



### Contribution de Michel JOUVET

michel.jouvet.01@orange.fr

---

## Accords Grenelle 2 et évolutions du code de l'urbanisme – Plan local d'urbanisme intercommunal

---

Gilles Retière a accordé un entretien à Ouest-France, paru le 6 juin 2012, sur la future responsabilité qu'il pourrait exercer en qualité de président de Nantes Métropole. Interrogé sur de nouvelles répartitions de délégations entre les élus de la communauté urbaine, il indiquait : « je vais m'occuper du PLU unique ».

De quoi s'agit-il ?

Je vous livre ici quelques éléments qui reposent sur une analyse que j'ai réalisée dans le cadre du conseil intercommunal de développement Sainte Luce - Thouaré - Mauves. J'y joins également une note d'analyse plus complète sur les enjeux de ce futur PLU intercommunal communautaire et de la prise en compte du développement durable avec de nouveaux objectifs : lutte contre le réchauffement climatique et réduction des émissions de gaz à effet de serre, lutte contre l'étalement urbain et aménagement économe de l'espace, préservation et restauration de la biodiversité et des continuités écologiques.

Les accords Grenelle 2 ont modifié profondément le code de l'urbanisme, traduits par une loi du 12 juillet 2010. Cette loi simplifie l'organisation des documents d'urbanisme dont la multiplicité et l'empilement sont sources de confusion.

La loi affirme que l'échelon intercommunal doit être privilégié pour traiter de l'urbanisme lorsque l'EPCI est dotée de cette compétence. Le PLU (Plan Local de l'Urbanisme) devient un PLU intercommunal (PLUI) qui peut comporter des plans de secteur couvrant l'intégralité du territoire de plusieurs communes. Le PLUI intègre les règles, orientation et programmation prévue par les PDU (Plan de Déplacements Urbains) et les PLH (Plan Local de l'Habitat). Il absorbe ces documents qui n'existent plus par eux-mêmes.

Les orientations d'aménagement, qui étaient facultatives, sont remplacées par des orientations d'aménagement et de programmation qui ont à présent un caractère obligatoire pour les zones urbanisées avec un contenu enrichi par un volet programmatique. Par ailleurs, la loi complète le contenu des PLU dans plusieurs domaines (voir la note ci-après). Un PLUI devrait normalement être élaboré à l'échéance 2016.

Cette loi renforce également l'intégration des objectifs du développement durable dans les documents d'urbanisme qui doivent désormais mieux les mettre en œuvre à travers le programme d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU mais aussi sa réglementation. La note ci-après présente ce qui a été ajouté au code de l'urbanisme. Les PLU doivent également prendre en compte le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) ainsi que le plan climat-énergie territorial (PCET).

En définitive, les accords Grenelle 2 à travers la loi du 12 juillet 2010 modifient profondément "l'armature" des politiques publiques d'urbanisme et de développement durable. Elle en renforce la cohérence intercommunale et peut permettre de sortir des cadres communaux actuels qui ne sont plus adaptés à la réalité des vécus des habitants de nos communes constituant la communauté urbaine. Ces modifications apportent aux élus de nouveaux outils législatifs et réglementaires pour adapter les politiques publiques à une nouvelle donne.

2016 c'est bientôt et le conseil de développement de Nantes Métropole gagnerait à intégrer dès à présent ces évolutions dans le cadre des réflexions qu'il conduit sur le projet de territoire. Dans un premier temps il conviendrait d'en mesurer, au-delà d'une expertise technique ou juridique, les enjeux pour les citoyens que nous sommes, les impacts sur les politiques publiques territoriales à conduire et leurs lisibilités.

Pour autant ce n'est pas parce que la "boîte à outils juridique" s'enrichit que de nouvelles politiques publiques en résultent.

Les politiques publiques à conduire reposent avant tout sur une vision anticipatrice de l'évolution du territoire et sur la volonté des élus de conduire un projet ambitieux en utilisant au mieux les nouvelles dispositions juridiques et réglementaires mises à leur disposition.

C'est à ce titre que le conseil de développement de Nantes Métropole pourrait interroger les élus de la communauté urbaine, et en premier lieu son futur président.

**C'est aussi à ce titre que le conseil de développement de Nantes Métropole devrait s'interroger sur la participation citoyenne et sa propre contribution à la construction de ces politiques publiques.**

## **Éléments complémentaires sur l'évolution des documents d'urbanisme**

(Note juridique remise au Conseil de développement intercommunal de Sainte Luce – Thouaré – Mauves)

---

Extraits Urbadiet et AREE-michel-22.03.2012

### **Grenelle II de l'Environnement et urbanisme avec la loi du 12.07.2010**

La loi du 12.07.2010 **enrichit la loi SRU en prenant en compte le développement durable** avec de nouveaux objectifs : lutte contre le réchauffement climatique et réduction des émissions de gaz à effet de serre, lutte contre l'étalement urbain et aménagement économe de l'espace, préservation et restauration de la biodiversité et des continuités écologiques.

