

# ASSOCIATION RIVIÈRE RHÔNE-ALPES

28  
JANVIER  
2014

JOURNÉE D'ÉCHANGES - VIENNE

Les outils de l'urbanisme :  
enjeux, outils et procédures

Philippe Couillens

Vous aider à  
concevoir aujourd'hui  
les territoires de demain...

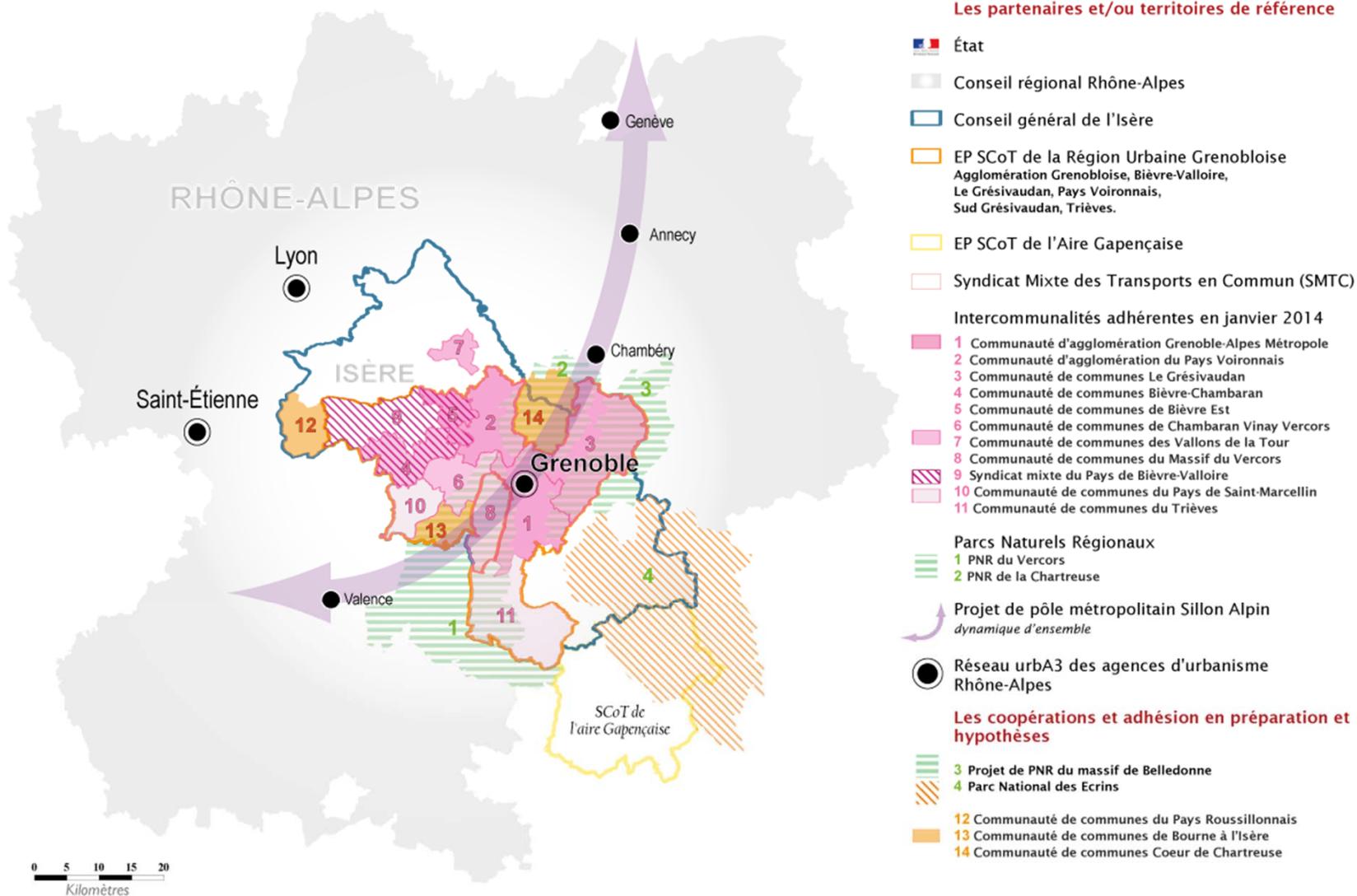


## L'agence d'urbanisme de la région grenobloise (AURG), un outil au service des collectivités

- Dans le contexte actuel (réformes du cadre législatif et institutionnel, optimisation des finances publiques, évolution des modes de vie...), l'Agence d'urbanisme est un **outil technique** d'ingénierie publique à l'écoute et au service des collectivités et des communes sur les **sujets du développement territorial, de l'aménagement et de l'urbanisme**.
- **Constituée en Association loi 1901**, l'Agence d'urbanisme réunit les collectivités locales et régionales, l'État, les acteurs de l'aménagement et du développement local au sein d'un **partenariat large** réparti entre des membres de droit et des membres adhérents.
- L'Agence d'urbanisme offre des **instances locales de dialogue et d'ingénierie indépendantes**, mutualisées et neutres au sein desquelles sont partagées, dans un but d'intérêt général, les orientations des diverses collectivités et de l'État.
- Des **champs d'intervention diversifiés** pour une **Agence « ville / campagne / montagne »** :
  - **champs thématiques** : tourisme et loisirs, économie territoriale, habitat, environnement et paysage, mobilité et déplacements, politiques foncières
  - **champs territoriaux** : planification et urbanisme réglementaire, projet urbain et quartiers durables
  - **champs transversaux** : observation, représentation et cartographie, prospective

# Un périmètre d'intervention qui s'élargit

- Intervenir à toutes les échelles et enrichir mutuellement les projets





## Un nouveau contexte législatif pour de nouveaux enjeux

### **La loi SRU ou la consécration d'un nouveau modèle de développement urbain**

Après avoir fait le constat que l'explosion urbaine d'après-guerre a été celle de l'automobile, de l'extension urbaine systématique, du gaspillage de l'espace et des inégalités sociales, il est apparu nécessaire à l'aube du nouveau siècle de proposer un nouveau modèle de développement urbain fondé sur la reconstruction de la ville sur elle-même.

La loi Solidarité et Renouvellement Urbains du 13 décembre 2000 était née et avec elle l'idée que les politiques d'urbanisme, d'habitat et de déplacements ne pouvaient plus s'ignorer.

