

PLANS LOCAUX D'URBANISME

La crise de croissance

■ **Changement d'échelle.** Créé par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, le plan d'occupation des sols (POS) a été, durant trente ans, l'instrument de la politique foncière des communes. La loi «solidarité et renouvellement urbains» du 13 décembre 2000 vise à faire passer l'urbanisme à une autre échelle.

A travers le plan local d'urbanisme (PLU), il ne s'agit plus uniquement de gérer l'utilisation des sols, mais aussi de développer un projet pour le territoire, alors que la lutte contre l'étalement urbain et le mitage des espaces naturels devient un enjeu majeur. Elaboré à partir d'un diagnostic, composé d'un rapport de présentation et d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD), le PLU comprend également un règlement ne contenant que deux articles obligatoires – les douze autres étant facultatifs –, des documents graphiques et des annexes.

■ **Empilement législatif.** Dès 2003, la loi urbanisme et habitat du 2 juillet apporte les premières modifications à l'édifice : le PADD n'est plus opposable aux tiers afin de limiter les risques de contentieux et, surtout, l'article 5 du règlement du PLU, très contesté au moment de son vote car il supprimait la possibilité de réglementer la taille minimale des terrains en zone d'assainissement collectif, est abrogé. En dix ans, dix textes de loi effectueront de plus ou moins grands ajustements sur le PLU.

« Il manque un mode d'emploi de la loi, il n'y a pas eu de circulaire. Le ministère chargé de l'Urbanisme est muet et passe son temps à faire des lois nouvelles qui reviennent sur celles précédemment publiées », ironise Patrick Hocreitere, avocat spécialiste en droit de l'urbanisme chez Fidal.

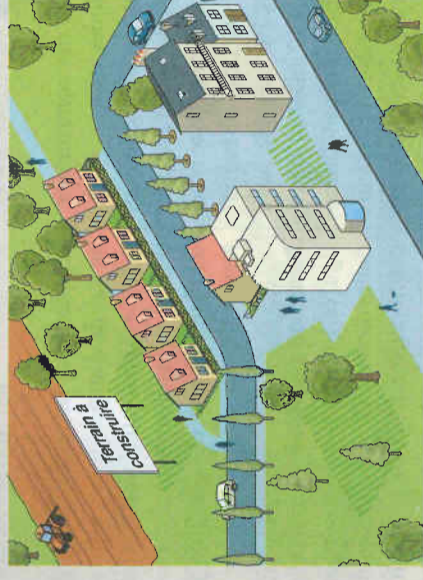
■ **Retour aux fondamentaux.** Ainsi, dix ans plus tard, seules 12000 communes ont transformé leur POS en PLU, sans parler de celles qui sont sous le régime de la carte communale. Il est vrai qu'il faut en moyenne trois ans pour en élaborer un et que la procédure de concertation avec le public est longue. « Il n'y a pas eu de formation des milieux professionnels, à commencer par les services de l'Etat, sur ce que doit être un PLU, estime Philippe Baffert, ancien responsable du bureau de la législation et de la réglementation de l'urbanisme au ministère de l'Équipement. L'habitude a ainsi été prise d'élaborer des documents se limitant à du zonage, à l'intérieur desquels on a reproduit des documents types. »

Les PLU ont un autre défaut, leur caractère souvent très prescriptif, par le biais d'un règlement pléthorique. Une tendance notamment propagée par les bureaux d'études. Avec l'entrée en vigueur de la loi « Grenelle 2 » du 12 juillet 2010, les PLU vont devoir intégrer de plus en plus de préoccupations environnementales. L'heure de la réforme et du retour aux fondamentaux est venue, sous peine d'un enlèvement total des politiques d'urbanisme.

