occupations du sol qui correspondent à leur projet d'aménagement.

Dans le règlement, l'évolution importante pour les communes concerne l'article 5 relatif à l'inscription d'une superficie minimale de terrains.

L'article L. 123-1-12° C. urb. permet aux PLU de *"fixer une superficie minimale de terrains constructibles lorsque cette règle est justifiée par des contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif"*.

A contrario, cela signifie l'impossibilité pour les communes d'inscrire une règle de surface minimale de terrains pour les terrains situés dans une zone d'assainissement collectif. Cette disposition n'est pas d'application immédiate, elle ne le sera qu'à compter du moment où la commune se sera dotée d'un PLU approuvé.

Il convient également de préciser que les modifications de POS ayant trait à la diminution ou à l'augmentation de la surface minimale requise sont possibles, même si ces modifications ont lieu après l'entrée en vigueur de la loi.

Cette absence de contrôle ne se limite d'ailleurs pas seulement à l'article 5, mais s'applique aussi – depuis la promulgation de la loi – à toutes les divisions parcellaires. L'ancien article L. 111-5 C. urb. qui interdisait la construction de toute partie détachée d'un terrain lorsque les droits de construire issus de l'application du COS ont été consommés, a été abrogé par l'article 13 de la loi afin de favoriser la densification (cf Le certificat d'urbanisme).

6. Le plan de sauvegarde et de mise en valeur est un document de protection des quartiers anciens, dont l'élaboration relève de l'Etat.

Le champ d'application du PLU est également élargi aux opérations d'aménagement, le plan d'aménagement de zone étant abrogé depuis le 1er avril 2001. Pour pallier cette abrogation du PAZ et sa spécificité, la loi permet aux PLU de déterminer les droits de construire dans les ZAC, non pas avec un coefficient d'occupation des sols, mais avec une surface hors œuvre nette déterminée par ilot (cf La zone d'aménagement concerté).

Par ailleurs, la loi prévoit que deux types de servitudes peuvent être créées en **zones urbaines**.

Les communes pourront, sous réserve d'une justification particulière **interdire pour une durée maximum de cinq ans, toute construction au-delà d'un seuil fixé par le PLU, dans l'attente de l'approbation d'un projet d'aménagement global par la commune**. Cette interdiction n'empêche pas l'adaptation, la réfection ou l'extension limitée des constructions déjà existantes. La possibilité d'inscrire un périmètre *non aedificandi* constitue une innovation importante puisque jusqu'à présent les terrains situés en zone urbaine étaient immédiatement constructibles.

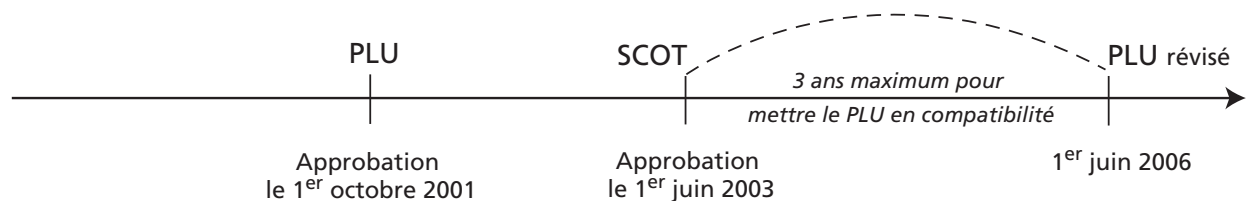
L'instauration de ce périmètre est assortie de la possibilité pour les propriétaires concernés de mettre en œuvre leur droit de délaissement et donc de mettre les communes en demeure d'acquiescer.

Par ailleurs, la loi permet aux communes de **réserver des emplacements en vue de la réalisation de programmes de logements visant à respecter les objectifs de mixité sociale**.

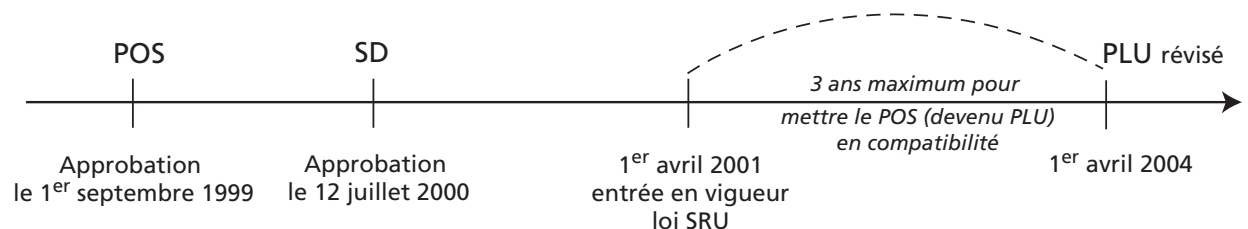
L'exigence de compatibilité

Le principe d'une compatibilité ⁷ entre le PLU et le SCOT est réaffirmé par la loi SRU. Mais le PLU doit aussi être compatible, selon l'article L. 123-2 C. urb. avec le schéma de mise en valeur de la mer, la charte du parc naturel régional, le plan de déplacements urbains et le programme local de l'habitat.

Il est également rappelé qu'en cas d'approbation de l'un de ces documents postérieurement à un PLU, ce dernier doit être révisé dans les trois ans suivant l'approbation du document supérieur.



Concernant la région grenobloise, ce principe d'une mise en compatibilité entre PLU et SCOT s'applique également aux POS qui ont été approuvés avant l'achèvement du schéma directeur validé le 12 juillet 2000. Les POS ont trois ans pour se mettre en compatibilité. Ce délai ne court pas à compter de l'approbation du Schéma directeur (cela reviendrait à conférer à la loi un caractère rétroactif, ce qui n'est pas le cas), mais à compter du 1er avril 2001, date d'entrée en vigueur de la loi.



7. Il est rappelé pour mémoire que la compatibilité ne doit pas être confondue avec la conformité : si la compatibilité peut être définie comme un principe de non contrariété entre deux normes, la conformité implique, quant à elle, une stricte identité entre deux documents.

La composition du dossier de PLU (art. R. 123-1 et suivants)

Le rapport de présentation (art. R. 123-2)

Il se compose d'un **diagnostic** qui est établi au regard des prévisions économiques et démographiques et précise les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services. Il comprend également une analyse de l'état initial de l'environnement.

Le rapport de présentation est aussi un rapport de justification. En effet, il va **explicitement les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable et la délimitation des zones.**

La justification de ces choix s'effectue selon l'article L. 121-1 C. urb. qui fixe les principes généraux du droit de l'urbanisme que doivent respecter les documents d'urbanisme (principe d'équilibre, principe de mixité sociale et urbaine, principe d'utilisation économe de l'espace).

Cette justification concerne également **les limitations administratives à l'utilisation du sol** : le rapport doit justifier les règles d'urbanisme applicables sur le territoire communal et l'institution des secteurs en zones urbaines où les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement sont interdites.

En cas de modification ou de révision, le rapport explicite les changements apportés à ces règles.

Le droit de l'urbanisme étant, selon le Conseil d'Etat, "le droit des atteintes légales à la propriété foncière", il semble normal de justifier les choix qui concourent à la restriction du droit de construire sur telle ou telle partie du territoire communal.

Le rapport doit également évaluer les incidences des orientations du projet d'aménagement sur l'environnement.

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

C'est l'élément essentiel du PLU, puisque ce document va fixer la politique locale d'aménagement de la commune pour les années à venir. Ce document est la traduction du projet urbain de la commune.

Le cadre d'élaboration de ce projet est juridique, puisqu'il doit respecter les articles L. 110 et L. 121-1 C. urb., mais aussi qualitatif, car le projet définit les orientations d'urbanisme et d'aménagement définies par la commune en vue notamment de favoriser le renouvellement urbain et préserver la qualité architecturale et l'environnement.

Le projet d'aménagement et de développement durable est à ce titre **un programme d'actions** puisqu'il peut préciser :

- les mesures de nature à préserver les centres-villes et les centres des quartiers, les développer et en créer de nouveaux,
- les actions et opérations relatives à la restructuration ou à la réhabilitation d'îlots, de quartiers, 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...
- les conditions d'aménagement des entrées de ville,
- les actions de nature à assurer la diversité commerciale,
- les mesures tendant à la préservation du paysage.

Le règlement (art. R. 123-4, R. 123-9, R. 123-10)

Le règlement du PLU est dorénavant composé de 14 articles : l'article 15 relatif au dépassement de coefficient d'occupation du sol a été supprimé. D'une façon générale, les articles sont similaires à ce qu'ils étaient auparavant. On peut toutefois noter les évolutions suivantes.