La loi SRU a été l'occasion de redécouvrir que le foncier est une ressource finie, un bien rare à préserver, justifiant ainsi la nécessité d'optimiser l'utilisation du sol.



## Un nouveau contexte législatif pour de nouveaux enjeux

### **La loi SRU ou la consécration d'un nouveau modèle de développement urbain**

La loi SRU :

- crée des liens plus étroits entre les politiques publiques sectorielles (plan de déplacements urbains/programme local de l'habitat) et les documents d'urbanisme ;
- instaure le SCOT et le PLU en lieu et place du schéma directeur et du POS ;
- fait du « projet d'aménagement et de développement durable » la clef de voûte des documents d'urbanisme ;
- renforce la prise en compte de l'environnement ;
- prône la mixité fonctionnelle et la mixité sociale et met en place les outils juridiques nécessaires ;
- crée un volet pré-opérationnel dans le cadre des orientations d'aménagement...



## Un nouveau contexte législatif pour de nouveaux enjeux

### **L'étalement urbain : l'équivalent d'un département artificialisé tous les 7 ans**

Entre 1994 et 2004, alors que la population n'augmentait que de 5%, les zones artificialisées augmentaient de 15% au détriment des terres agricoles et d'espaces naturels pour occuper aujourd'hui 8,3 % du territoire.

Ces dernières années, les surfaces consacrées à l'habitat ont augmenté 5 fois plus vite que la population :

- des surfaces habitables de plus en plus grandes : de 82 m<sup>2</sup> en moyenne en 1984, la surface habitable par logement est passée à 91 m<sup>2</sup> en 2006 selon l'INSEE. Alors qu'en 1968, il fallait 323 logements pour 1000 habitants, il en faut 507 en 2007 ;
- une préférence marquée dans la construction neuve pour les maisons individuelles et de grandes parcelles qui consomment énormément de surface au sol si on y inclut les abords (stationnements, voiries, ronds-points...).



## Un nouveau contexte législatif pour de nouveaux enjeux

### **Du renouvellement urbain ...**

Si le passage d'une logique de zonage à une logique fondée sur le projet urbain distingue POS et PLU, force est de constater que ce changement d'appellation ne s'est pas toujours accompagné d'un changement d'approche méthodologique : plus de 10 ans après la loi SRU, le gaspillage de l'espace n'est toujours pas enrayé.

C'est la raison pour laquelle il est devenu urgent d'agir afin de modérer notre consommation d'espace et lutter contre l'étalement urbain.

