

---

# **LIAISONS**

---

**PÔLE DE RECHERCHE URBAINE  
DES PAYS DE LA LOIRE**

---

ACTES DE LA JOURNÉE D'ÉTUDE  
DU 12 JUIN 2001

## **LA LOI SRU ET LES DOCUMENTS D'URBANISME**

**ORGANISÉE PAR :**

**ASSOCIATION DES URBANISTES DU GRAND OUEST**

**ATELIER DE LA BOËTIE - Université de Nantes**

**CRUARAP  
CNRS UPRES A 6029  
Université de Nantes**

**DESS - VILLES ET TERRITOIRES**

**LE PÔLE DE RECHERCHE URBAINE  
DES PAYS DE LA LOIRE**

Septembre 2001

---

**LIAISONS - PÔLE DE RECHERCHE URBAINE DES PAYS DE LA LOIRE  
A. LAPLANCHE - C.E.T.E. DE L'OUEST - Tél. 02 40 12 84 66  
M.A.N. Rue René Viviani - BP 46223 - 44262 NANTES Cedex 02  
Avec le soutien du Plan Urbain**



## SOMMAIRE

Introduction .....	4
Journée d'étude - loi SRU - présenté par P. Baffert .....	7
Les SCOT et les problématiques de territoire et de cohérence avec les politiques urbaines : l'exemple de l'agglomération nantaise présenté par B. Jullien .....	8
Journée SRU et les documents d'urbanisme présenté par R. Dormois .....	11
Les plus du PLU : d'une logique réglementaire à une logique de projet ? présenté par P. Le Louarn .....	14
La loi SRU et les documents d'urbanisme présenté par P.J. Rosier .....	19
Quel sera le rôle de la commune dans l'élaboration du PLU présenté par A.H. Mesnard .....	23
Quel sera le rôle des communes dans l'élaboration des PLU ? présenté par M.G. Retière R. Perron A.H. Mesnard .....	26
Schéma simplifié .....	28



**La Loi Solidarité et Renouvellement Urbains, vise à rénover le cadre juridique des politiques d'aménagement de l'espace, en s'articulant autour de trois objectifs majeurs (définir un meilleur équilibre des agglomérations, réussir la mixité urbaine, assurer une offre d'habitat diversifié et de qualité). Elle aura un impact très important sur les pratiques des collectivités locales et des professionnels de l'urbanisme.**

**Au cours de cette journée, qui a rassemblé à la faculté de Droit de Nantes environ 150 personnes, il avait semblé intéressant d'approfondir un des aspects de cette loi, celui des dispositions relatives à l'élaboration des documents d'urbanisme et notamment les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) qui doivent doter les agglomérations d'un instrument pour mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles en matière d'urbanisme et les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) qui présenteront le projet urbain de la commune en matière de traitement de l'espace public, de paysage et d'environnement.**

**Nous remercions l'ensemble des participants et plus particulièrement les intervenants à cette journée d'étude qui a été particulièrement riche. Nous comptons par ailleurs organiser à nouveau une réunion sur la Loi Solidarité et Renouvellement Urbains en 2002 pour faire le point sur son début d'application et les premières avancées et difficultés qui en résultent.**



# JOURNÉE D'ÉTUDE

## LOI SRU

### Résumé de l'intervention de P. BAFFERT

La philosophie générale de la loi vise à se démarquer de la législation instaurée dans les années 60 dont les visées étaient avant tout foncières. Il s'agissait dans une période de crise durable du logement de favoriser et d'organiser l'urbanisation périphérique des villes pour accélérer la production de terrains à bâtir.

La pratique de l'urbanisme était encore à l'époque largement dominée par une approche fonctionnaliste de la ville, dans la lignée théorique de la Charte d'Athènes ; séparation des fonctions, grilles d'équipements, rénovation urbaine, ...

Les grands outils, SDAU et POS, sont élaborés en vue d'organiser la maîtrise foncière des sols :

- ❑ Le SDAU, par le biais du document majeur qu'est la carte de destination générale des sols.
- ❑ Le POS, à travers le couple zonage-règlement dont la finalité unique est de dire le droit des sols.

Le SDAU, devenu entre temps Schéma Directeur, est le grand échec de la Loi d'Orientation Foncière (LOF) :

- échec numérique au vu du territoire couvert aujourd'hui,
- échec technique si l'on considère les difficultés de gestion des documents en vigueur dont la rigidité s'accorde mal avec les ambitions prospectives à long terme.

Le POS et la ZAC, qui est son complément, a rencontré par contre un très large succès, après un lancement difficile. Adopté par les élus, il constitue avant tout un document de police de la construction, dépourvu de toute ambition d'urbanisme. Conçu comme un carcan réglementaire, il ne sait pas

accompagner les mutations. La ZAC est donc, dans ce cadre, devenu principalement un instrument de dérogation au service des projets d'aménagement.

Les évolutions opérées par la loi SRU sur ces deux outils sont à la mesure de ces constats :

- ❑ Le PLU c'est plus que le POS et en plus simple, mais dans la continuité, en préservant les acquis positifs de l'ancien outil.
- ❑ Le SCOT est par contre radicalement différent du SDAU. Conçu pour pouvoir bouger, c'est plus une institution qu'un document. Le schéma directeur, avec sa carte de destination générale des sols, était un super POS qui pouvait difficilement survivre à ses auteurs.

Le SCOT s'exprime désormais en termes d'orientations par exemple : il pourra fonder le principe d'une liaison routière mais ne se substituera pas pour son tracé au document de niveau inférieur qui doit traduire les projets. Le Conseil d'État a déjà tranché dans ce sens, à l'encontre d'un avis du Tribunal administratif de Toulouse, considérant que la localisation d'une implantation commerciale dans une coupure verte prévue au SDAU, sur la commune de Balma, était compatible avec les orientations du schéma, la surface consommée (3,5 ha) étant négligeable en regard de l'échelle très vaste de cette coupure d'urbanisation.

Il sera par contre toujours possible de cibler à la parcelle une orientation de protection dans la mesure où elle vise un objet parfaitement identifiable.

Le SDAU, même bien fait, s'exprimait par un rapport de présentation (où il n'était pas toujours facile de démêler le pronostic de l'impératif et l'orientation stratégique du vœu pieux), doublé d'un document graphique très normatif.

Le SCOT fonctionne d'abord comme le point de rencontre obligé de tous les adjoints spécialisés dans un domaine de gestion pour débattre des orientations générales d'aménagement du territoire.

L'étape de la définition pertinente du périmètre des SCOT est donc essentielle : ce sont les communes qui doivent décider ensemble de la bonne échelle pour appréhender la cohérence territoriale.

La règle des 15 kms n'est qu'un garde-fou, sans pertinence opérationnelle.

Le Préfet devra s'assurer qu'aucune commune n'est exclue d'un périmètre de SCOT contre son gré par les jeux politiques locaux.

Les critères de légalité des périmètres de SCOT sont multiples :

❑ Ils doivent prendre en compte les intercommunalités existantes. Un EPCI ayant la compétence SCOT ne doit pas être coupé. Le périmètre doit être adapté aux exigences de cohérence exprimées par la loi : politique de l'habitat, déplacements, ...

❑ Enfin, il ne doit pas conduire à exercer un pouvoir de tutelle sur une commune l'empêchant de se développer.

Dans ce contexte, la règle d'urbanisation limitée n'est d'ailleurs pas un blocage systématique : les projets d'extensions sont soumis à l'accord du Préfet qui doit s'assurer qu'ils n'entrent pas en conflit avec les orientations du SCOT. Si c'est bien le cas, il n'y a pas de raisons de s'opposer à l'intérêt de la commune.

Concrètement, l'absence de SCOT revient à donner au Préfet le pouvoir d'apprécier le respect des DTA et de la compatibilité avec les règles de développement durable de l'article L 121-1.

Les schémas de secteurs permettent de préciser le contenu des SCOT sur certaines parties du territoire : ils restent donc dans le même registre, sans confusion avec les PLU. Le Plan Local d'Urbanisme est avant tout un document communal : la faculté de les étudier sur plusieurs communes ne doit pas entrer en contradiction avec cette exigence démocratique de proximité du terrain.

Un PLU sur 3 ou 4 communes ne pose pas de problèmes, mais sur 55 communes, la lourdeur opérationnelle compromet la souplesse d'élaboration et de gestion du document.

La loi pose un objectif de concertation très renforcé : il s'agit de rendre publiques à chaque étape de l'avancée des études, les raisons pour lesquelles on fait les choix, les soumettre au débat et enregistrer les avis des uns et des autres.

La suppression des PAZ est motivée par le caractère ponctuel de la ZAC qui était trop souvent le territoire et le projet de l'aménageur. Les communes ne se laisseront pas dessaisir de leur PLU comme elles pouvaient l'être des PAZ dans les ZAC.

## Les SCOT et les problématiques de territoire et de cohérence avec les politiques urbaines : L'exemple de l'agglomération Nantaise

Intervention de  
**B. JULLIEN de l'AURAN :**

Dans mon propos, j'aborderai dans un premier temps les enjeux spatialisés liés au développement de l'agglomération, et dans un deuxième temps, les différents territoires de référence qui concernent le fonctionnement de l'agglomération, et qui renvoient à la notion de cohérence.

