



Les fondamentaux de l'urbanisme

- Typologie de document
- Pièces constitutives
- Dossier d'enquête publique

Formation commissaires enquêteurs,
21 novembre 2019

PLAN

- Définitions générales des documents d'urbanisme (DU)
 - le SCoT
 - Le PLU(i)
 - La carte communale
 - Le règlement national d'urbanisme
- Les pièces constitutives des documents d'urbanisme SCoT et PLU
- Schéma sur les procédures d'élaboration SCoT et PLU
- Composition du dossier d'enquête publique

Définition générale :

• SCOT

➤ Outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine.

Définit les grands objectifs de l'aménagement du territoire, qui seront déclinés ensuite dans les PLU intercommunaux (PLUi) ou communaux.

➤ Destiné à servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles (questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial, d'environnement...)

➤ Document intégrateur :

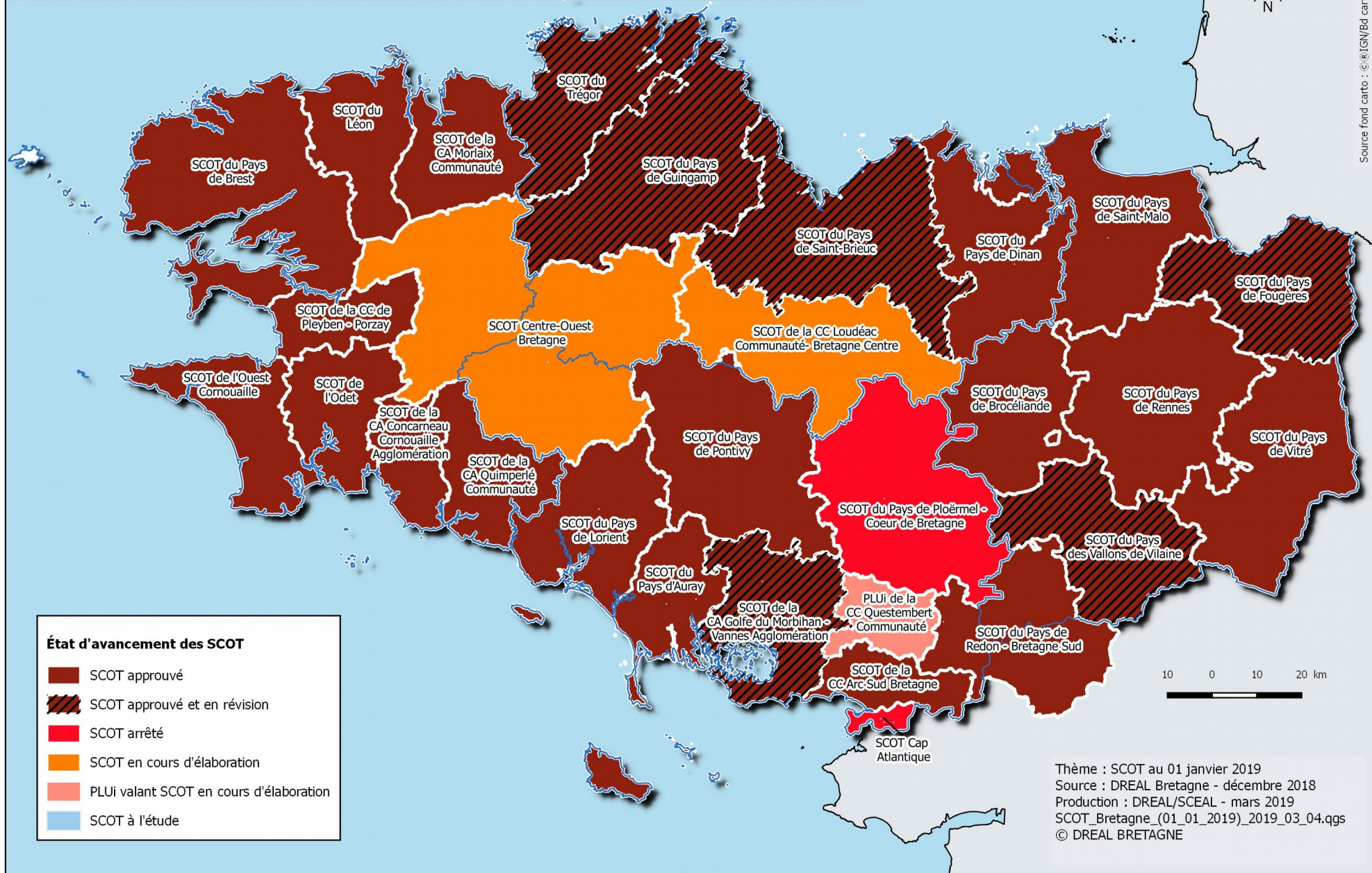
- Contient les normes des documents supérieurs,
- Assure la cohérence des documents sectoriels intercommunaux : plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), programmes locaux de l'habitat (PLH), plans de déplacements urbains (PDU), et des PLU ou des cartes communales établis au niveau communal.

➤ structures administratives porteuses : Les pays/Pôles d'Equilibre Territorial et Rural (PETR) et désormais, les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI)

Depuis le vote de la loi Engagement National pour l'Environnement (ENE) de juillet 2010, les SCOT ont vu leur rôle renforcé :

- priorité à la gestion économe de l'espace
- élargissement du champ couvert par le SCOT à de nouveaux domaines : développement des communications électroniques (aménagement numérique), préservation et remise en bon état des continuités écologiques (trames vertes et bleues), réduction des émissions de gaz à effet de serre et maîtrise de l'énergie...
- priorité à une densification "acceptable", avec la possibilité de fixer des normes minimales de densité s'imposant aux règles du PLU
- possibilité de donner la priorité au respect des performances énergétiques et environnementales renforcées, pour l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation dans des secteurs définis,
- prise en compte des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalités des territoires (SRADDET), en cours d'élaboration aujourd'hui.