C'est l'enjeu même des lois :

- du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (Grenelle I) ;
- et du 12 juillet 2010 portant Engagement National pour l'Environnement (Grenelle II).



## Un nouveau contexte législatif pour de nouveaux enjeux

### **... à la modération de la consommation de l'espace et à la lutte contre l'étalement urbain**

Le Grenelle II réécrit le code de l'urbanisme pour permettre une meilleure prise en compte des objectifs suivants:

- lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles ;
- lutter contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie, permettre la revitalisation des centres-villes ;
- concevoir l'urbanisme de façon globale en harmonisant les documents d'orientation et les documents de planification établis à l'échelle de l'agglomération ;
- préserver la biodiversité, notamment à travers la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques ;
- permettre la mise en œuvre de travaux d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments, notamment l'isolation extérieure ;
- créer un lien entre densité et niveau de desserte par les transports en commun...



## Un nouveau contexte législatif pour de nouveaux enjeux

### **Des enjeux toujours plus importants (art. L. 110 C. urb.)**

« Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, **de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles**, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, **la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration, la création de corridors biologiques** ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. **Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement** » .



## Un nouveau contexte législatif pour de nouveaux enjeux

### **Des principes généraux du droit de l'urbanisme clarifiés et enrichis (art. L. 121-1 C. urb.)**

Les SCOT et les PLU doivent déterminer les conditions permettant d'assurer le respect des principes :

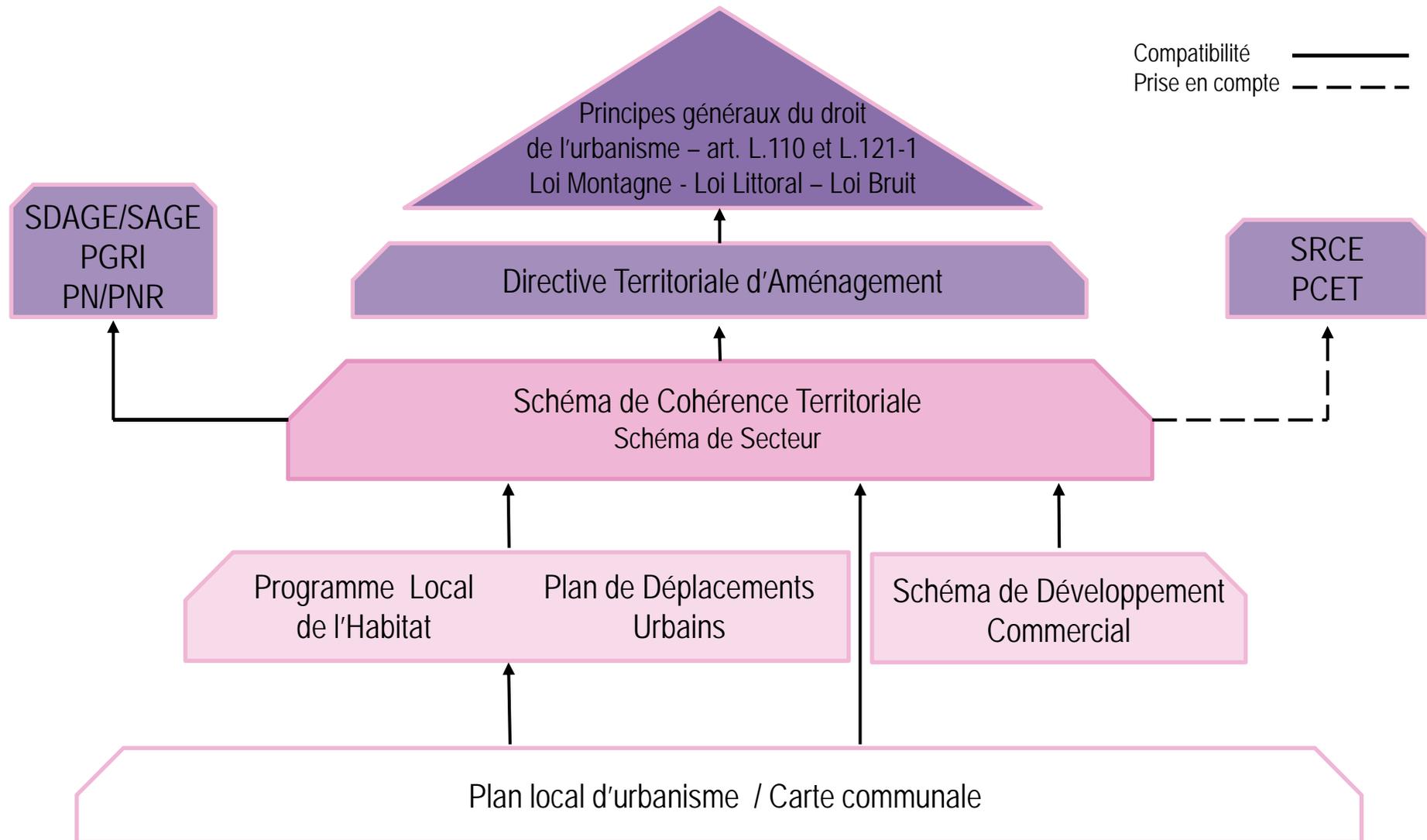
- d'équilibre entre le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, le développement urbain et rural, et protection des espaces naturels ;
- de diversité des fonctions urbaines et rurales, et de mixité sociale, amélioration des performances énergétiques, diminution des obligations de déplacements et développement des transports collectifs...;
- de soutenabilité des choix urbanistiques : réduction des émissions de GES, maîtrise de l'énergie, préservation de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, préservation et remise en bon état des continuités écologiques, prévention des risques et nuisances de toute nature...