Tout d'abord, un des objectifs majeurs de la loi, que Monsieur Baffert vient d'exposer vise à la maîtrise de l'urbanisation. L'exposé des motifs faisait le constat d'une extension souvent mal maîtrisée de l'urbanisation, générant notamment du gaspillage d'espace, mais aussi des déplacements importants, et donc un ensemble de dysfonctionnements urbains (trafic auto, pollution, bruit, etc ... ).

Dans l'agglomération nantaise, l'objectif de limiter l'urbanisation est fortement affirmée, notamment depuis l'adoption du projet d'agglomération 2005.

En effet, comme dans les autres grandes agglomérations, les extensions urbaines ont été importantes dans les dernières décennies :

- ☐ ainsi, alors que la population a augmenté de moitié,
- ☐ l'espace consommé a été multiplié par 3, atteignant 200 ha par an.

L'urbanisation se développe dans l'agglomération et bien sûr à l'extérieur, mais il faut relativiser ce développement extérieur car dans notre cas, à Nantes, le développement a concerné essentiellement le territoire de l'agglomération. Les résultats du recensement montrent à l'échelle de l'aire urbaine :

- ☐ un effet de dynamisme dans la ville centre, et dans l'agglomération qui concentrent les  $\frac{3}{4}$  de la croissance de l'aire urbaine,
- ☐ un ralentissement à l'extérieur.

Pour demain les choses sont susceptibles d'évoluer sous l'effet combiné d'un ensemble de phénomènes : le prix élevé

et la rareté des terrains dans l'agglomération, la création de nouveaux axes routiers rapides qui favorisent les déplacements de plus en plus loin, une certaine volonté de marquer une pose dans la croissance urbaine (l'agglomération a gagné 50 000 habitants entre 1990 et 1999) pourraient conduire à un report massif de l'urbanisation à l'extérieur de l'agglomération si rien n'était tenté pour renverser cette tendance. C'est l'enjeu de penser la stratégie de développement de l'agglomération à une échelle plus vaste.

Si nous revenons à la question de la consommation d'espace et au phénomène de dilution urbaine, je voudrais insister sur l'enjeu que représente le territoire naturel et notamment agricole.

☐ Plus de 30 % du territoire de l'agglomération, (Communauté Urbaine, 21 Communes),

☐ Plus de 40 % du territoire de la région Nantaise, (37 communes)

☐ Plus de 60 % du territoire de l'aire urbaine (82 communes).

C'est l'ensemble de ce territoire qu'il faut gérer et c'est un véritable enjeu auquel les SCOT devront répondre pour assurer développement harmonieux de nos villes (paysage, cadre de vie, etc...). Il faudra assurer la pérennité de ce territoire, pour une durée suffisante en gérant les échelles de temps et de territoire.

C'est un des aspects de la logique de développement durable dans laquelle la loi SRU situe les SCOT : l'espace est une denrée rare et assez peu renouvelable.

Le renouvellement urbain, développé notamment sur l'île de Nantes et les rives de Loire, doit être considéré comme une véritable alternative aux extensions urbaines qui conduisent à aller toujours plus loin pour se loger et pour travailler.

De manière complémentaire, le renforcement de l'espace agricole doit être encouragé pour mieux contenir les tendances « naturelles » à la dilution urbaine. C'est le sens des réflexions que nous avons conduites avec les communes de l'agglomération nantaise, la communauté urbaine, l'État, la chambre d'agriculture, au tour de la notion de forme de la ville et de territoire agricole durable.

### QUELS SONT LES TERRITOIRES PERTINENTS À PRENDRE EN COMPTE POUR ÉTABLIR UN SCOT, QUELLES SONT LES COHÉRENCES À RECHERCHER ?

La cohérence est un des éléments novateurs de ce dispositif. C'est un objectif que nous essayons de viser dans nos pratiques quotidiennes en tant qu'urbanistes.

La recherche de cohérence peut renvoyer à plusieurs notions : cohérence politique, cohérence institutionnelle, (intercommunalité, pays,...), cohérence technique et thématique (PDU, SAGES) etc ...

Il faut donc trouver le territoire pertinent pour établir ce projet de cohérence.

Nous avons considéré différents critères définis dans la loi SRU.

- ◆ prendre en compte les déplacements urbains. L'intérêt est de marier le couple urbanisme - transport. Ceci définit le bassin de vie de l'agglomération, qui n'est pas le périmètre institutionnel.

L'aire urbaine est de ce point de vue une échelle de référence : celle de Nantes compte 82 communes et 711 000 habitants. Ce bassin de vie est en expansion et a augmenté de 27 communes entre 1990 et 1999.

- ◆ autre élément de la Loi, la règle des 15 km qui se définit autour des agglomération INSEE, (au sens du recensement de la population et à partir du bord de mer).

Cette problématique est essentielle car, à partir du 1-1-2002, les communes situées à l'intérieur du périmètre de 15 km autour des agglomérations ou à moins de 15 km du bord de mer seront dans le système de constructibilité limitée si un périmètre de SCOT n'a pas été arrêté.

En Loire Atlantique ce périmètre couvre une bonne partie du département. Plus de 150 communes sont concernées. Les périmètres qui se définissent autour de Nantes, de Saint-Nazaire, de Redon, de Saint-Brévin-les-Pins et le long du littoral se recourent.

Il faut également prendre en compte un ensemble d'autres critères pour définir le périmètre pertinent de la cohérence : il n'y a pas un périmètre unique de référence, mais des périmètres, pour appréhender le territoire de projet du SCOT :

- ◆ Les périmètres institutionnels. C'est la cohérence des intercommunalité dont chacune définit sa propre politique.

Le SCOT doit assurer la cohérence des politiques urbaines engagées et notamment à l'intérieur de la Communauté Urbaine (la politique des déplacements, le PDU, l'habitat, la gestion de l'eau, l'environnement, les espaces agricoles, les schémas directeurs de circulation douce, ...) mais aussi entre la Communauté Urbaine et sa périphérie, sur l'ensemble du territoire de projet.

- ◆ Les périmètres physiques. Les bassins versants (périmètres des SAGES et des autres cours d'eau), qui ne recouvrent pas les périmètres institutionnels.

- ◆ Les pays.

❖ La DTA.

❖ Enfin, le processus d'étude et de mise en œuvre du SCOT doit se situer dans la perspective de la construction de la métropole et ainsi permettre de mettre en œuvre ce projet avec une forte articulation entre les pôles de Nantes et de Saint-Nazaire.

## JOURNÉE SRU ET LES DOCUMENTS D'URBANISME

Intervention de  
**R. DORMOIS**  
Chargé d'Études  
au CETE de l'Ouest

Dans son intervention Bruno JULIEN est revenu sur la question du SCOT comme outil de mise en cohérence des politiques urbaines à partir de l'exemple de l'agglomération nantaise. Pour ma part, je vous propose de conserver un questionnement semblable même si je ne traiterai pas de la mise en cohérence des politiques urbaines mais plutôt de la mise en cohérence des politiques territoriales et de délaisser le terrain de l'urbain au profit du littoral. J'ai choisi aussi de retenir comme terrain de lecture de cette question de la mise en cohérence un objet qui devrait venir assez vite à votre agenda de travail dans les mois à venir puisqu'il s'agit de la définition des périmètres de SCOT.

## 1. LES QUESTIONS DE COHÉRENCE QUI POURRAIENT ÉMERGER AUTOUR DE LA DÉFINITION DES SCOT «LITTORAUX»

Au préalable il convient de rappeler quelle pourrait être la spécificité des enjeux auxquels seraient amenés à répondre les SCOT littoraux par rapport aux SCOT « urbains ». Nous évacuons tout de suite la question de la forme puisque la loi ne définit pas un contenu particulier aux SCOT littoraux. Un certain nombre d'enjeux sont communs aux deux types de territoire. Les littoraux, les grandes agglomérations concentrent la croissance démographique et celle du parc de logements.

Ces territoires sont confrontés à une profonde recomposition de leur usage des sols au profit d'une urbanisation et au dépend des espaces naturels ou agricoles. Une partie importante du littoral est soit constituée directement par des agglomérations urbaines soit sous l'influence directe d'une telle agglomération située à quelques kilomètres à l'intérieur des terres. Pour autant, certains traits spécifiques doivent être gardés à l'esprit. La plupart des territoires littoraux ont une faible tradition en démarche de planification intercommunale que se soit pour l'aménagement de l'espace, la programmation des logements ou le développement des transports collectifs en raison de l'absence d'une ville importante. On notera que cela n'est pas expliqué par un défaut d'intégration intercommunale mais plutôt parce que cette intercommunalité a inscrit à son agenda d'autres thèmes de travail (développement touristique notamment). Il en découle que ces territoires sont moins observés que les territoires urbains.