Dossier réalisé par **Delphine Gerbeau**

Du POS au PLU «grenellisé»

Plan d'occupation des sols (POS)



TEXTE FONDATEUR

Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière

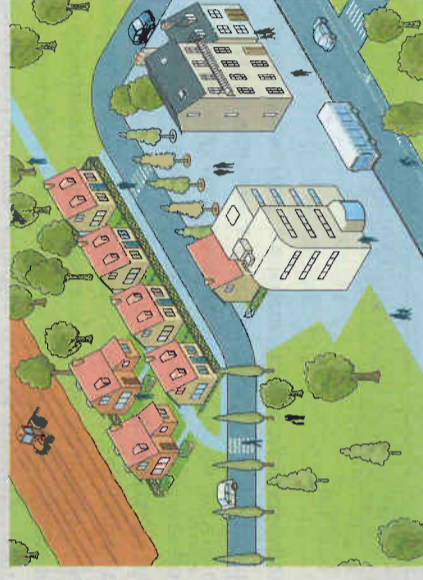
OBJECTIF

- **Gestion foncière des communes**
- Instrument de fixation des règles générales et des servitudes d'urbanisation des sols

COMPOSITION DU DOCUMENT

- Rapport de présentation
- Règlement
- Documents graphiques
- Documents annexes

Plan local d'urbanisme (PLU) «SRU»



TEXTE FONDATEUR

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)

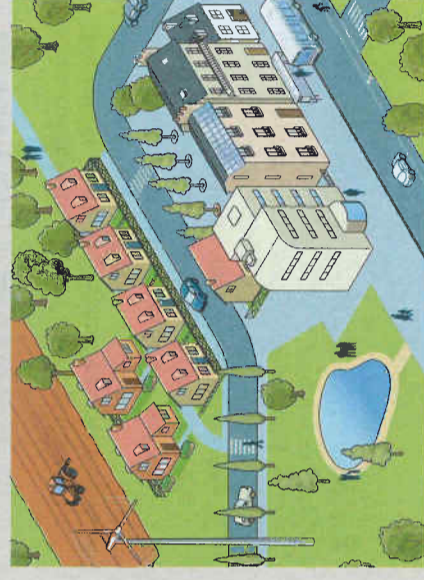
OBJECTIF

- **Définition d'une politique locale d'aménagement**
- Urbanisme de projet, dans le cadre d'une approche de développement durable

COMPOSITION DU DOCUMENT

- Rapport de présentation
- Règlement : **14 articles, dont 2 obligatoires**
- Documents graphiques
- Documents annexes
- Auxquels s'ajoute :**
- Projet d'aménagement et de développement durable (PADD)

PLU « Grenelle 2 »



TEXTE FONDATEUR

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite «Grenelle 2»

OBJECTIF

- **«Grenellisation» des PLU et des POS**
- Préférence au PLU intercommunal
- Priorité à la densification
- Prise en compte de la performance énergétique et des plans climat territoriaux
- Protection de la biodiversité

COMPOSITION DU DOCUMENT

- Rapport de présentation
- Règlement : **16 articles, dont 2 obligatoires**
- Documents graphiques
- Documents annexes
- PADD prenant **désormais** en compte :
 - le plan de déplacements urbains
 - le programme local de l'habitat
 - le plan climat territorial
- Auxquels s'ajoutent :**
- Orientations d'aménagement relatives à certains quartiers ou secteurs
- Schéma de cohérence écologique
- Secteurs de projet

ne «grenellisation» au risque de l'infaisabilité

I portant engagement minimal pour l'environnement 2010 a «verdi» l'ensemble outils de planification urbaine, dont le PLU, qui se doit de devenir un véritable «tête».

développement des communications électroniques, etc. La boîte à outils a été également étoffée, puisque le règlement peut désormais comprendre seize types de mesure, au lieu des quatorze originels. Par exemple, la loi «Grenelle 2» du 12 juillet 2010 permet d'imposer une densité minimale constructible dans les secteurs dont la desserte par les transports collectifs est suffisante. Cependant, ces outils demeurent facultatifs, seules les mesures relatives aux implantations par rapport aux voies et aux limites séparatives étant incontournables. Au sujet des nombreuses possibilités de dépassement du coefficient d'occupation des sols (COS) introduites récemment, Bernard Lenseil, président de l'association Urbanistes des territoires, fait remarquer que «le COS n'est plus un outil très pratiqué, à juste titre: il est de plus en plus souvent

remplacé par les règles d'emprise au sol, de distance de la construction par rapport aux limites de parcelle et de hauteur, ce qui permet d'influencer plus efficacement les formes urbaines».