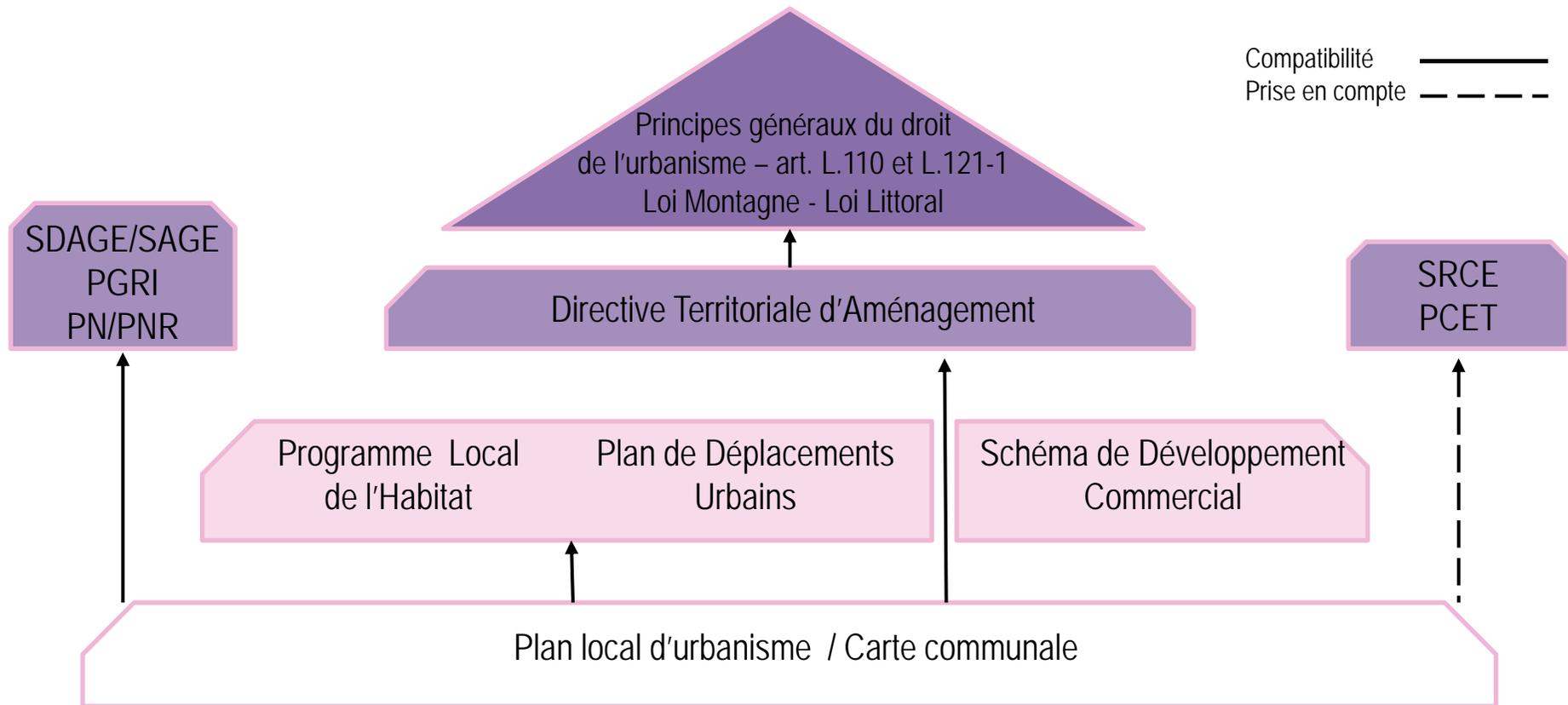
## Le principe de hiérarchie des normes

Schéma d'aménagement et de gestion des eaux  
Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux  
Schéma de cohérence territoriale  
Carte communale  
Programme local de l'habitat  
Directive territoriale d'aménagement et des développements durables  
Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux  
Plan local de l'urbanisme  
Parc Naturel Régional / Parc National  
Schéma régional de cohérence écologique  
Plan local d'urbanisme intercommunal  
Schéma de développement commercial  
Plan de déplacements urbains  
Dispositions relatives à la montagne et au littoral

# Le principe de hiérarchie des normes



# Le principe de hiérarchie des normes en l'absence de SCOT





## Un nouveau contexte législatif pour de nouveaux enjeux

### Le principe de hiérarchie des normes

**La compatibilité ne doit pas être confondue avec la conformité** : si la première se définit comme un principe de non contrariété entre la norme inférieure à l'égard de la norme supérieure, la seconde implique une stricte identité entre 2 normes confrontées.

Elle se distingue aussi de la notion de **prise en compte** qui permet de s'écarter, à titre exceptionnel, des orientations fondamentales du document supérieur à condition qu'existe un motif tiré de l'intérêt de l'opération envisagée et dans la mesure où ce motif le justifie .

Dernière minute : par décret n° 2011-45 du 20 janvier 2014, l'Etat a adopté un document-cadre intitulé « orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques. Le SRCE prend en compte les orientations nationales.



## Composition d'un SCOT et d'un PLU

Le SCOT	Le PLU
<p>Le rapport de présentation : connaître, prévoir, justifier, mesurer les incidences</p> <p>Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) : le volet politique</p>	
<p>Le document d'orientation et d'objectifs (DOO)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ la boîte à outils</li></ul>	<p>Les orientations d'aménagement et de programmation</p> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ le volet pré-opérationnel</li></ul> <p>Le règlement et ses documents graphiques</p> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ la boîte à outils</li></ul> <p>Les annexes</p>



## Des schémas de cohérence territoriale plus prescriptifs

### Une couverture nationale et un contenu renforcé

La loi ENE favorise l'émergence des SCOT en renforçant les conséquences d'une non couverture du territoire par un SCOT au 1<sup>er</sup> janvier 2017 (principe d'urbanisation limitée : art. L. 122-2 C. urb.).

