**Le droit de l’urbanisme appliqué à l’agglomération**

### Partie I Le droit de l’urbanisme appliqué à l’agglomération

**Chapitre 1- La mise en œuvre des politiques urbaines par le droit de l’urbanisme.**

Section 1- Trois lois pour déterminer le territoire pertinent

Section 2- L’intégration du droit de l’urbanisme et d’autres droits de la ville.

§1 - L’intégration juridique de l’environnement, du social et de l’économique par le droit de l’urbanisme : des principes à l’expérimentation.

§2 – Le rôle de l’Etat et ses moyens..

### Section 1 Trois lois pour déterminer le territoire pertinent : SRU, Chevénement, Voynet.

**§1- La loi d’orientation pour l’aménagement durable du territoire réforme 25 articles de la loi Pasqua du 4 février 1995.**

Cette loi touche aux documents d’urbanisme et aux opérations d’aménagement.

Elle se fonde sur les nouveaux paradigmes de l’aménagement : le développement durable et l’élargissement de la politique d’AT à d’autres politiques publiques.

Les notions fondatrices :

* (de 95) : espace de projet, hiérarchie entre les zones de développement, renforcement de la planification sectorielle et spatiale, contras de plan, services publics mobilisés contre les inégalités territoriales
* (de 99) : abandon du SNDAT au profit des 7 SSC(logique de besoin) ,agglomérations et pays comme espaces des projets.

Tentative pour passer d’un énoncé de la politique publique d’AT à une normalisation de celui-ci, à l’imitation de la loi allemande. ( Voir Gérard Marcou, Annuaire du GRIDAUH 2000)

**§2- La loi 99 586 du 12 juillet 1999** **relative à l’intercommunalité**

donne un cadre institutionnel à un aménagement et un urbanisme d’agglomération.

Il s’agit de créer un véritable gouvernement pour la ville et de permettre un urbanisme moins optatif, moins confédéral. En 1998, plus de 50% des communes représentant 50% de la population adhéraient à un groupement à fiscalité propre mais seulement 83 de ces groupements étaient passés en TPU.

Il fallait donc inciter fortement les communes à passer aux EPCI à compétence d’aménagement et à TPU , l’agglomération devant organiser la solidarité entre les espaces ruraux et urbains.

Article de **Y. Jegouzo.- Aménagement, développement, équipement.- Les cahiers français N° 239 Janvier février 1989**.

Contraste entre la dimension européenne de l'AT et l'abandon par l'Etat des politiques de macro-aménagement (La loi Voynet confirme cet abandon en introduisant la notion de schéma de services collectifs. Désormais l'AT est objet de contractualisation Etat, région, aménagement. départements. Donc voir les Schémas régionaux (IF et Corse) qui sont des prescriptions particulières ou de nouvelles catégories de documents( SMVM, schémas montagne) (300 Chartes intercommunales de développement et d'aménagement et 7000 communes) Pour l'urbanisme véritable cogestion Etat / communes. Décentralisation à la carte mais contrôlée par un Etat qui conserve le monopole de la réglementation en amont , exerce un contrôle de droit commun, est associé à l'élaboration de la planification urbaine.

**§3- La loi SRU du 13 décembre 2000 apporte une refonte de la planification urbaine comme en 1943,58,67.**

Le législateur avait trois objectifs qui se résument à trois mots selon le Ministère de l’Equipement: « continuité » avec la LOF de 1967, « cohérence » avec les lois Voynet et Chevénement, « territoire » d’agglomération envisagé d’un point de vue opérationnel.

Le développement de la ville sur elle-même est un fait sur lequel ni l’administration ni la politique ne peuvent grand chose. Le législateur se contente d’en prolonger les conséquences positives à travers trois mots-clefs : **développement durable, urbanisme d’agglomération, mixité et solidarité urbaines**

**Le projet de loi a fait l’objet d’une décision du Conseil constitutionnel en date du 7 décembre 2000** qui en consacre l’esprit et ne déclare non constitutionnelles que très peu de dispositions soit les suivantes :

Article premier.- Sont déclarées contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains :

- à l'article 4, le huitième alinéa (3&deg;) de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme ;

- à l'article 55, l'article L. 302-9 du code de la construction et de l'habitation à l'exception de ses deux premières phrases ainsi que l'article L. 302-9-1 du même code ;

- les 1&deg; et 2&deg; de l'article 70 ;

- à l'article 145, l'article L. 411-5 du code de la construction et de l'habitation ;

- les articles 205 et 206.

( décision DC 2000436 du 7 décembre 2000 Site du conseil constitutionnel).

ENTREE EN VIGUEUR DE LA LOI (art 43). Le projet de loi de décembre 2003propose de repousser la date de totale entrée en vigueur au 1er janvier 2004.

Les articles 3 à 7 et 30 sur une date fixée par décret en CE et moins d’un an après la publication (la date du 1er avril est donnée)

Art 37 :obligation pour le juge d’examiner tous les moyens.

Voir les règles transitoires pour les SD et les POS. ( Délai du 31 12 2001 vers 2004 ?)

**Section 2- L’intégration du droit de l’urbanisme et d’autres droits de la ville.**

**§1 - L’intégration juridique de l’environnement, du social et de l’économique par le droit de l’urbanisme : des principes à l’expérimentation.**

**A**- **Le contenu des principes**

**Principes : L 121-1**

* les documents d’urbanismes « déterminent les conditions permettant d’assurer …» : l’application des principes est directe par les documents d’urbanisme .
* Ces principes sont :
* Deux principes directeurs anciens : l’équilibre urbain et rural, l’utilisation économe du territoire.
* Deux principes directeurs nouveaux : diversité urbaine et mixité sociale et insertion des constructions dans leur environnement.
* Le texte ne parle plus des documents d’urbanisme mais cite les trois documents d’urbanisme locaux : SCT, PLU, CC. Un alinea final applique L 121-1 aux DTA. Le PPSMV est un document d’urbanisme à l’initiative de l’Etat et il se substitue au PLU dans son périmètre.

L’effort de précision du législateur est appuyé par la décision du conseil constitutionnel qui écarte le recours contre la rédaction de L 121-1 en chargeant les collectivités et le juge d’assurer le lien concret entre les principes et les mesures pratiques des documents d’urbanisme. Dans sa décision 2000436 DC du 7 décembre 2000, le Conseil constitutionnel confirme cette formule comme « imposant aux auteurs des documents d’urbanisme d’y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu’elles énoncent. Le juge administratif a expressément la mission de « simple contrôle de compatibilité entre les règles fixées par lesdits documents et les dispositions précitées de l’article L 121-1 ».

Certes le contrôle strict de conformité aux principes est évité mais la compatibilité pourra s’apprécier plus précisément qu’avant car :

* le SCT se limite au respect des équilibres définis par les principes
* Le PLU définit un droit des sols et des règles générales qui permettent d’atteindre les objectifs de L 121-1
* Les cartes communales doivent respecter les principes.

La gradation de ces trois formules tient à ce que l’on passe progressivement d’un aménagement du territoire négocié entre l’Etat et les CT à une application pure et simple de la règle de droit nationale, sans politique d’aménagement.

La nouvelle rédaction de L 121-1 regroupe les principes d’équilibre institués par l’ancien L 121-10, qui était une LAU, et les L 122-1 et L 123-1 qui fixaient les objectifs des documents d’urbanisme. Désormais objectifs et principes sont mieux intégrés dans une sorte de plan guide pour le contenu des documents d’urbanisme.

Ainsi trois catégories de principes s’échelonnent :

**( Lire l’article L 121-1)**

* principe d’équilibre,
* mixité urbaine et sociale
* gestion économe de l’espace et protection de l’environnement.

avec prise en compte de nouveaux objectifs : développement durable du territoire, le renouvellement urbain, mixité urbaine, maîtrise de la circulation automobile. .

Cependant l’intégration des droits de l’urbanisme et de l’environnement n’est pas réalisée. Comme l’atteste le contenu des articles L. 110 et L. 121-1 CU, les finalités du droit de l’urbanisme restent très diverses. Même si ses liens avec la protection de l’environnement sont devenus depuis une trentaine d’année de plus en plus étroits, cette dernière ne constitue qu’un principe directeur parmi d’autres, sans ascendance particulière sur les autres. De ce point de vue, si la Loi du 13 décembre 2000 augmente la prise en compte de la protection de l’environnement en droit de l’urbanisme, par son contenu et son intitulé même, elle renforce semble-t-il davantage les objectifs de mixité et de renouvellement urbains.

**Bibliographie :**

**B. Lamorlette, Les dispositions environnementales de la Loi SRU, Dr. Env. n°87 Avril 2001 p.70**

**P Le Louarn Le droit de l’urbanisme est-il soluble dans le droit de l’environnement ? Spécial DE 2002**

**B- Caractères généraux et plan de la loi SRU**

Nous voici devant un texte touffu, un peu effrayant pour le lecteur non averti car le Législateur a délibérément choisi de réformer en un seul ensemble le code de l’urbanisme, celui de la construction et de l’habitat, le code général des collectivités locales et la législation des transports.

Cette volonté s’explique par le caractère interactif et global des différents éléments de la politique urbaine : urbanisme, transports, logement, cadre de vie et environnement.

Citons P. Rimbert rapporteur à l’Assemblée nationale :

*Visant à un développement territorial coordonné, le projet comprend trois volets : urbanisme, habitat et déplacements. Il s'agit désormais de raisonner en fonction des atouts d'une collectivité, et non plus en termes de « zonage », de renouveler la ville plutôt que de l'étendre en multipliant les déplacements.*

S’ajoute à cette explication la nécessité de traduire dans ces différents domaines les principes et objectifs des lois de 1999 relatives à l’intercommunalité et à l’aménagement du territoire. A partir du moment où l’on considère que la politique urbaine doit se fonder sur la solidarité des populations et des collectivités territoriales au sein d’une même agglomération il faut que tous les éléments en cause fonctionnent de manière cohérente. Il ne saurait être admis par exemple que la compétence d’urbanisme des communes puisse contredire les projets de développement intercommunaux.

Si les avantages d’une telle démarche sont évidents, les inconvénients n’en sont pas moins lourds :

* faible lisibilité de la réforme et de ses implications en dépit d’un allégement quantitatif des textes ( voir le titre V : dispositions diverses et abrogations) ; l’obligation de travailler sur l’interface entre urbanisme, logement et transport imposant de mettre en corrélation des textes qui avaient jusqu’ici leurs spécialistes sur des champs juridiques bien cloisonnés.
* abandon de notions concrètes qui étaient à peine assimilées par les élus et les citoyens. La tentation sera forte, par crainte du changement, de faire rentrer les anciennes habitudes dans les nouveaux termes.
* passage d’un droit réglementaire à un encadrement juridique de politiques publiques et de projets qui supposera une formation et une éducation rapide des acteurs. On ne pourra plus considérer le droit urbain comme un ensemble d’interdits ou de possibilités mais comme une mise en forme de choix politiques globaux et préalables qui détermineront la réglementation propre à chaque agglomération.

Il convient donc de présenter dans cet esprit le plan de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain..

L’énoncé des titres de la loi dit son esprit :

Titre 1 : renforcer la cohérence des politiques urbaines

Titre 2 : conforter la politique de la ville

Titre 3 : mettre en œuvre une politique de déplacements urbains au service du développement durable

Titre 4 : assurer une offre d’habitat diversifiée et de qualité

Titre 5 : contrôle, redressement des organismes et garantie de l’accession sociale à la propriété.

Titre 6 : dispositions diverses et abrogations.

Le développement harmonieux et équilibré des villes, expression qui revient comme un liet-motiv dans les débats parlementaires suppose donc un citoyen urbain, (80% des Français) préférentiellement propriétaire au terme de son « parcours résidentiel » et principalement d’un pavillon individuel, si possible dans une petite ville ou un bourg au sein d’une agglomération, mais pouvant se déplacer sans polluer ou encombrer la ville et alors que celle-ci se développe sur elle-même sans trop consommer l’espace rural périphérique et ses ressources d’environnement. La démarche n’est pas exempte de contradictions mais elle peut servir de finalité à des politiques urbaines intercommunales qui approcheront de cet idéal.