Implosion annoncée. De nouvelles figures imposées ont été introduites dans le PLU: les orientations d'aménagement et de programmation. Si le plan est élaboré au niveau intercommunal, ces OAP valent d'ailleurs programme local de l'habitat et plan de déplacements urbains. «Cela relève de la tétrologie», s'amuse Patrick Hocreître, avocat spécialiste en droit de l'urbanisme. Selon Bernard Lenseil, en revanche, «ces démarches de planification fine, qui pourront porter sur un quartier ou un secteur, complètent les PLU à une échelle inférieure. Elles sont très utiles pour

lors de la loi «solidarité et renouvellement urbains» du 13 décembre 2000, l'article L.121-1 du Code de l'urbanisme assignait au plan local d'urbanisme (PLU) la mission d'assurer un équilibre entre le renouvellement et le développement urbains, la préservation des espaces naturels et une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, tout en préservant la qualité de l'air, de l'eau, des sous-sols...

Boîte à outils. Les lois successives, notamment «Grenelle 1» et 2, ont multiplié les paramètres à prendre en compte, au nom de l'objectif global de développement durable. Sont ainsi venus s'ajouter la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la lutte contre les changements climatiques et, dernièrement, la diminution des déplacements et non uniquement leur maîtrise, le

remplacé par les règles d'emprise au sol, de distance de la construction par rapport aux limites de parcelle et de hauteur, ce qui permet d'influencer plus efficacement les formes urbaines».

Implosion annoncée. De nouvelles figures imposées ont été introduites dans le PLU: les orientations d'aménagement et de programmation. Si le plan est élaboré au niveau intercommunal, ces OAP valent d'ailleurs programme local de l'habitat et plan de déplacements urbains. «Cela relève de la tétrologie», s'amuse Patrick Hocreître, avocat spécialiste en droit de l'urbanisme. Selon Bernard Lenseil, en revanche, «ces démarches de planification fine, qui pourront porter sur un quartier ou un secteur, complètent les PLU à une échelle inférieure. Elles sont très utiles pour



ENTRETIEN

Etienne Crépon, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages au ministère de l'Écologie

«Un acte politique majeur»

Quel bilan peut-on tirer des dix ans d'application de la loi «SRU» du 13 décembre 2000 ?

Aujourd'hui, plus de 17 000 plans locaux d'urbanisme (PLU) et plans d'occupation des sols (POS) couvrent 55 millions d'habitants et 300 000 km². Un peu plus de la moitié des 8 000 communes soumises à POS travaillent sur la transformation de celui-ci en PLU. On peut donc considérer que la situation avance. Néanmoins, certaines collectivités territoriales ont été parfois hésitantes à se lancer dans une telle modification.

En demandant aux collectivités d'élaborer des documents d'urbanisme toujours plus lourds sans prévoir les moyens, la loi «Grenelle 2» ne place-t-elle pas en situation d'échec ?

Cette loi, en tant que telle, donne plus d'outils aux collectivités territoriales pour prendre en compte

les enjeux environnementaux. Mais elle n'impose rien: seuls deux articles sont obligatoires. Elle élargit en revanche le champ des possibles et appelle les élus à une réflexion qui soit la plus globale.

Entre complexification du PLU et carence dans l'ingénierie urbaine, le risque contentieux n'est-il pas amené à s'accroître ?

Je ne peux laisser dire que la loi «Grenelle 2» renforce l'insécurité juridique. Au contraire, elle cantonne le risque contentieux, notamment en instaurant une mesure de compatibilité entre le PLU et le document supérieur, le Scot (schéma de cohérence territoriale, ndlr). C'est une vraie mesure de sécurité juridique. Elaborer un PLU, c'est un acte politique majeur, qui nécessite un investissement dans les études et dans les modalités d'accompagnement juridique.