Le **rapport de présentation** doit analyser la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers, le **PADD** doit fixer des objectifs de modération de consommation de l'espace.

Le **DOO** s'enrichit d'outils permettant :

- de subordonner l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs à leur desserte par les transports collectifs ;
- d'imposer, avant toute ouverture à l'urbanisation :
  - la réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées,
  - l'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les réseaux ;
- de conditionner l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones au respect de performances énergétiques et environnementales renforcées ;
- d'imposer une densité minimale de construction dans les secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés...



## Le « verdissement » des PLU

### Un contenu enrichi

L'ensemble du contenu du PLU est largement enrichi :

- le **rapport de présentation** est enrichi d'une analyse de la consommation des espaces naturels agricoles et forestiers ; il doit justifier les objectifs compris dans le PADD au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés par le SCOT au regard des dynamiques économiques et démographiques.
- les orientations du **PADD** s'étendent aux enjeux environnementaux et au développement des communications numériques, à l'équipement commercial, au développement économique et aux loisirs. Il fixe des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

La loi ENE consolide la fonction intégratrice des PLU en élargissant le rôle des **orientations d'aménagement et de programmation** (en fixant un échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation et de la réalisation des équipements correspondants).



## Le « verdissement » des PLU

### Un contenu enrichi

Le règlement de PLU et ses documents graphiques intègrent des outils en faveur d'une meilleure prise en compte du développement durable et permettant ainsi :

- d'imposer une densité minimale de construction dans les secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés ;
- de prescrire aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées ;
- de fixer un nombre maximum d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments destinés à un usage autre que d'habitation ;
- **de faire apparaître les espaces et secteurs contribuant aux continuités écologiques et à la TVB.**

La loi reconnaît la **pertinence de l'échelon intercommunal** comme périmètre d'élaboration d'un PLU.