L'article 4 relatif aux réseaux peut définir les conditions de réalisation d'un assainissement individuel.

L'article 5 relatif à la superficie des terrains ne peut plus réglementer les terrains desservis par un assainissement collectif.

Les articles 6 et 7 deviennent facultatifs à condition, cependant, que les règles d'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques et par rapport aux limites séparatives soient représentées graphiquement.

L'article 11 concernant l'aspect extérieur peut également contenir des prescriptions de nature à assurer la protection des éléments de paysage, mais aussi des quartiers, îlots, monuments, sites et secteurs à protéger.

Les documents graphiques

(art. R. 123-5 à R. 123-8, R. 123-11 et R. 123-12)

Ils font apparaître le découpage de la commune, non plus selon un mode binaire (espaces urbains, espaces naturels), mais selon 4 zones différentes.

La zone "U" : elle est identique à la zone U des POS. Y sont classés les secteurs déjà urbanisés et ceux où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter.

La zone "AU" : cette zone de future urbanisation, comprenant des secteurs à caractère naturel, correspond aux anciennes zones "NA". Lorsque les équipements existant à la périphérie de ces zones sont suffisants, celles-ci peuvent être urbanisées lors d'une opération d'aménagement d'ensemble ou au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone.

Dans le cas contraire, l'urbanisation ne peut être réalisée qu'après modification ou révision du PLU.

La zone "A" : sont classés dans cette zone, les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles. Cette zone est plus restrictive que l'ancienne zone NC car **seules les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole sont autorisées sur ce secteur.**

La zone "N" : elle comprend les secteurs naturels ou forestiers de la commune, équipés ou non, à protéger en raison de la qualité des sites.

Outre ce nouveau zonage, les documents graphiques comportent aussi un certain nombre d'informations, dont notamment :

- les emplacements réservés en vue de la réalisation de programmes de logements dans le respect des objectifs de mixité sociale ;
- les secteurs dans lesquels la reconstruction sur place est autorisée pour des raisons d'urbanisme ou d'architecture (quel que soit le COS applicable) ;
- les secteurs pouvant être gelés en zone urbaine dans le cadre de la servitude instituée par l'article L. 123-2-a C. urb. ;
- les emplacements réservés en vue de la réalisation de programmes de logements (art. 123-2-b C.urb.)

Les annexes (art. 123-13 et R.123-14)

Elles sont composées, pour partie, d'éléments d'information localisés auparavant sur les documents graphiques. Elles font notamment apparaître sur un ou plusieurs documents graphiques les périmètres de zones d'aménagement concerté, des secteurs sauvegardés, les périmètres dans lesquels le droit de préemption s'applique (droit de préemption urbain, zone d'aménagement différé), les périmètres au sein desquels un programme d'aménagement d'ensemble a été approuvé...

Les annexes comprennent également tous les éléments d'information déjà contenus dans les annexes des POS (hormis les emplacements réservés). Le décret les complète puisque peuvent y figurer, pour information, les actes instituant des zones de publicité restreinte et des zones de publicité élargie et les zones agricoles protégées (article L. 112-2 C. rur.).

La procédure d'élaboration du PLU

A cet égard, la loi se caractérise par :

- un renforcement de la démocratie ;
- une simplification de la procédure.

Une procédure plus démocratique

La démocratisation de la procédure prend deux formes :

- la suppression de procédures non participatives ;
- l'instauration de procédures participatives.

La suppression des procédures sans enquête publique

En supprimant les procédures suivantes, le législateur s'attache à rendre impossible tout changement de la règle d'urbanisme sans que la population ait été consultée à travers une enquête publique.

La disparition de la phase de publication dans l'élaboration du PLU

La procédure d'élaboration du POS était caractérisée par 5 étapes : la prescription, l'arrêt, la publication, l'enquête publique, l'approbation.

La phase de "publication" consistait en un arrêté du maire rendant public le POS. Cet arrêté avait pour effet de rendre opposables aux tiers les dispositions du POS rendu public, alors même que l'enquête publique n'avait pas été effectuée. Par ailleurs, le POS rendu public devait être approuvé dans les trois ans, sous peine de devenir caduc.

Cette phase est dorénavant supprimée dans l'élaboration du PLU, alignant par voie de conséquence l'élaboration et la révision du PLU sur la même procédure.

La suppression de l'application anticipée

Dans le mouvement actuel de démocratisation des procédures, la disparition de cette possibilité offerte aux communes n'est pas surprenante. Elle était même inévitable au vu des nombreuses dérives.

En effet, après avoir prescrit la révision de leur document, certaines communes se contentaient de lancer des études, faisaient en sorte que celles-ci soient suffisamment avancées – afin de répondre au critère dégagé par la loi – puis délibéraient sur leur application anticipée.

De cette dérive, la loi en était grandement responsable, puisqu' aucune limitation de durée n'était prévue. Ainsi, des conseils municipaux se sont réunis tous les semestres pendant plusieurs années afin de renouveler leur délibération. Cette pratique n'était d'autant plus admissible par le législateur qu'elle pouvait porter sur la totalité du territoire communal, sans que cela soit contestable puisque autorisée par la loi. Celle-ci sanctionne donc le recours abusif à cette procédure en la supprimant purement et simplement.

La suppression de la procédure de modification du POS sans enquête publique

Cette procédure, prévue à l'ancien article L. 123-4 C. urb., permettait à une commune de modifier son POS sans enquête publique dès lors que la modification avait uniquement pour objet de réduire ou de supprimer des emplacements réservés inscrits au bénéfice de la commune mais non acquis par elle. Cette procédure est également supprimée.

Le développement des moyens d'expression

La généralisation de la concertation

C'est l'un des aspects fondamentaux du "volet urbanisme" : **la ville doit se fabriquer avec ceux qui la vivent quotidiennement**, de sorte que les acteurs de la ville soient pleinement associés aux choix qui vont orienter son évolution.

Certes, les moyens d'expression existent depuis longtemps : l'enquête publique est le moment privilégié au cours duquel les habitants ont la possibilité de faire part de leurs "appréciations, suggestions, contre-propositions" concernant l'état d'avancement du projet de POS. Ce dernier peut d'ailleurs être modifié à l'issue de l'enquête par le conseil municipal afin de prendre en compte les observations du public.

Il apparaît cependant clairement que l'attente des habitants en matière de participation est bien plus grande que la possibilité d'une simple inscription ou remarque sur un registre à propos d'un projet qui leur semble par ailleurs "déjà ficelé" et sur lequel on leur demande finalement leur assentiment.

Il est apparu nécessaire au gouvernement de **généraliser la concertation** prévue à l'article L. 300-2 C. urb. à toute procédure d'élaboration et de révision de PLU, et de ne plus la limiter à la seule ouverture à l'urbanisation des zones AU (urbanisation future) Il est à noter que la loi ne rend plus obligatoire de procéder à une concertation lors de l'ouverture à l'urbanisation des zones AU.

La loi n'apporte en revanche aucune précision sur le déroulement de cette concertation, dont les modalités doivent être définies par le conseil municipal. Il lui revient également de tirer le bilan au moment de l'arrêt du PLU.

L'instauration d'un débat au sein du conseil municipal

Un tel débat, introduit par un amendement du Sénat, existe déjà à l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales : ce texte prévoit, dans les communes de plus de 3 500 habitants, qu'un débat sur les orientations générales du budget ait lieu dans un délai de deux mois avant son examen.

Cet article trouve donc son pendant dans le code de l'urbanisme, à la différence près que le débat concerne toute les communes, quel que soit le nombre d'habitants : il aura pour objet de discuter des orientations générales du projet d'aménagement et de développement de la commune, au plus tard deux mois avant l'examen du projet de PLU, c'est-à-dire son arrêt. Dans le cas d'une révision, ce débat peut avoir lieu lors de la mise en révision du PLU.

Une procédure simplifiée

La procédure d'élaboration du PLU est annoncée comme simplifiée.

La première innovation de la loi SRU en ce domaine est d'avoir uniformisé les procédures d'élaboration et de révision : comme cela a été dit plus haut, la phase de publication disparaît.

Le second apport de la loi est dicté par la volonté de réduire, autant que faire se peut, les risques de contentieux dus à l'excès de formalisme lors de la mise en œuvre de l'association des personnes publiques.

On se souvient, en effet, que le maire devait notifier à l'ensemble des personnes publiques la délibération prescrivant l'élaboration ou la révision du POS, en leur demandant si elles souhaitaient être associées ou consultées lors de la procédure.

