



Fiche 49

Notions clés sur les documents d'urbanisme



Les documents d'urbanisme sont des actes élaborés à l'initiative d'une collectivité publique et ayant pour objet de déterminer les prévisions et règles touchant à l'affectation et à l'occupation des sols, opposables aux personnes publiques ou privées. Ils incluent notamment les plans locaux d'urbanisme (I), les cartes communales (II) et les schémas de cohérence territoriale (III), et d'autres documents d'urbanisme (IV). L'État dispose également d'instruments lui permettant de remplir ses missions d'intérêt national (V).

Référence : CE avis, 17 janvier 1997, *Association de défense du site de l'environnement de Galluis*, n° 183072.

I – Le plan local d'urbanisme (PLU)

Les plans locaux d'urbanisme (PLU) ont remplacé les plans d'occupation des sols (POS) depuis la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. L'élaboration d'un PLU n'est pas obligatoire. Cependant, à défaut de PLU ou de carte communale (cf. ci-dessous II) :

- les autorisations d'urbanisme (cf. fiche n° 50) sont délivrées au nom de l'État ;
- les constructions nouvelles sont interdites en dehors des zones urbanisées ;
- la commune ne peut instituer de droit de préemption urbain.

Références : articles L. 111-1-2, L. 211-1 et L. 422-1 code de l'urbanisme.

1.1 - Contenu

Le PLU couvre l'intégralité du territoire de la commune ou de l'EPCI qui l'a élaboré. Il comprend :

- un rapport de présentation,
- un projet d'aménagement et de développement durables (PADD) ;
- des orientations d'aménagement et de programmation ;
- un règlement ;
- des annexes.

■ **Le rapport de présentation** explique les choix retenus pour établir le PADD, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions et des besoins. Il traite des questions de densification des espaces bâtis, de limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers (avec une analyse de la consommation de ces espaces au cours des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme), des capacités de stationnement de véhicules motorisés, hybrides, électriques et de vélos. Il peut comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants.

■ **Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD)** définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques. Il arrête les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune. Il fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

■ **Les orientations d'aménagement et de programmation** comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements, dans le respect des orientations définies par le PADD : mise en valeur de l'environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, la lutte contre l'insalubrité, la promotion du renouvellement urbain, le développement du territoire, la mixité fonctionnelle. Elles peuvent comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants. Elles peuvent porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager. Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics.

■ **Le règlement** fixe, en cohérence avec le PADD, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs en matière de renouvellement urbain, de préservation de l'environnement et du patrimoine, de mixité sociale et de prévention des risques. Ces objectifs peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimite les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définissent, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions.

Le règlement peut fixer les règles dans les domaines suivants :

- **usage des sols et destination des constructions** (affectation des sols, destination et nature des constructions autorisées, délimitation des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme est affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale, délimitation des secteurs dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale, etc.) ;
- **caractéristiques architecturale, urbaine et écologique** (aspect extérieur, dimensions et implantation des constructions neuves, rénovées ou réhabilitées, part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables, localisation des éléments de paysage et des quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier, délimitation des secteurs où une densité minimale de constructions est fixée, localisation, dans les zones urbaines, des terrains cultivés et des espaces non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques, performances énergétiques et environnementales imposées, etc.) ;
- **équipement des zones** (tracé et caractéristiques des voies de circulation, y compris rues ou sentiers piétonniers et itinéraires cyclables, voies et espaces réservés au transport public, dessertes par les voies et réseaux des terrains susceptibles de recevoir des constructions ou de faire l'objet d'aménagements, zones concernant l'assainissement et les eaux pluviales, critères de qualité en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques imposés aux constructions, travaux, installations et aménagements, fixation des emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général, aux espaces verts ainsi qu'aux espaces nécessaires aux continuités écologiques, etc.).

■ **Les annexes** comprennent plusieurs informations, sur un ou plusieurs documents graphiques, s'il y a lieu (secteurs sauvegardés, zones d'aménagement concerté, périmètre de préemption servitudes d'utilité publique, etc.).

Références : articles L. 123-1, L. 123-1-2 à L. 123-1-6 et R. 123-1 à R. 123-14-1 code de l'urbanisme.

1.2 - Élaboration

Le PLU est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) lorsqu'il est doté de la compétence en matière de PLU, en collaboration avec les communes membres (PLU intercommunal). Dans les autres cas, le PLU est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune, le cas échéant en collaboration avec l'EPCI dont elle est membre. La procédure d'élaboration est conduite par le président de l'établissement public ou par le maire.