## La « grenellisation » des PLU

✓ Qu'est-ce que c'est ?

C'est l'intégration dans le PLU des éléments de contenus obligatoires prévus par la loi ENE.

✓ Quels sont les documents concernés ?

- les PLU approuvés avant le 12 janvier 2011, date d'entrée en vigueur de la loi ENE ;
- les PLU approuvés après le 12 janvier 2011 à condition d'avoir été arrêtés avant le 1<sup>er</sup> juillet 2012 et approuvés avant le 1<sup>er</sup> juillet 2013.

✓ Dans quel délai ?

Lors de la prochaine révision du PLU et **au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2016** (ou au 1<sup>er</sup> janvier 2017 selon le projet de loi ALUR actuellement en cours de discussion).

✓ Selon quelle procédure ?

La « grenellisation » peut être effectuée dans le cadre d'une procédure de modification ou de révision si les changements apportés sont de nature à requérir une telle procédure.



## Les procédures d'élaboration et d'évolution des documents d'urbanisme

L'article 25 de la loi ENE a permis au Gouvernement de légiférer par voie d'ordonnances notamment afin de :

- « *clarifier et simplifier les procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme* ».

Les procédures actuelles sont régies par l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme dont les dispositions sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013.



## Les procédures d'élaboration et d'évolution des SCOT et des PLU

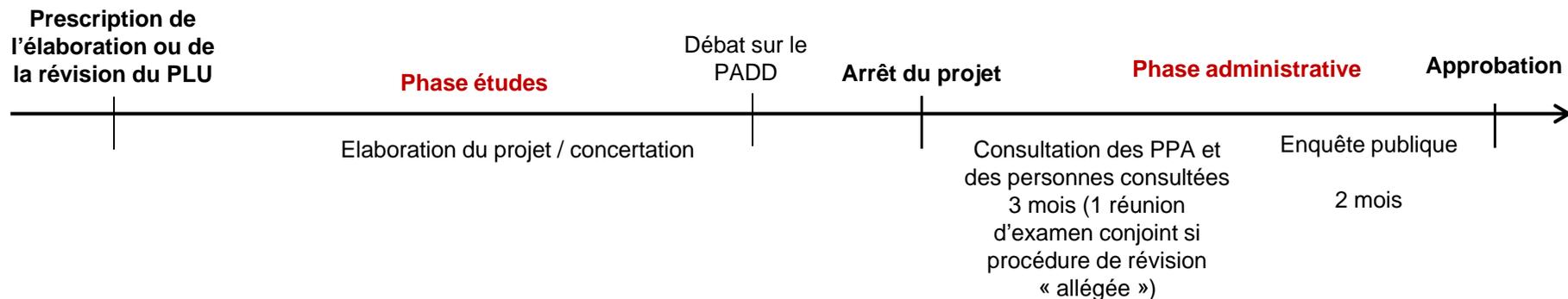
Les procédures d'élaboration et d'évolution des documents d'urbanisme :

- procédure d'élaboration ;
- procédure de révision ;
- procédure de révision allégée (uniquement pour le PLU) ;
- procédure de modification avec enquête publique ;
- procédure de modification avec mise à disposition du public ;
- procédure de mise en compatibilité avec une déclaration de projet ;
- procédure de mise en compatibilité avec une déclaration d'utilité publique ;
- procédure intégrée pour le logement.

# Les procédures d'élaboration et d'évolution du PLU

Les procédures d'élaboration et d'évolution du PLU :

- procédure d'élaboration ;
- procédure de révision
  - changer les orientations définies par le PADD ;
  - réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière ;
  - réduire une protection édictée en raison des risques de nuisances, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance (art. L. 123-13 C. urb.).
- procédure de révision « allégée » ;
  - mêmes critères que précédemment sans qu'il soit possible de changer les orientations définies par le PADD ; la période de consultation de 3 mois est réduite à une réunion d'examen conjoint..