Nous laisserons de côté ce qui concerne trop l’initiative individuelle et privée que la loi veut cependant contraindre à respecter cet idéal. Il s’agit des parties du textes concernant :

* les acquéreurs d’immeubles et la copropriété,
* le droit au logement
* le logement social et la solidarité entre les organismes,
* l’accession à la propriété sociale
* les locataires, la conservation du parc social, l’ANAH.
* L’insalubrité et l’état de péril qui relèvent de l’action quotidienne de police du maire.

Tous domaines qui restent dans le champ du droit de la construction et de l’immobilier.

En revanche nous retiendrons les parties du texte qui concernent plus directement l’action des gestionnaires urbains et qui soulignent les lignes de force de la réforme.

Seront donc exposées ici les dispositions qui touchent à :

* l’urbanisme
* l’obligation de créer du logement social et la solidarité intercommunale sur les PLH.
* Les plans de déplacements urbains et la solidarité d’agglomération sur les transports

Trois domaines qui relèvent des logiques profondes du nouveau texte que l’on peut énoncer comme :

* le passage de la compétence locale du seul droit des sols à l’urbanisme de projet
* la mise en concordance de l’urbanisme avec les lois Chevènement et Voynet
* le rééquilibrage des rapports entre collectivités locales, Etat et citoyens
* l’introduction de l’environnement, du développement durable et de la qualité de la vie

Le projet de loi a fait l’objet d’une décision du Conseil constitutionnel en date du 7 décembre 2000 qui en consacre l’esprit et ne déclare non constitutionnelles que très peu de dispositions soit les suivantes : Article premier.- Sont déclarées contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains :

- à l'article 4, le huitième alinéa (3&deg;) de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme ;

- à l'article 55, l'article L. 302-9 du code de la construction et de l'habitation à l'exception de ses deux premières phrases ainsi que l'article L. 302-9-1 du même code ;

- les 1&deg; et 2&deg; de l'article 70 ;

- à l'article 145, l'article L. 411-5 du code de la construction et de l'habitation ;

- les articles 205 et 206.

( décision DC 2000436 du 7 décembre 2000 Site du conseil constitutionnel).

**§2- Le rôle de l’Etat et ses moyens**

1. **Du contrôle centralisé à l’expérimentation, le rôle de l’Etat reste essentiel.**

**P1C1 Schéma1**

* 1. **Analyse du rôle de l’Etat**
     1. **Le schéma d’un recadrage historique**
     2. **La décentralisation n’est pas l’autonomie législative régionale**.

Donc l’Etat continue à fixer les règles du jeu :

* règles de compétences
* règles de procédure d’élaboration
* règles de délivrance des autorisations d’occuper le sol
* règles de fond : les principes

Selon L 121-2 :

* l’Etat veille au respect des principes définis à l’article L 121-1
* il veille à la prise en compte des PIG
* il veille à la prise en compte des opérations d’intérêt national.

Les moyens de l’Etat :

* le porté à connaissance mais dont la carence est sans effet sur les procédures d’élaboration des documents d’urbanisme. information continue qui n’est plus enfermée dans le délai de trois mois.
* fournit les études techniques dont il dispose en matière de risque et de protection de l’environnement
* tient les porters à connaissance à disposition du public et éventuellement dans l’enquête publique.
* Il associe sa vision du territoire à celle des CT puisqu’il veille à l’application des objectifs du code et qu’il est associé à l’élaboration des documents (à l’initiative de la CT L 122-6) et arrête le périmètre du SCT par exemple. . Selon l’exposé des motifs de la loi, « le contrôle du préfet devra davantage porter sur les règles de fonds et ne pas se cantonner au contrôle de la procédure » (AN n°2131 p 8).

Il exerce toujours son contrôle de légalité.

**2- Le Règlement national d’urbanisme**

**Bibliographie : Pierre Jean Baralle Le RNU et la protection de l’environnement, Droit de l’environnement n° /2002**

**a) La situation à la veille de la décentralisation**

Compétence des services extérieurs et des préfets pour publier et approuver les POS et autres schémas. Elaboration conjointe de ces documents ( groupe de travail du POS et CLAU)

Souci de l’Etat d’inciter à la planification urbaine ( 90% des communes de plus de 3000 habitants en 99 sont dotées d’un POS) et de lutter contre le mitage en zone rurale d’où le décret 77 755 et la circulaire du 16 mars 1977 ou encore la directive littoral de 1978.

Caractère secondaire et subsidiaire des SDAU par rapport à l'instrument roi: le POS qui définit le droit des sols.

Droit de l'urbanisme centré sur le droit des sols , donc le droit de propriété.

Lourde et contraignante, la procédure du POS n'est obligatoire que sur le littoral et dans les agglomérations de plus de 10 000 habitants.

La carte communale permet aux autres communes de négocier un assouplissement du RNU tout en évitant le mitage par des installations incompatibles avec l'environnement, le paysage et le voisinage.

**b) 1983: un nouveau partage des pouvoirs, des compétences et des moyens**

Le droit des sols, inscrit dans le RNU, reste le fondement de ce partage.

**Premier principe**: pas de pouvoir sans responsabilité il faut un POS publié depuis 6 mois pour délivrer les permis

**Deuxième principe**: sur le territoire, les intérêts nationaux et de chaque collectivité s'imposent à la commune

**Troisième principe**: compatibilité verticale SD et POS compatibles avec les RNU et lois nationales

**Lorsqu'il n'y a pas de POS** la commune laisse à l'Etat la gestion du patrimoine territorial.

**c) Lecture de l’article L 111 1**

Donne le fondement du RNU détaillé aux articles règlementaires R 111 1 à R 111 27

**Deux sortes de règles**:

- **impératives:** compétence liées de l'autorité

- **permissives:** pouvoir d'appréciation ( peut...) contrôlé par JA (système de l'erreur manifeste d'appréciation)

L'autorité qui délivre le permis peut donc assortir son autorisation de prescriptions spéciales qui fondent le refus ou l'accord du permis; Ainsi, un permis peut être refusé pour atteinte au caractère des lieux avoisinants en l’absence de servitudes protégeant ces lieux CE 6 mai 70 SCI Résidence Reine Mathilde.

Sur refus: controle normal de légalité

Sur accord : controle de l'erreur manifeste. la loi privilégie la protection des tiers.

CE 29 3 68 Société lotissement de la plage de Pampelonne

## Dernier alinea de L 111 1 définit le champ d'application du RNU

Le POS remplace le RNU sauf pour les articles suivants:

R 111 2 Salubrité et sécurité publique

# R 111 3 Terrains à risques

R 111 3.2 Sites et vestiges archéologiques

R111 4 Absence de réseaux

R 111 14 Participations

R 111 14.2 préoccupations d'environnement

R 111 15 non conformité aux directives et schémas

R 111 21 Voisinage, sites, paysages naturels, perspectives monumentales

d) La critique du RNU

* Le domaine d’opposabilité du RNU semble tout d’abord réduit.

Ces règles ne sont applicables qu’aux autorisations d’utilisations du sol régies par le code de l’urbanisme, soit le permis de construire et de lotir article R. 315-28 CU :

ICPE : « *les dispositions de l’article R. 111-2 CU ne visent que les constructions (…) et non les activités qui y sont exploitées, lesquelles relèvent d’une législation distincte* » (**CE, 10 oct . 1994, Sté Euroliants, n°119167).**

. R. 111-21CU inopposable à la qualification de projet d’intérêt général **CE Sect. , 30 oct. 1992, Ass. de sauvegarde du site Alma Champ de Mars, rec. p. 384** centre de conférences internationales à Paris

. R. 111-21 CU inopposable au permis de démolir (CAA Douai, 16 mars 2000, Commune de Fretin, n° 96DA02838, Bull. jurisp. comm. )

. Les travaux simplement soumis à déclaration préalable ou exemptés de toute obligation ne sont pas tenus au respect de ces dispositions : pose d'une clôture (CE, 18 févr. 1998, Brun n°140242)

Des règles le plus souvent permissives. L’autorité chargée d’instruire les demandes d’utilisation du sol n’est ainsi pas obligée de refuser le permis de construire quand bien même il existerait par exemple une atteinte importante à l’environnement, les textes se bornant à indiquer qu’elle « peut refuser le permis si … ».

L’administration peut assortir le permis de construire demandé d'un certain nombre de conditions

L’appréciation du juge administratif se reportera alors sur le caractère suffisant ou non de ces prescriptions spéciales. S’il estime qu’elles réduisent l’atteinte à l’environnement , la construction sera considérée comme licite. (**l’insertion de deux bâtiments à usage de séchoir et de scierie dans un milieu naturel, CE, 30 oct.1996, Sengler, n° 135442. Pour l’intégration dans un milieu urbain, voir par exemple CE, 28 juin 1993, SARL Art et Bat, Petites affiches 8 nov. 1993 p. 10, à propos d’un projet architectural moderne s'insérant dans un quartier du XIXe siècle « compte tenu des précautions prises par le maire »)**

Par contre, si les prescriptions laissent subsister un risque important, le juge annulera le permis conditionnel. **(CAA Nancy, 10 nov 1993, M. et Mme Haghebaert, AJDA 1994 p. 163, s’agissant d'une atteinte à un site classé. Voir également CE, 21 juin 1993, Gouzou, n° 118811, à propos d'un élevage de volailles).**

## - L’imprécision du RNU, source du pouvoir d’appréciation du juge

« *Comme elles ont vocation à s’appliquer sur l’ensemble du territoire, ces règles (…) ne sont pas en général très précises* ». (H.Jacquot)

Les différents articles évoqués se contentent en effet de fixer un certain nombre de principe généraux :

* la lutte contre la dispersion de l’habitat (R. 111-14-1 CU),
* la protection des milieux environnants (R.111-21 CU)
* le respect des préoccupations d’environnement définies par l’article 1er de la loi du 10 juillet 1976 (R. 111-14-2 CU),

**Un règlement sous la garde du juge administratif.**

Dans le cadre de l’application des articles R. 111-21 et R. 111-14-2 CU, le juge doit prendre successivement position sur l’intérêt de la zone puis sur la caractérisation de l’atteinte réalisée par le projet.

Les circonstances de fait semblent tout à fait essentielles.

Les articles du RNU ne pourront pas être utilement invoqués :

si la zone est déjà lourdement atteinte **(CE, 17 janvier 1997, Commune de Vourles, n°140357 s’agissant d’une zone industrielle « qui accueille déjà divers établissements de production lourde … »)**

- partiellement construite **CE, 9 février 1994, Commune du Val-David n°117609**

- ou simplement dépourvue d’homogénéité ou de typicité, **CAA Douai, 27 avril 2000, Sté Promopale, n° 96DA02453**,

La reconnaissance de l’intérêt du site ne suffit pas. Les articles R. 111-14-2 et R. 111-21 CU ne légitimeront une interdiction de construire qu’en cas d’atteinte manifeste à l’environnement.

**(CE, 15 janv.1999, Société Omya, n°181652)**

Après avoir remarqué que les constructions litigieuses se trouvaient dans le périmètre d'une ZNIEFFde type II d'une superficie de 95 000 hectares couvrant le massif des Corbières et d'une ZNIEFF de type I d'une superficie de 833 hectares couvrant les falaises de Vingrau, au sein desquelles ont été recensées des espèces végétales protégées sur tout le territoire national et à proximité immédiate d'une zone délimitée par l'arrêté de biotope de l'aigle de Bonelli, le juge déclare néanmoins légal le permis de construire de quatre bâtiments industriels destinés à abriter une unité de broyage, concassage, criblage des matériaux extraits d'une carrière de marbre que la société envisageait d'exploiter à proximité.