Si l'on revient maintenant à la définition des périmètres de SCOT, quelles questions de cohérence spécifiques au littoral émergent ? La règle d'urbanisation limitée, sans préfigurer l'aire des SCOT, fournit une indication des territoires sur lesquels l'élaboration des SCOT a de grandes chances d'être engagée. Or dans le cas d'une agglomération urbaine, l'application de la règle donne lieu à la définition d'une enveloppe de 15 kilomètres centrée sur la partie agglomérée. Dans le cas du littoral, on obtient une bande de 15 kilomètres de largeur s'étirant tout au long du rivage. On voit donc immédiatement que dans le cas de l'urbain, il y a convergence avec nos représentations de fonctionnement radioconcentrique des aires urbaines de l'Ouest, en revanche dans le cas littoral l'espace ainsi délimité ne présente pas de cohérence avec son fonctionnement. Il en découle au moins deux interrogations. Puisque qu'il semble difficile d'envisager un seul SCOT couvrant l'ensemble du littoral d'un département, comment proposer une segmentation cohérente avec les problématiques de territoires ? Pour les parties du littoral qui abritent une agglomération ou qui sont sous l'influence d'une agglomération rétrolittorale, quelle logique littorale ou urbaine privilégier dans la réflexion sur le périmètre du SCOT ?

## 2. COMMENT L'ÉTAPE DE DÉFINITION DU PÉRIMÈTRE DU SCOT PEUT-ELLE PARTICIPER À LA MISE EN COHÉRENCE DES POLITIQUES TERRITORIALES SUR LE LITTORAL NOTAMMENT ?

Au stade du diagnostic : un travail de cohérence interne.

La loi invite à engager un travail de diagnostic du territoire en amont de la proposition même du périmètre. Cette phase de capitalisation de données peut aider à engager la mise en cohérence des politiques territoriales par les

échanges d'information sur le fonctionnement interne du territoire et sur la structuration institutionnelle du territoire, échanges auxquels elle va donner lieu entre les techniciens mais aussi avec les élus.

En effet, la loi précise d'abord que lors de la définition du périmètre, il faudra veiller à tenir compte des solidarités institutionnelles telles que les groupements de communes, les agglomérations nouvelles, les pays et les parcs naturels régionaux. Deux types d'établissements publics semblent mériter une attention particulière. Il s'agit des EPCI ou des syndicats mixtes ayant reçus mission d'organiser les transports publics de personnes (ils définissent les Périmètres de Transports Urbains) et les syndicats d'étude qui constituent des expériences originales notamment dans les espaces qui traditionnellement ont connu une faible intégration intercommunale.

Ensuite, le législateur invite à tenir compte des périmètres des documents de planification sectorielle (PDU, PLH, SDC) et ceux des chartes intercommunales de développement et d'aménagement. Ils forment, quand ils existent, un référentiel possible, plus au moins opérant, dans le cadre de l'élaboration des périmètres.

Enfin, le périmètre doit prendre en compte les pratiques de mobilité des habitants du territoire. Plusieurs indicateurs ou zonages d'étude existants peuvent être mobilisés pour rendre compte de ces déplacements. Concernant les relations domicile / travail, on peut penser aux aires urbaines ou à des exploitations communales du fichier correspondant de l'INSEE. Concernant les déplacements motivés par des pratiques de chalandises ou de loisirs, leur connaissance est plus approximative. D'autres critères pourront être pris en compte : les bassins d'emplois, les bassins d'habitat.

Ces critères pourraient être complétés dans le cas des territoires littoraux car il se peut qu'ils ne permettent pas toujours d'identifier des sous espaces homogènes au sein de la bande

littorale définie à partir de la règle d'urbanisation limitée. Il pourra par exemple être recherché un découpage à partir des unités paysagères remarquables telles que la baie de Bourgneuf, le marais poitevin.

La mise en cohérence à ce stade nous semble relever de deux éléments. La diffusion des informations, des éléments de constat entre services techniques, entre élus ne peut qu'être profitable à une prise en compte partagée des problématiques territoriales. Mais plus fondamentalement, est-ce que le travail de mise en cohérence des politiques territoriales ne s'engage pas en même temps que celui d'une organisation, d'une mise en forme de ces éléments de diagnostic ? La loi, parce qu'elle a un objectif d'exhaustivité, liste des critères mais la mise en cohérence n'est pas produite par la simple compilation des informations correspondantes. On est confronté alors à un catalogue de données. Elle peut se forger dans la mesure où quelques enjeux centraux vont être réappropriés collectivement au cours de la discussion de la phase amont du diagnostic et vont servir de fil rouge à la définition du périmètre. Il nous semble dans ce cadre tout à fait intéressant qu'une aire d'étude suffisamment large soit retenue initialement même si par la suite plusieurs SCOT y seront mis en œuvre. Ce sera l'occasion d'un dialogue autour d'enjeux, de problématiques (comme l'étalement urbain) qui pourront être retranscrits avec des modalités différentes dans chacun des SCOT mais qui au moins auront été discutés. En d'autres termes, le travail de diagnostic peut marquer une étape de mise en cohérence s'il n'est pas conçu comme une étape isolée mais comme le cadrage du contenu du futur projet d'aménagement et de développement durable. Ce serait là un moment où l'échange sur les enjeux et les problématiques pourrait laisser en retrait pendant un temps la question des institutions.

*Au stade de la négociation politique : un travail de cohérence externe.*

Si le travail technique entourant la définition d'une proposition de périmètre peut aider à la mise en cohérence des politiques territoriales, le travail politique de négociation entre les EPCI peut lui aussi participer à cette mise en cohérence.

Il convient d'abord de revenir sur le lien entre périmètre de SCOT et production institutionnelle. Définir un périmètre revient en effet aussi à institutionnaliser un établissement public chargé de l'élaboration puis de la révision du SCOT. Sans simplifier à l'extrême la logique politique, on peut penser que c'est même l'enjeu de la coopération politique qui est abordé souvent en priorité par rapport à la réflexion sur le territoire fonctionnellement optimal : avec qui coopérer ? sur quoi nouer notre alliance ? Mais il nous semble que ce jeu de négociation politique ne doit pas être critiqué comme simple jeu politicien. Il peut participer à la mise en cohérence des politiques territoriales.

On notera d'abord que l'initiation d'un SCOT, par nature moins exigeante que la mise en place d'un EPCI à fiscalité propre, offre un levier supplémentaire dans l'engagement des communes à définir en commun les perspectives de développement de leur territoire.

S'accorder sur la participation de sa structure intercommunale dans l'établissement public signifie, ensuite, partager un certain nombre d'objectifs communs et garantir leur respect dans la mise en œuvre du SCOT par la suite. Quelques fois la formalisation de ces objectifs pourra n'être que partielle lors de la définition du périmètre du SCOT mais l'obtention de l'accord pour la création de l'établissement public nous paraît déjà un signe d'une mise en cohérence des interventions entre structures intercommunales sur quelques enjeux de base que l'on retrouvera déclinés dans le PADD.

Ainsi le travail sur la définition du périmètre du SCOT nous semble pouvoir apporter une certaine mise en cohérence des politiques territoriales au travers de deux mécanismes. La production d'éléments de diagnostic en amont permet de réfléchir sur la cohérence interne du territoire (comment fonctionne-t-il ?, comment est-il structuré ?). Les négociations politiques entre EPCI pour s'engager ensemble dans la constitution d'un établissement public permet de réfléchir sur la cohérence externe du territoire (comment se situe le territoire sur lequel j'agis par rapport aux autres alentours et comment engager les rapprochements avec des structures environnantes sur des objectifs communs ?). Ces quelques éléments nous aurons permis d'entrevoir que la cohérence des politiques territoriales semble davantage relever de pratiques, d'une perspective constructiviste que d'un attribut du SCOT. D'où une proposition de modification du titre de l'intervention en guise de conclusion : ne plus parler du SCOT comme outil de cohérence mais plutôt de la cohérence comme dynamique de la mise en œuvre des SCOT.

LA LOI SRU  
ET  
LES DOCUMENTS D'URBANISME

LES PLUS DU PLU :  
D'UNE LOGIQUE RÉGLEMENTAIRE  
À UNE LOGIQUE DE PROJET ?

Intervention de P. LE LOARN  
Maître de Conférence  
de Droit Public

à la Faculté de Droit de Nantes

Edgar Pisani dit un jour :

*«Quand la société ne sait plus quoi faire d'un espace, elle traite par la norme, parce que la norme se substitue au projet, et que la politique dans ces conditions se définit en termes de normes».*

On a toujours fait de l'aménagement durable parce qu'il y a toujours eu des hommes qui en ont eu le désir, ce que j'atteste par mon expérience au sein de groupes de travail de POS dans les années 70 et par l'analyse de nombreux POS de Bretagne, dans les cinq dernières années (POS de Douarnenez, Locminé, Trégueux, Ploufragan, Noyal-Châtillon, Plérin), sous l'angle particulier de la relation entre la géographie de permis de construire, le rapport de présentation et l'analyse socio-démographique.