L'association ou la consultation de ces diverses personnes était formalisée à travers un arrêté dit "de mise en œuvre" qui récapitulait la liste des services de l'Etat (et leur niveau d'association), des personnes publiques associées et consultées qu'il convenait d'inviter lors des réunions du groupe de travail.

Le caractère exhaustif de cette liste interdisait à un service ou une personne publique, n'y figurant pas, de participer aux travaux, sous peine d'entacher la procédure d'irrégularité. Elle était également source de contentieux et d'annulation de POS lorsque le quorum n'était pas atteint, par absence des personnes convoquées.

La loi SRU sécurise donc cette étape de la procédure en précisant, à l'article L. 123-7, que les services de l'Etat sont associés à l'élaboration du PLU à l'initiative du maire ou du préfet.

Quant aux autres personnes publiques – le président du conseil régional, le président du conseil général, le président de l'établissement chargé de l'élaboration du SCOT, de l'autorité organisatrice des transports urbains, de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle, les PNR, les chambres consulaires, les communes littorales, et les sections régionales de conchyliculture - elles sont consultées à leur demande au cours de la procédure.

On remarquera à la lecture de l'article précité que **les EPCI voisins compétents et les communes voisines** sont également consultés. Le champ de la consultation est donc élargi, à ce stade de la procédure, puisque auparavant seuls les EPCI directement intéressés et les communes limitrophes étaient consultés au moment de l'arrêt du POS. Le juge administratif aura certainement à se prononcer sur la notion de "voisin", cette notion étant plus large que celle de "limitrophe".

La suite de la procédure reste en revanche inchangée : le projet de PLU est arrêté par le conseil municipal pour être transmis, pour avis, à l'ensemble des personnes publiques associées à son élaboration ; il est ensuite soumis à enquête publique, puis est approuvé par le conseil municipal, après d'éventuelles modifications.

L'évolution du PLU : modification et révision

Sur un plan procédural, outre le fait que le débat au sein du conseil municipal peut être instauré lors de la mise en révision du PLU, la loi ne fait plus de distinction entre l'élaboration et la révision. Leurs procédures sont identiques.

En revanche, **la loi aménage la procédure de modification du POS.**

D'une part, la loi impose dorénavant que le dossier de modification soit adressé avant l'enquête publique à une liste de personnes énumérées au dernier alinéa de l'article L. 123-13 C. urb., parmi lesquelles figurent le préfet, les présidents des conseils régional et général, le président de l'établissement public chargé du SCOT et les personnes publiques mentionnées à l'article L. 121-4 C. urb.

D'autre part, l'article L. 123-13 précité restreint de façon non négligeable les recours à la procédure de modification.

En plus des conditions définies sous l'ancienne rédaction et reprises par la loi SRU (ne pas porter atteinte à l'économie générale du plan, ne pas concerner un espace boisé classé, ne pas comporter de graves risques de nuisances), **l'article L. 123-13 interdit formellement le recours à la procédure de modification lorsqu'elle a pour effet de réduire une protection édictée en raison de la valeur agricole des terres, des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels.**

Par ailleurs, parallèlement à la procédure de révision de droit commun, la loi institue **une procédure de révision dite d'urgence**, afin de pallier la disparition de l'application anticipée et les contraintes supplémentaires de la modification.

La loi reste assez laconique sur cette procédure qui pourra être mise en œuvre uniquement lorsqu'il s'agit **d'un projet présentant un caractère d'intérêt général**. Dans cette hypothèse, et si cela nécessite la révision d'urgence du PLU, la révision fera l'objet d'un examen conjoint entre les personnes publiques associées mentionnées à l'article L. 123-9 C. urb. L'enquête publique aura deux objets, puisqu'elle portera sur le projet présentant un caractère d'intérêt général et sur la révision du PLU.

Les dispositions transitoires⁸

Le passage du POS au PLU est assuré par des dispositions transitoires qui prennent en compte les différents états d'avancement des procédures en cours.

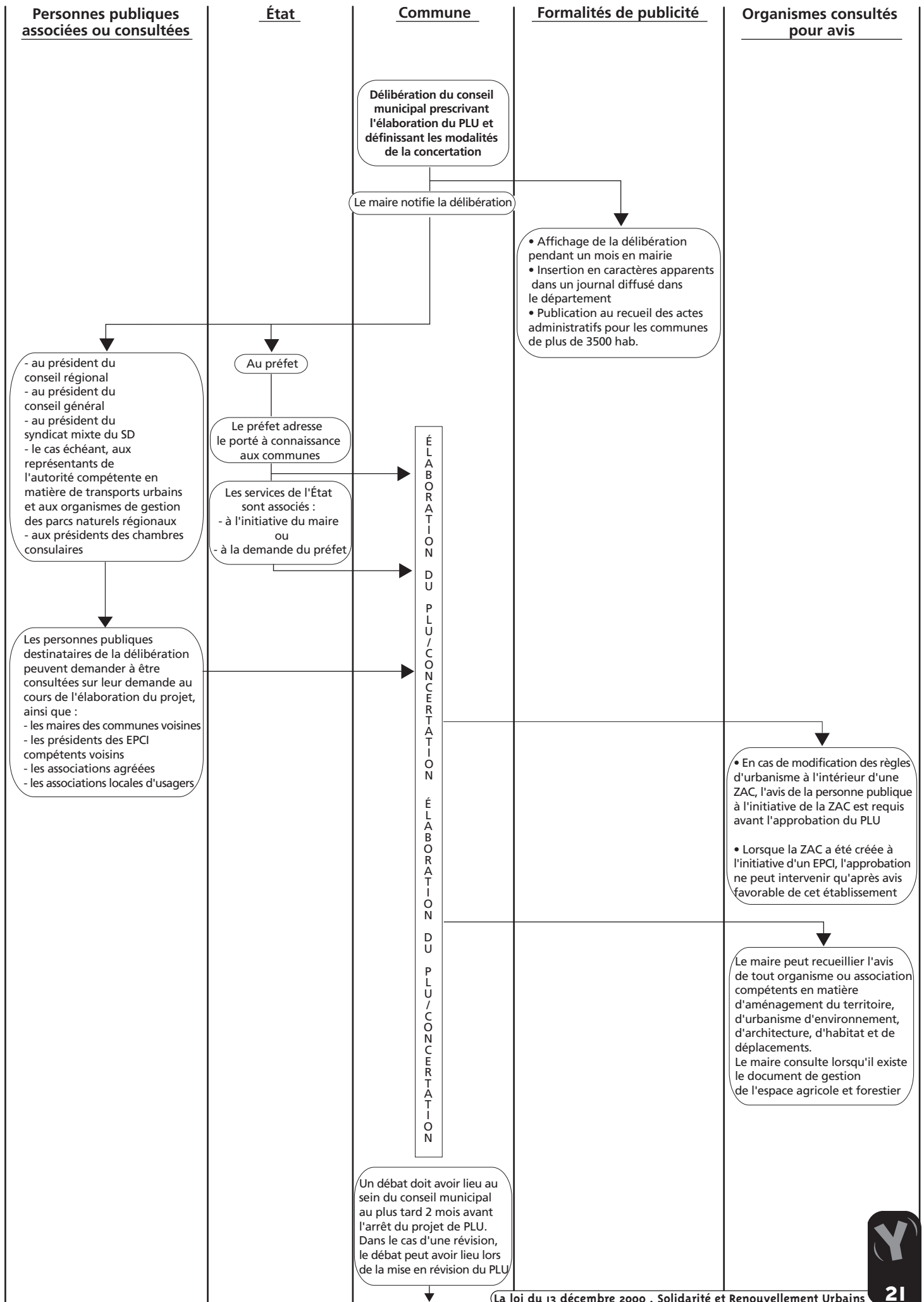
Concernant les POS approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi, le principe est qu'ils demeurent opposables aux tiers jusqu'à leur prochaine révision. Ils peuvent donc être modifiés à l'expresse condition que les règles de fond et de forme de la modification soient respectées.