La haute assemblée justifie cette décision au regard du caractère limité de l’atteinte à l’environnement, estimant que «*le terrain d'assiette des constructions est d'une superficie de moins de cinq hectares ; que l'implantation des bâtiments ne recouvre pas les zones de lapiaz et de rochers où pousse la 'buffonia perennis' ; que les atteintes qui pourraient être portées par les constructions elles-mêmes à la 'tulipa sylvestris' sont très limitées et, qu'en tout état de cause, il est prévu dans l'étude d'impact, la réalisation de nouvelles pelouses hébergeant cette fleur protégée ; que, s'agissant de l'aigle de Bonelli, l'objet même des bâtiments est de réduire les bruits consécutifs à l'exploitation de l'installation de broyage, concassage, criblage, cette réduction étant obtenue par un bardage en matériaux à isolation phonique renforcée; qu'en outre, la société s'est engagée à mettre en oeuvre les mesures compensatoires proposées par les associations du Grive et du Gor, associations régionales coordonnant la protection de l'aigle de Bonelli, notamment la réalisation de cultures cynégétiques appropriées et la création de points d'eau*».

L’étude des circonstances de l’espèce est donc très minutieuse et déterminante. Sur la base du RNU, le juge ne censure pas toutes les atteintes à l’environnement mais uniquement celles qu’il estime les plus graves.

C’est le cas par exemple de la construction de 300 logements sur les bords d’un lac (CE, 9 mai 1979, SCI « Résidence de Castellon ») , de 147 logements dans un site inscrit à l’inventaire (CE, 7 déc. 1984 Virag précité), d’un programme immobilier de 28 000 m2 dans un site boisé (CE, 21 sept. 1992,SCI Juan les pins n°116491) etc.

C’est la même approche du juge à propos de l’article R. 111-14-1 CU qui permet d’éviter une dispersion de l’urbanisation incompatible avec la vocation des espaces naturels environnants. Dans cette perspective, le juge administratif utilise différents critères : La qualité du site, le niveau d’équipements publics et surtout semble-t-il la distance par rapport aux constructions existantes. Voir par exemple CE, 21 juin 1991, Lembke, n°86-2362 à propos de l’annulation d’un permis de construire d’un bâtiment d’habitation sur une parcelle « située dans une zone de vignobles faiblement urbanisée, non dotée d’équipements publics et distante de 2,8 KM du centre de la commune ».

**Partie I….**

**Chapitre 2- Les documents de planification urbaine**

Section 1- Les documents de planification qui concernent l’agglomération

Sous-section 1- Les documents régionaux

Sous-section 2- Les SCOT

.

Section 2- Les documents d’aménagement à l’échelle de la commune.

**LES NORMES Rappel schéma**

Introduction : Rôle essentiel de l’Etat dans la conduite de ces documents qui portent des politiques nationales d’aménagement. Rôle non négligeable des régions et des départements : Chartes de PNR, SMVM financés par les départements et les régions, concertation avec les acteurs locaux, développement potentiel des SDAR.

Inscription des politiques d’agglomérations dans ces politiques régionales ; On renoue avec la tradition du droit de l’urbanisme des années 50. Jeu subtil des définitions de périmètres des SCOT.

**Section 1- Les documents de planification qui concernent l’agglomération**

### Sous-section 1- Les documents régionaux

L’adjectif régional a une valeur géographique et non pas institutionnelle car c’est souvent l’Etat qui est le maître du jeu. Or la planification de l’aménagement du territoire par l’Etat est fortement régionalisée du fait de la déconcentration du plan depuis la décentralisation de 1982.

C’est ce qui explique que cette planification passe par des lois spécifiques que l’on peut dire « territorialisées », des documents d’aménagement qui les précisent sur une région donnée et l’obligation de compatibilité imposée aux documents des agglomérations qui sont totalement décentralisés. Ici l’Etat peut passer la main car il a imposé les grandes lignes.

Ce sont les similitudes entre les procédures qui garantissent la bonne réception de cette démarche au plan local. Peu importe que l’Etat soit le conducteur de la procédure de planification régionale ou qu’il y soit associé, et symétriquement pour les collectivités locales, l’essentiel est dans l’association, la concertation et l’engagement programmatique des PER.

Nous allons donc envisager successivement :

* les normes législatives territoriales
* les documents d’aménagement et d’urbanisme régionaux conduits par l’Etat
* les documents d’aménagement et d’urbanisme conduits par les collectivités locales.

**§ 1- Les normes législatives territorialisées.**

### A- « Des dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral » remplace la terminologie « Loi d’aménagement et d’urbanisme » tout en en gardant le contenu

### Loi Montagne

**MONTAGNE**

* protection de l'agriculture L 145 3
* protection de l'environnement :CE 27 11 85 Commune de Chamonix p 348
* obligation d'urbanisation en continuité L 145 3 III

**MONTAGNE**

* interdiction de construire les rives naturelles des onze plans d'eau de plus de 1000 ha .

**MONTAGNE 2**

* prise en compte par les documents d'urbanisme des risques naturels
* autorisations particulières pour les remontées mécaniques et pistes de ski
* opération d'aménagement touristique soumises au régime spécial des UTN

L 145 9 et R 145 10.

**LA DTA DE MASSIF MONTAGNARD**

**Article 17 de la loi SRU modifie l'article L. 145-7** du code de l'urbanisme pour distinguer les DTA des prescriptions particulières définies par décret.

3°Au point Il est ajouté un III ainsi rédigé :  
«Des décrets en Conseil d'Etat, pris après avis du comité de massif et de sa commission permanente, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de documents d'urbanisme concernés et après enquête publique, peuvent définir des prescriptions particulières pour tout ou partie d'un massif non couvert par une directive territoriale d'aménagement, qui comprennent tout ou partie des éléments mentionnés au I. »

### 

### LES UTN Unités Touristiques Nouvelles

Rôle de l’Etat : en l’absence de SCOT c’est le préfet qui autorise.

Si le SCOTne prévoit pas la possibilité d’UTN c’est encore le préfet qui demande la modification du SCOT.

**MONTAGNE**

### Loi Littoral

En application **L146 6** Préservation des espaces naturels littoraux

Deux articles réglementaires R 146-1 et R 146 2 **(D du 20 9 89 JO du 26)**

Enquête publique obligatoire pour les chemins piétonniers et établissements agricoles et conchylicoles sur ces espaces naturels remarquables du littoral.

**(Circulaire 8956 du 10 10 89 JCP 90 p 12 donne la liste des ouvrages et travaux soumis à enquête)**

La loi impose:

-la prise en compte obligatoire de l'environnement, de l'économie littorale et du tourisme( L 146 2 à L 146 6)

-Une urbanisation en continuité ou en hameaux intégrés à l'environnement (L 146 4 III)

-En l'absence d'un schéma spécifique, pas d'extension de zone U sans autorisation du préfet.

-interdiction de construire dans la bande des 100 m hors de l’urbanisé au sens réel

-Réglementation de l'implantation des routes (L 146 7)

-Le SAUM et le SMVM ont valeur de prescription particulière

-La servitude littorale est imposée depuis la loi du 31 12 76 L 160 6 s

**Une loi qui est mal comprise et mal lue**

**( argumentation Carnac, voir décision CAA)**

Une loi atténuée par des dispositions successives ( Bâtiments d’élevages dans les EN proches (LOA 99), **aménagement des plages**… )

**Il est inséré, après l'article L.  146-6 du code de l'urbanisme, un article L.  146-6-1 ainsi rédigé** :   
**" *Art. L.  146-6-1.***- *Afin de réduire les conséquences sur une plage et les espaces naturels qui lui sont proches de nuisances ou de dégradations sur ces espaces, liées à la présence d'équipements ou de constructions réalisés avant l'entrée en vigueur de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 précitée, une commune ou, le cas échéant, un établissement public de coopération intercommunale compétent peut établir un schéma d'aménagement.   
" Ce schéma est approuvé, après enquête publique, par décret en Conseil d'Etat, après avis de la commission des sites.   
" Afin de réduire les nuisances ou dégradations mentionnées au premier alinéa et d'améliorer les conditions d'accès au domaine public maritime, il peut, à titre dérogatoire, autoriser le maintien ou la reconstruction d'une partie des équipements ou constructions existants à l'intérieur de la bande des cent mètres définie par le III de l'article L.  146-4, dès lors que ceux-ci sont de nature à permettre de concilier les objectifs de préservation de l'environnement et d'organisation de la fréquentation touristique.   
" Les conditions d'application du présent article sont déterminées par décret en Conseil d'Etat. "*

Pendant ce temps L 146-6 mal compris par l’administration empêche celle-ci de gérer les sites les plus dégradés.

**Les zones de bruit des aérodromes L 147-1 et s.**

Principe de plan d'exposition au bruit en trois zones ABC qui bloque toute extension ou densification urbaine.

**CE 21 7 89Cmm de Villeneuve St Georges AJDA 90 p 72 Auby**

**CE 3/8 SSR 7 juillet 2000 Secrétaire d’Etat au logement req. 200.949 Mlle Hédary cl Laurent Touvet BJDU/2000** Le PEB est un DU par application des trois critères de l’avis contentieux du CE de janvier 1997 :

* Le document doit être élaboré à l’initiative d’une collectivité publique
* il doit avoir pour objet de déterminer les prévisions et règles touchant à l’affectation et utilisation du sol.
* Il doit être opposables aux personnes publiques et privées

**I** « Aux voisinages des aérodromes, les conditions d’utilisation des sols exposés aux nuisances dues au bruit des aéronefs sont fixées par le présent chapitre. (loi du 11 juillet 1985 n°85 696 et Loi du 12 juillet 1999 n°99 588) dont les dispositions complètent les règles générales instituées en application de l’article L 111-1 ( RNU) »

**II Ancienne rédaction** :« Le plan d’exposition au bruit est annexé au plan d’occupation des sols, dont les dispositions doivent être compatibles avec les prescriptions définies à l’article L 147-5 .

**Nouvelle rédaction de l’alinea II**: Les SCT, SS, PLU, PSMV et CC doivent être compatibles avec ces dispositions.

**§ 2- Les documents d’aménagement et d’urbanisme régionaux conduits par l’Etat**

**A – L’inscription de ces documents régionaux dans la politique globale d’aménagement du territoire**

* L’aménagement du territoire comprend à la fois des schémas d’aménagement qui relèvent de la planification et des documents d’urbanisme.

Dans les premiers l’Etat affirme sa politique d’aménagement du territoire, dans les seconds il l’inscrit territorialement sur des secteurs géographiques jugés d’importance nationale.

Si les deux sortes de documents ne relèvent pas toujours de la même administration il n’empêche qu’ils sont normalement cohérents.

Mais on peut constater deux choses :

* la difficulté pour l’Etat, de plus en plus, à définir et à se tenir à une politique d’aménagement du territoire national ;
* la régionalisation de plus en plus poussée de la planification et de l’aménagement qui ont tendance désormais à se confondre dans des schémas régionaux uniques.
* La loi de 1995 revue par la loi Voynet de 1999 : de l’idée de SNADDT et de Schémas Interrégionaux d’aménagement du territoire accompagnés de schémas sectoriels d’équipement on passe en 1999 à la notion de Schémas de services collectifs.

**Voir site de la DATAR.**

Abandon probable de la notion de SNADT et de SIADDT au profit de l’expérimentation régionale. Affaire à suivre.

- Les SSC sont une forme originale de planification qui a obligé à revoir le contenu des documents régionaux comme les DTA.

Loi Voynet de 99 corrigeant la loi Pasqua du 4 février 1995. Passer d’une politique de l’offre d’équipement à une politique de réponse aux besoins en services collectifs.

9 SSC dans une perspective à 20 ans:

* enseignement supérieur et recherche
* culture
* santé
* information et communication
* transports de voyageurs,
* transports de marchandises
* énergie
* espaces naturels et ruraux
* sports.

Adoptés par décret après consultation des régions des CRADT et du CNADT sur la base de travaux préparatoires régionaux. Le SSC donne les orientation et localise les équipements.

Le SSC n’est qu’une annexe du décret qui les approuve ; (idem SDRIF et SAR).