État d'avancement des Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) en Bretagne au 01 janvier 2019



Définition générale :

- **PLU(i) :**

- Document stratégique et opérationnel de planification de l'urbanisme intercommunal et communal. Il fait émerger un projet de territoire partagé et fixe les règles générales d'utilisation du sol.
- Il couvre l'intégralité du territoire concerné
- structures administratives porteuses : EPCI ou communes
- **La compétence PLU :** Pour faire face aux questions d'étalement urbain, de préservation de la biodiversité, d'économie des ressources et de pénurie de logements, le niveau communal n'est plus aujourd'hui le plus approprié. Les enjeux actuels exigent que ces questions soient prises en compte sur un territoire plus vaste.
 - l'intercommunalité est l'échelle la plus pertinente pour coordonner les politiques d'urbanisme, d'habitat et de déplacement

- Antérieurement, la compétence PLU appartenait aux communes.
- Depuis les lois Grenelle et ALUR (2010 et 2014), le principe est que la compétence PLU est intercommunale.
 - › le transfert de la compétence PLU est toujours une question d'actualité et se déroule progressivement

Les étapes du transfert de compétence :

- **De l'entrée en vigueur de la loi ALUR jusqu'au 27 mars 2017 :** transfert de compétence volontaire de la part des collectivités
 - **Au 27 mars 2017 :** transfert de la compétence PLU de plein droit aux EPCI ne l'ayant pas acquise, sauf si expression d'une minorité de blocage (représentant 25 % des communes et 20 % de la population du territoire)
 - **Du 28 mars 2017 au 1er janvier 2020 :** les collectivités restées incompetentes du fait de la minorité de blocage peuvent acquérir cette compétence de manière volontaire
 - **Le 1^{er} janvier 2020 :** un nouveau transfert de compétence de plein droit est prévu, sauf si une nouvelle minorité de blocage s'exprime
- › Ceci explique pourquoi existent encore des PLU communaux, exécutoires et en cours d'élaboration/révision, alors que des PLUi sont également élaborés.

- Les incidences de la NOTRe sur le transfert de la compétence PLU

La loi NOTRe du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République a notamment pour objectif de renforcer les intercommunalités.

Traduction : des fusions d'EPCI, des créations de nouveaux EPCI

Conséquence sur la planification : les EPCI composés d'une ancienne intercommunalité ayant déjà acquis la compétence PLU devient automatiquement compétent pour l'ensemble de son nouveau territoire, à compter du 1^{er} janvier 2017.

(dans le 22 : GP3A, LAC par exemple)

- La gestion des documents d'urbanisme communaux après le transfert de compétence

Dès que l'EPCI devient compétent, il se substitue aux communes dans la gestion des documents d'urbanisme communaux. Il conduit donc l'élaboration, la révision, et l'ensemble des procédures d'évolution des documents d'urbanisme sur son territoire.

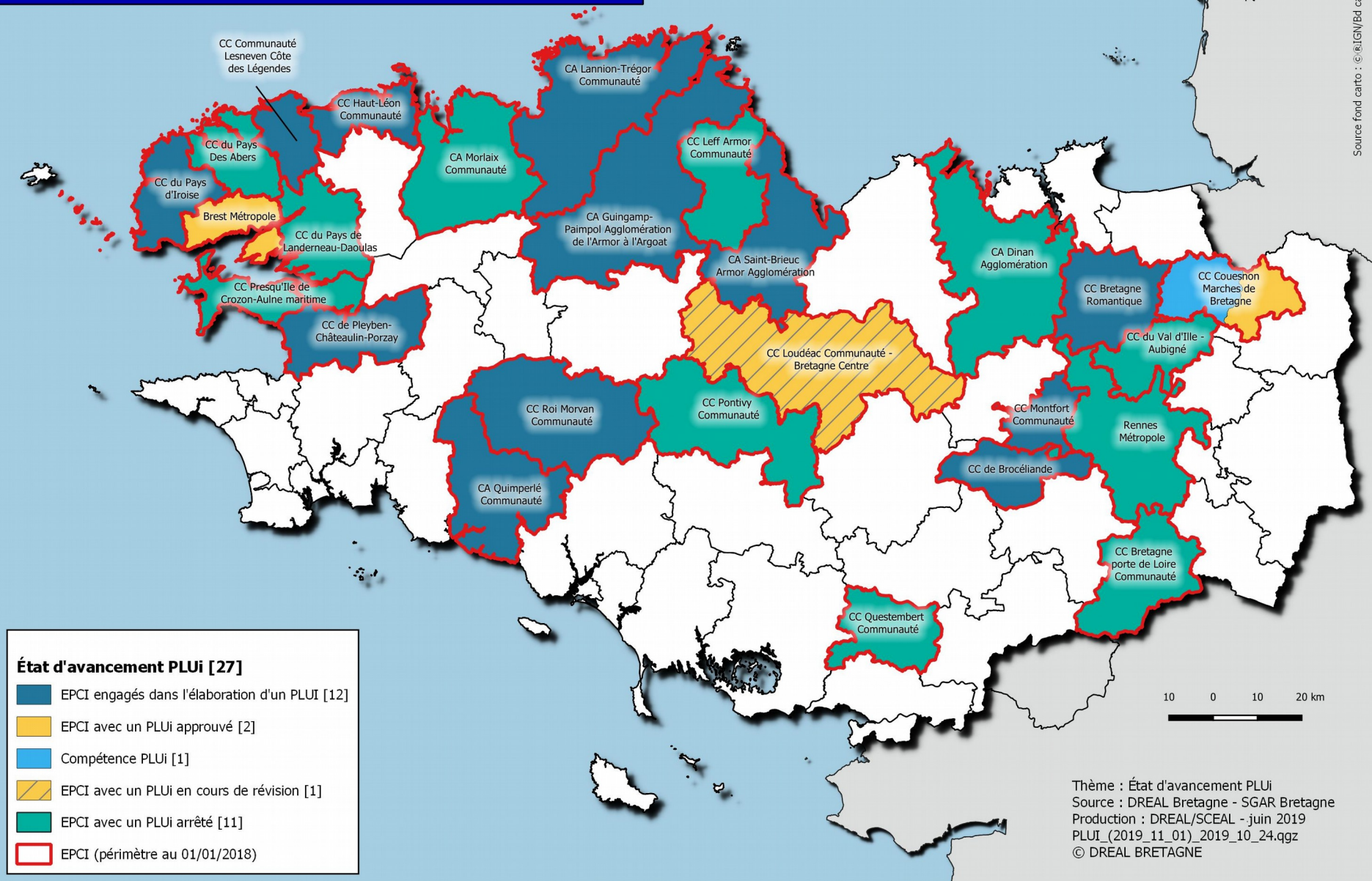
➤ les actes procéduraux (délibérations de prescription, débat sur le PADD, délibération d'arrêt, conduite de l'enquête publique, approbation) doivent être pris par le conseil communautaire.

Possibilité d'élaborer des :

- Des PLU intercommunaux simples
- Des PLUi intercommunaux valant programme local de l'Habitat (PLUiH)
- Des PLUi intercommunaux valant plan de déplacement urbain (PLUiD)
 - non obligatoire

État d'avancement des PLUi au 01 novembre 2019 en Bretagne

Source fond carto : ©IGN/Bd carto



Définition générale :

- **Carte Communale** : Document d'urbanisme simple qui :
 - délimite les secteurs de la commune où les permis de construire peuvent être délivrés.
 - peut élargir le périmètre constructible au-delà des « parties actuellement urbanisées »
 - créer de nouveaux secteurs constructibles
 - Elle peut aussi réserver des secteurs destinés à l'implantation d'activités industrielles ou artisanales.