Ces études d'impact a posteriori nous apprennent plusieurs choses :

- Que certaines communes se contentent de suivre la pente des demandes de permis de construire pour déterminer les zones constructibles (Plérin, Locminé),
- Que d'autres essaient d'orienter les constructions vers des espaces qui préservent le paysage mais aussi qui évitent l'étalement urbain ou le blocage de zones

propices à l'industrie. Rapprochées des données géographiques et économiques fournies par les rapports de présentation, ces constatations signalent une véritable politique de l'aménagement à long terme ou de correction de tendances négatives d'un plan antérieur, sur la politique du logement par exemple.

Il y aurait donc deux sortes de POS :

- ceux qui annoncent un parti d'aménagement dont la trace est bien difficile à trouver dans un zonage qui se contente de suivre les tendances du marché foncier sur le territoire communal,
- ceux qui mettent en œuvre, en rusant parfois avec les rigidités du texte, une véritable politique d'aménagement.

La question qui est posée aujourd'hui est de savoir si les PLU contraignent davantage les acteurs de l'élaboration du document d'urbanisme à une démarche d'aménagement intégré et durable du territoire communal ?

On peut reposer la même question de façon plus brutale : peut-on faire un PLU comme on faisait un POS sans avoir une politique municipale d'aménagement ?

Je ne crois pas que l'on puisse répondre sans nuance à l'une ou l'autre des formulations de la question. Et ce pour deux raisons.

Première raison, sous l'empire de l'ancienne règle, on pouvait réaliser un véritable plan d'aménagement dans lequel le droit des sols devait s'intégrer. A la fois la lettre du code et les ruses techniques le permettaient si la volonté publique existait.

Seconde raison, la nouvelle rédaction des textes n'interdit pas, au rebours, une approche purement réglementaire du territoire. On peut même craindre que la ruse des techniciens joue à front renversé pour aider les élus à ne pas s'encombrer d'une politique prospective

d'aménagement qui heurterait trop les intérêts de leurs concitoyens en matière de constructibilité.

Cependant, quelque chose de nouveau apparaît qui pourrait avoir une influence déterminante. L'esprit de la loi est beaucoup plus orienté vers la priorité donnée à l'aménagement sur le droit des sols et cela devrait valoriser la force pédagogique de la règle en obligeant élus et techniciens à s'interroger sur les moyens d'en appliquer l'esprit.

Si vous me permettez de mieux préciser le sujet, je l'intitulerais «les mieux du PLU», en vous proposant de développer l'idée que si le PLU n'interdit pas une approche purement réglementaire du territoire, le bon PLU est celui qui se fonde sur une véritable politique d'aménagement de ce territoire.

#### LE PLU N'INTERDIT PAS UNE APPROCHE PUREMENT RÉGLEMENTAIRE DU TERRITOIRE

Les trois obligations du PLU (article L 123-1) :

- fixer les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols
- délimiter les zones urbaines ou à urbaniser, agricoles, naturelles et forestières à protéger
- définir les règles concernant l'implantation des constructions.

On remarquera simplement que le nouvel article L 123-1 introduit une grande souplesse là où l'ancienne rédaction ne laissait que le choix entre un POS minimal et un POS complet.

Qu'est-ce qui pourrait bien tenter les aménageurs de mettre à profit cette souplesse pour faire les PLU comme ils faisaient les POS ?

1) Ce sont d'abord des raisons formelles.

a) L'article L 123-1 assure une transition douce du POS au PLU.

- Le POS approuvé avant l'entrée en vigueur de la loi (1er avril 2001) est soumis au nouveau chapitre III du code de l'urbanisme mais son contenu peut ne pas changer jusqu'à sa prochaine révision. Un semblant de projet d'aménagement peut donc persister.
- Le POS publié avant l'entrée en vigueur de la loi SRU reste opposable dans sa rédaction antérieure et son approbation se fera dans les termes anciens si elle intervient moins d'un an après l'entrée en vigueur de la loi.
- De même pour le POS arrêté ou mis en révision avant l'entrée en vigueur de la loi.
- Après l'entrée en vigueur de la loi, on fait des PLU ou on transforme les POS en PLU si on le souhaite bien sûr, ou si on agit hors des délais prévus.

b) Selon L 122-2 l'absence de SCOT pourrait bloquer l'urbanisation des zones naturelles et des zones NA. Mais :

- En l'absence de SCOT, le préfet, sur avis de la CDS et de la CA, peut accorder une dérogation que l'on espère limitée au développement endogène de la commune (De même si le périmètre du schéma a été défini). Personnellement j'en doute pour les communes littorales.
- La lenteur à réviser les SD en SCOT ne serait donc pas un obstacle bien fort à une révision en cours aujourd'hui qui envisagerait une extension raisonnable de l'urbanisation. Comme l'a dit M. Baffert : «Il ne faut pas s'attendre à un arrêt brutal de l'étalement urbain».
- La souplesse de la transition entre les SD actuels et les SCOT (L 122-18) va dans ce sens puisqu'un SD même de mauvaise facture pourra autoriser une révision de POS ou un nouveau PLU à étendre son urbanisation.

2) Les raisons de fond pour ne pas appliquer une véritable politique d'aménagement durable

a) Les faibles moyens des communes.

Les débats au sein des communes qui vont se lancer dans une procédure de PLU seront riches d'enseignements lorsqu'il s'agira de définir une politique d'aménagement et d'en afficher la mise en œuvre. Mais toutes les communes n'auront pas les moyens d'étude ni les moyens culturels d'une approche experte et globale de leur territoire.

b) Le COS n'a pas disparu (L 123-1 13°) et on pourra être tenté de l'utiliser partout.

- Le règlement peut comprendre un COS défini par R 123-10 comme le rapport entre la SHON ou le nombre de mètres cubes construit par m<sup>2</sup> au sol.
- Non seulement il peut être défini dans les zones U et AU mais il peut varier selon les catégories de constructions admises dans la zone, ce qui est conforme à la non spécialisation du zonage. On peut parier que les collectivités seront plus préoccupées de faire varier ce COS que de le remplacer par des règles de construction subtiles dictées par une approche en trois dimensions de leurs quartiers urbains.

c) Quant aux zones N la rédaction du décret est surprenante.

Le COS des zones naturelles à protéger strictement ne serait-il transférable que vers des zones U constructibles comme ce fut le cas dans les expériences passées (Ile de Bréhat par exemple) ?

Le décret prévoit bien des zones non aedificandi où l'on établira ce COS transférable et des secteurs naturels dotés d'un autre COS et pouvant recevoir les constructions. Ces secteurs sont-ils d'autres parties de la zone N ou forcément des zones constructibles ? La rédaction de R 123-12 2° qui distingue dans les zones N des secteurs protégés où est applicable le transfert laisse

logiquement supposer qu'il y a des zones N constructibles ! C'est conforme à la pluri-fonctionnalité des zonages mais les tentations seront bien fortes de réduire considérablement ces NCOS !

d) Les 13 items du contenu du POS sont des mesures facultatives pour remplir les trois obligations relatives au droit des sols. Tous ces choix sont donc ouverts au concepteur du PLU du moment qu'il apporte la nécessaire garantie d'un droit des sols le plus lisible possible.

e) Certes, le zonage est plus important que le règlement, mais rien n'interdit de doter une zone d'un règlement pointilleux qui sécurisera les élus responsables de la délivrance des autorisations.

### LE BON PLU EST CELUI QUI SE FONDE SUR UNE VÉRITABLE POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DURABLE DU TERRITOIRE

Comme on vient de la voir, la contrainte est faible et on peut même craindre pour la sauvegarde des espaces naturels au sens naturaliste du terme.

Cependant, si les communes ont les moyens et la volonté de passer à un urbanisme durable, la loi leur offre un cadre assez riche à la fois du point de vue du contenu du document et de sa procédure d'élaboration

1. La rénovation du contenu du document d'urbanisme.

a) La différence entre PADD et rapport de présentation

- Ph. Baffert le confirme (article paru au BJDU), le PADD a un caractère normatif. Voici donc un document de politique publique d'aménagement qui serait directement opposable au projet individuel.

- Dans la même revue, Dominique Larralde souligne que «le PADD, à la différence du rapport de présentation, n'est pas un exposé des motifs ; il constitue la présentation d'un projet urbain et ses prescriptions sont opposables aux *Autorisations d'Occupations du Sol*. Fondant la légalité interne du PLU, il pourra être discuté par voie d'exception à l'occasion de chaque délivrance du CU, de PC ou autre autorisation».

Mais le décret brouille la distinction entre diagnostic et PADD :

- Par le maintien du terme de rapport de présentation pour ce qui concerne le diagnostic obligatoire dans le dossier.

- Par le mélange dans le diagnostic entre le constat et les choix politiques.

L'explication des choix retenus au regard notamment de l'impact sur l'environnement (3° du R 123-2) ne devrait pas être séparée du contenu du PADD proposé au R 123-3.

En outre, ce contenu est facultatif et en son absence, le juge n'aura que le renvoi sommaire aux principes généraux pour répondre à une contestation d'autorisation sur le fondement du PADD !

b) La banalisation des outils opérationnels. Il s'agit de rédiger un PLU incitatif où seul le zonage est obligatoire.