Références : articles L. 123-6 et R. 123-15 code de l'urbanisme.

La procédure d'élaboration passe par cinq étapes.

■ Prescription de l'élaboration du PLU

Elle s'effectue par une délibération de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public, laquelle précise les objectifs poursuivis ainsi que les modalités de concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées.

À compter de la publication de la délibération prescrivant l'élaboration d'un PLU, l'autorité compétente peut décider de surseoir à statuer sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan. Le sursis à statuer doit être motivé et ne peut excéder deux ans.

À l'issue de la concertation, l'organe délibérant en arrête le bilan.



Le PLU n'est pas illégal du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme et la délibération décidant ses modalités, ont été respectées.

Un certain nombre de personnes publiques (région, département, maires des communes voisines, présidents des EPCI voisins, etc.) et privées (associations locales d'usagers agréées, associations de protection de l'environnement agréées) sont consultées, à leur demande. Ces personnes publiques sont en outre associées à l'élaboration du PLU.

Le préfet porte à la connaissance de la commune ou de l'EPCI un certain nombre d'informations (dispositions législatives et réglementaires applicables, documents s'imposant au PLU, études techniques, etc.). Ces éléments sont tenus à la disposition du public. À l'initiative du président de l'EPCI ou du maire (selon la personne compétente pour élaborer le PLU), ou à la demande du préfet, les services de l'État sont associés à l'élaboration du projet de PLU. Le président ou le maire peut en outre recueillir l'avis de tout organisme ou association compétent en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'environnement, d'architecture, d'habitat et de déplacements.

Un débat a lieu, pour un PLU intercommunal, au sein de l'organe délibérant de l'EPCI et des conseils municipaux ou, pour un PLU communal, au sein du conseil municipal, sur les orientations générales du PADD au plus tard deux mois avant l'examen du projet de PLU.

Références : articles L. 111-8, L. 121-2, L. 121-4, L. 121-5, L. 121-7, L. 123-6 à L. 123-9, L. 300-2 et R. 121-1 code de l'urbanisme ; article L. 141-1 code de l'environnement.

■ Arrêt du projet de PLU

Par l'organe délibérant de l'EPCI ou par le conseil municipal. Le projet est alors soumis pour avis aux personnes publiques associées à son élaboration ainsi que, à leur demande, à d'autres personnes publiques (communes limitrophes, EPCI directement intéressés, etc.). Le projet arrêté d'un PLU intercommunal est soumis pour avis aux conseils municipaux des communes membres.



Dans le cas d'un PLU intercommunal, lorsqu'une commune membre de l'EPCI émet un avis défavorable sur les orientations d'aménagement et de programmation ou les dispositions du règlement qui la concernent directement, l'organe délibérant de l'EPCI délibère à nouveau et arrête le projet de PLU à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

La délibération qui arrête un projet de plan local d'urbanisme peut simultanément tirer le bilan de la concertation.

Elle est affichée pendant un mois au siège de l'EPCI et dans les mairies des communes membres (PLU intercommunal), ou en mairie (PLU communal).

Références : articles L. 123-9 et R. 123-18 code de l'urbanisme.

■ Enquête publique

Le projet de PLU arrêté est soumis à enquête publique. Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête conduit l'enquête de manière à permettre au public de disposer d'une information complète sur le projet, plan ou programme, et de participer effectivement au processus de décision en lui permettant de présenter ses observations et propositions.

Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête rend son rapport et ses conclusions motivées après la fin de l'enquête. Le rapport et les conclusions motivées sont rendus publics.

Références : articles L. 123-10 code de l'urbanisme ; articles L. 123-10 et L. 123-15 code de l'environnement.

■ Approbation du PLU

- **PLU intercommunal** : après l'enquête publique, les avis qui ont été joints au dossier, les observations du public et le rapport du commissaire ou de la commission d'enquête sont présentés lors d'une conférence intercommunale rassemblant les maires des communes membres de l'EPCI. Ensuite, l'organe délibérant de l'EPCI approuve le projet de PLU à la majorité des suffrages exprimés, en tenant compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête.
- **PLU communal** : après l'enquête publique, le PLU, éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête, est approuvé par délibération du conseil municipal.

Référence : article L. 123-10 code de l'urbanisme.

■ Publication et transmission au préfet du PLU

Le PLU approuvé est tenu à la disposition du public.