Contrairement au PLU, elle ne peut pas réglementer de façon détaillée les modalités d'implantation sur les parcelles (types de constructions autorisées, densités, règles de recul, aspect des constructions, stationnement, espaces verts...) et elle ne peut contenir des orientations d'aménagement

> document qui tombe en désuétude

Définition générale :

- **Règlement national d'urbanisme (RNU) :**

Les collectivités qui ne disposent pas de document d'urbanisme doivent appliquer le RNU qui définit quelques règles globales d'aménagement.

Ces règles concernent la localisation, la desserte, l'implantation et l'architecture des constructions, le mode de clôture, etc...

Un nombre non négligeable de communes appliquent encore le RNU en Bretagne

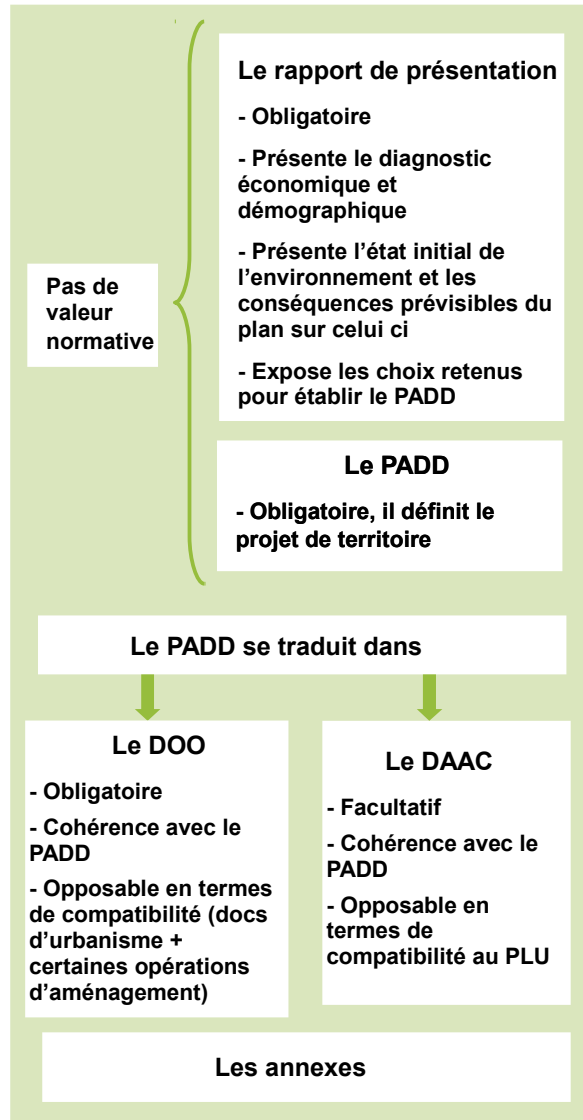


Pièces constitutives des documents d'urbanisme

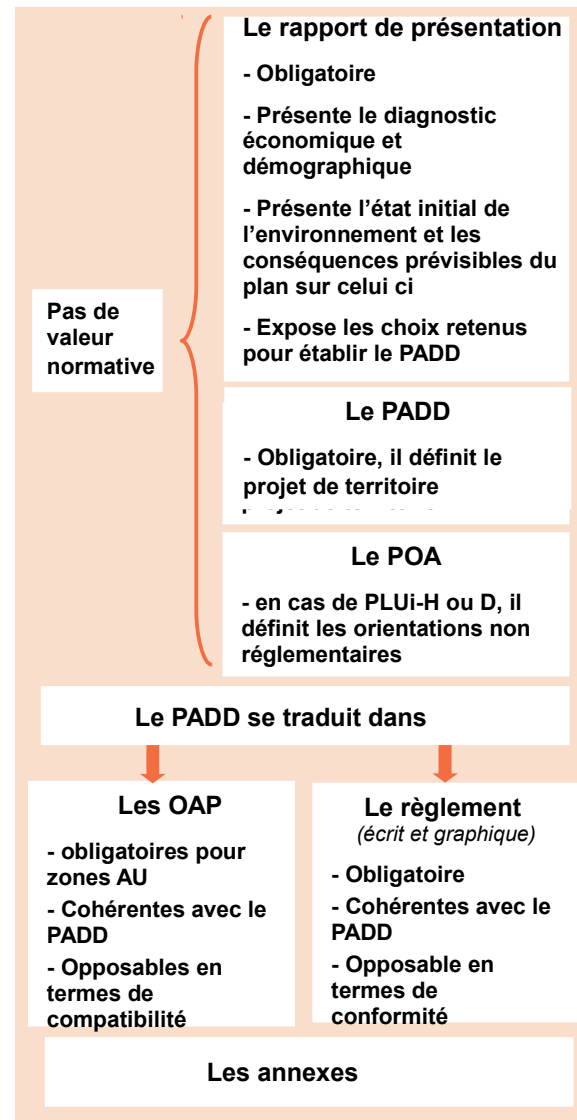


Pièces constitutives :

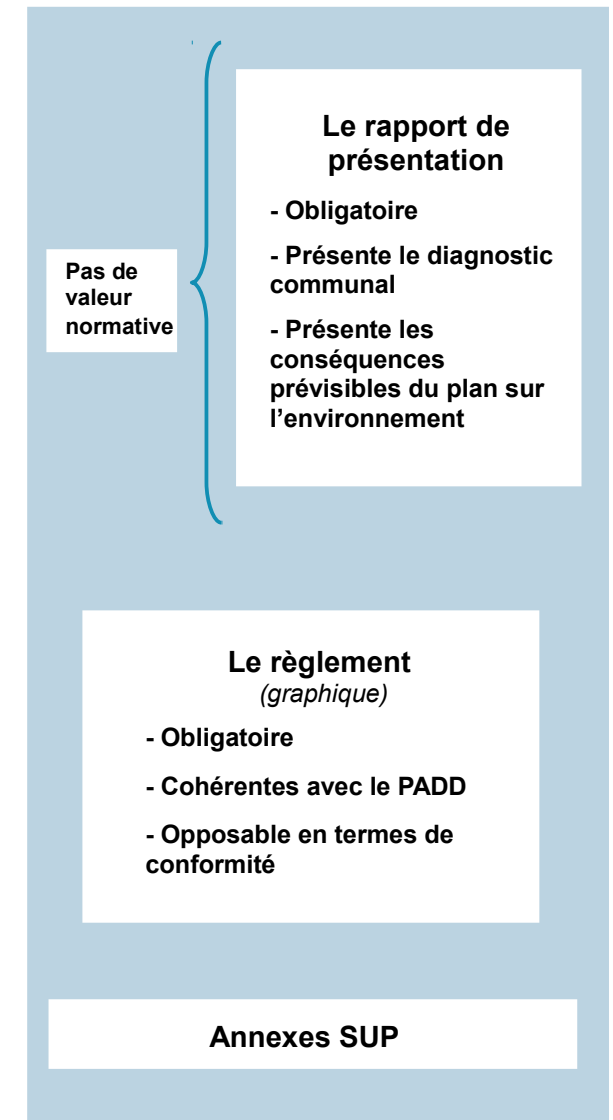
Schéma de cohérence territoriale (SCoT)



Plan local d'urbanisme (PLU) et Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)



Carte communale



Le SCoT

→ **Contient 3 documents :**

- **un rapport de présentation** : document non opposable aux tiers, constitue la motivation des autres pièces du dossier.