Lors du débat le Parlement a souhaité que les SSC n’aient pas de caractère prescriptif ; c’est donc la portée d’un rapport annexe qui leur est attribué, en l’absence de texte contraire, si par exemple il y a obligation de compatibilité d’un document inférieur.

**( CE ass. 5 mars 99, M Rouquette et autres, n° 194658 RFA 1999 p.357 Cl. de Maugüé).**

Seule la procédure du PIG pourra obliger le DU local à respecter un projet d’aménagement inscrit au SSC.

Mais certains documents de planification sectorielle (transports régionaux) doivent être compatibles avec le SSC correspondant ( Loi 25 juin 99 art 44).

**EXEMPLE DU SSC ENR**

**B – Les principaux documents régionaux à valeur de documents d’urbanisme dont l’Etat a l’initiative.**

### Les DTA peuvent fixer les orientations fondamentales de l’Etat en matière d’aménagement et d’équilibre de développement

**DTA LOIRE**

**Les DTA L 111-1-1**

Bibliographie: JH Driard La mauvaise application d’une bonne idée: les DTA Construction Urbanisme, éditions du JC juin 99 p 5

Biblio JB Auby Réflexion sur les caractères de la règle d’urbanisme Revue de droit immobilier janvier 95 p 39.

Décret 98 913 du 12 octobre 1998. Il n’y a encore que des documents expérimentaux.

La loi Voynet du 11 mai 99 ne les aborde qu’à la marge.

Ces DTA devaient, dans l’esprit du Législateur assurer l’interface entre les lois générales et les documents locaux. De la même façon que le SDRIF comme nous le verrons tout à l’heure.

La DTA prend en compte les 9 schémas de service ( à la place du SNADT) et précise l’application des dispositions particulières aux zones de montagne et littorales.

Les SCOT et PLU et Cartes communales sont ensuite hiérarchiquement compatibles.

* Le contenu des DTA

Elles prennent en compte les orientations générales du schéma national mentionné à l’article 2 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire » (loi Pasqua)

« Ces projets sont soumis à enquête publique dans des conditions prévues par décret. » ;  
5° Les cinquième et sixième alinéas sont ainsi rédigés :  
« Les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur doivent être compatibles avec les directives territoriales d'aménagement et avec les prescriptions particulières prévues par le III de l'article L. 145-7. En l'absence de ces documents, ils doivent être compatibles avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral des articles L. 145-1 et suivants et L. 146-1 et suivants.  
« Les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu doivent être compatibles avec les orientations des schémas de cohérence territoriale et des schémas de secteur. En l'absence de ces schémas, ils doivent être compatibles avec les directives territoriales d'aménagement et avec les prescriptions particulières prévues par le III de l'article L. 145-7. En l'absence de ces documents, ils doivent être compatibles avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral des articles L. 145-1 et suivants et L. 146-1 et suivants. »

**Elaboration associée mais à initiative de l’Etat.** Pas de moyens juridiques contre

Rien sur la forme concrète des documents La petite échelle laissera une grande marge aux documents locaux sauf peut être sur le 3eme point.

La DTA ne peut modifier la loi ni ses principes. Mais approuvée par décret en CE. Selon le CC on pourra toujours invoquer l’exception d’illégalité contre une DTA **94 358 DC 26 1 95 JO 1 2 95 p 1706**.

**SMVM**: art 57 loi du 3 janvier 1983 revu art 5 loi Barnier ;

**JM Becet, Le droit de l’urbanisme littoral, DIDACT Droit, PUR, nov. 2002.**

Art 57 loi 7 janvier 83 modifié par article 18 Loi littoral. Le SMVM= document unique d’aménagement global et intégré du littoral à vocation maritime qui répartie les activités par un zonage fondé sur la qualité du milieu marin ;

L’Etat propriétaire du DPM et en charge de l’intérêt national maritime ne pouvait être que le chef de file ;

Un seul schéma approuvé : étang de Thau D 20 4 95 ( + valeur de SMVMdu schéma de Corse et SAR ROM). Pb des contraintes imposées aux CT depuis la mer.

Un critère physique qui impose un périmètre d’étude qui n’est pas le périmètre final et ne devrait pas s’aligner sur les limites administratives. Critère finaliste qui pose le problème de délimitation du secteur terrestre lié à l’espace maritime.

Un critère économique qui contraint à considérer une unité littorale où les activités sont dans une situation de coexistence difficile et où l’objectif d’amélioration de la qualité de l’eau justifie le schéma ;

Un document concerté conduit par le préfet de département (et non pas le PM). Les préfets vont bien au-delà de la procédure d’information et d’avis ( utilisation du SIG comme outil de discussion dans le bassin d’Arcachon)

Mais les élus ressentent mal le SMVM comme une contrainte de plus après la loi littoral et habitat 2000 ( Morbihan : définition étroite de la frange terrestre). Pb de méthode.

Un rapport+documents graphiques+ annexes obligatoires ; c’est le paramètre de la qualité de l’eau qui détermine la compatibilité entre les activités. Caractère prospectif du zonage et des recommandations.

**Valeur juridique**.

Les SAUM pouvait avoir valeur de directive particulière d’aménagement national.

L’article 57 loi de 1983 modifié par 5 de LOADT du 4 2 95 **donne au SMVM les effets d’une DTA** . Ils sont donc intermédiaires entre la loi littoral et les SCOT et PLU. Donc selon L 111-1-1 comme les DTA, lorsqu’ils applique la loi littoral ils s’opposent directement aux tiers. ( En ce sens à propos du schéma de Corse valant SMVM, **CAA Marseille 18 3 99 METL/ SCI Vetricella BJDU 3/99 page 230 Ch. Phémolant**).

Confirmé par **CE 29 6 2001 SCI Vetricella BJDU 5/ 2001 P. 317 cl. S. Austry**

**CE 7 juillet 97 Mme Madaule. CE 7 juillet 97 Association de sauvegarde de l’étang des Mouettes BJDU 5/97 p. 315 Mais ce n’est valable que pour l’application de L 146-6.**

**Les SMVM sont des documents d’urbanisme.** Idée du Rapport d’exécution entre DU ( ici la frange littorale est déterminée par le document marin qui s’impose au SCOT ou au PLU qui sont dans le rapport d’exécution ( concept proposé par L Prieur et repris par JMB)) . C’est donc le rapport de compatibilité qui s’établit.

Opposabilité différée ( L 123-1 ) de trois ans ; Même logique de subordination des schémas de gestion des eaux ;

**Loïc Prieur, droit et littoral, recherche sur un système juridique Thèse UBO 2001.**

**SMVM**

**Le schéma directeur de la Région Ile de France L 141 1**

**CE 25 7 85 Cmme de Maison Laffitte p 805 RFDA 86 n2**

Le schéma est régi par le seul article R 141-2. C'est une compétence de l'Etat. On ne peut donc lui appliquer les articles applicables aux autres schémas directeurs notamment r 122 15 c) et R 111 15.

-Le SDRIF a un champ géographique déterminé par la loi ( L 141 1)

-son élaboration fait l'objet d'une procédure spécifique conduite par le DRE et le PR.

-son approbation demeure une compétence d'Etat.

-il a les mêmes effets que les prescriptions nationales et particulières de l'art L 111 1 1

Sa portée: Document prospectif à long terme il exclut toute rigidité. Il permet au Préfet de demander la modification d'un PLU ou SCOT. Mais si le SDRIF n'est pas opposable au permis de construire, hors PLU il doit inspirer la décision.

**Les Opérations d’Intérêt national (OIN) L 121-2**

( Voir Jacquot, n° 112 ou Dalloz Action urbanisme par Jegouzo). Liste des OIN fixée par D en CE au R 490-5 : agglos nouvelles, La Défense, Industrialo-portuaire, Fos/mer, Nanterre.

**§3 Les documents d’aménagement et d’urbanisme régionaux conduits par les collectivités locales**

Les SRADDT et Schémas interrégionaux

(Jacquot n°116) En // avec le CPER. Mais échec sauf Corse et ROM (loi de 1985).

### L’élaboration de la charte du PNR

**Loi paysage de 1983= opposabilité des chartes de PNR aux documents d’urbanisme.**

**L 333-1**

La première phrase du troisième alinéa de l'article L.  244-1 du code rural est ainsi rédigée :   
" La charte constitutive est élaborée par la région avec l'accord de l'ensemble des collectivités territoriales concernées, en concertation avec les partenaires intéressés, avant d'être soumise à l'enquête publique. "

« La charte détermine sur le territoire du parc les orientations de mise en valeur et de développement et les mesures permettant de les mettre en œuvre », dans un dossier comprenant : un rapport, un plan et des annexes.

**Article** L.  244-I et s. du code rural est complété

Chartes de pays

* du contrat à la reconnaissance institutionnelle ( Lois LOADDT Pasqua et Voynet) d’une territoire à cohérence géographique, historique, culturelle économique et sociale sur lequel un projet de développement a été conçu et mis en œuvre à l’initiative des communes et de leurs groupements.
* - périmètre d’étude et périmètre définitif
* création d’un conseil de développement
* Charte de pays
* Contrat de pays
* La charte de pays est l’élément fondamental : (art 22 loi de 1995) Décret 19 9 00)

Contenu : rapport diagnostic, orientations du développement sur 10 ans, document graphique les traduisant.

« art 22 al 13 : lorsqu’un pays comprend des territoires soumis à une forte pression urbaine et n’est pas situé en tout ou partie dans un périmètre de SCOT, les communes peuvent ( L122-1) décider que la charte comprendra des dispositions d’urbanisme en vue de préserver et requalifier le patrimoine naturel, paysage, et culturel et conforter les espaces agricoles et forestiers. Donc enquête publique sur la charte, compatibilité des PLU. Si SCOT, celui-ci remplace les dispositions de la Charte.

## 

#### Schéma de mise en valeur de la Corse L 144-1

Schémas d’aménagement des régions d’ourtre-mer

( CF. Jacquot n°104)

Projets d’agglomération

Art 23 loi de 1995 : Projets d’agglo références du Contrat d’agglo mais sans les effets d’un SCOT.

### Sous-section 2- Les SCOT

### SCOT PROCEDURE

**I Définition et caractères généraux**

Selon le Conseiller d’Etat JC Bonichot, le SCT est un « outil majeur de pilotage de l’agglomération et de son pourtour ».

* une politique de redensification urbaine
* une politique d’équilibre entre la ville et son agglomération
* un document d’harmonisation des différentes politiques publiques
* un document précis pour la protection du patrimoine
* un document sans carte générale de destination des sols ni configuration particulière (pls SCT dans une agglo.)
* Lieu de débat permanent, le SCT est institutionnalisé car le fait d’un EP

**Le SCT** L 122-1:

Son périmètre est à l’initiative des communes et de leurs groupements et territoire de cohérence de politiques publiques(compétence liée du préfet) – Association élargie, concertation avec les citoyens, débat sur le projet – Un schéma institutionnalisé dont la gestion est organisée par l’EPCI (règle des dix ans).

Non plus des super POS confédéraux mais des guides fédérateurs des politiques immobilières et d’urbanisme.

Son contenu applique un PADD élaboré à partir d’un diagnostic. Le projet doit faire l’objet d’un débat de l’assemblée de l’EPCI 4 mois avant l’examen du SCT ( L 122-8).

Il fixe :

* les orientations générales de l’organisation de l’espace
* Les grands équilibres entre les espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux
* Les espaces et sites naturels ou urbains à protéger qu’il localise et délimite.

Il peut définir les projets d’équipement et de service de même que subordonner l’ouverture à l’urbanisation de zones naturelles à une desserte de transports collectifs ; mais ce n’est pas obligatoire.