Elle **simplifie l'organisation des documents d'urbanisme**, dont la multiplicité et l'empilement sont sources de confusion et d'insécurité juridique, en **favorisant une meilleure intégration des politiques d'urbanisme, de développement commercial, de transports et d'habitat** qui font actuellement l'objet de gouvernance et de gestion séparées.

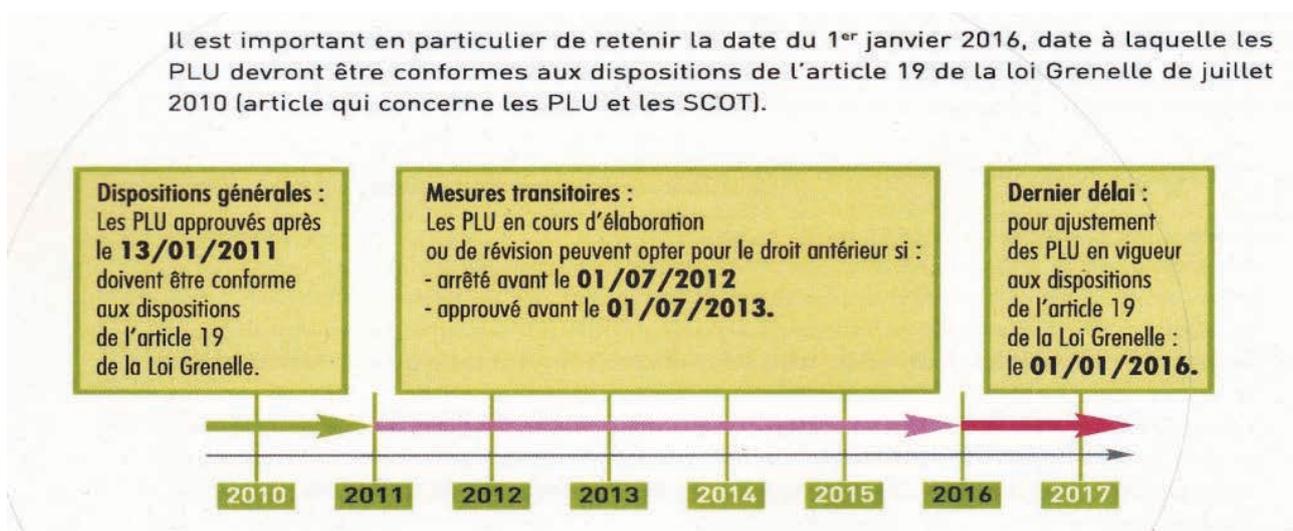
## 1) Les modifications visant les principes généraux des documents d'urbanisme

La loi renforce l'intégration des **objectifs du développement durable** dans les documents d'urbanisme qui doivent désormais les mettre mieux en oeuvre.

| Ce qui ne change pas   | Ce qui est ajouté   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- le renouvellement urbain</li> <li>- le développement urbain maîtrisé</li> <li>- le développement de l'espace rural</li> <li>- la diversité des fonctions urbaines</li> <li>- la mixité sociale dans l'habitat avec des capacités de construction/réhabilitation suffisantes pour satisfaire sans discrimination les besoins présents/futurs d'habitat - la prise en compte des besoins d'intérêt général (économique, sportif, culturel, équipement public)</li> <li>- l'utilisation économe des espaces naturels</li> <li>- la préservation des activités agricoles et forestières</li> <li>- la protection des sites, des milieux et paysages naturels</li> <li>- la sauvegarde du patrimoine bâti remarquable</li> <li>- la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts</li> <li>- la prévention des risques naturels et technologiques, des pollutions et des nuisances</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- la restructuration des espaces urbanisés</li> <li>- l'équilibre emploi-habitat-commerces-services- transports avec des répartitions géographiques équilibrées</li> <li>- le développement des transports collectifs</li> <li>- la revitalisation des centres urbains et ruraux avec la diversité des fonctions rurales et la mise en valeur des entrées de ville</li> <li>- l'utilisation économe des espaces naturels</li> <li>- la prise en compte des besoins de l'activité touristique</li> <li>- la réduction des émissions de gaz à effet de serre</li> <li>- la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables</li> <li>- l'amélioration des performances énergétiques</li> <li>- la préservation des ressources naturelles et de la biodiversité ; la remise en état des continuités écologiques</li> <li>- le développement des communications électroniques</li> </ul> |

Les nouvelles dispositions applicables entrent en vigueur 6 mois après la publication de la loi. Toutefois, les dispositions antérieures continuent de s'appliquer lorsqu'un PLU ou un SCOT est en cours d'élaboration ou de révision et que le projet de plan a été arrêté par l'organe délibérant de l'EPCI ou le conseil municipal avant cette date.