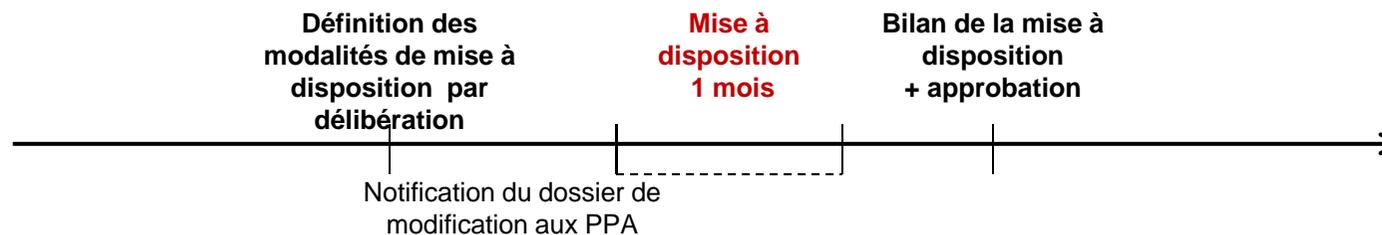
# Les procédures d'élaboration et d'évolution du PLU

## Les procédures modification du PLU :

- avec enquête publique (procédure de droit commun) lorsque le projet a pour effet :
  - soit de majorer de plus de 20% les possibilités de construction résultant, dans une zone, de l'application de l'ensemble des règles du plan ;
  - soit de diminuer ces possibilités de construire ;
  - soit de réduire la surface d'une zone urbaine ou à urbaniser (art. L. 123-13-2).



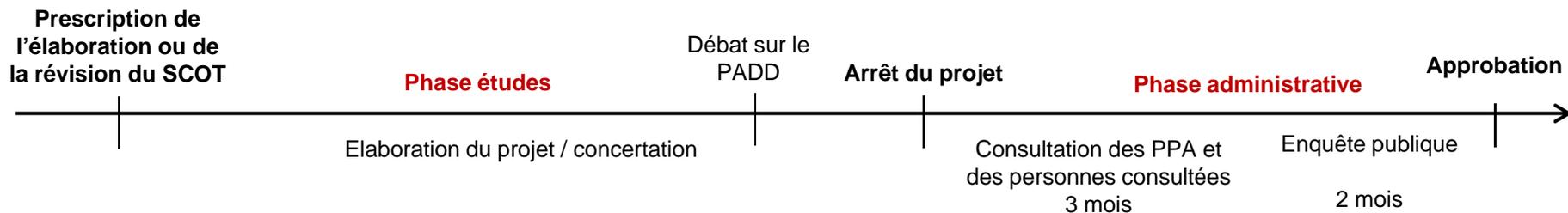
- avec mise à disposition du public (procédure simplifiée) :
  - en dehors des cas mentionnés ci-dessus ;
  - pour permettre des majorations de possibilité de construire (logements, équipements renouvelables) ;
  - rectifier une erreur matérielle... (art. L. 123-13-3)



# Les procédures d'élaboration et d'évolution du SCOT

Les procédures d'élaboration et d'évolution du SCOT :

- procédure d'élaboration ;
- procédure de révision lorsque les changements portent sur :
  - les orientations définies par le PADD ;
  - la détermination des espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger ;
  - les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques ,
  - les objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain ;
  - la diminution d'objectifs d'offre de nouveaux logements (art. L. 122-14-I).





## Les procédures d'élaboration et d'évolution du SCOT

### Les procédures de modification du SCOT :

- avec enquête publique (procédure de droit commun) lorsque le projet porte sur :
  - la détermination des orientations 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 ;
  - les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux ;
  - les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs, ou le désenclavement par transport collectif des secteurs urbanisés ;
  - la définition des grandes orientations de la politique des transports et déplacements et des grands projets d'équipements et de desserte par les transports collectifs... (art. L. 122-14-1 et L. 122-14-2)
  
- avec mise à disposition du public (procédure simplifiée) lorsque le projet porte sur :
  - la délimitation de secteurs dans lesquels les PLU doivent imposer une densité minimale ;
  - la définition d'obligations minimales ou maximales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés ;
  - la définition d'objectifs de la politique d'amélioration et de réhabilitation du parc de logements existant public ou privé...(art. L. 122-14-3)



## Les procédures de mise en compatibilité

Les procédures de mise en compatibilité :

- avec les normes supérieures telles que le **SDAGE, SAGE**, PNR... : le SCOT et le PLU disposent alors d'un délai de 3 ans pour se mettre en compatibilité (1 an dans le cadre du projet de loi ALUR ou 3 ans si une révision est rendue nécessaire) ;
- avec une déclaration de projet ou une déclaration d'utilité publique, pour permettre la réalisation d'un projet public ou privé de travaux, de construction ou d'opération d'aménagement.