Lorsque le PLU porte sur un territoire couvert par un SCoT (cf. ci-dessous III), il est exécutoire dès lors qu'il a été publié et transmis au préfet.

Lorsque le PLU porte sur un territoire qui n'est pas couvert par un SCoT, il est publié et transmis au préfet. Il devient exécutoire à l'issue d'un délai d'un mois à compter de sa transmission au préfet. Dans ce délai, le préfet notifie par lettre motivée à l'EPCI ou à la commune, les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au plan. Dans ce cas, le PLU ne devient exécutoire qu'après l'intervention, la publication et la transmission au préfet des modifications demandées.

Références : articles L. 123-10 et L. 123-12 code de l'urbanisme.

1.3 - Évolution

Afin de correspondre à l'évolution des besoins et des projets, un PLU peut être révisé, modifié ou mis à jour par l'autorité (EPCI ou commune) qui l'a édicté, et qui peut y être contrainte.



L'organe délibérant de l'EPCI ou de la commune procède, neuf ans au plus tard après la délibération portant approbation ou révision du PLU, à une analyse des résultats de l'application de ce plan au regard des objectifs prévus. Cette analyse des résultats est organisée tous les neuf ans et donne lieu à une délibération de ce même organe délibérant sur l'opportunité de réviser ce plan.

Référence : article L. 123-12-1 code de l'urbanisme.

a) Révision du PLU

Le PLU fait l'objet d'une révision lorsque l'EPCI ou la commune envisage :

- soit de changer les orientations définies par le PADD ;
- soit de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière ;
- soit de réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance.

La révision est prescrite par délibération de l'organe délibérant. Elle est effectuée selon les mêmes modalités que l'élaboration du PLU (cf. ci-dessus 1.2.b).

Si la révision a uniquement pour objet de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière, une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou est de nature à induire de graves risques de nuisance, sans qu'il soit porté atteinte aux orientations définies par le PADD, le projet de révision arrêté fait l'objet d'un examen conjoint de l'État, de l'EPCI compétent ou de la commune, et des personnes publiques associées.

Référence : article L. 123-13 code de l'urbanisme.

b) Modification du PLU

La procédure de modification, plus légère que celle de révision, est mise en œuvre si le projet de modification ne porte pas atteinte à l'économie générale du PLU, qu'il ne modifie pas des espaces classés boisés, et qu'il ne comporte pas de graves risques de nuisance.

La procédure de modification est engagée à l'initiative du président de l'établissement ou du maire qui établit le projet de modification et le notifie au préfet et à certaines personnes publiques (État, région, département, etc.) avant l'ouverture de l'enquête publique.

Le projet de modification est soumis à enquête publique, à l'issue de laquelle il est approuvé par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public ou du conseil municipal.

Le projet de modification peut, à l'initiative du président de l'établissement public ou du maire être adopté selon une procédure simplifiée, notamment lorsque le projet de modification a uniquement pour objet la rectification d'une erreur matérielle. La procédure simplifiée remplace l'enquête publique par une mise à disposition du public du dossier, avec un recueil des observations. À l'issue de la mise à disposition, le président de l'établissement public ou le maire en présente le bilan devant l'organe délibérant de l'établissement public ou le conseil municipal, qui en délibère et adopte le projet éventuellement modifié pour tenir compte des avis émis et des observations du public par délibération motivée.

Références : articles L. 123-13-1, L. 123-13-2 et L. 123-13-3 code de l'urbanisme.

c) Révision ou modification imposée du PLU

Un PLU peut être modifié ou révisé en dehors de l'initiative de la personne publique qui l'a édicté dans plusieurs hypothèses.

■ Document de niveau supérieur

Un PLU doit être compatible avec les documents d'urbanisme de niveau supérieur : SCoT (cf. ci-dessous III), plan de déplacements urbains, programme

local de l'habitat (cf. ci-dessous IV), etc. Il doit prendre en compte les projets de l'État (cf. ci-dessous V).

Lorsqu'un des documents mentionnés ci-dessus est approuvé après l'approbation d'un PLU, ce dernier doit, si nécessaire, être rendu compatible dans un délai de trois ans. Ce délai est ramené à un an pour permettre la réalisation d'un ou plusieurs programmes de logements prévus dans un secteur de la commune par le programme local de l'habitat et nécessitant une modification du plan.

■ Déclaration d'utilité publique ou déclaration de projet

Lorsque la réalisation d'un projet public ou privé de travaux, de construction ou d'opération d'aménagement, présentant un caractère d'utilité publique ou d'intérêt général, nécessite une mise en compatibilité d'un PLU, ce projet peut faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique ou, si une déclaration d'utilité publique n'est pas requise, d'une déclaration de projet.