Ces nouvelles dispositions seront intégrées dans **une nouvelle rédaction du livre 1er du Code de l'urbanisme** par voie d'ordonnances dans les 18 mois suivant la publication de la loi.



## 2) L'évaluation des documents d'urbanisme

Les modifications des documents donnent lieu à une nouvelle évaluation environnementale sauf si elles ne comportent pas d'effet notable sur l'environnement. Les révisions donnent lieu à une nouvelle évaluation environnementale.

Les résultats, qui sont évalués six ans au plus après l'approbation des documents, portent également sur la satisfaction des besoins en logements, l'échéancier d'ouverture des zones à urbaniser et la réalisation des équipements correspondants.

## 3) Le PLU intercommunal (PLUI)

La loi pose le principe que l'échelon intercommunal est pertinent et doit être privilégié pour traiter de l'urbanisme même si l'élaboration d'un plan local d'urbanisme communal reste possible.

Le PLU est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'EPCI (lorsqu'il est doté de par ses statuts de la compétence PLU) en concertation avec les communes membres. Le PLUI doit désormais couvrir l'intégralité du territoire intercommunal. Le PLUI peut comporter des plans de secteur couvrant chacun l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes et précisant les orientations d'aménagement et de programmation, ainsi que le règlement spécifique à chaque secteur.

La loi protège les communes sans pour autant bloquer la volonté intercommunale. Lorsqu'une commune est défavorable à une orientation d'aménagement et de programmation ou à une disposition réglementaire qui la concerne, l'arrêté du projet de PLUI nécessitera une nouvelle délibération de l'EPCI à la majorité qualifiée des 2/3 de ses membres.

Dans une logique d'intégration des politiques publiques et pour lutter contre la multiplication des documents sectoriels, le PLUI comprend les règles, orientations et programmations prévues par les PDU et les PLH. Il absorbe ces documents qui n'existent plus par eux-mêmes. L'intégration du PDU dans le PLUI n'est possible que si l'EPCI est une autorité compétente pour l'organisation des transports urbains.

Les PLU des communes membres d'un EPCI compétent et le PLH de cet établissement demeurent applicables jusqu'à l'approbation d'un PLUI. Il en est de même du PDU de l'EPCI lorsque celui-ci est autorité organisatrice des transports urbains. Pendant un délai de trois ans à compter de la date de publication de la loi, ils peuvent évoluer en application de l'ensemble des procédures existantes. Passé ce délai, toute évolution remettant en cause son économie générale ne peut s'effectuer que dans le cadre de l'approbation d'un PLUI.

## 4) Les modifications visant le contenu du PLU

**Le rapport de présentation du PLU :**

- Explique les choix retenus pour établir le PADD,
- **Explique les orientations d'aménagement et de programmation (nouveau)**
- Contient un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services
- **Analyse la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (nouveau)**
- **Justifie la consommation d'espace au regard des objectifs de consommation fixés par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques (nouveau)**

**Le PADD du PLU :**

Le PLU doit prendre en compte, lorsqu'ils existent, les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) traduction juridique de la trame verte et bleue élaborée par l'état et la région ainsi que les plans climat-énergie territoriaux (PCET) dont la finalité est la lutte contre le changement climatique.

Le PADD ne se borne plus à définir les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues. Il doit désormais définir les orientations en matière d'équipement, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques (nouveau)

## **Il doit fixer des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain (nouveau)**

Il doit également arrêter les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs.

### **Les orientations d'aménagement et de programmation :**

**Les orientations d'aménagement qui étaient facultatives sont remplacées par des orientations d'aménagement et de programmation qui ont à présent un caractère obligatoire pour les zones à urbaniser (AU) avec un contenu considérablement enrichi notamment par un volet programmatique (calendrier, équipements publics,...) (nouveau)**

**Lorsque le PLU est intercommunal, les orientations d'aménagement et de programmation comprennent les dispositions portant sur l'habitat, et les transports et déplacements (nouveau). Ces orientations définissent :**

- **les objectifs d'une politique répondant aux besoins en logements favorisant le renouvellement urbain et la mixité sociale en améliorant l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées et en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.**
- **l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement.**

Ces orientations peuvent :

- Comprendre une étude des modalités de financement des dispositions des orientations portant sur les déplacements urbains et de la couverture des coûts d'exploitation des mesures qu'elles contiennent.
- Définir les opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune
- Porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager
- Prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics
- Comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants.

### **Le règlement du PLU :**

Le règlement est opposable aux tiers. Il fixe en cohérence avec le PADD, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols pour atteindre les objectifs mentionnés au nouvel article L. 121-1.