P. MARLIS



Frédéric Guillot, responsable de la stratégie urbaine du Grand Poitiers

GRAND POITIERS (VIENNE)

Un plan plus qualitatif que quantitatif

Le plan local d'urbanisme (PLU) de la communauté d'agglomération de Poitiers, en cours d'approbation, est exemplaire non seulement pour son élaboration au niveau intercommunal et son unicité, mais aussi pour son contenu. Le document, à la fois, revient à l'essence de ce que doit être un PLU, c'est-à-dire un projet pour le territoire, et regarde vers l'avenir, puisqu'il intègre les préoccupations du Grenelle 2.

«Nous n'avons imposé que très peu de règles sur les hauteurs, les coefficients d'occupation des sols... Le PLU est plutôt qualitatif, il ouvre un espace de travail sur les projets», résume Bernard Cornu, vice-président chargé du développement urbain.

avec des commerces et des services, en préservant les espaces verts.» Le développement urbain se fait donc prioritairement autour de pôles de proximité, dans les quartiers, et des points de transport. Par ailleurs, des incitations à la rénovation du bâti sont introduites, notamment par le biais du guide de rénovation thermique adapté à chaque typologie de bâtiment.

L'ENJEU
Faciliter la réalisation des projets urbains.

LA SOLUTION
Travailler en concertation avec les opérateurs avant même le dépôt des demandes de permis de construire.

Des orientations solides. Enfin, comme y incite le Grenelle 2, le programme local de l'habitat et le plan de déplacements urbains ont été révisés parallèlement au PLU, auquel même le schéma commercial est annexé. Le règlement contient peu d'articles, mais l'objectif est d'aller vers un urbanisme de contrat avec les promoteurs et les aménageurs. «La discussion avec les porteurs de projet s'ouvre avant le dépôt des demandes de permis de construire, nous avons pu constater par le passé que cela produit des projets de meilleure qualité», juge Frédéric Guillot. «Ce n'est pas l'amoncellement de règles techniques qui génère de la qualité, il faut des orientations solides et un règlement qui épouse ces orientations», conclut Bernard Cornu.

Intensité urbaine. Les principes, classiques, sont la limitation de l'étalement urbain et le renouvellement de la ville «sur elle-même». «Jusqu'à présent, deux tiers des permis de construire étaient déposés en zone à urbaniser, un tiers en zone urbanisée. Il s'agit d'inverser cette tendance, explique Frédéric Guillot, responsable de la stratégie urbaine. Nous voulons accroître l'intensité urbaine, c'est-à-dire le sentiment positif d'être en ville,

gérer une densification qualitative et créer des centralités dans un tissu urbain en cours de structuration».

Cependant, le PLU serait proche de l'implosion, jugent certains. «On lui fait porter des objectifs qui s'éloignent du droit de la planification urbaine: performance énergétique, biodiversité... Peut-être avec raison, mais cela complique les choses et n'est pas à la portée de toutes les collectivités», analyse Patrick Hocreître. La loi «Grenelle 1» d'août 2009 demande que l'on mène, dans les zones d'aménagement concerté, des études de faisabilité énergétique, mais personne ne sait en quoi celles-ci consistent. Il est alors très facile de porter un recours fondé sur l'insuffisance de ces études.»

Quel financement ? Cette démarche du PLU amène logiquement à se poser la question des moyens financiers et humains. Les études liées à la réalisation des documents d'urbanisme, de par leur complexité, se révèlent particulièrement onéreuses et le seront encore plus avec la «grenellisation». Or nombre d'élus locaux ont du mal à consacrer les moyens suffisants à ces projets, peu porteurs électoralement parlant... Bien souvent, les cabinets d'études élaborent des documents complexes que les élus n'arrivent pas à s'approprier et à faire vivre. Dans le cadre de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme, fin 2010, la mise en place d'un fonds alimenté par un prélèvement sur la nouvelle taxe d'aménagement avait été proposée pour subventionner les études de mise en œuvre des PLU «grenellisés», idée finalement abandonnée.

Cette complexité nouvelle du PLU pourrait être un argument supplémentaire pour promouvoir l'urbanisme intercommunal, qui a largement créé la polémique lors des discussions du Grenelle 2, sans passer véritablement la barrière du Parlement. ■

La réforme du droit de l'urbanisme à venir, un retour aux sources ?