**III La procédure d’élaboration (JACQUOT page 152 à 161 ) Effets juridiques page 169.**

1. Schéma simplifié
2. La comparaison SD SCOT

* Tableau procédure SD
* Tableau procédure Scot
* Tableau JPMartel
* Tableau des dispositions transitoires (circulaire p 8)

**III- Comparativement aux anciens schémas, le SCT a une portée nouvelle et un autre contenu.**

**A) Une portée nouvelle.**

Instruments de planification stratégique qui ne peuvent plus déterminer le droit des sols, les SCT commandent les conditions de développement des agglomérations ( a), fédèrent les différentes politiques de la ville et de l' aménagement du territoire ( b) et déterminent les conditions de protection des sites et espaces naturels ( c) et le cas échéant définissent des priorités dans le développement de l' urbanisation(d).

1. **Les conditions de développement de l’agglomération.**
2. **La loi "SRU" fait remonter au niveau du SCT l'application de la règle de la constructibilité limitée et en renforce les exigences-**

Selon l'article L- 122-2 : règle des 15 km. Elle s'applique à partir du 1er janvier 2002. Les nouveaux élus issus des élections de mars prochain auront donc comme une de leurs tâches prioritaires, à l'appliquer -

Circulaire du 18 01 2001 annexe p 7 : 15 km à partir de la limite extérieure de la partie agglomérée des unités urbaines d eplus de 15000 habitants et non pas de la limite extérieure des communes.

Cette règle rigoureuse fait toutefois l’objet de trois catégories d' aménagements \*

1° Le préfet peut exclure une commune de son application, dès lors qu' il constate, dans les conditions précisées par. Le cinquième alinéa de l'article L. 122-2, une "rupture géographique" due à des circonstances naturelles et notamment au relief.

2° En deuxième lieu, il peut donner son accord à une extension limitée de l'urbanisation (deuxième alinéa de l'article L. 122-2).

3° Enfin, il peut être dérogé au principe avec l'accord de l'établissement public, dès qu'un périmètre de SCT a été arrêté (troisième alinéa de l'article L. 122-2). Pour le reste, la loi laisse aux communes intéressées une grande liberté de manœuvre et il faut se garder d'idées préconçues -

- Rien n' impose d’abord qu' il y ait un seul SCT pour l' agglomération et les communes situées dans sa périphérie - Ce qui compte avant tout, c'est la situation concrète,

- Par ailleurs, telle ou telle commune pourra se satisfaire au moins provisoirement de sa situation et ne pas juger nécessaire de se trouver incluse dans l’aire d' un schéma.

- La loi n'a pas modifie l'actuel article L. 111-1-2 du code dont la portée est différente.

**a bis :** L’article L 122-2 est modifié par le projet de loi voté à l’AN le 28 janvier et revenu devant les sénateurs le 13 février.

* la limite de l’application des 15 km est remontée à une agglo de 50000 hab ;
* la dérogation ne peut être refusée par le préfet que si les inconvénients éventuels de l’urbanisation envisagée sur l’urbanisation des communes voisines, sur l’environnement ou sur les activités agricoles sont excessifs au regard de l’intérêt que représente pour la commune la modification ou la révision du plan.

1. **La fédéralisation des projets : voir L 112-1 alinea 4 à 9**
2. **Protection du patrimoine et des espaces naturels L 122-1.**

Exemple de la coupure verte de St Nazaire (Atelier en cours)

Le texte :

* L’environnement dans les objectifs du diagnostic
* Le PADD est une démarche environnementale fondée sur le développement durable
* Les orientations générales comprennent les équilibres entre U, N Agricole et les incidences sur l’environnement
* Définition des objectifs : protection des paysages, prévention des risques, mise en valeur des entrées de villes
* Définition des protections :espaces et sites naturels ou urbains à protéger localisés ou délimités.

1. **La définition de priorités dans le développement de l’urbanisation**

**Les SCT peuvent définir des priorités dans le développement de l' urbanisation** : ils peuvent subordonner l' ouverture à l' urbanisation et les extensions urbaines à la création de desserte en transports collectifs et la priorité aux terrains situés en zone urbaine et déjà desservis .

Voir article de Julien AURAN in document journée SRU. =

* Une philosophie limiter l’urbanisation ( 200 ha /an soit X3 depuis 30 ans pour popul X2)
* Risque de report de l’urba en linéaire à l’extérieur du périph et au-delà.
* Importance du territoire naturel et agricole
* Gérer les échelles de temps et de territoire : l’espace est une denrée rare et peu non renouvelable.

Donc une orientation : densifier le centre (Ile de Nantes) / contenir l’étalement par la mise en valeur agro-naturelle. (l’espace naturel comme no man’s land !)

Notion de territoire pertinent = aire urbaine INSEE = habitat + transport.

CUN = 82 communes, 7110000 h, 27 c de plus entre 90et 99. La règle des 15 km = 150 communes + DTA estuaire + métropole Nantes St Nazaire.

Enjeu de la définition des périmètres. Article de Dormois sur les SCT littoraux.

Croissance démog. + croissance du parc de logements. Recomposition de l’usage du sol. Intercommunalité fondée sur le tourisme.

La bande des 15 km définit un espace qui n’est pas en cohérence avec son fonctionnement.

* quelle segmentation du SCOT sur le littoral du département
* Quelle logique littorale lorsqu’une agglo influence cette zone ? ( Cf La Rochelle)

**B) Un contenu renouvelé.**

Décret de mars 2001 pour le contenu, notamment sur la partie "diagnostic" (le terme est employé au premier alinéa de l' article L. 122-1) de leurs dispositions impératives -

Mais un certain nombre d' orientations peuvent se déduire de la seule lecture de la loi.

Le SCOT détermine les conditions pour atteindre les objectifs des articles L 110 et L 121-1. (Obligation de compatibilité selon le CC).

Compatibilité avec les DTA les schémas ayant les mêmes effets, les dispositions d’urbanisme des lois montagnes et littoral, les chartes des PNR et les directives paysagères.

Ce ne seront plus essentiel1ement de plans

La carte de destination générale des sols disparaît et le document se présentera beaucoup plus comme un document d' objectif.

La loi va donc redonner tout son sens au rapport de compatibilité dont les conditions d'examen, notamment par le juge se situeront dans une perspective nouvelle.

Les SCT doivent exposer un diagnostic, présenter un projet d' aménagement et de développement, fixer des orientations, déterminer des équilibres, définir des objectifs déterminer des sites et espaces à protéger enfin définir le cas échéant des grands équipements et les conditions de l' ouverture à l’urbanisation –

Ces différents constats mesures et prescriptions n'ont ni les mêmes fonctions ni la même portée. Ils devront donc soigneusement être distingués et les documents gagneront évidemment a être rédigés dans un souci didactique.

Commentaire du contenu : Voir Jacquot page 150

Présentation : Un rapport de présentation , un document d’orientation (seul opposable) assorti de documents graphiques.

**C) Le renouvellement des questions posées par la JP.**

**Le diagnostic et le projet : effets d’une obligation incontournable pour l’Etat et les collectivités locales**

# 1 – Portée du projet pour les politiques locales

**Financement des documents d’urbanisme L 121-7.**

Les dépenses sont désormais inscrites en section d’investissement. La compensation des dépenses par l’Etat est maintenue. On augmente la DGF pour l’année 2001.

* **le projet et le diagnostic** préalable au document d’urbanisme ( L 122-1, L 123-1)

Le Document d’urbanisme : SCT ou PLU contient le diagnostic et le projet mais les trois éléments ne sont pas confondus. Le PLU est un document opérationnel qui se confond avec le projet d’aménagement et de développement : caractérisation des espaces, identification des fonctionnalités urbaines, projection d’opérations d’aménagement.

# 2 – Obligation de l’Etat de passer du seul contrôle à la collaboration sur les politiques publiques

Pièce importante du diagnostic, **le porté à connaissance** par le préfet est modifié. Les deux assemblés ont été d’accord pour que, désormais, *« tout retard ou omission dans la transmission desdites informations est sans effet sur les procédures engagées par les communes ou leurs groupements* ». ce qui interdit au préfet les portés à connaissance tardifs. Cette rédaction est le fruit d’une négociation car le Sénat voulait que la responsabilité de l'Etat soit engagée sur ce porté à connaissance. Le préfet reste le garant de l’application des lois et de la prise en considération des projets d’intérêt général mais il ne peut plus se dispenser d’une participation active à l’élaboration associée du document d’urbanisme. Dans le même ordre d’idées, il est contraint à la transparence car : " *Le représentant de l'Etat dans le département fournit notamment les études techniques dont dispose l'Etat en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement* ».

Les portés à connaissance sont seulement mis à la disposition du public et peuvent être annexés au dossier d’enquête publique. Les informations qui ne seraient pas mentionnées ne s’opposeraient pas aux tiers sauf à les rétablir par une procédure particulière, par exemple une enquête publique spécifique pour des projets d’intérêt général.

* la compatibilité PLU/SCOT autres documents ne pourra s’apprécier sur les mêmes bases. Du fait de la disparition des zonages ( L 122-16)
* La question de la portée juridique du PADD par rapport à celle du rapport de présentation ( un acte réglementaire opposable selon la circulaire et selon Baffert).

La question de la limitation dans le temps du schéma est enfin réglée (10 a ns L 122-14)

### Cas particulier du SCOT montagnard.

SCOT MONTAGNARD **Article 202**

L’article L 145-4 du code de l'urbanisme Le périmètre du SCOT ou du schéma de secteur tient compte de la communauté d’intérêts économiques et sociaux à l’échelle d’une vallée, d’un pays, d’un massif local ou d’une entité géographique constituant une unité d’aménagement cohérent. Le périmètre est arrêté par le représentant de l’Etat dans les conditions définies au point III de l’article L 1 122-3 :

«Le périmètre est arrêté par le préfet, et après avis de l'organe délibérant du ou des départements concernés, qui sera

réputé positif s'il n'a pas été formulé dans un délai de deux mois sur proposition, selon les cas, des conseils municipaux

ou de l'organe délibérant du ou des établissements publics de coopération intercommunale compétents, à la majorité des deux tiers au moins des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou la majorité de la moitié au moins des communes intéressées représentant les deux tiers de la population totale. Si des communes ne sont pas membres d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de schéma de cohérence territoriale, la majorité dans chaque cas doit comprendre au moins un tiers d'entre elles. Pour le calcul de la majorité, les établissements publics de coopération intercommunale comptent pour autant de communes qu'ils comprennent de communes membres ».

« Art. L. 122-8. - Un débat a lieu au sein de l'organe délibérant de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement mentionné à l'article L. 122-1, au plus tard quatre mois avant l'examen du projet de schéma. Dans le cas d'une révision, ce débat peut avoir lieu lors de la mise en révision du schéma.  
« Le projet de schéma est arrêté par délibération de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 puis transmis pour avis aux communes et aux groupements de communes membres de l'établissement public, aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale voisins compétents en matière d'urbanisme, au préfet, à la région, au département et aux organismes mentionnés à l'article L. 121-4 ainsi qu'à la commission spécialisée du comité de massif lorsque le projet comporte des dispositions relatives à la création d'une ou plusieurs unités touristiques nouvelles définies à l'article L. 145-9. Ces avis sont réputés favorables s'ils n'interviennent pas dans un délai de trois mois après transmission du projet de schéma.  
« Les associations mentionnées à l'article L. 121-5 sont consultées, à leur demande, sur le projet de schéma.  
Lorsqu’un projet d’unité touristique nouvelle concerne un territoire couvert par un SCOT ou un schéma de secteur approuvé et que ce schéma n’en prévoit pas la création, le représentant de l’Etat dans le département peut, à la demande de la commune ou du groupement de commune concerné et après avis de la commission spécialisée du comité de massif, demander la modification du schéma.

**Le cas particulier du PLH et du PDU**

**LE PLH**

### Le Conseil Municipal doit fixer un objectif de réalisation de logements locatifs sociaux égal à la différence nécessaire au calcul du prélèvement. Le PLH fixe les objectifs de réalisation de logements locatifs sociaux de la commune concernée par la coopération intercommunale définit par la Loi du 12/07/1999.