Le règlement définit le zonage à partir de 4 grandes principales zones (U, AU, A et N). La liste des prescriptions pouvant y figurer est allongée ; sont présentées ci-dessous **toutes** les dispositions visant le règlement du PLU ainsi que les éléments nouveaux issus de la loi du 12.07.2012. Le règlement peut :

- Préciser l'affectation des sols selon leurs usages principaux
- Définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées
- Déterminer des règles concernant l'aspect extérieur des constructions, leurs abords et leurs dimensions afin de contribuer à leur qualité architecturale et à leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant
- Délimiter les zones ou parties de zones dans lesquelles la reconstruction ou l'aménagement de bâtiments existants pourrait, pour des motifs d'urbanisme ou d'architecture, être imposé ou autorisé avec une densité au plus égale à celle qui était initialement bâtie et fixer la destination principale des îlots ou immeubles à restaurer ou à réhabiliter
- 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
- Identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection
- Identifier et délimiter les quartiers, îlots, voies dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir, le cas échéant, les prescriptions correspondantes
- Fixer les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts
- Localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés à protéger et inconstructibles quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent

- Délimiter les secteurs dans lesquels la délivrance du permis de construire peut être subordonnée à la démolition de tout ou partie des bâtiments existants sur le terrain où l'implantation de la construction est envisagée ;
- Délimiter les zones visées à l'article L. 2224-10 du code général des collectivités territoriales concernant l'assainissement et les eaux pluviales
- Fixer une superficie minimale des terrains constructibles lorsque cette règle est justifiée par des contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif ou lorsque cette règle est justifiée pour préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager de la zone considérée ;
- Fixer un ou des coefficients d'occupation des sols qui déterminent la densité de construction admise :
  - dans les zones urbaines et à urbaniser ;
  - dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages et de leurs écosystèmes pour permettre des transferts de constructibilité en vue de favoriser un regroupement des constructions
- Délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels les programmes de logements doivent comporter une proportion de logements d'une taille minimale qu'il fixe
- Délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale.
- Prévoir dans les zones urbanisées ou à urbaniser, un dépassement des règles relatives au gabarit et à la densité d'occupation des sols dans la limite de 30 % pour les constructions remplissant des critères de performance énergétique élevée ou alimentées à partir d'équipements performants de production d'énergie renouvelable ou de récupération, sauf dans certains secteurs (secteurs sauvegardés, ZPPAUP, périmètres de protection...). Ce dépassement peut être modulé ou supprimé selon les secteurs par délibération. Pour assurer la stabilité des situations juridiques, il est prévu que la délibération qui organise cette modulation ne puisse être modifiée avant l'expiration d'un délai de deux ans.

**En outre, l'application combinée des articles L. 127-1, L. 128-1 et L. 128-2 ne peut conduire à autoriser un dépassement de plus de 50 % de la densité autorisée par le coefficient d'occupation des sols ou du volume autorisé par le gabarit (nouveau)**

- **Fixer les conditions de desserte par les voies et réseaux des terrains susceptibles de recevoir des constructions ou de faire l'objet d'aménagements (nouveau)**
- **Imposer dans des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés qu'ils délimitent une densité minimale de constructions (nouveau)**
- **Fixer, lorsque les conditions de desserte par les transports publics réguliers le permettent, un nombre maximal d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments destinés à un usage autre que l'habitation (nouveau)**
- **Imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements, notamment dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation, de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit (nouveau)**
- **Pour éviter que les PLU continuent d'interdire l'installation de systèmes solaires thermiques ou photovoltaïques ou tout autre dispositif domestique de production d'énergie renouvelable, la loi rend inopposable application immédiate, les interdictions que fixeraient le PLU en la matière, sauf dans certains secteurs (ZPPAUP, secteurs sauvegardés...) (nouveau)**
- **Délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières, des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels des constructions peuvent être autorisées si elles portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages. Le règlement précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone (nouveau)**
- **Imposer aux constructions, notamment dans les secteurs ouverts à l'urbanisation, les travaux pour respecter en matière de réseaux de communications électroniques des critères de qualité renforcés qu'il définit (nouveau)**
- **Comporter le document d'aménagement commercial défini au cinquième alinéa du II de l'article L. 752-1 du code de commerce (nouveau)**

## 5) DTA, SCOT, ZPPAUP et contrôle de légalité

**La loi introduit de nouvelles dispositions majeures concernant les DTA, les SCOT, les ZPPAUP et les contrôles de légalité.**

Par contre le PLU doit toujours, s'il y a lieu, être compatible avec les dispositions de la DTA, du SCOT, du schéma de mise en valeur de la mer et de la charte du parc naturel régional ou du parc national, du PDU et du PLH, des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux,...

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