Concernant les POS faisant l'objet d'une procédure en cours, la loi a recensé les cas suivants :

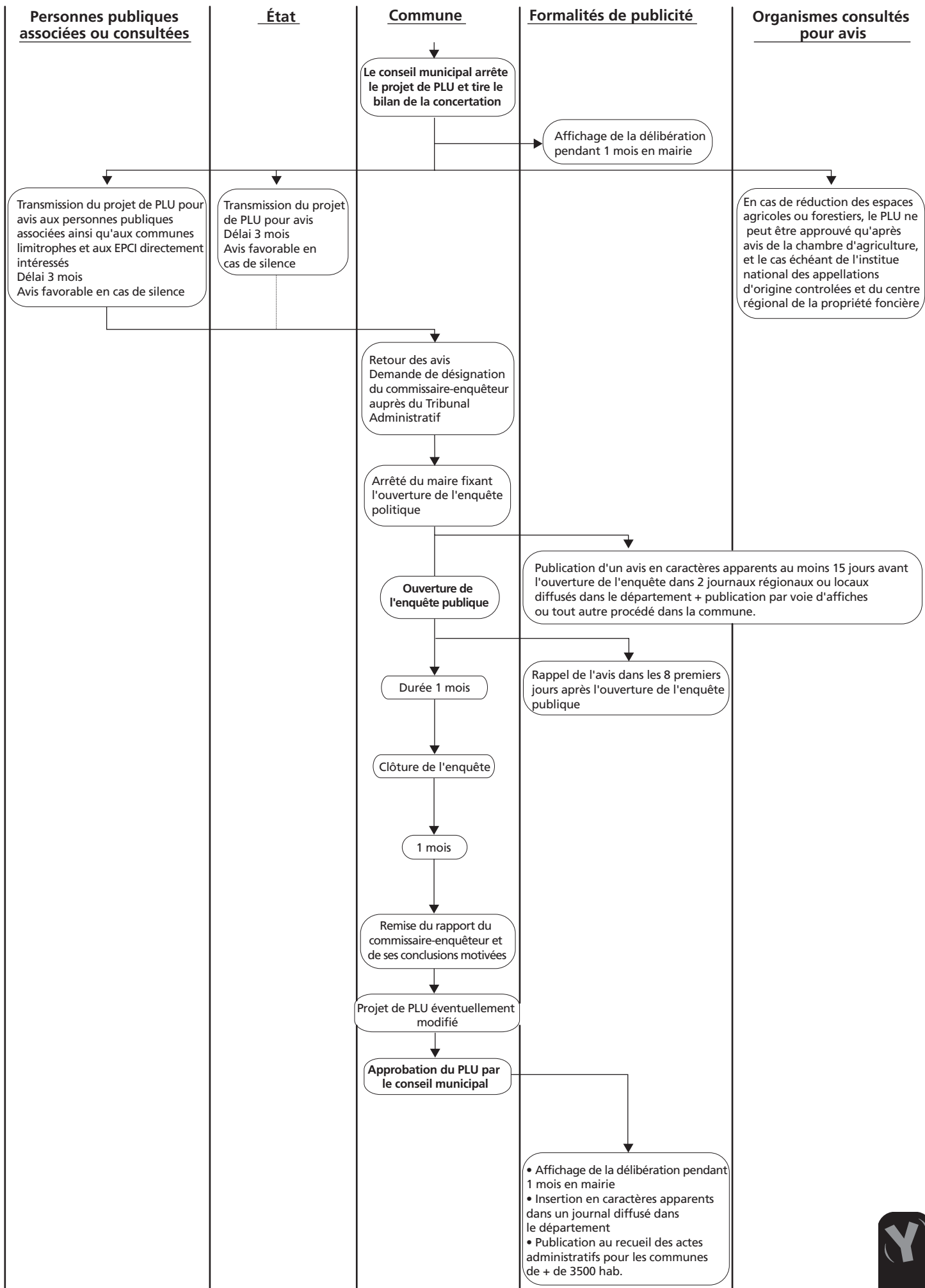
- s'il s'agit d'une élaboration, la procédure peut se poursuivre selon le régime antérieur à condition que le projet de POS ait été rendu public avant l'entrée en vigueur de la loi, et que son approbation intervienne dans l'année qui suit l'entrée en vigueur ;
- s'il s'agit d'une procédure de révision, la procédure peut se poursuivre selon le régime antérieur à condition que le projet de POS ait été arrêté avant l'entrée en vigueur de la loi, et que son approbation intervienne dans l'année qui suit l'entrée en vigueur ;
- les dispositions appliquées par anticipation sont valables jusqu'à l'expiration du délai de six mois sans qu'il soit possible pour les communes de les renouveler après l'entrée en vigueur de la loi.

8. L'Agence d'urbanisme de la région grenobloise a publié une note pratique sur les dispositions transitoires. (Note de l'Agence d'urbanisme n° 5)
Pour l'obtenir : téléphone : 04 76 28 86 00.

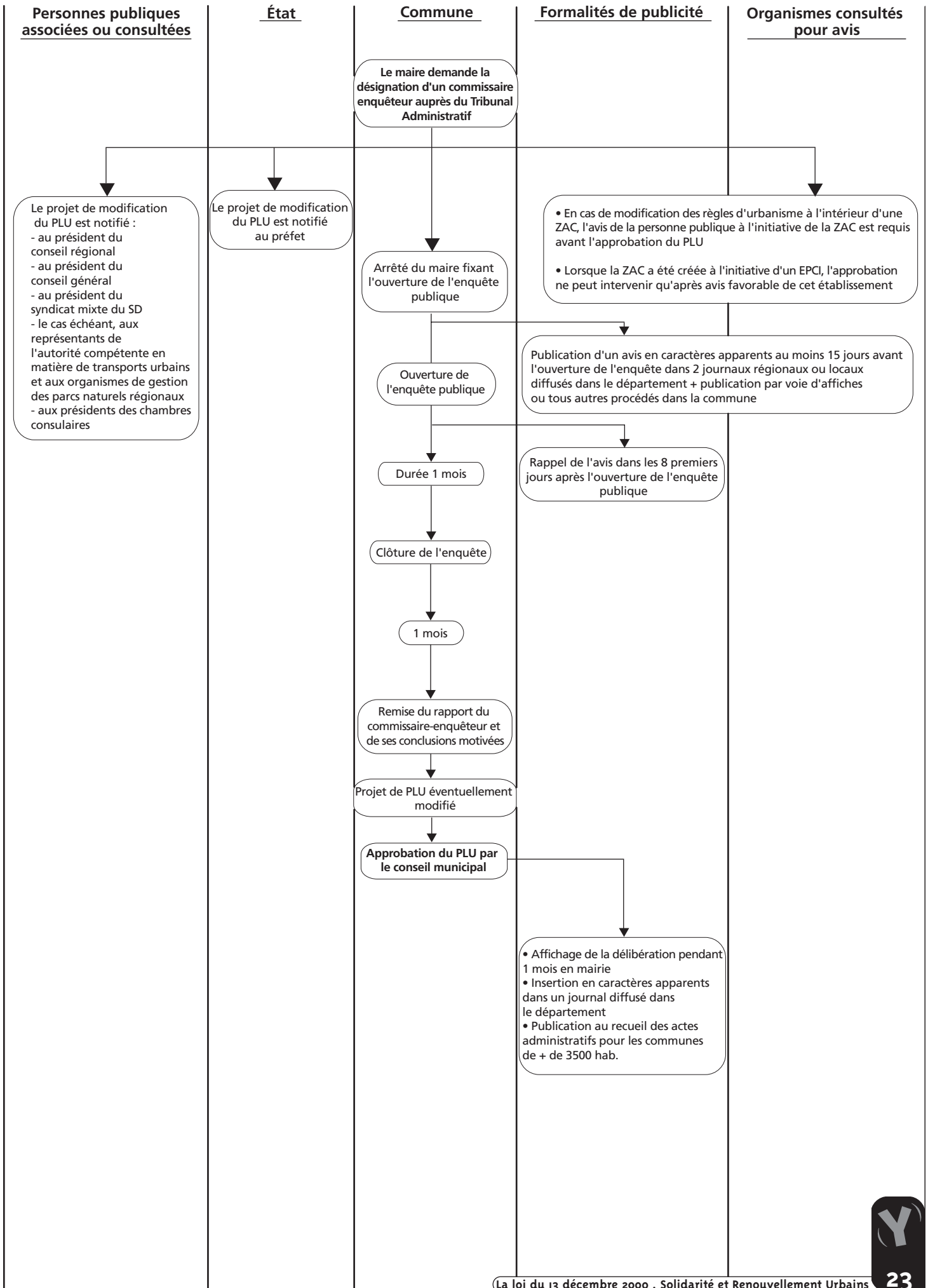
Procédure d'élaboration du Plan Local d'Urbanisme



Procédure d'élaboration du Plan Local d'Urbanisme, suite



Procédure de modification du Plan Local d'Urbanisme



Les cartes communales, une alternative au plan local d'urbanisme

Considérée pendant très longtemps comme un sous-document d'urbanisme, la carte communale est élevée avec la loi SRU au rang de document d'urbanisme à part entière.