On pourra profiter de la souplesse du système et de l'accent mis sur la qualité architecturale ou la notion de secteurs de requalification pour faire des PLU qui ressembleront furieusement à des ZPPAUP. N'a-t-on pas noté la tendance de certaines villes à utiliser ce dernier outil pour dépasser la rigidité de leur POS ? (Brest) La ZAC sort de son ghetto (Décret du 27 mars JO du 28). Périmètre déterminé par le PLU ou déterminé ensuite, son règlement est fixé par le PLU (R 123-3).

Ce qui doit être rapproché du fait que la détermination du règlement d'un zonage est entièrement libre. C'est donc tout le PLU qui peut prendre un caractère opérationnel y compris sur les zones naturelles qui peuvent être l'objet de ZAC.

Nous pouvons présenter un PADD suffisamment précis pour conduire une démarche opérationnelle sur tous les quartiers à rénover et les espaces à mettre en valeur. (L 123-1 4° qualité archi, 5° zones de restauration des bâtiments existants, 7° identification des éléments de paysage et des quartiers à requalifier).

## 2. L'amélioration formelle de l'élaboration du document d'urbanisme

### a) Une procédure renouvelée :

- Une meilleure définition de la concertation et de l'implication du citoyen. Mais il y a encore des doutes entre association, consultation, avis selon les acteurs (R 123-15).
- Faiblesse du décret sur les associations d'usagers qui ne se distinguent pas bien des associations agréées pour l'environnement pourtant distinctes in L 121-5 de la loi.
- Clarification du porté à la connaissance R 121-1
- Institution d'un modèle procédural valable pour tous les documents d'urbanisme, SCOT, PLU, CC, DTA ... avec enquête publique à la clef.

### b) La question des compatibilités entre documents d'aménagement.

C'est en principe une excellente chose puisqu'elle borde en quelque sorte l'initiative des auteurs du PLU. Il est difficile de définir un PADD communal ou intercommunal en négligeant le PNR, la charte de pays, le SCOT, la DTA, le PDU ou le PLH.

On remarquera cependant la circularité de cette compatibilité :

- Compatibilité obligatoire du PLU avec le SCOT et le PDU sous peine d'illégalité interne mais avec la règle des trois ans pour mise en compatibilité qui évitera la fragilisation du document d'urbanisme par la référence à un document supérieur obsolète.

- À travers leur compatibilité obligatoire avec le SCOT, les PLU sont compatibles avec le schéma de développement commercial et les chartes de PNR.

### c) Il faut exprimer un regret sur le sort fait aux servitudes d'utilité publiques placées en annexe des PLU.

Leur portée juridique est brouillée alors qu'elles sont l'interface entre les impératifs nationaux de l'aménagement du territoire et les politiques locales.

Selon les articles R 123-13 et 14 ces annexes ont un caractère informatif, qu'il s'agisse des servitudes d'urbanisme proprement dites ou des autres servitudes ou documents techniques.

Or les deux articles mêlent servitudes réelles et documents informatifs.

De plus, le PPSMV semble perdre son caractère de document d'urbanisme pour être réduit à une servitude. Le Plan d'exposition au bruit n'a plus aucune chance d'être un document d'urbanisme comme le laissait supposer une jurisprudence récente ...

Le PLU est donc chargé comme le baudet de la fable. A tel point qu'on peut se demander s'il n'est pas un meilleur document de synthèse que le SCOT qui sera encore une accumulation de PLU ! Ce qui nous renvoie à la critique faite naguère par le Conseil d'État qui proposait de supprimer les schémas directeurs ! Dominique Larralde nous a prévenus : «le passage d'un urbanisme de police à un urbanisme de projet ne se fera pas sans casse». Mais la volonté de ce passage est acquise dans les nouveaux textes.

L'exigence est forte sur le plan politique, technique et démocratique et cela nous laisse un doute sur l'effectivité du PLU comme document d'urbanisme durable alors que les moyens de les réaliser ne sont pas toujours là et que la culture de l'urbanisme n'est pas si répandue parmi nos concitoyens.

LA LOI SRU  
ET  
LES DOCUMENTS D'URBANISME

Intervention de Pierre Joël ROSIER  
Président de l'AUGO

La Loi Solidarité et Renouvellement Urbains était attendue avec un certain empressement. Le résultat laisse les professionnels de l'urbanisme, malgré tout, dans une certaine perplexité et devant un grand nombre de questions. Serait-elle allée au-delà de nos espérances? Et puis après 30 années d'encadrement réglementaire serait-il facile de sortir du carcan et de prendre une liberté bien comprise.

Comment les élus vont interpréter ces nouvelles dispositions qui font de cette loi enfin une réelle loi d'urbanisme et d'aménagement?

Beaucoup de questions se posent malgré tout aux professionnels praticiens du projet et de la règle. Nous allons évoquer les plus de la Loi mais nous ferons pas l'impasse sur ses limites et nos attentes.

L'ÉVOLUTION  
DU PHÉNOMÈNE URBAIN

En préalable il est malgré tout souhaitable d'aborder la question de savoir s'il n'y a pas changement de nature du phénomène urbain. N'assiste-t-on pas à la disparition du concept traditionnel de «ville» (*sous l'influence de l'évolution des rythmes urbains, de la gestion du temps et de l'évolution de la mobilité*), pour devoir dorénavant resituer l'organisation de la vie urbaine sous d'autres concepts: espaces «archipels» ou encore sous forme de réseaux de *relations mouvantes et complexes* ?

Cependant lorsque l'on aborde le sujet, quand on parle d'étalement urbain, les partis pris fusent et les jugements s'expriment souvent avec vigueur au sein des milieux professionnels. Nous devons éviter deux écueils: celui du dogmatisme et celui des jugements moralisateurs.

Nous ne pouvons nous déplacer plus vite et garder la ville en l'état, car la forme de la ville est le produit des conditions de la mobilité. Il ne s'agit pas de lutter contre l'extension urbaine ou l'étalement urbain pour priver les ménages des maisons individuelles auxquelles ils aspirent, *mais plutôt de l'organiser avec le souci d'éviter d'accroître la proportion des ménages dépendants de l'automobile et de favoriser des formes urbaines économes en déplacements inutiles et ménageant le plus possible une diversité sociale.*

Il faut arrêter de faire croire que le renouvellement urbain et la densification permettront de proposer une alternative à la périurbanisation.

*Une loi qui s'inscrirait dans une vision manichéenne de cette réalité à l'œuvre présenterait des faiblesses de conception. Il importe davantage de nourrir le débat qui peut s'avérer prometteur.*

Je m'attacherai essentiellement aux nouvelles dispositions concernant les Plan Locaux d'Urbanisme:

1. LES + DU PLU:  
DE LA RÈGLE COMME PROJET  
AU PROJET D'AMÉNAGEMENT  
ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

*L'évolution majeure:*  
*Passer d'une logique réglementaire à une logique de projet.*

\* Le PLU doit présenter un projet global et cohérent d'aménagement et de développement durable du territoire concerné.

☐ Développement durable : article L 110-1-II du nouveau Code de l'Environnement. « L'objectif de développement durable vise à satisfaire les besoins de développement et la santé de générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ».

☐ Projet urbain : image de la situation, de l'état de la commune que l'on souhaite atteindre dans les domaines les plus divers

☐ Cohérence : rapport étroit d'idées entre l'ensemble des documents, absence de contradiction.

\* Certaines dispositions: entre autre celles permettant de bloquer l'aménagement de certains secteurs urbains en attente de la réalisation d'un projet d'aménagement sectoriel ; l'intégration du PAZ et du RAZ dans le POS, la couverture totale du territoire, ...

\* Le développement de la concertation (ce qui était déjà souvent appliqué)

### Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD).

Celui-ci comporte l'expression d'un projet et ses traductions réglementaires (graphiques+écrites) à l'échelle du projet d'agglomération (ou de pays) et à l'échelle locale:

Ce projet pourrait être constitué d'un ensemble d'esquisses (graphiques ou non) n'ayant pas totalement fait l'objet d'une décision de choix définitif, dans la diversité des approches du territoire:

Spatiales (projet urbain)

Sociales (projet social)

Environnementales (principe de précaution, responsabilité vis à vis des générations futures,...)

## LE PROJET D'AMÉNAGEMENT URBAIN

Les principes sur lesquels devrait se baser un projet d'aménagement urbain:

- il accompagne la transformation urbaine dans la durée, donc il doit avoir un caractère insuffisamment achevé pour pouvoir évoluer, se transformer dans le temps,
- il doit réunir des compétences multiples car la ville est une réalité complexe,
- il se réfère à une multiplicité de techniques dont la maîtrise ne peut être confiée à une seule profession,
- il doit permettre le débat et les échanges avec la population,
- il demande un savoir spécifique sur la ville, son processus de transformation, les lois qui règlent ses formes ... Développer une pensée de la relation avant tout.

En tant que projet global, il s'oppose à une pensée sectorielle de l'aménagement : il s'identifie avec un ensemble d'actions inscrites dans la durée et légitimées par le pouvoir politique.