**« Art. L. 302-8. - Le conseil municipal définit un objectif de réalisation de logements locatifs sociaux qui ne peut être inférieur au nombre de logements locatifs sociaux nécessaires pour atteindre 20 % du total des résidences principales.  
 « Toutefois, lorsqu'une commune appartient à une communauté urbaine, une communauté d'agglomération, une communauté d'agglomération nouvelle, une communauté de communes ou à un syndicat d'agglomération nouvelle compétents en matière de programme local de l'habitat, celui-ci fixe, de façon à favoriser la mixité sociale en assurant entre les communes une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, l'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux sur le territoire de la commune de manière à accroître la part de ces logements par rapport au nombre de résidences principales. L'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux pour l'ensemble des communes de la communauté ne peut être inférieur au nombre total de logements locatifs sociaux dont la réalisation serait nécessaire, dans les communes soumises au prélèvement prévu par le premier alinéa de l'article L. 302-7, pour atteindre 20 % du total des résidences principales de ces communes, chacune de ces dernières devant se rapprocher de l'objectif de 20 %.**

Les communes non soumises à ce prélèvement ne peuvent se voir imposer la construction de logements sociaux supplémentaires sans leur accord.

### Le PLH contribue pour 3 ans à la répartition et à la revalorisation de l’habitat locatif social, la commune doit prendre les dispositions pour l’application du dispositif s’il n’est pas opérationnel fin 2001

« Les programmes locaux de l'habitat précisent l'échéancier et les conditions de réalisation, ainsi que la répartition équilibrée de la taille, des logements sociaux soit par des constructions neuves, soit par l'acquisition de bâtiments existants, par période triennale. Ils définissent également un plan de revalorisation de l'habitat locatif social existant, de façon à préserver partout la mixité sociale sans créer de nouvelles ségrégations. A défaut de programme local de l'habitat approuvé avant le 31 décembre 2001, la commune prend, sur son territoire, les dispositions nécessaires pour permettre la réalisation du nombre de logements locatifs sociaux prévus au premier alinéa ci-dessus.  
 « L'accroissement net du nombre de logements locatifs sociaux prévu pour chaque période triennale ne peut être inférieur à 15 % de la différence entre le nombre de logements sociaux correspondant à l'objectif fixé au premier ou, le cas échéant, au deuxième alinéa et le nombre de logements sociaux sur le territoire de la commune. Ces chiffres sont réévalués à l'issue de chaque période triennale.

**LE PDU**

### Le PDU doit définir un partage modal équilibré de la voirie pour chacune des différentes catégories d'usagers

L'article 28 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs est ainsi modifié :  
1-Au premier alinéa, les mots : « schémas directeurs » sont remplacés par les mots : « schémas de cohérence territoriale »  
2- Dans l'avant-dernière phrase du premier alinéa, après les mots : « mesures d'aménagement et d'exploitation à mettre en oeuvre », sont insérés les mots : « afin de renforcer la cohésion sociale et urbaine » ;  
3- L'avant-dernière phrase du premier alinéa est complétée par les mots : « ainsi que le calendrier des décisions et réalisations » ;  
4- Il est inséré, après le premier alinéa, un alinéa ainsi rédigé :  
« Lorsqu'un schéma directeur ou un schéma de secteur a été approuvé avant la date d'entrée en vigueur de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, l'obligation de compatibilité prévue au premier alinéa ci-dessus n'est applicable qu'à compter de la première révision du schéma postérieure à cette date. »  
Le premier alinéa de l'article 28-3 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 précitée est complétée par une phrase ainsi rédigée :  
« Les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteur ainsi que les plans locaux d'urbanisme doivent être compatibles avec le plan.»

Article 96  
L'article 28-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 précitée est ainsi modifié :  
1- Les mots : « Les orientations du plan de déplacements urbains portent sur : » sont remplacés par les mots : « Les plans de déplacements urbains portent sur : » ;  
2- Avant le 1°, il est ajouté un 1° A ainsi rédigé :  
« 1°A. - 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 » ;  
3- Au 3°, après les mots : « voirie d'agglomération », sont insérés les mots : « y compris les infrastructures routières nationales et départementales, » ;  
4- Le 4° est ainsi rédigé :  
« 4- L'organisation du stationnement sur voirie et dans les parcs publics de stationnement, et notamment :

* les zones dans lesquelles la durée maximale de stationnement doit être réglementée,
* les zones de stationnement payant, les emplacements réservés aux personnes handicapées ou à mobilité réduite,
* la politique de tarification à établir, en relation avec la politique de l'usage de la voirie,en matière de stationnement sur voirie et en matière de parcs publics,
* la localisation des parcs de rabattement à proximité des gares ou aux entrées de villes,
* les modalités particulières de stationnement et d'arrêt des véhicules de transport public, des taxis et des véhicules de livraison de marchandises,
* les mesures spécifiques susceptibles d'être prises pour certaines catégories d'usagers, et tendant notamment à favoriser le stationnement des résidents » ;

5- Après les mots : « livraison des marchandises », la fin du 5° est ainsi rédigée : « tout en rationalisant les conditions d'approvisionnement de l'agglomération afin de maintenir les activités commerciales et artisanales. Il prévoit la mise en cohérence des horaires de livraison et des poids et dimensions des véhicules de livraison au sein du périmètre des transports urbains. Il prend en compte les besoins en surfaces nécessaires au bon fonctionnement des livraisons afin notamment de limiter la congestion des voies et aires de stationnement. Il propose une réponse adaptée à l'utilisation des infrastructures logistiques existantes, notamment celles situées sur les voies de pénétration autres que routières et précise la localisation des infrastructures à venir, dans une perspective d'offre multimodale » ;

6- Au 6°, après les mots : « collectivités publiques », sont insérés les mots ; « à établir un plan de mobilité et » ;

7- Il est ajouté un 7° ainsi rédigé :  
« 7- La mise en place d'une tarification et d'une billetique intégrées pour l'ensemble des déplacements, incluant sur option le stationnement en périphérie, favorisant l'utilisation des transports collectifs par les familles et les groupes. »

Article 98  
Après l'article 28-1 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 précitée, sont insérés les articles 28-1-1 et 28-1-2 ainsi rédigés :  
« Art. 28-1-1. - Les actes pris au titre du pouvoir de police du stationnement ainsi que les actes relatifs à la gestion du domaine public routier doivent être rendus compatibles avec les dispositions prévues au 4° de l'article 28-1 dans les délais prévus par le plan de déplacements urbains.  
« Art. 28-1-2. - Le plan de déplacements urbains délimite les périmètres à l'intérieur desquels les conditions de desserte par les transports publics réguliers permettent de réduire ou de supprimer les obligations imposées par les plans locaux d'urbanisme et les plans de sauvegarde et de mise en valeur en matière de réalisation d'aires de stationnement, notamment lors de la construction d'immeubles de bureaux, ou à l'intérieur desquels les documents d'urbanisme fixent un nombre maximum d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments à usage autre que d'habitation.

Il précise, en fonction notamment de la desserte en transports publics réguliers et, le cas échéant, en tenant compte de la destination des bâtiments, les limites des obligations imposées par :

* -les plans locaux d'urbanisme
* -les plans de sauvegarde et de mise en valeur en matière de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés et les minima des obligations de stationnement pour les véhicules non motorisés. »

Article 99  
Dans la dernière phrase du deuxième alinéa de l'article 28-2 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 précitée, après les mots : « est ensuite soumis », sont insérés les mots : « par l'autorité organisatrice de transport ».

Article 100  
Dans la première phrase de l'avant-dernier alinéa de l'article 28-2 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 précitée, les mots : « procède à » sont remplacés par les mots : « peut engager ou poursuivre ».

Article 101  
Après l'article 28-2 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 précitée, il est inséré un article 28-2-1 ainsi rédigé :  
« Art. 28-2-1. - La compétence de l'établissement public mentionné à l'article L. 122-4 du code de l'urbanisme peut, s'il y a lieu, dans les conditions prévues par le code général des collectivités territoriales, être élargie à l'élaboration d'un plan de déplacements urbains couvrant l'ensemble du périmètre de la compétence de cet établissement public, sous réserve que ce périmètre inclue la totalité du ou des périmètres de transport urbain qu'il recoupe.  
« Lorsque le plan de déplacements urbains est élaboré par l'établissement public mentionné à l'article L. 122-4 du code de l'urbanisme :  
 «les autorités compétentes en matière de transport urbain de même que les départements et les régions, en tant qu'autorités organisatrices de transport ou en tant que gestionnaires d'un réseau routier, sont associés à cette élaboration et le projet de plan leur est soumis pour avis dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 28-2 ;  
« - les mesures d'aménagement et d'exploitation mentionnées à l'avant-dernière phrase du premier alinéa de l'article 28 sont adoptées en accord avec les autorités compétentes pour l'organisation des transports et mises en oeuvre par elles ;  
« - le plan approuvé se substitue le cas échéant aux plans de déplacements urbains antérieurs. »

Article 104  
Au II de l'article 7 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 précitée, après les mots : « organisent les transports publics réguliers de personnes », sont insérés les mots : « et peuvent organiser des services de transports à la demande ».

### les autres implications législatives

Article 95  
Dans le premier alinéa de l'article 52 de la loi n° **75-534 du 30 juin 1975** d'orientation en faveur des personnes handicapées, après les mots : « des véhicules individuels », sont insérés les mots : « ainsi que leur stationnement ».

Article 97  
Après le troisième alinéa de l'article 28 de la loi no **73-1193 du 27 décembre 1973** d'orientation du commerce et de l'artisanat, sont insérés trois alinéas ainsi rédigés :  
« - l'impact global du projet sur les flux de voitures particulières et de véhicules de livraison ;  
« - la qualité de la desserte en transport public ou avec des modes alternatifs ;  
« - les capacités d'accueil pour le chargement et le déchargement des marchandises ; ».

Article 105  
L'article L. 2333-68 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée :  
« Le versement (transports)est également affecté au financement des opérations visant à améliorer l'inter modalité transports en commun-vélo.»

Article 108  
Il est inséré, dans le chapitre III du titre III du livre III de la deuxième partie **du code général des collectivités territoriales**, une section 12 intitulée : « Stationnement payant à durée limitée sur voirie », comprenant un article L. 2333-87 ainsi rédigé :  
« Art. L. 2333-87. - Sans préjudice de l'application de l'article L. 2512-14, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte compétents pour l'organisation des transports urbains, lorsqu'il y est autorisé par ses statuts, peut établir sur des voies qu'il détermine une redevance de stationnement, compatible avec les dispositions du plan de déplacements urbains s'il existe. Dans le cas où le domaine public concerné relève d'une autre collectivité, l'avis conforme de cette dernière est requis hors agglomération.  
« La délibération établit les tarifs applicables à chaque zone de stationnement payant.  
« Le tarif peut être modulé en fonction de la durée du stationnement. Il peut prévoir également une tranche gratuite pour une durée déterminée. L'acte instituant la redevance peut prévoir une tarification spécifique pour certaines catégories d'usagers et notamment les résidents. »

Article 110  
La deuxième phrase du premier alinéa de l'article 28-2 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 précitée est ainsi rédigée :  
« Les services de l'Etat de même que les régions et les départements, au titre de leur qualité d'autorités organisatrices de transport et de gestionnaires d'un réseau routier, sont associés à son élaboration. »

### Le périmètre de transport urbain

Article 103  
I. - Dans la limite d'un délai de six mois, les plans de déplacements urbains en cours d'élaboration à la date de publication de la présente loi peuvent être achevés et approuvés conformément aux dispositions antérieurement applicables. Toutefois, les modifications introduites par l'article 100 s'appliquent dès le 30 juin 2000.  
II. - Après l'avant-dernier alinéa de l'article 28-2 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 précitée, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :  
« Dans les périmètres de transports urbains concernés par l'obligation d'élaboration d'un plan de déplacements urbains prévue **à l'article 28**, le plan de déplacements urbains est mis en conformité avec les dispositions de la loi no 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains dans un délai de trois ans à compter de la publication de cette loi. A défaut, le représentant de l'Etat dans le département peut engager ou poursuivre les procédures nécessaires à cette mise en conformité. Le plan est alors approuvé par le représentant de l'Etat dans le département après délibération de l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains. La délibération est réputée prise si elle n'intervient pas dans un délai de trois mois après transmission du projet. »

III. - Après l'article 28-2 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 précitée, il est inséré un article 28-2-2 ainsi rédigé :  
« Art. 28-2-2. - En cas d'extension d'un périmètre de transports urbains.  
« - le plan de déplacements urbains approuvé continue de produire ses effets sur le périmètre antérieur ;  
« - l'élaboration du plan de déplacements urbains dont le projet a été arrêté peut être conduite à son terme sur le périmètre antérieur par l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains.  
« En cas de modification d'un périmètre de transports urbains concerné par l'obligation d'élaboration d'un plan de déplacements urbains prévue à l'article 28, l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains est tenue d'élaborer un plan de déplacements urbains dans un délai de trois ans à compter de cette modification. A défaut, le représentant de l'Etat dans le département peut engager ou poursuivre les procédures nécessaires à cette élaboration dans les conditions prévues à l'article 28-2. »

**Section 3 Les documents d’urbanisme à l’échelle de la commune et de la ville : PLU, Carte communale, Secteurs sauvegardés et gestion des abords.**

**§1 Les nouveaux documents d’urbanisme**

## A- Le PLU

**Un nouveau document d’urbanisme en rupture avec le POS**

1er juillet 2002 15 530 POS opposables. (3 fois plus qu’en 83)

Fragilité du droit des sols ordinaires devant les opérations exceptionnelles à régime dérogatoires (OIN, ZAC..).