Si le législateur de 1967 a fait du POS la clef de voûte du droit de l'urbanisme, le législateur actuel fait de la carte communale une alternative au PLU, en particulier pour les communes rurales, celui-ci pouvant paraître inapproprié au regard des enjeux présents sur la commune.

Aussi, **la loi facilite la transformation du document d'urbanisme local vers la carte communale en permettant l'abrogation du POS (et du PLU)**. Elle en fait l'outil privilégié des petites communes en réduisant la procédure au strict minimum et en lui affectant un contenu rudimentaire, composé d'un rapport de présentation et des documents graphiques.

Le rapport comprend :

- une analyse de l'état initial de l'environnement et expose les prévisions de développement, notamment en matière économique ;
- une explication des choix retenus pour la délimitation des secteurs où les constructions sont autorisées ;
- une évaluation des incidences des choix retenus sur l'environnement et un exposé de la manière dont la carte prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur.

Les documents graphiques se limitent à un zonage par lequel la carte délimite *“les secteurs où les constructions sont autorisées et les secteurs où les constructions ne sont pas admises”* (art. L. 124-2 C. urb.). Ils peuvent préciser qu'un secteur est réservé à l'implantation d'activités, notamment celles qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées. En revanche, la carte communale ne comporte pas de règlement.

Quant à la procédure, elle se caractérise par une approbation conjointe entre le conseil municipal et le préfet. Aucune consultation n'est imposée avec les personnes publiques traditionnellement associées à l'élaboration du PLU, outre les services de l'Etat.

Le caractère simplifié de la carte communale ne l'exonère cependant pas de deux formalités :

- **l'organisation d'une enquête publique** à l'instar du PLU et du SCOT ;
- **la justification du respect des principes énoncés à l'article L. 121-1 C. urb.** (principe d'équilibre, principe de mixité sociale et urbaine, principe d'utilisation économe de l'espace).

Il est à noter que les maires dont les communes sont couvertes par une carte communale sont compétents pour délivrer les autorisations de construire en leur nom, et plus au nom de l'Etat comme auparavant.

Toutefois, le conseil municipal peut décider, lors de la délibération qui approuve la carte communale, que les permis seront à nouveau délivrés au nom de l'Etat.

Les actes d'urbanisme

Le certificat d'urbanisme

La création d'un certificat d'urbanisme neutre

Le certificat d'urbanisme n'est pas épargné par la loi SRU qui institue au lieu et place des certificats d'urbanisme positif et négatif, **un certificat d'urbanisme "neutre"**.

Sous le régime antérieur, le code de l'urbanisme distinguait le certificat d'urbanisme simplifié, qui indiquait si le terrain pouvait être affecté à la construction, et le certificat d'urbanisme détaillé qui précisait si le terrain pouvait être utilisé en vue de la réalisation d'une opération déterminée.

Au certificat d'urbanisme simplifié, la loi substitue un certificat d'urbanisme "neutre", qui contrairement à son prédécesseur **ne se prononce pas sur la constructibilité du terrain**. Ce changement de régime est en partie dû à la difficulté pour l'administration à prendre position sur le caractère positif ou négatif d'un certificat. La pratique a par ailleurs montré qu'un certificat d'urbanisme positif ne débouchait pas forcément sur un permis de construire, notamment lorsque le POS était en révision et que le certificat mentionnait la possibilité de se voir opposer un sursis à statuer en cas de dépôt d'une demande de permis de construire qui compromettrait ou rendrait plus onéreuse l'exécution du futur plan.

Le nouveau certificat voit ainsi son rôle cantonné à **l'énumération des dispositions d'urbanisme** (règles susceptibles d'être prises en compte lors de l'instruction de toute demande d'occuper et d'utiliser le sol) et **des limitations administratives au droit de propriété** (servitudes d'utilité publique), ainsi qu'à **l'indication du régime des taxes et participations d'urbanisme** applicables à un terrain ainsi que **l'état des équipements publics existants ou prévus**.

Le certificat d'urbanisme détaillé est cependant maintenu, puisque selon l'alinéa 2 de l'article L. 410-1 C. urb., le certificat précise si le terrain peut être utilisé pour la réalisation d'une opération projetée, à condition que la demande précise la destination des bâtiments envisagés ainsi que leur surface de plancher hors œuvre.

Ce qui ne change pas en revanche, c'est l'intérêt que le certificat confère au pétitionnaire puisqu'il assure à ce dernier la stabilisation de la réglementation d'urbanisme pour une durée d'un an. Cette cristallisation de la règle s'applique également à une nouvelle servitude d'utilité publique qui aurait été instituée après la délivrance du certificat d'urbanisme : elle ne sera pas opposable aux tiers, **sauf si cette servitude a pour objet la préservation de la sécurité ou de la salubrité publique**.

En revanche, cette garantie offerte par le certificat ne vaut pas pour l'état des équipements publics existants : cela signifie qu'un permis de construire pourrait être refusé si les équipements sont devenus insuffisants en raison d'une saturation du réseau. L'effet stabilisateur du certificat d'urbanisme ne vaut que pour la règle de droit et non pour une question de fait comme c'est le cas en matière d'équipements publics.

9. La suppression de la distinction entre certificat d'urbanisme positif et négatif ou profit du certificat d'urbanisme neutre résultait déjà d'une proposition du Conseil d'Etat dans son rapport précité.

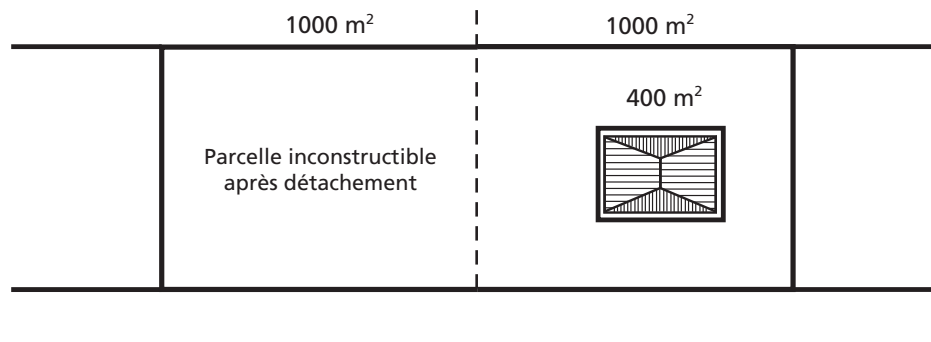
La suppression du certificat d'urbanisme de contrôle des divisions parcellaires

Ce certificat d'urbanisme était réglementé par l'ancien article L. 111-5 C. urb.

L'objectif du législateur étant de **faciliter la densification dans les espaces urbains**, l'un des moyens pour y parvenir consistait à supprimer ce certificat qui informait le pétitionnaire des droits de construire résiduels applicables sur la partie de terrain détachée.

Ainsi, dans le cas d'un terrain de 2000 m² et d'un COS de 0,20, la SHON était égale à 400 m². Si le propriétaire construisait 400 m² de SHON et détachait 1000 m², la partie détachée n'était pas constructible au motif que le propriétaire avait consommé la totalité de ces droits de construire.

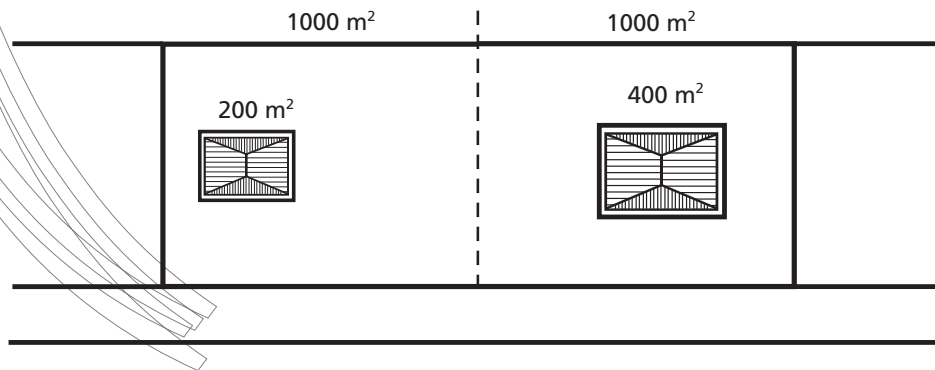
HIER, avant le 14 décembre 2000



Depuis le 14 décembre 2000 ¹⁰, ce certificat d'urbanisme n'a plus cours : cela signifie donc que le COS s'applique directement sur la partie détachée, sans qu'il y ait besoin d'attendre dix ans pour que le terrain retrouve sa constructibilité initiale.