Le projet urbain est vu comme une exigence qui repose sur une double revendication :

- politique = car elle suppose une nouvelle formulation du rôle des techniciens de l'aménagement et leurs rapports avec les habitants et les élus afin de délivrer l'urbanisme de ses pesanteurs technocratiques,

- théorique = car elle implique la recherche de nouveaux outils conceptuels et de nouvelles techniques de projet. Le travail de projet fait encore l'objet de multiples confusions en ne parvenant pas à sortir de la logique formelle qui lui est associée. Le but du projet n'est pas de produire du bâti mais bien de créer les conditions de la gestion d'un espace urbain

et rural. *Le dessin doit être capable de justifier les éléments rigides et les éléments souples.* Il doit permettre la traduction de l'action du temps sans figer l'aspect définitif tout en permettant d'imaginer les espaces futurs.

Le projet local doit avoir un caractère insuffisamment achevé pour pouvoir évoluer, se transformer dans le temps.

En conclusion de cette partie la constitution du projet local nécessite une approche pluridisciplinaire. Elle ne peut être en aucun cas le monopole d'une profession ou d'une formation. Elle appelle pour chaque discipline à suivre une logique de projet, cela pose le problème de l'évolution des métiers. Le projet local concerne l'ensemble des espaces d'un territoire: il touche non seulement aux *espaces urbains mais aussi aux espaces ruraux, agricoles et naturels*.

*Le projet urbain ne peut pas être défini comme une partie du processus de planification: il se situe comme un moment de synthèse de tous les aspects de ce processus qu'il accompagne et qu'il englobe.* (Patrizia Ingallina – Le Projet Urbain).

## LE PROJET

### DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Aujourd'hui la prise en compte du développement durable répond :

- à une demande :
  - ☛ textes internationaux et nationaux,
  - ☛ collective de tous les partenaires impliqués,
  - ☛ collective des citoyens.
- requiert une qualification et des outils
- doit être progressive

Aujourd'hui le développement durable est pris en compte:

- dans les réglementations européennes,
- dans les politiques nationales (Lois Chevènement, Voynet et SRU),
- dans la politique contractuelle: le développement durable devient un critère de sélection des opérations devant faire l'objet de financements publics.

La prise en compte du développement durable (quelle que soit sa dénomination) est une réalité incontournable dans les champs de l'économie, de l'environnement, du social et de la gouvernance.

## LA PRISE EN COMPTE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LE PADD PASSE PAR LA CONSTRUCTION D'UN RÉFÉRENTIEL

Plusieurs collectivités (Grenoble, la Région Nord-Pas-de-Calais, ...) ont soumis un champ de leurs politiques à l'épreuve du développement durable. Pour ce faire elles ont dû bâtir une grille, à chaque fois spécifique, permettant un examen précis de chaque élément à analyser.

La méthode d'élaboration de la grille est collective (le modèle ne peut en aucun cas être imposé).

Une politique peut avoir différents rapports au développement durable : elle peut servir, intégrer, ou contribuer au développement durable.

Ces grilles reprennent les entrées habituelles du développement durable (en les adaptant) et en les complétant avec des sous-chapitres,

des lignes spécifiques (gestion des ressources naturelles, réversibilité, variantes, transferts, coûts sociaux, ségrégation, qualité de vie, mixité, formation, partenariats, ...), des mots-clefs, des notices explicatives, ...

Tous les critères ne s'appliquent pas à toutes les situations, et ils n'ont pas tous la même valeur (prioritaire, si possible, peu important, facultatif).

### PRÉALABLES À LA CONSTRUCTION D'UN RÉFÉRENTIEL

1. Bien définir le niveau du territoire auquel on appliquera la grille (agglo, quartier, projet),

2. Bien définir le moment d'application :

☞ **AVANT** : que faire pour que mon projet vérifie les critères,

☞ **APRÈS** : en évaluation = est-ce que ma politique vérifie bien les critères du développement durable.

3. Bien définir le niveau d'application :

☞ **Objectifs opérationnels** : quels résultats pour chaque objectif = les indicateurs,

☞ **Moyens d'actions** : quels résultats attendus = les indicateurs,

☞ **Les projets** : résultats et indicateurs.

4. Bien définir le niveau de valeur du critère :

☞ Essentiel,

☞ Fondamental,

☞ ..... ,

☞ Sans objet.

5. Le référentiel doit avoir une valeur commune (partagée) et accepté par tous:

☞ C'est une démarche politique

6. Quels moyens seront mis à la disposition de la démarche.

### QUELLE LECTURE DONNER DE CE RÉFÉRENTIEL

Ce référentiel constitue un outil d'analyse, d'explication, d'aide à la décision mais il n'apporte pas de réponse toute faite: elle appartient au champ de la décision politique.

Il permet de mesurer les écarts d'une politique, d'un projet par rapport à la ligne de conduite fixée et ainsi de les qualifier: il facilite la prise de décision en toute connaissance de cause.

### 2. UNE DES LIMITES DU PLU : L'ABSENCE D'INTERCOMMUNALITÉ ET

### LA «COMPATIBILITÉ» REMPLACÉE PAR LA «CONFORMITÉ»

D'abord et avant tout une surprise, voire une incohérence avec les lois Chevènement et Voynet. Le texte est muet sur l'intercommunalité, les agglomérations, les Communautés, les Pays ... L'émergence d'un urbanisme d'agglomération pourra-t-elle se faire?

Il est légitime de considérer que, devant la complexité de la démarche ( en particulier avec la règle des 15 km), les SCOT se mettent difficilement en place, que les périmètres

n'aient pas une réelle pertinence et qu'ils ne soient que des coquilles vides. Dans ce cas là comment pourra être assurée la cohérence d'agglomération qui semble bien la priorité ?

Mais même dans le cas où l'exercice est totalement réalisé le SCOT approuvé devient alors une impérieuse obligation et non plus un objectif vers lequel on tend et avec lequel on doit être compatible. Ses objectifs devront être réalisés *impérativement* par les collectivités incluses au risque de ne pas être en accord avec le projet qui sous-tend le SCOT. Le PLU *communal* peut-il donc continuer à être l'outil de référence?

*En effet la mise au point du projet stratégique local doit tenir compte des stratégies engagées à l'échelle supracommunale tout comme l'élaboration du projet d'agglomération doit se nourrir de diagnostics urbains locaux.*

Par exemple: une commune refuse dans son projet d'aménagement d'intégrer un élément important du projet d'agglomération (*ce qui était possible auparavant avec la règle de compatibilité*), celui-ci ne sera donc pas en accord avec le projet d'aménagement immédiatement supérieur (secteur ou SCOT), il devrait donc être rejeté.

Pourquoi alors laisser croire aux communes qu'elles ont une large marge de manœuvre dans leur PLU. *La majorité des éléments du projet d'aménagement communal dépend du cadre d'agglomération – ou de pays - (les entrées d'agglomération, la qualité urbaine, la politique de déplacements, les grands équipements, les dispositions environnementales, la mise en valeur du paysage ...).*

Il s'agit bien là des enjeux majeurs du projet d'aménagement communal. Alors pourquoi ne jamais évoquer l'objectif souhaitable de réaliser des PLU d'agglomération ou communautaire.

Bien sûr des dispositions de détail, de proximité sont du ressort communal, mais en même temps il ne faut pas perdre de vue que des dispositions contraignantes dans une partie de l'agglomération sont incompréhensibles pour le public si celles-ci ne sont plus applicables parce qu'on a traversé la rue et changé de territoire administratif. Un effort de lisibilité et de cohérence est souhaité comme en matière de démocratie locale.

#### QUEL SERA LE RÔLE DE LA COMMUNE DANS L'ÉLABORATION DU PLU ?

Intervention d'André-Hubert MESNARD  
Professeur à la Faculté de Droit  
et des sciences politiques  
CRUARAP

En résumé on peut affirmer que la collectivité locale n'aura pas le même rôle qu'avant la loi SRU, et le droit de l'urbanisme non plus. Au lieu que les projets se coulent dans le droit des sols (quitte à le faire sauter à travers les ZAC chaque fois que cela paraît souhaitable), le droit des sols réglementaire découlera du PADD, c'est à dire du projet d'aménagement et de développement durable. Le projet urbain étant premier, les élus devront d'abord être des porteurs de projets, concertés, dont découlera, ensuite, le droit des sols. Tout leur pouvoir découlera de leur aptitude à être porteurs de projets, tout en s'appuyant sur les désirs de la population locale, appelée à partager ces projets, voire à les initier. C'est une nouvelle « gouvernance » urbaine qu'il s'agit d'inventer.

Mais le législateur a pensé à tout, sauf peut-être à la façon de le faire, en pratique. Tout ou presque est à inventer .

Quel sera donc le rôle de la commune dans le nouveau triptyque législatif mis en place par les Lois Voynet (Développement durable et pays), Chevènement (intercommunalité nouvelle), et Gaysot (renouvellement urbain et projet) ? Il convient de distinguer tout une série de cas de figures (1) en fonction desquels varieront le contenu (2) , la procédure (3) des PLU, et finalement le rôles des communes.