Quatre groupes de travail ont été chargés de proposer des simplifications du droit de l'urbanisme pour rendre le montage des projets plus rapide.

Relancer l'urbanisme de projet, tel est le mot d'ordre qu'a donné Benoist Apparu, secrétaire d'Etat chargé du Logement, aux quatre groupes de travail consacrés à la réforme de l'urbanisme, lors de leur installation, en juin 2010. La loi portant engagement national pour l'environnement du 13 juillet 2010 a en effet habilité le gouvernement à légiférer par ordonnance sur ce sujet avant le 31 décembre 2011.

En ce qui concerne le plan local d'urbanisme (PLU), il s'agit d'un retour aux sources puisque, en 2000, lors du vote de la loi relative à la soli-

darité et au renouvellement urbains, l'objectif était justement de passer d'un urbanisme purement réglementaire à l'élaboration d'un projet de territoire. Selon le consultant Philippe Baffert, ancien chef de bureau de la législation et de la réglementation de l'urbanisme au ministère de l'Équipement, « il faut partir d'une idée simple : le projet doit faire la règle, et non le contraire. De plus, les bases de la simplification existent, contenues dans divers dispositifs qu'il suffit de rationaliser. Aujourd'hui, le Code de l'urbanisme permet de faire simplement un PLU ».

Pédagogie. Le groupe de travail consacré à la simplification des documents d'urbanisme, coprésidé par Pascale Poirrot, présidente du Syndicat national des aménageurs lotisseurs, et Jean-Paul Bret, représentant de l'Assemblée des communautés de France, a rendu ses propositions à Benoist Apparu fin février. « Il faut laisser une plus grande place à la qualité, les règles métriques ne suffisent plus, estime Jean-Paul Bret, par ailleurs président de la communauté d'agglomération du pays vironnais [Isère]. Un guide destiné aux élus locaux doit être rédigé. Il faut expliquer que le règlement n'est pas la panacée, qu'il doit être plus ouvert. Les élus se posent beaucoup plus de contraintes que la loi n'en impose. Au-delà du projet d'aménagement et de développement durable [PADD], il faut élaborer des orientations d'aménagement et de programmation par secteur urbanisé ou urbanisable. »

Sur l'élaboration des PLU, il n'y aurait donc pas de grands changements nécessaires, plutôt un retour aux fondamentaux.

Les acteurs privés de la construction souhaitent eux aussi un urbanisme plus ouvert. Le groupe de travail a ainsi proposé que la collectivité puisse déroger aux articles du PLU non obligatoires par simple délibération pour rendre possible un projet donné. Une proposition pour le moment rejetée. Une autre idée semble cependant avoir retenu



Il faut laisser une plus grande place à la qualité, les règles métriques ne suffisent plus.

Jean-Paul Bret, membre du groupe de travail sur la simplification des documents d'urbanisme et président de la communauté du pays vironnais



l'attention du secrétaire d'Etat, celle des secteurs de projet dans lesquels, sur des zones délimitées, le projet ferait la règle. Reste à voir quelles règles pourraient faire l'objet de dérogations.

Lourdes procédures d'évolution. Le groupe de travail sur les documents d'urbanisme s'est également penché sur l'un des gros obstacles au montage des projets, la lourdeur des procédures d'évolution du PLU. Au nombre de quatre – révision, révision simplifiée, modification et modification simplifiée –, celles-ci recouvrent des situations différentes et parfois difficiles à identifier, et nécessitent dans la plupart des cas la réalisation d'une enquête publique. « Il faut revenir à des principes simples : une révision lorsque l'on touche au PADD, juge Philippe Baffert. Tout ce qui ne touche pas à ce projet relève de la modification,

avec enquête publique en fonction de l'ampleur de la modification. » Le groupe de travail est parti d'un principe, la diminution des cas de recours à l'enquête publique. « Il ne s'agit pas de supprimer des procédures qui ont toutes leur spécificité, mais de remplacer l'enquête publique par une autre forme de concertation beaucoup plus souple, comme la consultation du public, explique Pascale Poirrot. Pourquoi ne pas faire intervenir le commissaire enquêteur à des phases clés de la procédure ? Son action en bout de course, après deux ou trois ans de travail qui correspondent à des vrais choix de programmation politique, apparaît bien souvent comme une sanction. »