■ Secteur sauvegardé

L'acte qui crée un secteur sauvegardé (secteurs présentant un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles bâtis ou non) prescrit l'élaboration d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur et met en révision le PLU lorsqu'il existe.

Références : articles L. 111-1, L. 123-14 à L. 123-14-2, L. 313-1 code de l'urbanisme.

d) Mise à jour du PLU

La mise à jour du PLU est effectuée chaque fois qu'il est nécessaire de modifier le contenu des annexes du PLU. Elle est constatée par arrêté du président de l'établissement public ou du maire.

Référence : article R. 123-22 code de l'urbanisme.

II – La carte communale

Les communes qui ne sont pas dotées d'un PLU peuvent élaborer, le cas échéant dans le cadre de groupements intercommunaux, une carte communale précisant les modalités d'application des règles générales d'urbanisme.

Référence : article L. 124-1 code de l'urbanisme.

2.1 - Contenu de la carte communale

La carte communale délimite les secteurs où les constructions sont autorisées et les secteurs où les constructions ne sont pas admises, à l'exception de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension des constructions existantes ou des constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur les terrains sur lesquels elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à l'exploitation agricole ou forestière et à la mise en valeur des ressources naturelles.

La carte communale comprend un rapport de présentation et un ou plusieurs documents graphiques. Les documents graphiques sont opposables aux tiers.

Le rapport de présentation :

- analyse l'état initial de l'environnement et expose les prévisions de développement, notamment en matière économique et démographique ;
- explique les choix retenus, notamment pour la délimitation des secteurs où les constructions sont autorisées ; en cas de révision, il justifie, le cas échéant, les changements apportés à ces délimitations ;
- évalue les incidences des choix de la carte communale sur l'environnement et expose la manière dont la carte prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur.

Le ou les documents graphiques délimitent les secteurs où les constructions sont autorisées et ceux où les constructions ne peuvent pas être autorisées, sauf exceptions. Ils peuvent préciser qu'un secteur est réservé à l'implantation d'activités, notamment celles qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées.

Dans les territoires couverts par la carte communale, les autorisations d'occuper et d'utiliser le sol (cf. fiche n° 50) sont instruites et délivrées sur le fondement des règles générales de l'urbanisme et des autres dispositions législatives et réglementaires applicables.



La carte communale doit être compatible, s'il y a lieu, avec les dispositions du SCoT (cf. ci-dessous III), du schéma de secteur, du schéma de mise en valeur de la mer, ainsi que du plan de déplacements urbains et du programme local de l'habitat (cf. ci-dessous IV).

Références : articles L. 124-1, R. 124-1 et R. 124-3 code de l'urbanisme.

2.2 - Élaboration et évolution de la carte communale

La carte communale est élaborée à l'initiative de la commune ou de l'EPCI compétent. Elle est soumise pour avis à la chambre d'agriculture et à la commission départementale de la consommation des espaces agricoles. Elle est ensuite soumise à enquête publique. À l'issue de l'enquête publique, la carte communale, éventuellement modifiée pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête, est approuvée par le conseil municipal ou par l'EPCI compétent. Elle est alors transmise par le maire ou par le président de l'établissement public au préfet. Celui-ci dispose d'un délai de deux mois pour l'approuver. À l'expiration de ce délai, le préfet est réputé avoir approuvé la carte. La carte approuvée est tenue à disposition du public.

La carte communale est révisée selon les mêmes modalités que pour son élaboration. Toutefois, le projet de révision n'est soumis à la commission départementale de la consommation des espaces agricoles que s'il a pour conséquence une réduction des surfaces des espaces agricoles dans une commune située en dehors du périmètre d'un schéma de cohérence territoriale approuvé.

La carte communale peut faire l'objet d'une modification simplifiée lorsque la commune ou l'EPCI envisage de rectifier une erreur matérielle. La modification simplifiée est engagée à l'initiative du maire ou du président de l'établissement public qui établit le projet de modification. Le projet de modification et l'exposé de ses motifs sont mis à disposition du public pendant un mois, dans des conditions lui permettant de formuler ses observations. Ces observations sont enregistrées et conservées. À l'issue de la mise à disposition, le maire ou le président de l'établissement public en présente le bilan devant le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public, qui en délibère et adopte le projet, éventuellement modifié pour tenir compte des observations du public, par délibération motivée.