A partir du diagnostic du territoire et de l'identification des enjeux, il justifie les choix retenus par les élus pour établir le projet

Articles L141-3 et R141-2 à R141-5 du code de l'urbanisme

- **le projet d'aménagement et de développement durables (PADD)** : valide les enjeux dégagés par les différents diagnostics dans le rapport de présentation.

Il fixe les objectifs des différentes politiques publiques.

En tant que projet politique global pour le territoire, il constitue la colonne vertébrale du SCoT.

Il n'est cependant pas opposable aux documents d'urbanisme locaux ni aux demandes d'autorisations d'urbanisme ;

Articles L141-4 du code de l'urbanisme

Le SCoT

- **le document d'orientation et d'objectifs (DOO)** : détermine les orientations générales de l'organisation de l'espace, et définit la politique d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

Document prescriptif

Opposable aux documents d'urbanisme locaux, ainsi qu'à certaines opérations ou autorisations dans un rapport de compatibilité.

Opposable juridiquement aux PLUi et PLU, PLH, PDU et cartes communales, ainsi qu'aux principales opérations d'aménagement

Articles L141-5 à L141-22 et R141-6 du code de l'urbanisme

Le PLU(i)

→ Il contient 5 documents :

- Un rapport de présentation :

- **Absence de valeur normative**, permet de comprendre le contexte territorial, le projet d'aménagement retenu et les règles fixées
- Expose un **diagnostic économique et démographique**
- **Analyse la consommation d'espaces** naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années
- **Analyse la capacité de densification et de mutation** de l'ensemble des espaces bâtis, expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces
- **Justifie les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace** et de lutte contre l'étalement urbain prévu dans le PADD ;
- **Etablit un inventaire des capacités de stationnement** de véhicules motorisés, de véhicules hybrides et électriques et de vélos des parcs ouverts au public et des possibilités de mutualisation de ces capacités.
- **Analyse l'état initial de l'environnement**
- **Explique les choix retenus** pour établir le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD)
- Expliquer les **motifs de la délimitation des zones**, des règles et des orientations d'aménagement si elles existent
- **Évalue les incidences** des orientations du plan sur l'environnement.

Articles L. 151-4 et R.151-1 à R.151-5 du code de l'urbanisme

Le PLU(i)

• Un projet d'aménagement et de développement durables (PADD) :

- exprime la **dimension « politique »** du projet de la collectivité
- **Pas opposable aux tiers.** Clé de voûte du PLU. Les autres pièces du PLU qui ont une valeur juridique doivent être cohérentes avec lui
- intègre la **notion de développement durable** : la nécessité de prévoir le développement dans une relation d'équilibre avec la protection de l'environnement et la préservation de la cohésion sociale.
- définir 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.
- définir les **orientations générales** concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble du territoire,
- **fixer des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace** et de lutte contre l'étalement urbain
- **Lorsque le PLU tient lieu de PLH**, le PADD détermine les principes et objectifs mentionnés aux a à f de l'article R.302-1-2 du code de la construction et de l'habitat

Article L. 151-5 et R.151-54 du code de l'urbanisme

Le PLU(i)

- Un programme d'orientations et d'actions (POA) :

- Concerne les PLUi valant PLH ou PDU uniquement
 - comprend toute mesure ou tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre de la politique de l'habitat ou de la politique des transports et déplacements
 - comprend une partie du programme d'action, pièce constitutive des PLH
 - Dans le cas d'un PLUiH : Il détermine par exemple les modalités de suivi et d'évaluation du volet habitat du PLUi, les objectifs quantifiés et la localisation de l'offre nouvelle de logement et d'hébergement dans chaque commune, la liste des principales actions envisagées, la description des opérations de rénovation urbaine, etc...
- document non opposable au tiers, qui comporte l'ensemble des éléments nécessaires à la conduite de la politique mise en œuvre, en terme de partenariat, de financement, de calendrier notamment.

Article L.151-45 du code de l'urbanisme

Le PLU(i)

• Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) :

- Précisent l'aménagement de certains quartiers ou secteurs, en définissant les conditions garantissant la prise en compte des qualités architecturales, urbaines et paysagères des espaces dans la continuité desquels s'inscrit la zone, notamment en entrée de ville.
- Les opérations de construction ou d'aménagement décidées dans ces secteurs devront être compatibles avec les OAP
- La loi ENE du 12 juillet 2010 a renforcé les orientations d'aménagement instituées par les lois SRU et UH. Les OAP sont obligatoires
- Les OAP dont les conditions d'aménagement ne sont pas définies dans le règlement du PLU doivent comporter un schéma d'aménagement, qui précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur, et doivent porter notamment sur la mixité fonctionnelle et sociale, la qualité environnementale et la prévention des risques, la desserte par les transports en commun
- Dans un PLUi valant PLH ou PDU, les OAP précisent les actions et opérations d'aménagement visant à poursuivre objectifs relevant d'un PLH ou d'un PDU
- En l'absence de SCoT, les OAP d'un PLU intercommunal comprennent les dispositions relatives aux équipements commerciaux et artisanaux

Article L.151-6, L.151-7, L.151-46, L.151-47 et R.151-6 à R.151-8 du code de l'urbanisme

Le PLU(i)

- **A titre d'exemple**, les orientations d'aménagement et de programmation peuvent :
 - favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant qu'en cas de réalisation d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation un pourcentage de ces opérations est destiné à la réalisation de commerces ;
 - comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants ;
 - porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager ; prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics ;