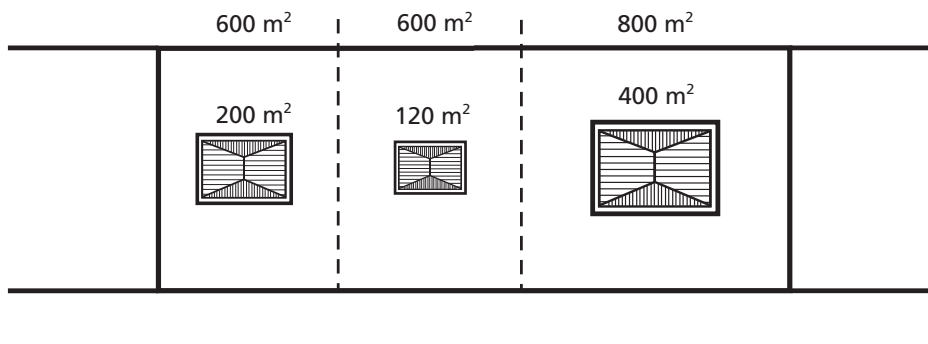
10. La suppression de cette règle est en effet d'application immédiate et n'est pas liée à la parution de décrets d'application.

DEPUIS le 14 décembre 2000



Observations :

D'une part, la disparition de ce certificat va permettre, sur certaines unités foncières (notamment celles de grande superficie) des divisions successives de terrains : il faut noter dans ce cas, (cf croquis ci-dessous), que **le régime des lotissements** s'applique à la division d'une propriété en vue de l'implantation de bâtiments ayant pour objet, sur une période de moins de dix ans, de porter à plus de deux le nombre de terrains issus de la propriété initiale.



D'autre part, la disparition de ce contrôle ne fait pas obstacle à **l'application des règles de surface minimum qui demeurent applicables jusqu'à l'approbation d'un plan local d'urbanisme** : rien n'empêche la division de terrain, ni l'achat de la partie de terrain détachée, mais sa constructibilité reste conditionnée par le respect de l'article 5 du règlement. En l'espèce, si le règlement de POS prévoit une surface minimum de terrain de 1500 m² pour pouvoir construire, la partie détachée de 1000 m² dans l'exemple ci-dessus, reste inconstructible.

Le permis de construire

La loi SRU n'apporte aucun bouleversement substantiel à propos du permis de construire et de la déclaration de travaux. L'existence de cette dernière a été abordée durant les débats, mais sa suppression, comme certains l'avaient préconisée, n'a pas été entérinée.

La seule modification notable concerne **la création d'un permis pour les constructions non permanentes mais nécessitant des montages et démontages périodiques** (art. L. 421-1 C. urb.).

Dans ce cas précis, la loi permet au pétitionnaire de ne pas demander un permis de construire lors de la réinstallation de la construction. Il suffit pour cela d'obtenir un permis "initial" qui indiquera la ou les périodes de l'année pendant lesquelles la construction doit être démontée. Si le démontage intervient en dehors de la période mentionnée par le permis, celui-ci devient alors caduc.

Les opérations d'urbanisme

Le droit de préemption urbain

La loi SRU ne bouleverse pas le régime du droit de préemption. On notera que les quelques modifications apportées par la loi sont plutôt plus favorables aux collectivités qu'aux administrés.

L'élargissement du champ d'application de préemption

Le droit de préemption se caractérisait avant la loi SRU comme étant le moyen pour une collectivité d'acquérir un bien par priorité **lors de toute aliénation volontaire**.

La loi élargit le champ d'application du droit de préemption en supprimant à l'article L. 213-1 C. urb. toute référence au terme "volontaire", rendant dorénavant possible la préemption de biens lors d'une saisie immobilière.

La loi revient donc sur une jurisprudence du Conseil d'Etat en date du 27 octobre 1999, par laquelle les magistrats ont jugé que *"la vente forcée d'un immeuble dans le cadre d'une procédure de saisie immobilière ne peut être regardée comme une aliénation volontaire au sens de l'alinéa 1er de l'article L. 213-1 C. urb."*

Cette suppression donne toute latitude au titulaire du droit de préemption d'exercer son droit lors de ventes forcées d'immeubles dans le cadre d'une procédure de saisie immobilière. En revanche, ne rentrent pas dans le champ d'application du droit de préemption les biens cédés à l'occasion d'un plan de cession élaboré dans le cadre d'une procédure de redressement judiciaire ou les biens compris dans une unité de production cédée à l'occasion d'une liquidation judiciaire.

11. Art. L. 213-1 : "Sont soumis au droit de préemption institué par l'un ou l'autre des deux précédents chapitres tout immeuble ou ensemble de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble, bâti ou non bâti, lorsqu'ils sont aliénés **volontairement**, à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit ..."

La motivation de la préemption

La loi permet au titulaire du droit de préemption de **préempter en motivant par référence à la délibération qui a institué la préemption**. La nouvelle rédaction de l'article L. 210-1 C. urb. remet donc en cause la jurisprudence des tribunaux administratifs qui exigeait que la décision de préemption soit motivée de façon particulièrement précise, sous peine d'annulation.

Cette possibilité de préempter en renvoyant à la décision instituant la préemption est envisageable, selon la loi, dans deux hypothèses :

- lorsque la commune a délibéré pour définir le cadre des actions qu'elle entend mettre en œuvre pour mener à bien une programme local de l'habitat ;
- lorsque la commune a délibéré pour délimiter des périmètres déterminés dans lesquels elle décide d'intervenir pour les aménager et améliorer leurs qualités urbaines.

La loi oppose néanmoins une limite à cette possibilité : elle ne peut être mise en œuvre s'il s'agit d'un bien inclus dans le champ d'application du droit de préemption urbain renforcé.

La préemption partielle

La loi autorise également le droit de préemption partielle. L'article L. 213-2-1 C. urb. prend en compte la situation selon laquelle une unité foncière est pour partie classée en zone urbaine ou d'urbanisation future et pour partie en zone naturelle.

Le législateur prend donc le contre-pied d'une jurisprudence constante selon laquelle un bien partiellement situé dans une zone de préemption ne pouvait être préempté par la collectivité.

Il assortit cependant cette possibilité d'une limite : **le bien ne peut être préempté partiellement que si la réalisation d'une opération d'aménagement le justifie.**

Le délai de rétrocession

La loi a réduit le délai de l'offre de rétrocession, c'est-à-dire le délai à compter duquel le titulaire du droit de préemption décide d'utiliser ou d'aliéner à d'autres fins un bien acquis par exercice de ce droit après avoir proposé aux anciens propriétaires l'acquisition de ce bien.

Ce délai, initialement fixé à dix ans, est ramené à cinq ans. A défaut d'avoir informé les propriétaires d'exercer leur droit de rétrocession, le titulaire du droit de préemption peut être condamné à des dommages-intérêts.

La Zone d'Aménagement Concerté (ZAC)

La ZAC, en tant qu'outil d'urbanisme opérationnel, est maintenue, mais elle subit un certain nombre de bouleversements, notamment, concernant sa création et la réglementation applicable à l'intérieur du périmètre.

La création de la ZAC

Champ d'application

Dans le régime antérieur à la loi SRU, les ZAC ne pouvaient être créées qu'à l'intérieur des zones urbaines (U) ou de future urbanisation (NA) sous peine d'annulation. Cette disposition obligeait donc les communes à réviser leur POS afin de déclasser des terrains situés en zone NC pour leur affecter un classement prévu par la loi.

La loi SRU a supprimé cette obligation de localiser les ZAC en zone U ou AU. Cela paraît signifier qu'une commune pourra créer une ZAC sur un secteur classé en zone naturelle – à condition que cela soit prévu par la norme supra-communale si elle existe (SCOT) – à l'instar de la création d'une zone d'aménagement différé. **Si cette possibilité est confirmée**, elle n'exonèrera cependant pas les communes de réviser leur PLU pour affecter à cette zone la réglementation d'urbanisme lui correspondant.

Par ailleurs, la loi ne semble pas interdire non plus la création de ZAC dans les communes non dotées de PLU, à condition toutefois qu'elle soit créée dans un espace déjà urbanisé ou, si la commune est dotée d'une carte communale, dans un espace d'extension d'urbanisation prévu par cette même carte.