Référence : article L. 124-2 code de l'urbanisme.

III – Le schéma de cohérence territoriale (SCoT)

Les SCoT sont des documents d'urbanisme intercommunaux, qui régissent la totalité du territoire de l'établissement qui l'élabore, territoire d'un seul tenant et sans enclave. Ils ne sont pas obligatoires, mais, en leur absence, l'extension des zones urbanisées est limitée strictement, et les implantations de certains équipements sont interdites, sauf dérogation préfectorale. Le préfet peut, dans certains cas, en imposer l'élaboration.

Références : articles L. 122-2, L. 122-2-1, L. 122-3 et L. 122-5-1 code de l'urbanisme.

3.1 - Contenu du SCoT

Le schéma de cohérence territoriale comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et un document d'orientation et d'objectifs. Chacun de ces éléments peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques.

■ Le rapport de présentation

Il explique les choix retenus pour établir le PADD et le document d'orientation et d'objectifs en s'appuyant sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services. Il identifie, en prenant en compte la qualité des paysages et du patrimoine architectural, les espaces dans lesquels les PLU (cf. ci-dessus I) doivent analyser les capacités de densification et de mutation. Il présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs.

Il décrit l'articulation du schéma avec les documents de niveau supérieur, avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte.

■ Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD)

Il fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantations commerciales, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de qualité paysagère, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation et de mise en valeur des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques. En matière de déplacements, ces objectifs intègrent une approche qualitative prenant en compte les temps de déplacement.

■ Le document d'orientation et d'objectifs

dII détermine les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers, dans le respect des orientations définies par le PADD. Il définit les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques. Il assure la cohérence d'ensemble des orientations arrêtées dans ces différents domaines.

Références : articles L. 122-1-1 à L. 122-1-4 code de l'urbanisme.

3.2 - Élaboration et évolution du SCoT

Le SCoT est élaboré par :

- un EPCI compétent (dont les métropoles, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération, cf. fiche n° 13) ;
- un syndicat mixte constitué exclusivement des communes et EPCI compétents compris dans le périmètre du schéma ;
- un syndicat mixte si les communes et les EPCI compétents compris dans le périmètre du SCoT ont tous adhéré à ce syndicat mixte et lui ont transféré la compétence en matière de SCoT. Dans ce cas, seuls les communes et les EPCI compris dans le périmètre du SCoT prennent part aux délibérations concernant le schéma.

Le président de l'établissement public conduit la procédure d'élaboration du SCoT. Les services de l'État peuvent y être associés. Le président de l'établissement public peut recueillir l'avis de tout organisme ou association compétent en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'environnement, d'architecture, d'habitat et de déplacements. Un certain nombre de personnes publiques sont associées à l'élaboration du SCoT.

■ Prescription

Par délibération, l'établissement public prescrit l'élaboration du schéma et précise les objectifs poursuivis et les modalités de concertation. Cette délibération est notifiée aux personnes publiques associées (région, département, etc.).

Un débat a lieu au sein de l'organe délibérant de l'établissement public sur les orientations du PADD au plus tard quatre mois avant l'examen du projet de schéma.

■ Arrêt du projet

Par l'organe délibérant de l'établissement public. Cette délibération est transmise pour avis à plusieurs personnes publiques (dont celles qui ont été associées à l'élaboration).



Lorsqu'une commune ou un groupement de communes membre de l'établissement public estime que l'un de ses intérêts essentiels est compromis par les dispositions du projet de schéma en lui imposant, notamment, des nuisances ou des contraintes excessives, il peut, dans un délai de trois mois, saisir le préfet par délibération motivée qui précise les modifications demandées au projet de schéma. Si la commune ou un établissement public n'a pas obtenu les modifications demandées malgré un avis favorable du préfet, il peut, dans un délai de deux mois suivant la notification qui lui est faite de la délibération approuvant le schéma, décider de s'en retirer.

■ Enquête publique

Le projet de schéma auquel sont annexés les avis des personnes publiques consultées est soumis à enquête publique.

■ Approbation du schéma

À l'issue de l'enquête publique, le SCoT, éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête, est approuvé par l'organe délibérant de l'établissement public.

■ Publication et transmission au préfet du schéma

Le SCoT est publié et transmis au préfet. Il est exécutoire deux mois après sa transmission au préfet. Il est consultable au siège de l'établissement public compétent et dans les mairies des communes membres concernées. Le préfet peut notifier par lettre motivée à l'établissement public les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au schéma. Dans ce cas, le SCoT ne devient exécutoire qu'après l'intervention, la publication et la transmission au préfet des modifications demandées.