Orientation d'aménagement et de programmation n°3

Zone d'activités du Choisel

DESCRIPTION DU SITE

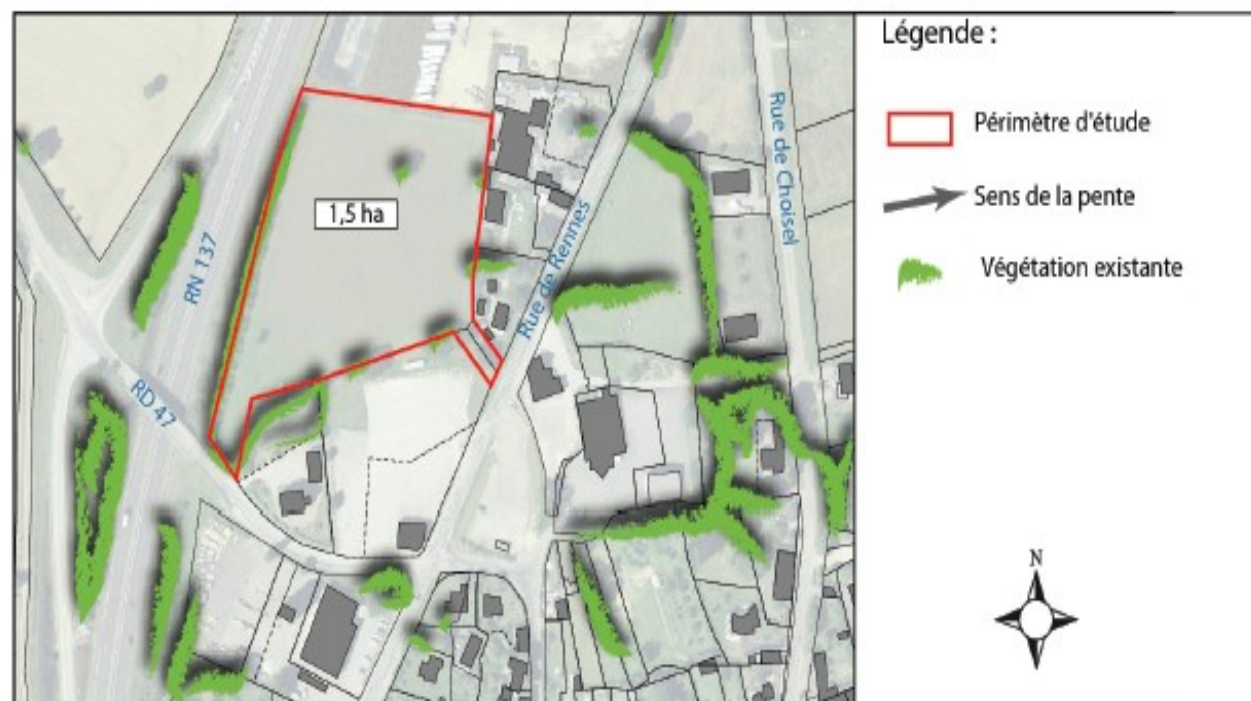
Situé au coeur de la zone d'activités du Choisel, ce site est longé sur sa partie ouest par la RN 137 qui relie Nantes à Rennes. La proximité de cet axe important et de ses échangeurs lui octroient une situation et une exposition intéressantes.

Le site prend place dans la continuité sud de l'entreprise Rouxel. Des constructions à usage d'habitation situées le long de la rue de Rennes sont quant à elles implantées à l'est.

D'une superficie avoisinant 1,5 ha, le périmètre d'étude est composé de deux parcelles non exploitées.

Le site n'est actuellement accessible que par la rue de Rennes.

Le positionnement du secteur sur une partie relativement calme du relief, ne pouvant engendrer de véritable impact visuel au sein du paysage communal, constitue un atout.



ENJEUX / OBJECTIFS

- Affirmer la zone d'activités comme pôle économique principal de POLIGNÉ.
- Traiter de façon qualitative l'aménagement paysager du site, notamment sa visibilité depuis la RN 137.
- Éviter l'enclavement de la frange d'habitations à l'est du site.

COMPOSITION URBAINE ET TYPOLOGIE DU BÂTI

Secteur à vocation économique.

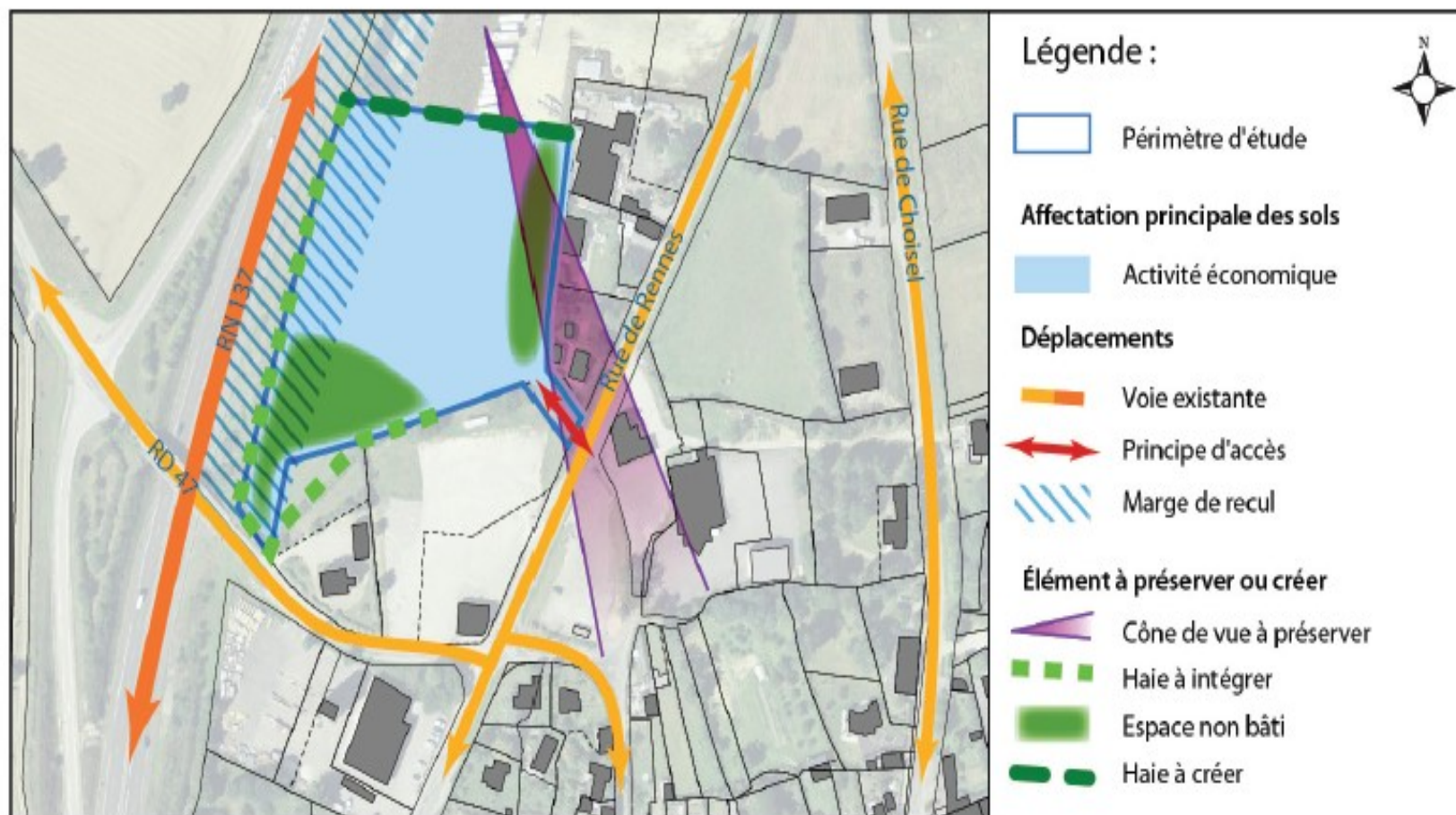
Afin d'amoindrir la monumentalité des bâtiments, leur hauteur ne devra pas excéder 9 mètres au point le plus haut.