Régime transitoire L 123-19 (devrait être terminée)

Le POS traitait du foncier et pas de l’immobilier, ne traitait pas des espaces publics et favorisait la dédensification.

Homogénéité du territoire

Diagnostic et PADD Dimension normative du PADD ?

Le PADD doit : L 123-1

-caractériser les îlots etc..

-prévoir les opérations d’aménagement et actions.

L’indépendance des législations ne devrait pas résister ou alors le PADD sera vide.

Retouches de L 123-1 :

* distinction ternaire des zonages
* fin de la spécialisation des zonages ( mixité ; caractère facultatif des prescriptions)
* affaiblissement des règles bloquant la densification (PLD, COS, L 111-5 qui disparaît)
* les trois servitudes opérationnelles de L 123-2
* la SHON par îlot de L 123-3

1. **Contenu du PLU ( jacquot p 172)**

Le PLU doit fixer les règles générales d’utilisation du sol mais tous les outils fixés aux items 1° à 13° du L. 123-1 demeurent facultatifs.

(L’item 3° a été déclaré inconstitutionnel :

3° Préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, à modifier ou à créer, y compris les rues ou sentiers piétonniers et les itinéraires cyclables, les voies et espaces réservés au transport public et délimiter les zones qui sont ou peuvent être aménagées en vue de la pratique du ski et les secteurs réservés aux remontées mécaniques en indiquant, le cas échéant, les équipements et aménagements susceptibles d'y être prévus)

De même les objectifs du projet que le PLU doit mettre en œuvre comportent :

* la préservation de l’environnement et la mise en valeur des paysages et des MH.
* Le renforcement de la qualité architecturale et paysagère
* La prévention des risques et la mise en valeur des entrées de villes.

### SCHEMA

1. **Le PLU dans la hiérarchie des normes**

* Normes supérieures : DTA, SCT + PLH, PDU, Chartes PNR
* Fin du PIG car on en venait à une subordination purement hiérarchique et automatique ( CE 20 juillet 1997 Les Verts Ile de France BJDU 4/97 p 244 cl Stahl AFDUH 1998 n°204 : notion de mise en conformité du plan au projet).
* Fin du respect obligatoire des servitudes d’utilité publique. Le PLU doit en informer et elles s’imposent aux autorisations individuelles. Quid de celles qui n’existent qu’intégrées au POS (PPR..ZPPAUP ?)
* Compatibilité limitée et la règle des trois ans : c’est long et pourquoi pas les DTA et les SR ?
* Opposabilité L 123-5 d’un document approuvé par EP.

1. **Les procédures d’élaboration sont allégées ( Jacquot p 202)**

* Suppression de l’application anticipée
* Suppression de l’interdiction d’abroger (on pourra abroger le PLU annulé par le juge)
* Concertation préalable
* Délibération sur le projet
* Association réglée par la loi (L 121-4)
* Consultations diverses
* Révision d’urgence : qu’est ce que l’urgence en urbanisme ? L 123-13 3°. Procédure compactée pour un projet présentant un caractère d’intérêt général.
* Interdiction de réduire, par la modification une protection agricole, forestière ou environnementale.

ZAC L 123-15 association des collectivités compétentes POUR LES ZAC, à la détermination des règles de ZAC par le PLU

## B- La carte communale

**Cartes communales L 124-1 et 2 :**

Elles respectent les principes énoncés au L 110 et L 121-1

Bien qu’elles ne soient possibles qu’en cas d’absence d’un PLU elles sont des documents d’urbanisme et sont soumises à enquête publique. Leur mode d’élaboration est celui des MARNU qu’elles sont chargées d’appliquer.

A titre d’information, les réformes introduites par le sénat ont été écartées du texte final : (la possibilité pour le maire de faire appel au CAUE ; celle de délimiter les hameaux en zone de montagne ; d’y appliquer les dérogations au principe de constructibilité limitée de L 111-1-4° dans les communes en perte démographique ; d’y associer les services du département ; de permettre au Conseil municipal de les approuver après enquête publique ou de décider que l’approbation sera conjointe avec le préfet)

# C- Secteurs sauvegardés et gestion des abords

1. Secteurs sauvegardés Loi du 4 8 62

Caractères :

* Une procédure de protection spécifique
* Un plan d’aménagement d’ensemble du secteur
* Un règlement et une dimension opérationnelle

Articles L 313-1 et suivants et R 313-1 et suivants.

Conditions de forme et de fonds de la création des secteurs sauvegardés

Intérêt du quartier concerné : L 313-1

Procédure lourde associant acteurs locaux et Commission nationale

des secteurs sauvegardés ( R 313-21)

La CNSS élabore la doctrine, examine les projets de décision ministérielle ou par décret en CE.

Effets du Secteur sauvegardé :

* révision du PLU
* sursis à statuer
* surveillance de l’ABF

Le problème particulier de la surveillance exercée par l’ABF.

* la période du pouvoir discrétionnaire complet sur toutes les procédures (PPSMV, SS, ZPPAUP, Abords)
* Loi du 28 février 1997 : procédure d’appel par le maire au Préfet de Région avec avis du CRPS.
* Loi Démocratie de proximité: appel par les particuliers. (Cf. Texte)

PPSMV

R 313-5 à R 313-10

Architecte désigné par le maire = projet

CLSS (2lus, etat, architecte, PQ)

Consultation administrative Etat ;

Observations des associations locales d’usagers agréées

Délib CM

CNSS

Publication par AP ou par AM : Opposable aux tiers.

Enquête publique

CLSS et modifications

Délibération CM

CNSS

AM ou décret en CE

Contenu : rapport de présentation , documents graphiques, règlements et annexe. Décidant du statut des immeubles

1. ZPPAUP
2. Entrées de villes

**Urbanisme Commecial**

**1. Introduction**

Au cours du temps, la demande des consommateurs s’est modifiée. De nouvelles formes de commerce sont apparues:

- en 1958 : Suma Grande Kléber à Strasbourg (1er supermarché en France)  
- en 1963 : Carrefour à Sainte Geneviève-des-bois (création du 1er hypermarché)  
- en 1969 : Parly II (1er centre commercial)

Entre 1968 et 1973, on assiste à une prolifération anarchique (désordre, confusion) de ces nouveaux types de commerces qui suscite la peur "des petits commerçants".

Ce phénomène donnera naissance à la définition d'un cadre juridique et de règles d'aménagement des villes : L'Urbanisme Commercial est né.

**2. Urbanisme commercial** : définition et enjeux

**2.1. Définition**

L'urbanisme commercial est la science de l'aménagement commercial des villes (ensemble des mesures administratives, techniques, économiques et sociales) ayant pour objectif d'harmoniser le développement des ensembles commerciaux, à la fois au centre des villes (zones piétonnières) et à leurs périphéries (centres commerciaux).

Il s'agit d'adapter le commerce aux conditions de vies créées par la fixation des populations en dehors des villes.

**2.2. Les enjeux**

Au cours des vingt dernières années, le nombre total de points de vente en centres-villes a progressé légèrement dans les grandes métropoles mais a diminué dans les villes moyennes et dans les banlieues. Au cours de cette même période, la surface de vente des grandes et moyennes surfaces, installées en périphérie des villes a plus que doublé.

- Le développement du commerce périphérique ( en dehors des centres-villes) a été renforcé par divers facteurs :  
. évolutions socio-démographiques et modifications des modes de vie: développement des déplacements en automobile, travail féminin, dépeuplement des centres-villes.  
. croissance rapide de l'urbanisation, notamment en proche banlieue (habitats collectifs ).

- Dans le même temps, les centres-villes sont caractérisés par des phénomènes ne favorisent pas les activités commerciales :  
. le manque de place, les difficultés d'accès pour les clients et les livraisons, le prix élevé des emplacements commerciaux, constituent des contraintes majeures conduisant certaines activités commerciales à s'implanter en des lieux plus accessibles : en périphérie des villes.  
. la baisse de la population résidente dans les centres-villes se traduit par une diminution de la clientèle potentielle pour les activités commerciales localisées dans ces centres-villes .

- Cependant, préserver la présence d'activités commerciales dans les centres-villes est essentiel, car :  
. cela contribue à faire des centres-villes des lieux privilégiés de rencontre et de qualité de vie indispensables à la vitalité des villes  
. la périphérie a perdu de son attrait: environnement général peu attractif et parfois dégradé, urbanisme mal contrôlé et insécurité croissante, implantations commerciales trop nombreuses dans certaines régions, ensembles commerciaux sans personnalité.  
. il existe une complémentarité réelle entre centres-villes et périphérie: les consommateurs continuent d'apprécier l'aspect fonctionnel (prix, choix, commodité) offert par les grandes surfaces périphériques mais sont aussi attirés par les points de vente en centre-ville, car ils offrent contacts humains, convivialité, animation.

La vitalité des centres-villes et l'équilibre avec la périphérie ne sont pas les seuls enjeux de l'urbanisme commercial :  
. Depuis les années 60, un très grand nombre de magasins situés dans les petits villages ont disparu. La disparition de ces points de vente de proximité entraîne souvent des difficultés d'approvisionnement pour les personnes les plus âgées et contribue à accélérer la " désertification " des campagnes.

**3. Les acteurs de l'urbanisme commercial**

- Les collectivités locales (communes, régions) : Elles définissent les plans de circulation et de stationnement, les possibilités d'implantation  
- L'état et les administration publiques: Ils établissent les lois, les autorisations, les règlements, les mesures d'aide aux entreprises, etc.  
- Les commerçants (indépendants ou regroupés) : Ils contribuent par leurs choix et leurs actions à dynamiser le commerce de centre-ville ou de périphérie.  
- Les promoteurs immobiliers: Ils conçoivent et financent des projets commerciaux  
- Les grandes entreprises de la distribution (associée ou intégrée) : l'implantation de ces commerces modifie le paysage commercial (et par conséquent urbain) d'une commune et d'une région.

L'urbanisme commercial est une préoccupation importante des pouvoirs publics, car le commerce et l'artisanat sont des facteurs essentiels pour le développement équilibré des villes.   
Au cours des trente-cinq dernières années, l'État est souvent intervenu à travers des lois, des aides, des subventions. Les administrations publiques sont chargées de la mise en oeuvre des différentes mesures prises   
( ex. : autorisations délivrées par les Directions départementales de l'équipement).

Les collectivités locales et les municipalités sont, elles aussi, fortement impliquées par l'urbanisme commercial. Les enjeux concernent la qualité de la vie (équipement commercial du centre-ville, équilibre avec la périphérie) ainsi que les capacités financières de la ville.