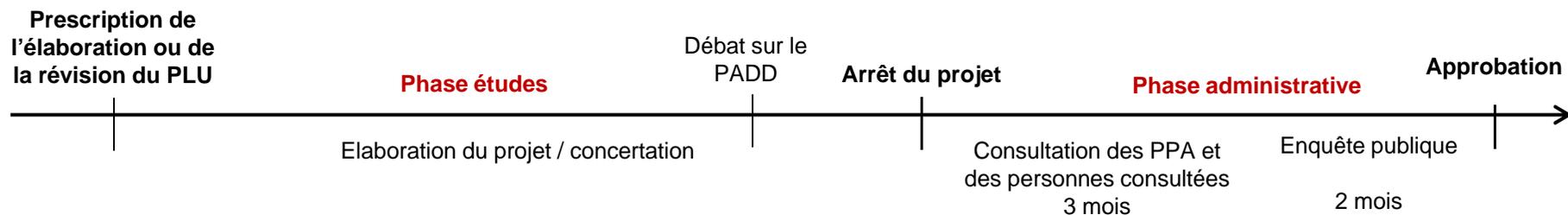
# La place du gestionnaire des milieux aquatiques parmi les autres acteurs dans les procédures SCOT/PLU

Les personnes publiques associées	Les personnes consultées	Les organismes compétents	Les autres personnes
<p>La liste des personnes publiques associées est limitative. Le « statut » de PPA ouvre droit à être destinataire des délibérations prises par l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI (prescription, arrêt, approbation...).</p> <p>Sont PPA :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'Etat ;</li> <li>- le conseil régional ;</li> <li>- le conseil général ;</li> <li>- l'EP du SCOT ;</li> <li>- les EPCI compétents en matière de PLH</li> <li>- les chambres consulaires ;</li> <li>- les autorités organisatrices de transports urbains ;</li> <li>- les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux ;</li> <li>- les communes limitrophes du périmètre d'un SCOT ;</li> <li>- les syndicats mixtes de transport ;</li> <li>- les syndicats d'agglomération nouvelle (art. L. 121-4 C. urb.).</li> </ul>	<p><b>Peuvent</b> demander à être consultés :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les PPA ;</li> <li>- les associations locales d'usagers agréées ainsi que les associations agréées ;</li> <li>- les présidents d'EPCI voisins compétents ;</li> <li>- les maires des communes voisines ;</li> <li>- le président d'un EPSCOT limitrophe d'une commune elle-même non couverte par un SCOT</li> </ul> <p><b>Doivent</b> être consultées, selon les circonstances :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la chambre d'agriculture, l'INOQ, le CNPF, en cas de réduction d'espaces agricoles ou forestiers ;</li> <li>- la CDCEA ;</li> <li>- la commission spécialisée du comité de massif ou la commission compétente en matière de nature, paysage et des sites (SCOT et UTN) ;</li> <li>- Selon les cas, le maître d'ouvrage d'une ZAC.</li> </ul>	<p>Le maire peut recueillir l'avis de tout organisme ou association compétent en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, <b>d'environnement</b>, d'architecture, d'habitat et de déplacements (art. L. 122-6-2 et art. L. 123-8 C. urb.).</p>	<p>Dans le cadre de la concertation (art. L. 300-2 C. urb.):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les habitants ;</li> <li>- les associations locales ;</li> <li>- <b>les autres personnes concernées.</b></li> </ul> <p>Dans le cadre de l'enquête publique (art. L. 123-1 C. env.) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- le public.</li> </ul>

# La place du gestionnaire des milieux aquatiques parmi les autres acteurs dans les procédures SCOT/PLU

Comment faire entendre sa voix ?

- en sollicitant le maire ou le président de l'EPCI compétent en matière de PLU ;
- en participant à la concertation mise en place par l'autorité compétente ;
- en profitant de l'enquête publique, sachant qu'une sollicitation du maire le plus en amont possible est toujours préférable afin de prendre en compte les observations.



Remerciements

Vous aider à  
concevoir aujourd'hui  
les territoires de demain...



AGENCE

d'URBANISME

DE LA RÉGION GRENOBLOISE

21, rue Lesdiguières - 38000 Grenoble  
Tél. : 04 76 28 86 00 • Fax : 04 76 28 86 12  
[accueil@aurg.asso.fr](mailto:accueil@aurg.asso.fr)  
[www.aurg.org](http://www.aurg.org)