Les couleurs devront s'intégrer au mieux au paysage. Ainsi, les couleurs claires (blancs et déclinaisons telles que beige, coquille d'œuf, blanc sont à éviter, au profit de couleurs plus sobres. Les gris sont acceptés, ainsi que le « caca d'oie », et autres couleurs évoquant le granit. Les bois seront autorisés.

ORGANISATION GLOBALE DU SITE ET MOBILITÉ

L'accès sera dimensionné aux besoins de l'opération et réalisé depuis la rue de Rennes. Aucun accès direct sur la RN 137 ne sera autorisé.

Une liaison douce sera réalisée en direction de la rue de Rennes.



Le PLU(i)

- Un règlement, écrit et graphique :

- fixe les **règles générales et les servitudes d'utilisation des sols**, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire.
- Est constitué d'une **partie écrite et d'une partie graphique**, laquelle comporte plusieurs documents (article R.151-10 du code de l'urbanisme).
- **Délimite les zones** urbaines (zone U), les zones à urbaniser (zones AU), les zones agricoles (zones A) et les zones naturelles (zones N) définies par les articles R.151-18, R.151-20, R.151-22 et R.151-24 du code de l'urbanisme. Il définit, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions.
- La **loi ALUR** a revu les obligations et possibilités du règlement du PLU, en supprimant notamment les dispositions de nature à compromettre la densité ou la densification de l'urbanisation.
- Les règles que le règlement écrit peut édicter sont classées selon les **catégories suivantes** :
 - règles relatives à l'usage des sols et la destination des constructions,
 - règles en matière de caractéristiques architecturales, urbaines et écologiques,
 - règles en matière d'équipement des zones.

Article L.151-8 à L.151-42 et R.151-9 et R.151-10 à R.151-50 du code de l'urbanisme

Le PLU(i)

Le décret du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre 1^{er} du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du PLU vise à :

- promouvoir une qualité urbaine et paysagère ;
- favoriser une approche intégratrice des enjeux de préservation environnementale
- construire la ville sur elle-même ;
- sortir du zoning et favoriser une meilleure cohabitation des usages ;
- se recentrer sur les objectifs réglementaires et les enjeux locaux.

Le règlement (écrit) :

Ancienne structure (16 articles)

- 1° Les occupations et utilisations du sol interdites ;
- 2° Les occupations et utilisations du sol soumises à des conditions particulières ;
- 3° Les conditions de desserte des terrains par les voies publiques ou privées ;
- 4° Les conditions de desserte des terrains par les réseaux publics d'eau, d'électricité et d'assainissement ;
- ~~5° Caractéristiques des terrains~~
- 6° L'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques ;
- 7° L'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives ;
- 8° L'implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété ;
- 9° L'emprise au sol des constructions ;
- 10° La hauteur maximale des constructions ;
- 11° L'aspect extérieur des constructions et l'aménagement de leurs abords ;
- 12° Les obligations imposées aux constructeurs en matière de réalisation d'aires de stationnement ;
- 13° Les obligations imposées aux constructeurs en matière de réalisation d'espaces libres, d'aires de jeux et de loisirs, et de plantations ;
- ~~14° Coefficient d'occupation des sols (COS)~~
- 15° Les obligations imposées aux constructions, travaux, installations et aménagements, en matière de performances énergétiques et environnementales ;
- 16° Les obligations imposées aux constructions, travaux, installations et aménagements, en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques.

→ seuls les articles 6 et 7 (et 12 pour les vélos) étaient obligatoires

Nouvelle structure (libre)

→ nomenclature facultative mais fortement conseillée par le ministère

I. Destination des constructions, usages des sols et natures d'activité

- Destinations et sous-destinations
- Interdiction et limitation de certains usages et affectations des sols, constructions et activités
- Mixité fonctionnelle et sociale

II. Caractéristiques urbaine, architecturale, environnementale et paysagère

- Volumétrie et implantation des constructions
- Qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère
- Traitement environnemental et paysager des espaces non-bâties et abords des constructions
- Stationnement

III. Équipement et réseaux

- Desserte par les voies publiques ou privées
- Desserte par les réseaux

- Le règlement graphique :

- une traduction graphique du règlement écrit et des choix de la collectivité, exposés dans les autres documents du PLU
 - une cartographie papier ou dématérialisée de l'ensemble du territoire
 - fait apparaître les zonages retenus (U, AU, A, N) ainsi que les sous-zonage le cas échéant
 - la délimitation de secteurs comportant une réglementation spécifique (ex : la bande des 100m du rivage ou la délimitation des espaces remarquables en commune littoral)
- Mais aussi...

Autres éléments présents dans le règlement graphique

- **Éléments de paysage** (L 151-19) : Permet d'identifier des éléments de paysage (îlots, monuments, sites, secteurs, haies, arbres...) pour soumettre leur évolution à l'obtention d'une autorisation (des prescriptions peuvent être définies pour assurer leur protection) → protection « légère »
- **Espace boisé classé** (L 113-1 et 2) : Des bois, forêts, parcs, arbres isolés, haies et plantations d'alignement peuvent être classés comme espaces boisés à conserver, à protéger ou à créer → protection « stricte » (interdit chgt d'affectation ou mode d'occupation du sol)
- **Zones humides** : Le RdP identifie l'existence de zones humides sur son territoire. Le PADD doit indiquer le niveau de protection de ces ZH et les choix garantis pour garantir leur préservation (le règlement peut définir des règles prescrivant l'inconstructibilité ou limitant la constructibilité)
- **Zones inondables** : Les documents d'urbanisme doivent se référer au PPRI (s'il existe) et prévoir le cas échéant des prescription en matière de constructibilité.
- **Emplacements réservés** : Servitude dont la vocation est de geler une emprise, couvrant un ou plusieurs terrains ou parties de terrains en vue d'une affectation prédéterminée (équipement ou programme de logement)