### 1. LES DIFFÉRENTS CAS DE FIGURE

Tout d'abord : il convient de distinguer selon que l'on a affaire à commune seule ou concernée par un projet intercommunal.

S'il s'agit d'une commune seule, elle peut avoir un projet communal ou ne pas en avoir, et souhaiter, ou ne pas souhaiter de plan local d'urbanisme.

La commune peut faire partie d'un SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale), et donc d'un EPCI (Établissement Public de Coopération Intercommunale), compétent au moins pour l'élaboration et le suivi du SCOT intercommunal et développant alors un projet urbain intercommunal.

Il y a aussi le cas de la commune située dans une véritable entité intercommunale : pays, parc régional, communauté de communes et surtout communauté d'agglomération et communauté urbaine. Dans tous ces cas il y a un projet intercommunal, au dessus du projet strictement communal. Mais la commune est l'un des acteurs de ce projet intercommunal, qu'il n'est pas question de lui imposer purement et simplement (cf. infra) Ayant participé à l'élaboration du SCOT et à son projet d'aménagement et de développement durable la politique municipale ne saurait trop s'en écarter lors de

l'élaboration du PLU, si celui-ci reste de la compétence communale.

Or, malgré la diversité des cas de figure, les textes de la SRU ont été écrits pour les communes, alors que les PLU seront souvent de la compétence d'un établissement intercommunal, ce qui n'est pas du tout la même chose, même si le nouvel article L 123-18 prévoit que dans ce cas les dispositions (sur les PLU) sont applicables à cet établissement public « qui exerce alors cette compétence en concertation avec chacune des communes concernées ». On peut penser que la concertation sera poussée, et très respectueuse des divers projets des diverses communes de l'agglomération ; ceci pour des raisons politiques : nécessaire démocratie locale, équilibre entre ville-centre et périphérie, plus grande légitimité des maires par rapport à celles des conseils des EPCI. De plus les communes gardent des compétences incontournables et complémentaires de celles de l'EPCI (pouvoir de police, gestion des services de proximité...).

Il convient aussi de distinguer « les temps » du PLU, non seulement ses « phases » mais aussi la façon dont il se situe dans le temps : l'initiative, l'élaboration, et la révision sont à la discrétion de la commune, mais aussi du représentant de l'État lorsqu'il s'agit d'aligner le PLU sur des documents supra communaux.

On peut distinguer l'action durable de la commune, dans le long terme, qui applique son plan et son règlement au coup par coup, de l'action opérationnelle, qui souhaite agir rapidement sur l'espace, par des opérations ponctuelles (ZAC). Avec le PLU il y a une certaine banalisation de l'opérationnel, un rapprochement des deux types d'aménagement, de l'urbanisation nouvelle, et de l'aménagement de renouvellement ou de « valorisation » urbaine (pour reprendre les expression de J-F Trébillon, dans Études Foncières, n° 90, mars - avril 2001). Les PLU sont désormais assez souples pour accueillir tout nouveau projet.

## 2. LA COMMUNE ET LE CONTENU DU PLU

Le Plan Local d'Urbanisme est élaboré pour l'intégralité du territoire d'une ou de plusieurs communes (L 123-1, 3<sup>o</sup> alinéa). Le rôle de la commune est donc de penser son territoire tout entier, avec tous ses acteurs : le conseil municipal bien entendu, dans le cas idéal où il n'est pas une simple structure d'enregistrement des vues du maire, de son cabinet et du petit nombre des décideurs politiques ; les citoyens et les associations, les habitants des quartiers, les promoteurs, les constructeurs d'habitat social, les propriétaires fonciers sont évidemment les autres acteurs concernés avec lesquels la commune va devoir élaborer ses projets, tout en tenant compte de ses moyens fonciers, budgétaires et réglementaires.

Selon les articles L 123-1 et S, la commune procède en plusieurs phases qui transparaissent dans le contenu du PLU : tout d'abord un diagnostic et l'énoncé des besoins, puis le projet d'aménagement et de développement durable, et ensuite seulement le règlement. De même, pour une révision de PLU, (L123-13) il y aura d'abord délibération sur les « objectifs » de la révision, puis enquête publique sur le « projet et la révision ».

À l'exception du rapport de présentation tout, dans le POS est opposable, comme cela est précisé à l'article R 123-1 2<sup>o</sup> alinéa (Décret du 27 mars 2001) : « Les orientations et prescriptions du PADD, et les prescriptions du règlement ainsi que leurs documents graphiques son opposables dans les conditions prévues par l'article L 123-5 ».

L'article R 123-3 précise le contenu (réglementaire et opposable) du PADD. C'est là le nouvel outil d'urbanisme qui expose la vision stratégique de la commune « dans le respect des objectifs et des principes énoncés aux articles L 110 et L 121-1 ». Ce contenu est tellement précis qu'on ne voit pas comment -

en cas de PLU élaboré au niveau de l'agglomération par une communauté d'agglomération, ou une communauté urbaine - la vision de chaque commune membre ne serait pas prise en compte. En effet, le PADD définit les orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues par la commune « notamment en vue de favoriser le renouvellement urbain et de préserver la qualité architecturale et l'environnement ». Dans ce cadre il peut préciser toute une série de dispositions sur les centres villes, les centres de quartier, sur « les actions et opérations relatives à la restructuration où à la réhabilitation d'ilotes de quartiers ou de secteurs », les interventions contre l'insalubrité ... C'est bien toute la forme de la vie urbaine qui dépend de ces éventuelles prescriptions, et tout le développement et la vie de quartiers.

On ne peut donc pas concevoir que ce PADD soit imposé à une commune qui n'en voudrait pas, sauf à porter atteinte au principe constitutionnel de libre administration (art. 72 de la constitution), et sauf, d'ailleurs à lancer une véritable guerre entre l'agglomération et la commune concernée. La commune est encore la mieux placée pour présider à la concertation avec la population et avec l'ensemble des acteurs, en lieu et temps réels, surtout avec les moyens de communication actuels, en vue d'une gestion continue de son projet urbain.

## 3. QUELLE EST LA LATITUDE DE LA COMMUNE DANS L'ÉLABORATION DU PADD ET DE LA TOTALITÉ DU PLU DONT IL FAIT PARTIE ?

Il faut rappeler la grande liberté de la commune concernant le contenu du règlement du PLU. En effet l'article R 123-9 prévoit tout ce que le règlement « peut » comprendre. Elle a donc désormais le choix des rubriques réglementaires. L'article R 123-11 laisse

également une grande liberté en ce qui concerne les différents espaces, secteurs, emplacements, périmètres et zones, que les documents graphiques font apparaître « s'il y a lieu ». La présence, ou non, de Z.A.C. (sauf pour les ZAC d'intérêt communautaire), de périmètres de préemption, la modification des périmètres de protection autour des monuments historiques, dépendent grandement des choix des communes (ou de la communauté compétente) (nouvel article 1° alinéa 6 de la loi du 31 décembre 1913, article 40 de la loi SRU).

C'est ainsi d'une nouvelle « gouvernance urbaine » qu'il s'agit, reposant sur les citoyens, les acteurs, et ceux qui gèrent légitimement la ville : les élus. Pour que le « projet d'aménagement et de développement durable » fasse l'objet d'un consensus suffisant, ainsi que chaque étape de son évolution, il faudra respecter les phases nécessaires d'un vrai dialogue et d'une vraie concertation en trois temps (au moins !) : discussion des éléments d'analyse de la situation - discussion des scénarios stratégiques de développement durable - discussion du projet de PADD, dans le temps et dans l'espace - et discussion des conditions réglementaires et opérationnelles de sa mise en œuvre.

C'est peut-être là que le savoir faire - et le vouloir faire - manquent encore, pour répondre aux exigences de la démocratie de proximité, de quartier, et d'agglomération.

## TABLE RONDE

### QUEL SERA LE RÔLE DES COMMUNES DANS L'ÉLABORATION DES P.L.U ?

Avec :

M. G. RETIÈRE, Maire de Rezé  
et  
R. PERRON, adjoint au Maire d'Angers

Débat animé par :

A.H. MESNARD  
du CRUARAP

Comment les communes s'organisent-elles pour se préparer à la mise en œuvre de la loi SRU et notamment les P.L.U. ? a été la première question abordée.

Pour R. Perron, il y a d'abord pour les élus un vrai problème de connaissance de cette loi, de l'esprit mais aussi de la capacité de la mise en application. Il y a une nécessité de formation, notamment des nouveaux élus qui ne sont pas des spécialistes de l'urbanisme.

La communauté d'agglomération d'Angers compte 12 nouveaux maires. Or, il y a un sentiment d'urgence pour mettre en œuvre ces procédures : les projets d'agglomération sont à bâtir d'ici 2003. Les maires interpellent la communauté d'agglomération pour que leurs P.O.S soient révisés. A cela s'ajoute le problème des périmètres qui n'est pas résolu et qui interfère avec ceux des «Pays» de la loi Voynet.

On aurait pu penser, de façon logique, que l'on s'orienterait vers un schéma rationnel du type :  
Projet d'agglomération ↔ SCOT ↔ P.L.U.