■ Révision, modification et mise à jour

Tous les six ans au plus, l'établissement public compétent procède à une analyse des résultats de l'application du schéma et délibère sur son maintien en vigueur ou sur sa révision partielle ou complète. À défaut d'une telle délibération, le schéma de cohérence territoriale est caduc. Comme le PLU, le SCoT peut faire l'objet de révision (élaboration d'un nouveau schéma, notamment en cas de changement des orientations définies par le PADD, ou des dispositions du document d'orientation et d'objectifs), ou de modification (pour les évolutions plus limitées) éventuellement simplifiée (sans enquête publique). Il doit être rendu compatible avec les projets d'intérêt général et déclarations d'utilité publique, et avec les documents d'urbanisme de rang supérieur.

Références : articles L. 121-4, L. 122-4 à L. 122-19 et R. 122-6 code de l'urbanisme.

IV – Les autres documents d'urbanisme

Un certain nombre de documents d'urbanisme spécialisés doivent être compatibles avec les SCoT, parmi lesquels les programmes locaux de l'habitat (4.1), les plans de déplacements urbains (4.2) et les schémas de développement commercial (4.3).

Référence : article L. 122-1-15 code de l'urbanisme.

4.1 - Le programme local de l'habitat (PLH)

a) Contenu du PLH

Le programme local de l'habitat (PLH) est établi par un EPCI pour l'ensemble de ses communes membres. Il est obligatoire dans les communautés de communes

compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, dans les communautés d'agglomération, dans les métropoles et dans les communautés urbaines.

Il définit, pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergements, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune, une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. Il analyse notamment les situations d'habitat indigne et de copropriétés dégradées, et fixe les moyens pour y remédier, notamment les opérations programmées d'amélioration de l'habitat et les opérations de rénovation urbaine et de renouvellement urbain.

Il comprend :

- un diagnostic sur le fonctionnement du marché local du logement et sur les conditions d'habitat dans le territoire auquel il s'applique ;
- un document d'orientation comprenant l'énoncé des principes et objectifs du programme ;
- un programme d'actions détaillé par commune et, le cas échéant, par secteur géographique, lequel indique pour chaque commune ou secteur :
 - le nombre et les types de logements à réaliser,
 - les moyens, notamment fonciers, à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et principes fixés,
 - l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et du lancement d'opérations d'aménagement de compétence communautaire.

Références : articles L. 302-1 et R. 302-1 à R. 302-1-4 code de la construction et de l'habitation.

b) Élaboration du PLH

La procédure d'élaboration du PLH est engagée par une délibération de l'EPCI compétent. Le représentant de l'État porte à la connaissance de ce dernier, toutes informations utiles ainsi que les objectifs locaux à prendre en compte. L'EPCI associe à l'élaboration du PLH notamment l'État, les communes et établissements publics compétents en matière de PLU directement concernés ainsi que toute autre personne morale qu'il juge utile, selon les modalités qu'il détermine.

Le projet de PLH, arrêté par l'organe délibérant de l'EPCI, est transmis pour avis à ces communes et EPCI compétents en matière de PLU. Au vu de ces avis, l'organe délibérant de l'EPCI délibère à nouveau sur le projet et le transmet au représentant de l'État. Celui-ci le soumet pour avis, dans un délai de deux mois, au comité régional de l'habitat et de l'hébergement. Le représentant de l'État peut adresser des demandes motivées de modifications à l'EPCI, notamment en cas d'avis défavorable ou de réserves émises par le comité régional de l'habitat et de l'hébergement. L'EPCI en délibère.

L'établissement public adopte le PLH par délibération, qui devient exécutoire après publication et deux mois après sa transmission au représentant de l'État. Si, dans ce délai, le représentant de l'État notifie au président de l'EPCI les demandes de modifications mentionnées au paragraphe précédent qu'il estime nécessaire d'apporter au programme, le PLH ne devient exécutoire qu'à compter de la publication et de la transmission au représentant de l'État de la délibération apportant les modifications demandées.

Références : articles L. 302-2 et R. 302-3 à R. 302-12 code de la construction et de l'habitation.

c) Évolution du PLH

Le PLH peut être modifié par l'organe délibérant de l'EPCI à condition qu'il ne soit pas porté atteinte à son économie générale, notamment pour être mis en conformité avec des dispositions législatives et réglementaires entrées en vigueur après son adoption, ou pour tenir compte des évolutions du contexte démographique, économique et social.