Ce dernier point est d'ailleurs corroboré par le fait qu'en matière de compétence pour créer une ZAC, la loi ne lie pas sa création à l'existence d'un document d'urbanisme approuvé comme c'était le cas auparavant.

Compétence

Concernant l'autorité compétente en matière de création, la loi précise à l'article L. 311-1 C. urb. que *"le périmètre et le programme de la zone d'aménagement concerté sont approuvés par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale"*.

Le préfet reste cependant compétent pour créer la ZAC, après avis du conseil municipal ou de l'EPCI, lorsqu'elle est :

- réalisée à l'initiative de l'Etat, des régions, des départements ou de leurs établissements publics et concessionnaires,
- située en tout ou partie à l'intérieur d'un périmètre d'intérêt national.

Contenu du dossier de création

Le contenu du dossier de création est défini par l'article R. 311-2. Il comprend :

- a) *"un rapport de présentation, qui expose notamment l'objet et la justification de l'opération, comporte une description de l'état du site et de son environnement, indique le programme global prévisionnel des constructions à édifier dans la zone, énonce les raisons pour lesquelles, au regard des dispositions d'urbanisme en vigueur sur le territoire de la commune et de l'insertion dans l'environnement naturel ou urbain, le projet faisant l'objet du dossier de création a été retenu ;*
- b) *un plan de situation ;*
- c) *un plan de délimitation du ou des périmètres composant la zone ;*
- d) *l'étude d'impact définie à l'article 2 du décret du 12 octobre 1977 modifié.*

Le dossier précise également si la taxe locale d'équipement sera ou non exigible dans la zone. Il mentionne si le mode de réalisation choisi relève soit des 1° et 2° de l'article R. 311-6 soit du 3° du même article".

Le dossier de réalisation de la ZAC

La ZAC contient un **dossier de réalisation** approuvé par la personne publique qui a pris l'initiative de la création de ZAC.

Ce dossier, défini à l'article R. 311-7, comprend notamment :

- a) *le projet de programme des équipements publics à réaliser dans la zone ; lorsque celui-ci comporte des équipements dont la maîtrise d'ouvrage et le financement incombent normalement à d'autres collectivités ou établissements publics, le dossier doit comprendre les pièces faisant état de l'accord de ces personnes publiques sur le principe de la réalisation de ces équipements, les modalités de leur incorporation dans leur patrimoine et, le cas échéant, sur leur participation au financement ;*
- b) *le projet de programme global des constructions à réaliser dans la zone ;*
- c) *les modalités prévisionnelles de financement de l'opération d'aménagement, échelonnées dans le temps*".

Le programme des équipements publics est approuvé par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI compétent.

Par ailleurs, en créant le PLU, le législateur manifestait son intention d'en faire l'unique document d'urbanisme applicable sur le territoire communal : la suppression du plan d'aménagement de zone est donc le résultat de l'unification de la règle d'urbanisme au niveau communal. Toutefois, il ne faut pas tirer la conclusion que la suppression du PAZ emporte sa caducité là où il existe. Les PAZ approuvés avant l'entrée en vigueur demeurent opposables mais sont soumis au régime juridique du PLU.

Pour tenir compte des spécificités de la ZAC, **le contenu du PLU est donc adapté.**

Ainsi, l'article L. 123-3 C. urb., le PLU "précise en outre :

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

Il peut également déterminer la surface de plancher développée hors œuvre nette dont la construction est autorisée dans chaque îlot, en fonction, le cas échéant, de la nature et de la destination des bâtiments".

Conséquences de la création d'une ZAC sur la procédure du PLU

La création d'une ZAC va nécessairement entraîner une évolution du PLU, afin d'adapter le règlement et les documents graphiques à l'opération d'aménagement.

Lorsque la ZAC est d'initiative communale, la procédure ne soulève pas de difficulté particulière, la commune adaptera son PLU en prenant en compte les règles de fond et de forme définies par la loi SRU.

Lorsque cette initiative provient d'une personne publique autre que la commune, l'article L. 123-15 C. urb. prévoit à cet effet que l'avis de la dite personne publique est requis préalablement à l'approbation du plan local d'urbanisme élaboré, modifié ou révisé. Cet avis est un avis simple.

En revanche, **lorsque la ZAC a été créée à l'initiative d'un EPCI**, l'approbation du PLU ne peut intervenir **qu'après avis favorable** de l'organe délibérant.

Par ce mécanisme, la nouvelle procédure peut donc aboutir à des blocages entre EPCI et communes. En effet, dans le régime antérieur, l'EPCI à l'initiative de la ZAC approuvait le plan d'aménagement de zone.

Or, la loi SRU pose le principe que les communes sont seules compétentes pour approuver leur PLU, c'est-à-dire la règle d'urbanisme applicable dans un périmètre de ZAC : une commune pourrait donc refuser à un EPCI la possibilité d'adapter son PLU pour permettre la réalisation d'une opération d'aménagement dont l'EPCI était à l'initiative. L'accord de la commune est donc ici un préalable indispensable.

La fiscalité de l'urbanisme

La fiscalité de l'urbanisme est également modifiée par la loi SRU afin de mieux prendre en compte le souci du législateur visant à optimiser l'espace urbain et à lutter contre la péri-urbanisation. L'innovation majeure de la loi est sans nul doute la création d'une nouvelle participation relative au financement des voies nouvelles.

La participation pour création de voie nouvelle et réseaux

L'instauration de cette participation repose sur le constat selon lequel le régime des participations aux dépenses d'équipements publics ne permettait pas aux communes de partager les coûts d'équipements publics d'infrastructure de voirie et des réseaux d'accompagnement entre plusieurs opérations de construction appelées à en profiter. Seule une contribution pouvait être obtenue de la première opération rendant nécessaire l'extension ou le renforcement des équipements des services publics industriels et commerciaux.

Les nouvelles dispositions de la loi SRU permettent au contraire aux communes de **définir, entre les propriétés foncières desservies, des modalités de financement des équipements d'infrastructure nécessaires à l'implantation de nouvelles voiries.**

Cette participation se substitue à la participation pour la réalisation des équipements de services publics industriels et commerciaux.

Compétence

Selon l'article L. 332-11-1 C. urb., il revient au conseil municipal, ou à l'EPCI ou au syndicat mixte compétent pour la réalisation des équipements publics d'infrastructure si la commune a transféré ses compétences, d'instaurer cette participation.

Cette décision constitue une délibération de principe par laquelle la commune rend exigible cette participation. Cette dernière ayant pour objectif de répartir le coût généré par l'urbanisation d'un secteur, il incombera à la commune de **délibérer ultérieurement pour fixer le coût des travaux de chaque voie nouvelle mis à la charge des propriétaires fonciers.**

Champ d'application de la participation

Selon la loi, la participation peut être mise en œuvre pour toute création de voie nouvelle et des réseaux nécessaires pour permettre l'accueil de constructions nouvelles : **elle concerne exclusivement les équipements publics d'infrastructure** (les équipements publics de superstructure, telles que les écoles, crèches... sont exclus de cette participation, mais peuvent être financés dans le cadre d'une procédure de programme d'aménagement d'ensemble ou de ZAC).

La liste des équipements pouvant donner lieu à participation est donc exhaustive. Elle vise :

- le coût de la voie proprement dite,
- le dispositif d'écoulement des eaux pluviales,
- le réseau d'éclairage public,
- le réseau d'eau potable,
- le réseau d'électricité,
- le réseau d'assainissement.

Il est à noter que cette participation est **applicable aux créations de voies nouvelles mais également aux voies existantes nécessitant d'être réaménagées** (exemple : chemin rural classé dans le domaine public communal en tant que voie de circulation urbaine).

Répartition du coût de création d'une voie nouvelle et terrains concernés

La répartition du coût de la voie et des réseaux est laissée à l'appréciation de la commune qui peut choisir, dans sa délibération, de mettre à la charge des propriétaires **tout ou partie** du coût des équipements.

Ce coût ne peut cependant pas excéder les besoins des terrains desservis par les réseaux. Cela n'interdit pas le surdimensionnement des réseaux, mais la participation est alors limitée à la seule fraction du coût des équipements qui profitent aux propriétés foncières.

Le coût de la voie et des réseaux associés est réparti sur **les terrains situés à 80 mètres maximum de part et d'autre de la voie.**

Par ailleurs, la répartition du coût s'effectue selon deux modalités possibles :

- au prorata de la superficie des terrains,
- au prorata de la SHON des mêmes terrains, si un COS existe.