La création d'une grande ou moyenne surface entraîne des ressources fiscales pour la commune d'implantation. Mais cela peut aussi entraîner la disparition d'un certain nombre de points de vente situés en centre-ville.

**4. Les domaines d'intervention de l'urbanisme commercial**

**4.1. L'organisation du paysage urbain**

**4.1.1. Les rues et les espaces piétonniers**

Le phénomène des rues piétonnes a pris son essor après les années 60. C'est à cette époque, en effet, que les pouvoirs publics et les municipalités ont mis l'accent sur la nécessité de réglementer l'accès à certaines rues

La réalisation d'une rue piétonne, décidée par une municipalité, poursuit plusieurs objectifs :  
. restructurer et planifier la circulation urbaine (qui est de plus en plus problématique dans certaines villes). Cet objectif peut s'inscrire dans les nouvelles mesures prises pour contrôler la pollution dans les villes  
. redonner vie aux centres-villes : réhabilitation des quartiers aux immeubles vétustes, préservation des noyaux historico-culturels des cités, développement de l'activité commerciale   
. redonner aux piétons la pleine utilisation des rues concernées   
. permettre aux commerçants de pratiquer leur activité dans des conditions optimales à la fois sur le plan logistique (livraisons notamment) et commercial (confort d'achat de la clientèle)  
. créer des quartiers attrayants où il est agréable de se promener.

Le succès d'une rue piétonne repose sur plusieurs facteurs:  
. choix de l'emplacement (rues ou quartier)  
. aménagements réalisés par les municipalités, concertation (entre responsables municipaux, commerçants, habitants)  
. implication, dynamisme et professionnalisme des commerçants (points de vente répondant aux besoins des  
consommateurs: assortiments adaptés, qualité de l'accueil, vitrines attrayantes et renouvelées, services et horaires d'ouverture adaptés aux attentes des clients, etc.).

**4.1.2. Les ensembles commerciaux**

**Définition :**

Un « ensemble commercial » regroupe plusieurs types de points de vente, spécialisés ou non, indépendants ou succursalistes, des établissements de prestations de services (banques, agences de voyage, restaurants...) et des activités diverses (bibliothèques, salles de spectacles...).

Les premiers centres commerciaux, Parly 2 et Saint-Laurent-du-Var, ont été créés en 1969. Depuis, ces centres se sont considérablement développés: selon le Conseil national des centres commerciaux (C.N.C.C.), en 1992, il existe 55 centres commerciaux ( dont environ 30 centres régionaux) regroupant 26 000 points de vente et réalisant 25% du chiffre d'affaires du commerce de détail.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Types de centres commerciaux** | Définition et objectif d'urbanisme commercial | **Exemples** |
| ***Centres commerciaux régionaux*** | Centres de 30 000 à plus de 100 000 m2, ayant une **zone de chalandise importante**  (250 000 personnes à 20 minutes en voiture environ pour des centres périphériques desservis par un réseau routier important et de vastes parkings) et comportant des **points de vente diversifiés** (hypermarchés, grands magasins, magasins populaires, supermarchés, boutiques spécialisées en alimentation, équipement de la personne et de la maison, services ).   Ces centres comportent aussi des **équipements administratifs** (La Poste.), **sociaux** (garderie, centres médicaux, etc.). et **culturels** (cinéma)  Ils constituent un pôle d'animation important. | Vélizy II, Parly II. Évry II, La Part Dieu (Lyon), Bonneveine (Marseille ). |
| **Centres commerciaux de quartiers** | Centres de 1000 à 2000 m2, desservant une zone de chalandise de 10 minutes à pied et destinés à répondre aux besoins quotidiens des habitants tout en constituant un pôle d'animation. | Exemples locaux. |
| **Centres commerciaux intercommunaux d'intérêt local** | Centres de 5 000 à moins de 30 000 m2 qui desservent une zone de chalandise plus importante que les centres de quartiers. Ils comportent généralement un hypermarché doté d'une galerie marchande et/ou d'un mail. | Exemples locaux |
| **Centres  commerciaux  de magasins  d'usine ou à  prix réduits** | Centres regroupant divers points de vente spécialisés proposant des articles à prix réduits au sein d'une surface de vente globale importante (15 000 m2 en moyenne), installés en périphérie des villes au bord d'une voie rapide. | -x %,  Usines-  Centers,  À L'Usine,  Centre-usine, |
| **Parcs d'activités commerciales** | Ensembles regroupant des grandes et moyennes surfaces spécialisées (ameublement, sport, etc.) aux enseignes diverses ( ex. : Vêtir, Kiabi, Leroy- Merlin) **aux portes des villes**, dans des zones où les prix des terrains sont peu élevés, le long des voies pénétrantes (souvent des routes nationales). - | Barnéoud (nord de Marseille, premier centre de ce type), |
| **Galeries marchandes** | Ensemble de 3 000 à 5 000 m2 comportant plusieurs boutiques spécialisées (alimentation, cadeaux, etc.) dotées de surfaces de vente réduites, situé en plein cœur des villes, dans des lieux de haute fréquentation.    Elles offrent un lieu de promenade ou l'on peut circuler dans un cadre architectural agréable. | Lyon Perrache, Aéroport de Roissy. |

**4.2. La lutte contre la désertification des zones rurales**

Au cours des années 80, les pouvoirs publics se sont mobilisés pour lutter contre la désertification des campagnes. En 1992/1993, cette préoccupation s'est concrétisée par les opérations " Renouveau des campagnes (incitations et aides accordées aux maires disposant de bâtiments libres pour qu'ils les transforment en commerces) et "1 000 villages de France " (mesures favorisant l'implantation de points de vente dans les communes rurales ).

Plusieurs grandes enseignes de la distribution ont adhéré à ces opérations. Par exemple, Intermarché, à la demande des municipalités, installe, dans un local public désaffecté (ancienne poste, école) une surface de vente de 200 m2 à l'enseigne " Relais des Mousquetaires ". Ces points de vente proposent un assortiment limité à un prix supérieur de 10% seulement aux points de vente à enseigne Intermarché (premier point de vente de ce type ouvert en juin 1991 à La Chèze, village de 600 habitants dans les Côtes-d'Armor).

**5. Le cadre juridique**

Depuis plus de cinquante ans, la question de la place du commerce (en particulier des grandes surfaces) dans le paysage urbain alimente les discussions et les lois.

Au fil du temps, différentes lois ont été promulguées (voir fiche ressource) afin d' encadrer et de règlementer la création et l'implantation des différentes types de commerce :

**LA CIRCULAIRE FONTANET 1961 :**

Devant le nouveau visage de la distribution, la circulaire FONTANET propose une clarification de la situation :   
  
- Rappel de l'ordonnance de 1945 (interdiction du refus de vente, de prix de vente imposé...)   
- Définition des centres commerciaux en centres principaux ou secondaire

|  |  |
| --- | --- |
| **CENTRE PRINCIPAL** | **CENTRE SECONDAIRE** |
| Prévu pour tout ensemble inférieur à 3000 logements  Comprend des GMS et des équipements administratifs (Postes) et sociaux | Proche des équipements publics (écoles)  Répond aux besoins journaliers |

Le non-respect de toutes ces exigences aboutit à la mise en place de la Loi Royer

**LA LOI ROYER 1973 :**

La loi d'orientation du commerce et de l'artisanat dite "Loi Royer" de 1973 a instauré une procédure d'autorisation préalable pour les créations, les transformations des centres commerciaux ou de magasins de détail :

- de plus de 1500 mètres carrés pour plus de 40 000 habitants  
- de plus de 1000 mètres carrés pour moins de 40 000 habitants

Demande à adresser au préfet ou au secrétariat de la CDUC (Commission Départementale d'Urbanisme Commercial) composée de 20 membres (9 élus locaux, 9 représentants des activités commerciales et artisanales, 2 représentants de consommateurs).

La CDUC a 3 mois pour prendre sa décision et celle-ci se fait par vote secret. En cas de refus, un recours est possible (dans les 2 mois) auprès de la CNUC (Commission Nationale d'Urbanisme Commercial) qui émet un avis sur le dossier. Mais c'est le Ministre du Commerce et de l'Artisanat qui prend la décision finale dans un délai de 3 mois.

Effets pervers :   
surfaces inférieures à la réglementation puis extension, création de plusieurs surfaces de vente sur un même site (exemple : Intermarché, Bricomarché, Vétimarché) ou pots de vin.

**LA LOI DOUBIN 1989 :**

Cette loi amende la Loi Royer. Elle modifie la précédente au niveau :

- de la surface et prend en compte les surfaces consacrées aux stations services, aux jardins...  
- de la CDUC avec la mise en place d'un vote public (pour plus de transparence)   
- création d'observatoires départementaux (pour établir un inventaire de l'existant commercial)  
- péréquation (répartition) de la taxe professionnelle entre les différentes communes concernées par l'implantation d'un point de vente

**LA LOI SAPIN 1992 :**

La loi sur la prévention de la corruption et la transparence de la vie économique propose un volet sur l'urbanisme commercial. Les principales modifications portent sur :

- la CDUC devient CDEC (Commission Départementale d'Equipement Commercial), elle est composée de 7 membres (maire de la commune d'implantation, et de deux des communes les plus peuplées de l'arrondissement, le conseiller général du canton, le président de la CCI, de la Chambre des métiers et un représentants des associations des consommateurs).  
- le vote se fait à main levée  
.- la CDEC statue en fonction de certains critères (zone de chalandise concernée, offre et demande globale pour chaque secteur d'activité, la densité de l'équipement commercial, la nécessité d'une concurrence suffisante au sein de chaque forme de commerce)  
- la CNUC devient la CNEC (Commission Nationale d'Equipement Commercial), composée de 7 membres nommés pour une durée de 3 ans. Ce sont des hauts fonctionnaires (membres de la cour des comptes, du conseil d'état...)  
  
**LES DECRETS BALLADUR :**  
 ***- LE 14 AVRIL 1993 :***

Le Premier Ministre, Monsieur Balladur préconise le gel des ouvertures des grandes surfaces en invoquant la disparition de toute vie locale dans les villes et les bourgs. Les hypers servent donc de boucs émissaires en cette période de crise car ils ont l'inconvénient de détruire l'emploi (en faisant pression sur les fournisseurs, ceux-ci ne peuvent plus investir) et ils privilégient l'importation pour augmenter leurs profits.

Mais les avis sont partagés, et le problème posé est de savoir s'il faut un durcissement de la Loi Royer, ou au contraire laisser faire.

***- LE 16 NOVEMBRE 1993 : (Décret Madelin)***

Modifie les dispositions du précédent décret et introduit des instruments de contrôle renforcés et des formalités de constitution de dossiers longues et coûteuses.  
Création d'un Observatoire National d'Equipement Commercial, élu pour 3 ans et composé de 17 membres. Son rôle est de présenter au Premier Ministre un rapport annuel sur l'évolution de l'appareil commercial et l'analyse des décisions prises par les CDEC.  
Toute demande déposée auprès de la CDEC doit être accompagnée d'une étude d'impact qui indiquera : la délimitation de la zone de chalandise du projet, le marché théorique, la population des communes concernées, les équipements commerciaux existants dont la surface est supérieure à 400 m2, dans le secteur d'achat concerné.  
Pour les demandes d'extension, elles devront être accompagnées d'un constat d'huissier attestant des surfaces et de la destination des locaux existants, ainsi que d'une attestation de paiement de la taxe sur les grandes surfaces.

***- LE 28 NOVEMBRE 1994*** :

En 1972 devant les récriminations (reproches) contre le développement des grandes surfaces le gouvernement impose aux magasins de plus de 400 m2 ouverts après 1960 le paiement d'une taxe fixée à 20 F/m2 pour venir en aide aux petits commerçants âgés. Elle sera doublée en 1991. Le 28/11/1994 le ministre Alain Madelin réforme la taxe au mètre carré qui impose les magasins dont la productivité est la plus forte, ainsi pour Carrefour la facture devrait s'élever à 40 millions de francs.