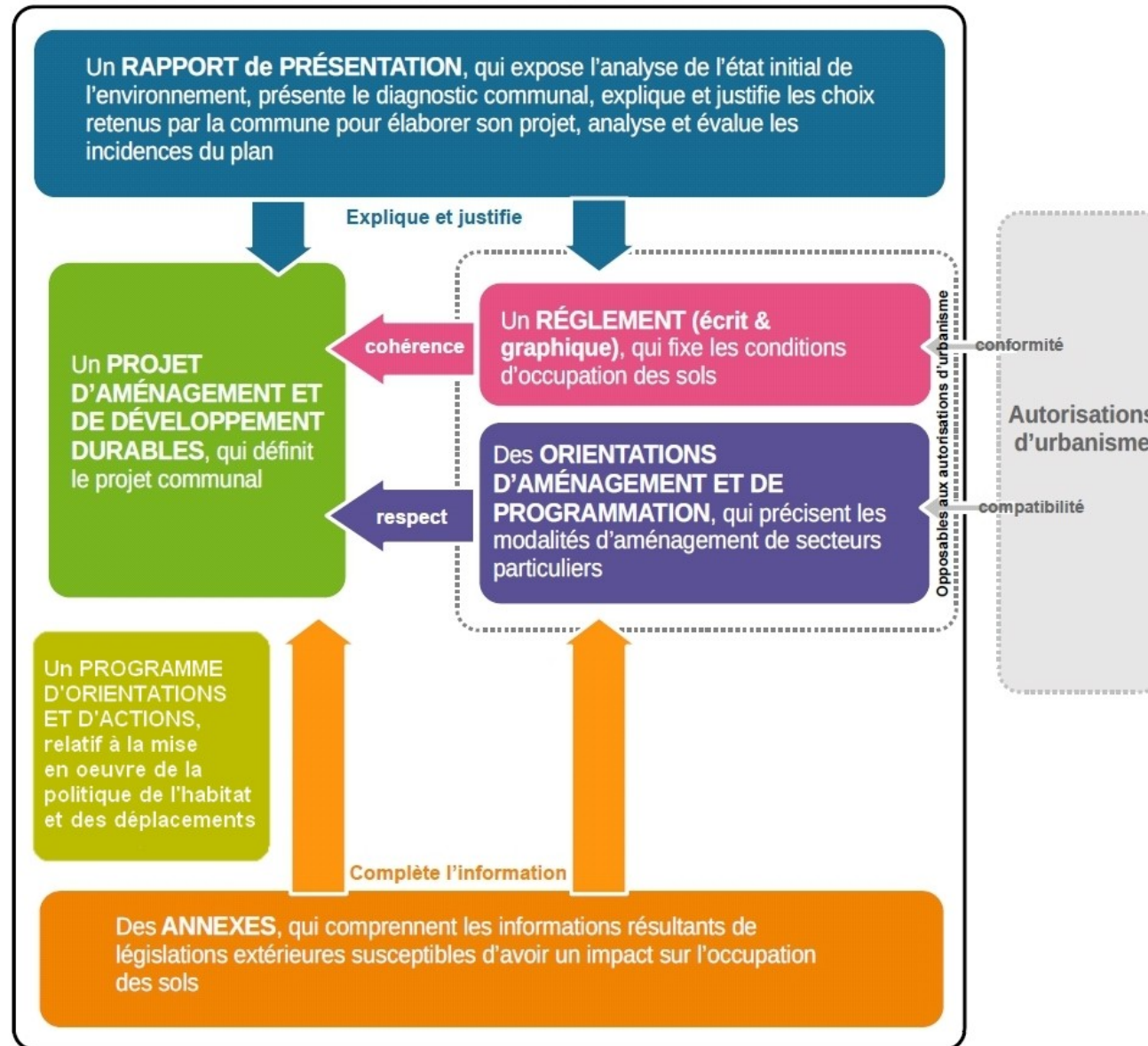
Le PLU(i)

• Les annexes

- Fournissent à titre d'information les périmètres et dispositions particulières résultant d'autres législations, notamment les servitudes d'utilité publique.
- Ne présentent qu'un caractère informatif.
- Comportent néanmoins des informations substantielles dans la mesure où elles portent sur des éléments qui déterminent des contraintes opposables sur l'utilisation du sol.
- Leur omission, leur insuffisance ou des irrégularités flagrantes sont susceptibles d'affecter la légalité interne du PLU.

Article R.151-51 à R.151-53 R.151-51 à R.151-53 du code de l'urbanisme

Relations des pièces composant le PLUi



Exemple de déclinaison :

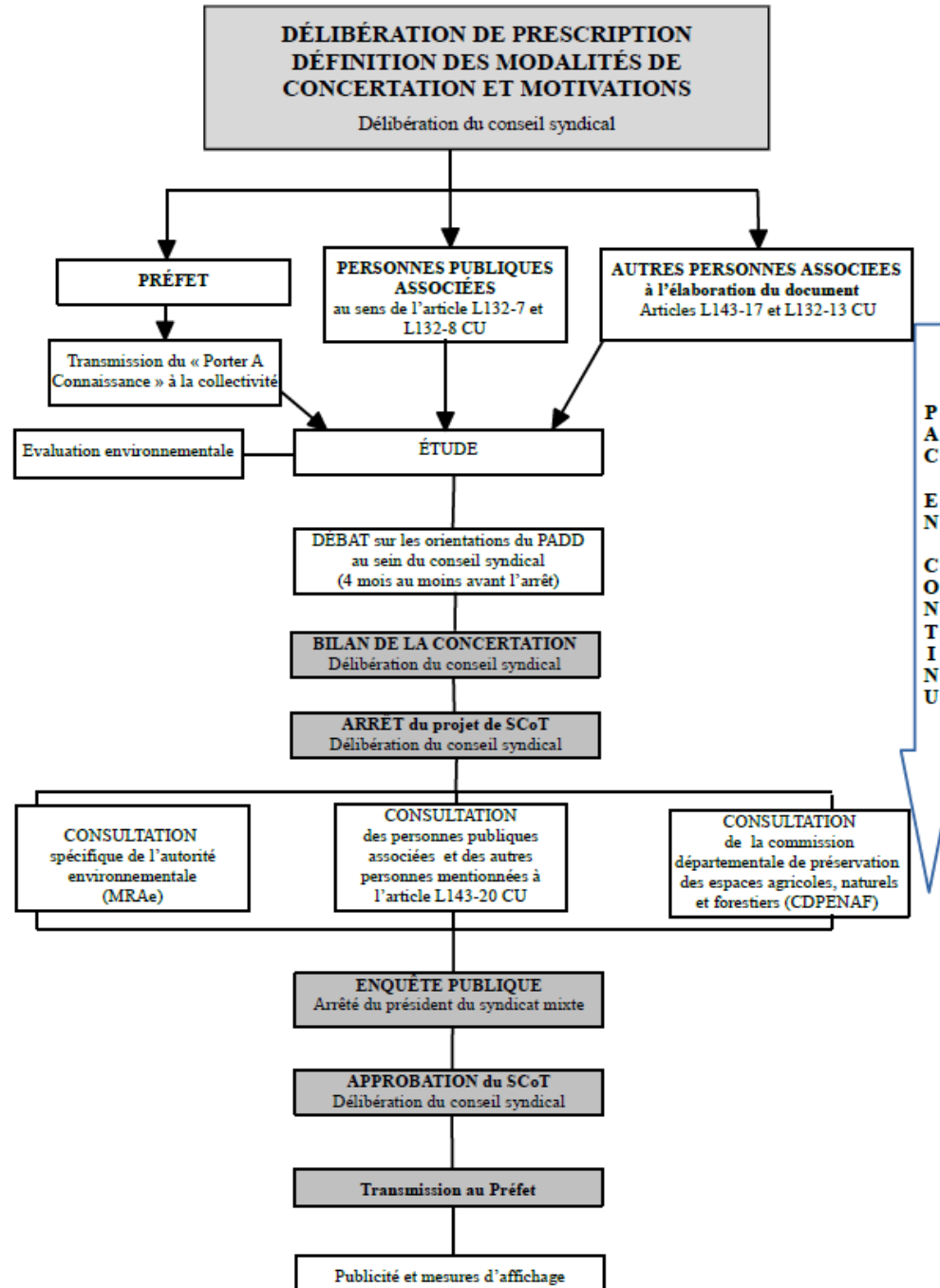
- Rapport de présentation → identification d'une continuité écologique
- PADD → préservation de l'environnement, maîtrise de l'étalement urbain
- OAP → flèche « continuité écologique à maintenir » sur un schéma
- Règlement graphique → zone naturelle (N) avec emplacement réservé (passage piéton)
- Règlement écrit → dans zone N : impossibilité de construction...