Mais en raison de la situation d'urgence, on risque d'avoir sur l'agglomération d'Angers le schéma suivant :

Grandes orientations du projet d'agglomération SCOT PLU révisé en fonction du SCOT.

Sur Nantes, G. RETIÈRE insiste sur la difficulté de mener de front : passage du District à la Communauté urbaine et prise en compte de la loi SRU. Dans l'agglomération nantaise, à la différence de la communauté d'agglomération angevine qui a un POS intercommunal, il y a 24 POS. Actuellement, la Communauté Urbaine peut s'appuyer sur une charte d'aménagement et sur un projet d'agglomération (projet 2005), un Plan de Déplacements Urbains mais la réflexion sur l'habitat a pris du retard car l'agglomération n'a pas de PLH.

Le périmètre du SCOT n'est pas encore défini, surtout si l'on souhaite qu'il soit à une échelle qui prenne en compte la réalité du fonctionnement de l'agglomération, c'est-à-dire 60 à 80 communes (la Communauté Urbaine n'en compte que 24). Il faudra donc retoucher les POS sans attendre la mise en place du SCOT, ce qui entraînera ensuite une révision des PLU. A ce moment là, on pourra s'interroger sur la nécessité d'un PLU intercommunal ; mais un premier pas pourrait déjà être franchi si les communes pouvaient se mettre d'accord sur un certain nombre de points comme par exemple comment gérer l'urbanisation des «écarts» ou villages.

A.H. MESNARD voit se profiler plusieurs styles de communes :

- les communes sans projet et sans document d'urbanisme,
- les communes avec projet et PLU,
- les communes qui sont dépendantes d'un projet plus global (SCOT), ce qui nécessite un va et vient entre projets communaux et intercommunaux.

Le débat se focalise ensuite sur la notion de concertation des habitants.

Pour G. RETIÈRE, la charte de développement et d'aménagement de l'agglomération (préfiguration du PADD du SCOT) sera soumise à la concertation des habitants à partir d'Octobre 2001. Cette concertation se fera à travers les 10 pôles de proximité que la Communauté Urbaine vient de mettre en place (les pôles de proximité constituent des entités intercommunales).

Mais quid du rôle des communes dans ce processus ? A.H. MESNARD rappelle que l'intercommunalité ne doit pas remettre en cause l'autonomie communale dans ce qu'elle a d'essentiel (article 72 de la constitution).

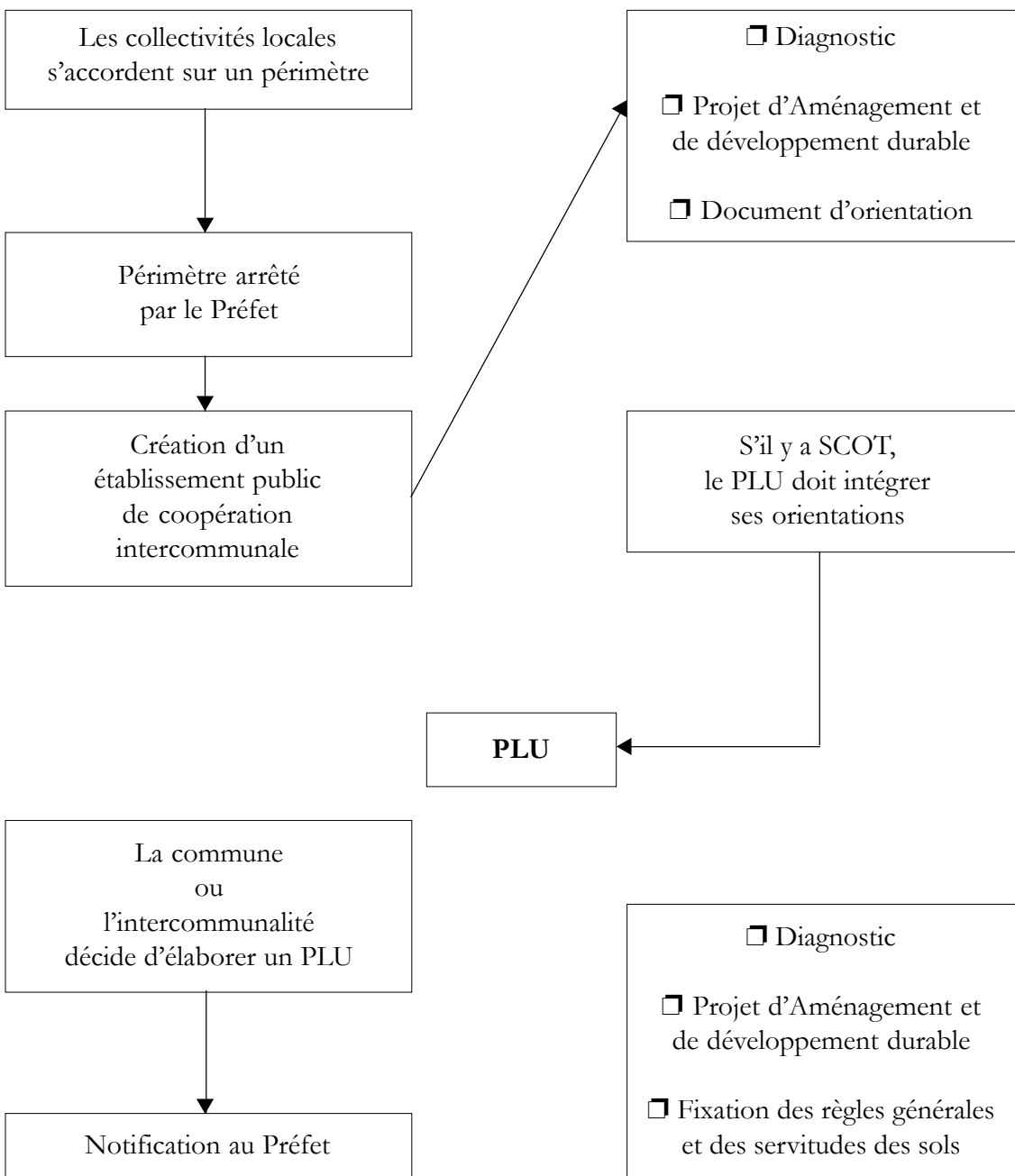
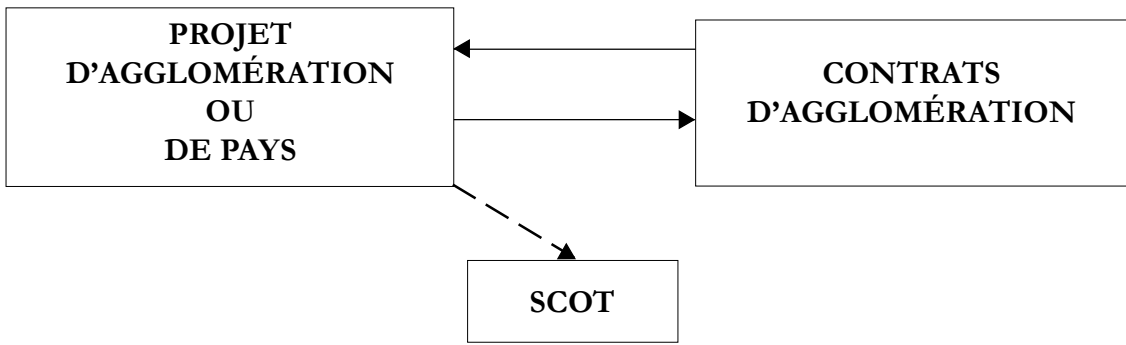
M. LE LOARN fait par ailleurs remarquer que la concertation peut être engagée avec des associations locales d'usagers (dont l'agrément ne peut être demandé que pour le territoire de la commune où l'association a son siège social et des communes limitrophes), ce qui posera des problèmes dans le cas de PLU intercommunaux.

D'une façon générale, le schéma de concertation prévu par la loi est le suivant :

1. demande d'avis aux associations dès le lancement des études
2. débat en conseil municipal sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable.
3. le projet de PLU est soumis à l'enquête publique.

Les élus soulignent par ailleurs que la concertation avec les habitants ne se limite pas aux documents d'urbanisme et que la concertation au quotidien permettra d'alimenter la réflexion sur le développement urbain. Par exemple, à Rezé, il y aura des élus chargés de quartier. Ceux-ci seront dotés d'un conseil de quartier pour faire l'analyse de ce qui ne va pas et faire des propositions concrètes pour y remédier. À Angers qui est découpé en 12 quartiers, le Maire fait chaque année des réunions avec les habitants et l'on pense également créer des conseils de quartier.

### SCHEMA SIMPLIFIE





**CONCEPTION - RÉALISATION :**

**C.E.T.E. de l'Ouest**  
- Division Urbaine -  
Groupe A.E.H.

**M.A.N., Rue René Viviani BP 46 223**  
**44262 Nantes Cedex 2**

**Tél. : 02 40 12 84 66**  
**Fax : 02 40 12 84 44**

**e-mail : [aeh.du.cete-ouest@équipement.gouv.fr](mailto:aeh.du.cete-ouest@equipement.gouv.fr)**