Carcan juridique. Il a ainsi été suggéré de supprimer l'enquête publique en révision simplifiée ou d'élargir le champ de la procédure de modification simplifiée, dans laquelle seule une consultation du public est organisée. Le ministère reste un cran en dessous, proposant d'inclure dans la procédure de modification des cas relevant de la révision simplifiée, ce qui signifie toujours l'obligation d'une enquête publique. Cette dernière « est moins intéressante que la concertation préalable, bien souvent les remarques ne portent que sur le zonage, très peu sur le PADD et encore moins sur le règlement », note Jean-Paul Bret. Quant à Pascale Poirrot, elle avoue sa « frustration » : « A chacune de nos propositions, le ministère oppose le droit actuel, le principe constitutionnel du droit de propriété, la charte de l'environnement. Nous sommes dans un véritable carcan juridique. »

La montagne accouchera-t-elle d'une souris ? La commande initiale de Nicolas Sarkozy de rendre le droit de l'urbanisme lisible et facilitateur de projet sera-t-elle respectée ? Réponse, en principe, d'ici la fin avril. ■



ENTRETIEN Yves Jégouzo, directeur du Groupement de recherches sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (Griadau)

« La question de la capacité technique à manier ce nouveau droit est essentielle »

Le plan local d'urbanisme (PLU), initialement simple boîte à outils, est-il appelé à devenir d'une complexité monstrueuse ?

Les nouveaux dispositifs sont de plus en plus ambitieux. Un PLU « grenellisé » sera beaucoup plus compliqué à élaborer qu'un PLU « SRU », déjà bien plus complexe que le plan d'occupation des sols. Les grandes agglomérations mises à part, je doute que les communes disposent de l'ingénierie pour élaborer ce PLU. Celui-ci, s'il intègre le programme local de l'habitat et le plan de déplacements urbains, est d'une technicité redoutable ! Il faut certainement modifier le dispositif afin que ce qui est obligatoire devienne optionnel.

Le Grenelle 2 n'est-il pas allé trop loin ?

La loi « Grenelle 2 » est pétrie de bonnes intentions, mais les juristes se sont immédiatement inquiétés de sa mise en œuvre ! Par exemple, s'agissant de la lutte contre l'étalement urbain, comment obliger à densifier si les propriétaires ne veulent pas construire ? Le droit sait bien interdire de construire, mais il lui est plus difficile d'obliger à le faire. C'est ce qui explique notamment que le versement pour sous-densité, initialement prévu comme obligatoire, a été rendu facultatif par les parlementaires. Le droit est insuffisant pour contrer les tendances lourdes de la société, par exemple l'attachement à la propriété et aux maisons individuelles. C'est toute la difficulté de la lutte contre l'étalement urbain.

L'intercommunalité peut-elle être une solution ?

La question de la capacité technique à manier ce nouveau droit est essentielle. C'est sûrement à l'échelon intercommunal que les petites communes devront trouver une solution. Nombre des objectifs et des intentions de la loi « Grenelle 2 » sont importants, mais les moyens de mise en œuvre n'ont pas toujours été prévus et il faudrait sans doute adapter les obligations nouvelles aux moyens disponibles.

Quelles modifications seraient les bienvenues dans le cadre de la réforme de l'urbanisme ?

L'un des problèmes essentiels du droit de l'urbanisme, c'est cette inutile complication. En principe, dans un règlement de PLU, deux articles seulement sont obligatoires. Mais présenter un règlement ne comprenant que deux articles ne paraît pas « sérieux » ! On pourrait donc interdire d'introduire certaines dispositions dans les PLU. Mais ce ne sera pas facile à obtenir. Je pense qu'il faut être attentif aux effets cumulés des changements apportés par ces modifications, mais également par tous les systèmes de dépassement de coefficient d'occupation des sols qui se sont multipliés ces derniers temps en faveur de l'énergie, du logement social, etc. Chacun pris isolément est légitime. Cependant, comment va évoluer le paysage urbain sous l'effet d'un tel foisonnement de changements ?