L'EPCI délibère au moins une fois par an sur l'état de réalisation du PLH et son adaptation à l'évolution de la situation sociale ou démographique. Il communique pour avis au représentant de l'État et au comité régional de l'habitat et de l'hébergement, un bilan de la réalisation du PLH trois ans après son adoption, ainsi qu'à l'issue des six ans de sa période de validité (cf. ci-dessus a).

Au terme des six ans, le PLH peut être prorogé pour une durée maximale de deux ans par délibération de l'organe délibérant de l'EPCI, après accord du représentant de l'État, lorsque l'EPCI a pris une délibération engageant l'élaboration d'un nouveau PLH.

Références : articles L. 302-3 à L. 302-4-2 et R. 302-13 code de la construction et de l'habitation.

4.2 - Le plan de déplacements urbains (PDU)

L'établissement d'un PDU est obligatoire dans les périmètres de transports urbains (c'est-à-dire le territoire d'une commune ou le ressort territorial d'un établissement public ayant reçu mission d'organiser les transports publics de personnes) inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants suivantes : Les Abymes, Amiens, Angers, Angoulême, Annecy, Annemasse, Avignon, Bayonne, Besançon, Béthune, Bordeaux, Brest, Caen, Calais, Chambéry, Clermont-Ferrand, Dijon, Douai-Lens, Dunkerque, Fort-de-France, Grenoble, Le Havre, Lille, Limoges, Lorient, Lyon, Le Mans, Marseille-Aix-en-Provence, Maubeuge, Metz, Montbéliard, Montpellier, Mulhouse, Nancy, Nantes, Nice, Nîmes, Orléans, Paris, Pau, Perpignan, Pointe-à-Pitre, Poitiers, Reims, Rennes, La Rochelle, Rouen, Saint-Denis (Réunion), Saint-Étienne, Saint-Nazaire, Saint-Pierre (Réunion), Strasbourg, Thionville, Toulon, Toulouse, Tours, Troyes, Valence, Valenciennes.

Références : articles L. 1214-3 et L. 1231-4 du code des transports ; article R. 221-2 code de l'environnement.

a) Contenu du PDU

Le PDU détermine les principes régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement dans le périmètre de transports urbains.

Il vise à assurer un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part. Il a comme objectif un usage coordonné de tous les modes de déplacements, notamment par une affectation appropriée de la voirie, ainsi que la promotion des modes les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie. Il précise les mesures d'aménagement et d'exploitation à mettre en œuvre afin de renforcer la cohésion sociale et urbaine et d'améliorer l'accessibilité des réseaux de transports publics aux personnes handicapées ou à mobilité réduite, ainsi que le calendrier des décisions et réalisations. Il porte également sur l'amélioration de la sécurité de tous les déplacements, notamment en définissant un partage modal équilibré de la voirie pour chacune des différentes catégories d'usagers, et en mettant en place un observatoire des accidents impliquant au moins un piéton ou un cycliste.

Il est accompagné d'une étude des modalités de son financement et de la couverture des coûts d'exploitation des mesures qu'il contient. Il comporte également une annexe particulière traitant de l'accessibilité. Cette annexe indique les mesures d'aménagement et d'exploitation à mettre en œuvre afin d'améliorer l'accessibilité des réseaux de transports publics aux personnes handicapées et à mobilité réduite, ainsi que le calendrier de réalisation correspondant.

Références : articles L. 1214-1 et L. 1231-4 du code des transports.

b) Élaboration du PDU

Le projet de PDU est arrêté par délibération de l'autorité organisatrice puis, sous un délai de trois mois, soumis pour avis aux conseils municipaux, départementaux et régionaux intéressés ainsi qu'aux préfets. Le projet, auquel sont annexés les avis des personnes publiques consultées, est ensuite soumis par l'autorité organisatrice de transport à enquête publique. Éventuellement modifié pour tenir compte des résultats de l'enquête publique, le plan est approuvé par le préfet après délibération de l'autorité organisatrice des transports.

Le PDU est élaboré à l'initiative de l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains sur le territoire qu'il couvre. Les services de l'État, de même que les régions et les départements au titre de leur qualité d'autorités organisatrices de transport ou de gestionnaires d'un réseau routier et, le cas échéant, le président de l'établissement public compétent en matière de SCoT (cf. ci-dessus III) sont associés à son élaboration.