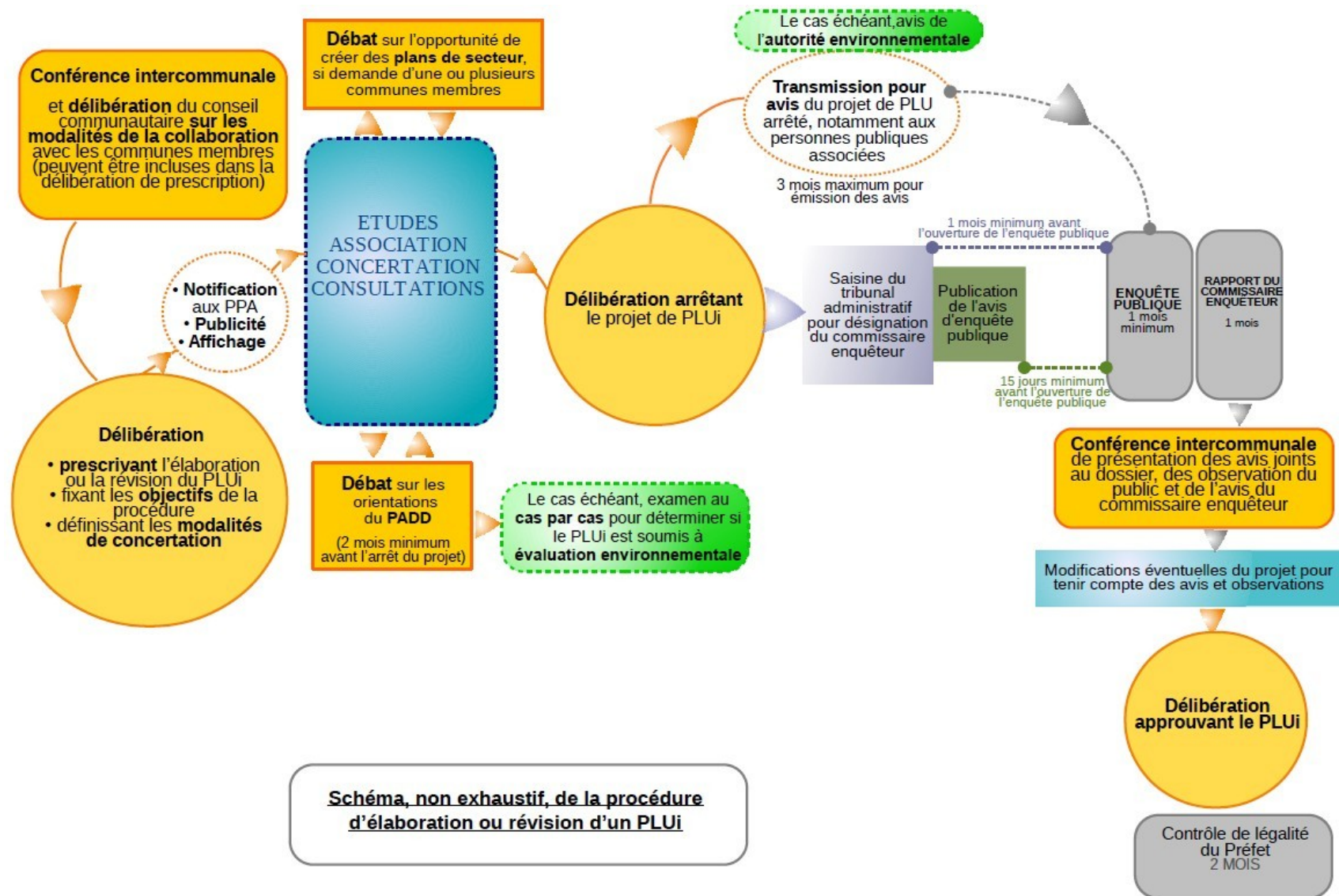
Schémas des procédure d'élaboration ou révision SCoT et PLU



La procédure d'élaboration d'un SCoT



La procédure d'élaboration d'un PLUi





Composition du dossier d'enquête publique



Le dossier d'enquête publique

- L'enquête publique est prévue par le code de l'urbanisme (articles L. 143-2 pour le SCoT et L. 153-19 pour le PLU) et par le code de l'environnement (article R.123-8)
- **Le dossier soumis a enquête comprend :**
 - l'arrêté d'ouverture d'enquête
 - Mention des textes qui régissent l'enquête publique et l'indication de la façon dont cette enquête s'insère dans la procédure administrative relative au projet, ainsi que la ou les décisions pouvant être adoptées au terme de l'enquête et les autorités compétentes pour prendre la décision d'autorisation ou d'approbation ;
 - le projet de document d'urbanisme arrêté (toutes les pièces le composant)
Dont son volet environnemental : l'étude d'incidence environnementale du projet, son résumé non technique, une note de présentation précisant les coordonnées du maître d'ouvrage , l'objet de l'enquête, les caractéristiques les plus importantes du projet

Le dossier d'enquête publique

- Les avis obligatoires émis sur le projet par les personnes consultées :

› au titre de l'article L. 143-20 du CU pour les SCoT : avis des personnes publiques associées (PPA), de la commission départementale de préservation des espaces agricoles, naturels, ou forestiers (CDPENAF), etc...

› au titre de l'article L. 153-16 CU pour les PLU : PPA, CDPENAF, Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) si PLUiH, etc.

› Avis de la commission départementale de la nature, des sites et des paysages (CDNPS), en commune littorale

› L'avis de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAE)

- Le bilan de la concertation (articles L. 103-2 à -6 du code de l'urbanisme)

- La mention des autres autorisations nécessaires pour réaliser le projet dont le ou les maîtres d'ouvrage ont connaissance