La délibération du conseil municipal qui institue cette participation peut exempter les opérations de construction de logements sociaux. Sont également exemptés du versement de cette participation les

voies et réseaux compris dans un programme d'équipements publics d'une ZAC ou d'un programme d'aménagement d'ensemble. Cette dernière exonération se justifie afin d'éviter la double taxation de ces opérations.

Débiteur de la participation

La participation est mise à la charge du propriétaire foncier lors de la construction d'un bâtiment nécessitant un accès à la voie nouvelle.

Selon le principe de la fiscalité française de l'urbanisme, le permis de construire ou l'autorisation de lotir constitue les faits générateurs de la participation.

La contractualisation du droit de construire

La loi propose un mécanisme innovant au bénéfice du propriétaire qui consiste à devancer la délivrance du permis de construire, en versant par anticipation le coût de la participation qui lui incombe.

Cette anticipation ouvre droit au propriétaire des garanties à travers la conclusion d'une convention avec la commune : ainsi, est fixé dans la convention le délai dans lequel la voie et les réseaux seront réalisés, sous peine de restitution au propriétaire foncier des sommes perçues par la collectivité.

Par ailleurs, le versement anticipé a pour effet de geler les règles d'urbanisme au bénéfice du propriétaire pendant un délai de cinq ans suivant la signature de la convention alors même qu'une révision du document d'urbanisme aurait pour effet de les restreindre.

Les taxes relatives à la surdensité des constructions.

Ces taxes sont la participation pour dépassement du coefficient d'occupation des sols et le versement pour dépassement du plafond légal de densité (PLD)¹². Elles sont supprimées car contraires au principe de densification défendu par la loi SRU.

12. Pour rappel, le plafond légal de densité (PLD) est exprimé sous la forme du rapport entre la surface de plancher des constructions et la surface du terrain les supportant. Le PLD a constitué un moyen de contrôle de la propriété : au-delà d'une certaine SHON qui résultait de l'application du PLD, l'exercice du droit de construire n'était plus attaché à la propriété du sol, mais appartenait à la collectivité. Le dépassement de ce plafond entraînait donc le versement d'une taxe.

La loi abroge ainsi purement et simplement la participation pour dépassement de COS : cela signifie qu'un constructeur peut profiter de la densité maximale offerte par le règlement (article 15) sans avoir à s'acquitter de la participation pour dépassement de COS.

Concernant le versement pour dépassement du PLD, celui-ci est abrogé sous certaines conditions.

D'une part, il ne peut plus être mis en œuvre par les communes qui ne l'ont pas instauré avant le 1er janvier 2000 ; d'autre part, lorsqu'il a été institué avant cette date, il peut être supprimé à tout moment alors même que sa création date de moins de trois ans ; enfin, l'obligation du versement pour dépassement du PLD est abrogé de plein droit lorsque la commune a mis en place la participation pour création de voie nouvelle.

La participation pour non-réalisation d'aires de stationnement

La loi a modifié l'article L. 421-3 C. urb. relatif à la réalisation d'aires de stationnement.

Sous le régime antérieur, la loi permettait au pétitionnaire dans l'impossibilité de réaliser des aires de stationnement d'obtenir une concession à long terme dans un parc public de stationnement existant ou en cours de réalisation, soit de s'acquitter d'une participation pour non-réalisation d'aires de stationnement dont le montant était fixé par le conseil municipal (sans excéder un montant fixé par la loi).

La loi SRU propose une autre alternative au pétitionnaire qui ne peut réaliser lui-même sur le terrain d'assiette ou dans son environnement immédiat les places demandées. **Elle consiste en l'acquisition des places de stationnement dans un parc privé de stationnement existant ou en cours de réalisation.**

Cette disposition rend alors sans objet la décision du Conseil d'Etat en date du 26 mars 1999, *Vincent*, par laquelle les juges avaient refusé d'assimiler l'acquisition de places de stationnement dans un immeuble voisin à la réalisation de places de stationnement. Par ailleurs, et pour éviter toute fraude, lorsqu'une aire de stationnement a été prise en compte dans le cadre d'une concession à long terme ou d'un parc privé de stationnement, elle ne peut plus être prise en compte, en tout ou partie, à l'occasion d'une nouvelle autorisation.

Il est à noter que le montant de la participation pour non réalisation d'aires de stationnement a été revu à la hausse par la loi : **il ne peut excéder 80 000 F par place de stationnement.**

Indépendamment de toute participation en matière de stationnement, la loi étend l'obligation définie par l'article 12 du règlement du PLU de réaliser des aires de stationnement y compris pour les travaux non soumis à une autorisation de construire. Cette disposition vise par exemple la division d'un logement de grande superficie en plusieurs appartements. A défaut de réalisation, l'infraction à la réglementation d'urbanisme peut-être constatée par un procès-verbal.

Enfin concernant les aires de stationnement des équipements cinématographiques, le nombre de places est limité à 1 pour 3 fauteuils lorsqu'ils sont implantés sur le même site qu'un commerce soumis à autorisation d'exploitation commerciale.

La taxe locale d'équipement

La loi modifie, en ce qui concerne les constructions à usage de résidence principale, le montant des valeurs forfaitaires servant de base au calcul de la taxe locale d'équipement et des taxes assimilées.

Elle établit une distinction pour les habitations principales entre les constructions individuelles et les immeubles collectifs, qui aboutit une "*discrimination positive*" puisque la loi a pour effet de **taxer davantage les habitations individuelles que les habitations collectives** (5ème catégorie).

Pour chacune des deux catégories de constructions, la loi détermine deux valeurs forfaitaires applicables par mètre carré de SHON : la première concerne les 80 premiers mètres carrés, la seconde valeur est applicable de 81 à 170 m².

La 7ème catégorie prévoit une valeur forfaitaire par mètre carré applicable à la fraction de SHON des projets de construction de locaux à usage d'habitation principale supérieure à 170 m².

Catégories	Plancher hors œuvre (en francs)
5° 1. Construction individuelle et ses annexes à usage d'habitation principale :	
- pour les 80 premiers mètres carrés de SHON	1700
- de 81 à 170 mètres carrés	2400
2. Locaux des immeubles collectifs et leurs annexes à usage de résidence principale, par logement :	
- pour les 80 premiers mètres carrés de SHON	1190
- de 81 à 170 mètres carrés	1700
7° Partie des locaux à usage d'habitation principale et leurs annexes, autres que ceux entrant dans les 2° et 4° catégories et dont la SHON excède 170 mètres carrés	3250

Les valeurs ci-dessus prennent en compte la revalorisation annuelle fixée au 1er juillet de chaque année en fonction de l'indice du coût de la construction.

Lexique des abréviations juridiques

SRU :	Solidarité et Renouvellement Urbains	PVNR :	Participation pour création de Voies Nouvelles et Réseaux
LOF :	Loi d'Orientation Foncière	TLE :	Taxe Locale d'Équipement
LOV :	Loi d'Orientation sur la Ville	PAE :	Programme d'Aménagement d'Ensemble
DTA :	Directive Territoriale d'Aménagement	SMVM :	Schéma de Mise en Valeur de la Mer
SCOT :	Schéma de Cohérence Territoriale	ZPPAUP :	Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager
SD :	Schéma Directeur	PSMV :	Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur
POS :	Plan d'Occupation des Sols	ZNIEFF :	Zone d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique
PLU :	Plan Local d'Urbanisme	PPRN :	Plan de Prévention des Risques Naturels
RNU :	Règlement National d'Urbanisme	PIG :	Projet d'Intérêt Général
COS :	Coefficient d'Occupation des Sols	PDU :	Plan de Déplacements Urbains
SHON :	Surface Hors Œuvre Nette	SDC :	Schéma de Développement Commercial
SHOB :	Surface Hors Œuvre Brute	PLH :	Programme Local de l'Habitat
PLD :	Plafond Légal de Densité	PNR :	Parc Naturel Régional
EBC :	Espaces Boisés Classés	EPCI :	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
SUP :	Servitude d'Utilité Publique	EPF :	Etablissement Public Foncier
ZAD :	Zone d'Aménagement Différé		
ZAC :	Zone d'Aménagement Concerté		
PAZ :	Plan d'Aménagement de Zone		
DPU :	Droit de Préemption Urbain		
DIA :	Déclaration d'Intention d'Aliéner		
DUP :	Déclaration d'Utilité Publique		

Ce document est accompagné d'un CD ROM qui reprend de façon synthétique les grandes lignes de la loi SRU.

Pour plus d'informations contactez ;
Philippe Couillens, juriste :
philippe.couillens@aurg.asso.fr

Document réalisé par
l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise.
Mise en page : Frédérique Hébert.