Les représentants des professions et des usagers des transports ainsi que des associations de personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite, les chambres de commerce et d'industrie et les associations agréées de protection de l'environnement agréées sont consultés, à leur demande, sur le projet.

Le projet de PDU est arrêté par l'organe délibérant de l'autorité organisatrice de transport. Il est soumis, pour avis, aux conseils municipaux, départementaux et régionaux ainsi qu'aux autorités administratives compétentes de l'État concernées. Assorti des avis des personnes publiques consultées, il est ensuite soumis par l'autorité organisatrice de transport à une enquête publique.

Éventuellement modifié pour tenir compte des résultats de l'enquête publique, le projet de PDU est approuvé par l'organe délibérant de l'autorité organisatrice de transport. Il est mis en œuvre par cette dernière.

Références : articles L. 1214-14 à L. 1214-18 du code des transports.

c) Évolution du PDU

Le PDU fait l'objet d'une évaluation tous les cinq ans et, le cas échéant, est révisé, selon la même procédure que celle prévue pour son élaboration. Il peut faire également l'objet d'une modification simplifiée s'il n'est pas porté atteinte à son économie générale, ou d'une adaptation.

Références : articles L. 1214-8 et L. 1214-22 à L. 1214-23-1 code des transports.

4.3 - Le schéma de développement commercial (SDC)

Le SDC est un document qui rassemble des informations disponibles sur l'activité commerciale et son environnement économique. Il comporte une analyse prospective qui indique les orientations en matière de développement commercial et les secteurs d'activité commerciale à privilégier.

La commune ou, s'il existe, l'établissement public chargé du SCoT (cf. ci-dessus III) ou, à défaut l'EPCI, peut élaborer pour son territoire et en fonction des caractéristiques de celui-ci un SDC couvrant l'ensemble de l'activité commerciale. Le département peut, le cas échéant, également élaborer un SDC.

Le SDC est établi pour une durée déterminée par la collectivité territoriale ou le groupement en charge de son élaboration.

Références : articles R. 751-18 à R. 751-20 code de commerce.

L'ensemble des documents d'urbanisme mentionnés ci-dessus sont élaborés par des collectivités territoriales ou leur groupement. L'État y est étroitement associé. Il peut en outre recourir à divers instruments pour permettre la réalisation des projets et des opérations qu'il estime nécessaire, dont les projets d'intérêt généraux (5.1) et les opérations d'intérêt national (5.2).

5.1 - Le projet d'intérêt général (PIG)

L'autorité administrative (en principe le préfet) peut qualifier de PIG :

- les mesures nécessaires à la mise en œuvre des directives territoriales d'aménagement et de développement durables (directives déterminant les objectifs et orientations de l'État en matière d'urbanisme et d'aménagement, approuvées par décret en Conseil d'État après enquête publique et consultation des collectivités territoriales concernées) ;
- tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique et répondant à certaines conditions.

Sont notamment des PIG :

- les opérations situées à l'intérieur du périmètre d'urbanisation des agglomérations nouvelles ;
- les projets d'infrastructures qui mettent en œuvre le schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris ;
- les constructions, travaux, installations et aménagements nécessaires à la mise en œuvre des orientations générales d'urbanisme applicables dans le périmètre de La Défense.

Le PIG prévaut sur tous les documents d'urbanisme locaux, lesquels doivent être mis en conformité avec lui.

Références : articles L. 113-1 à L. 113-6, L. 121-9 et R. 121-4 code de l'urbanisme ; article L. 5311-3 CGCT ; article 4 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

5.2 - L'opération d'intérêt national (OIN)

Les OIN ne sont pas définies par les textes qui se contentent d'en fixer la liste (sont concernées notamment les agglomérations nouvelles, et diverses opérations d'aménagement réparties sur l'ensemble du territoire : La Défense, le plateau de Saclay, les aéroports parisiens, Marseille-Euroméditerranée, Bordeaux-Euratlantique, etc.). Toute OIN est donc créée par décret en Conseil d'État, par ajout sur cette liste.

Les documents d'urbanisme locaux doivent prendre en compte les OIN. Celles-ci permettent à l'État de fixer des orientations générales en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général (notamment en qualifiant ces projets de PIG, cf. ci-dessus 4.1). À l'intérieur d'une OIN, les autorisations d'utilisation du sol (cf. fiche n° 50) sont délivrées au nom de l'État. Ce dernier est également compétent pour y créer des zones d'aménagement concerté.

Références : articles L. 121-2, L. 121-9, L. 422-2 et R. 121-4-1 code de l'urbanisme.