

# PLU Grenelle : Fiches pratiques

## Le PLU Grenelle : évolution du cadre juridique

## La loi SRU ou la consécration d'un nouveau modèle de développement urbain

Après avoir fait le constat que l'explosion urbaine d'après-guerre a été celle de l'automobile, de l'extension urbaine systématique, du gaspillage de l'espace et des inégalités sociales, il est apparu nécessaire à l'aube du nouveau siècle de proposer un nouveau modèle de développement urbain fondé sur la reconstruction de la ville sur elle-même.

La loi Solidarité et Renouvellement Urbains du 13 décembre 2000 était née et avec elle l'idée que les politiques d'urbanisme, d'habitat et de déplacements ne pouvaient plus s'ignorer.

La loi SRU a été l'occasion de redécouvrir que le foncier est une ressource finie, un bien rare à préserver, justifiant ainsi la nécessité d'optimiser l'utilisation du sol.

## La loi SRU ou la consécration d'un nouveau modèle de développement urbain

La loi SRU :

- crée des liens plus étroits entre les politiques publiques sectorielles (PDU/PLH) et les documents d'urbanisme ;
- instaure le SCOT et le PLU en lieu et place du SD et du POS ;
- fait du « projet d'aménagement et de développement durable » la clef de voûte du document d'urbanisme local ;
- renforce la prise en compte de l'environnement ;
- prône la mixité fonctionnelle et la mixité sociale et met en place les outils juridiques nécessaires ;
- crée un volet pré-opérationnel dans le cadre des orientations d'aménagement.

## L'étalement urbain : l'équivalent d'un département artificialisé tous les 7 ans

Entre 1994 et 2004, alors que la population n'augmentait que de 5%, les zones artificialisées augmentaient de 15% au détriment des terres agricoles et d'espaces naturels pour occuper aujourd'hui 8,3 % du territoire.

Ces dernières années, les surfaces consacrées à l'habitat ont augmenté 5 fois plus vite que la population :

- des surfaces habitables de plus en plus grandes : de 82 m<sup>2</sup> en moyenne en 1984, la surface habitable par logement est passée à 91 m<sup>2</sup> en 2006 selon l'INSEE. Alors qu'en 1968, il fallait 323 logements pour 1000 habitants, il en faut 507 en 2007 ;
- une préférence marquée dans la construction neuve pour les maisons individuelles et de grandes parcelles qui consomment énormément de surface au sol si on y inclut les abords (stationnements, voiries, ronds-points...).

## Du renouvellement urbain ...

Si le passage d'une logique de zonage à une logique fondée sur le projet urbain distingue POS et PLU, force est de constater que ce changement d'appellation ne s'est pas toujours accompagné d'un changement d'approche méthodologique : plus de 10 ans après la loi SRU, le gaspillage de l'espace n'est toujours pas enrayé.

C'est la raison pour laquelle il est devenu urgent d'agir afin de modérer notre consommation d'espace et lutter contre l'étalement urbain.

C'est l'enjeu même des lois dites Grenelle I et Grenelle II.

## ... à la modération de la consommation de l'espace et à la lutte contre l'étalement urbain

Le Grenelle II réécrit le code de l'urbanisme pour permettre une meilleure prise en compte des objectifs suivants:

- lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles ;
- lutter contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie, permettre la revitalisation des centres-villes ;
- concevoir l'urbanisme de façon globale en harmonisant les documents d'orientation et les documents de planification établis à l'échelle de l'agglomération ;
- préserver la biodiversité, notamment à travers la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques ;
- permettre la mise en œuvre de travaux d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments, notamment l'isolation extérieure ;
- créer un lien entre densité et niveau de desserte par les transports en commun..6

## Des enjeux toujours plus importants (art. L. 110 C. urb.)

*« Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace » .*

Loi du 7 janvier 1983 de répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat

## Des enjeux toujours plus importants (art. L. 110 C. urb.)

« Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, **ainsi que la sécurité et la salubrité publiques** et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace ».

Loi du 22 juillet 1987 de prévention des risques majeurs



## Des enjeux toujours plus importants (art. L. 110 C. urb.)

« *Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, **d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources**, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace* ».

Loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville

## Des enjeux toujours plus importants (art. L. 110 C. urb.)

« Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales **et de rationaliser la demande de déplacements**, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace ».

Loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie

## Des enjeux toujours plus importants (art. L. 110 C. urb.)

« Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, **de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles**, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, **la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration, la création de corridors biologiques** ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. **Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement** » .

Loi du 3 août 2009 de programmation pour la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement

## Des principes généraux clarifiés et enrichis (art. L. 121-1 C. urb.)

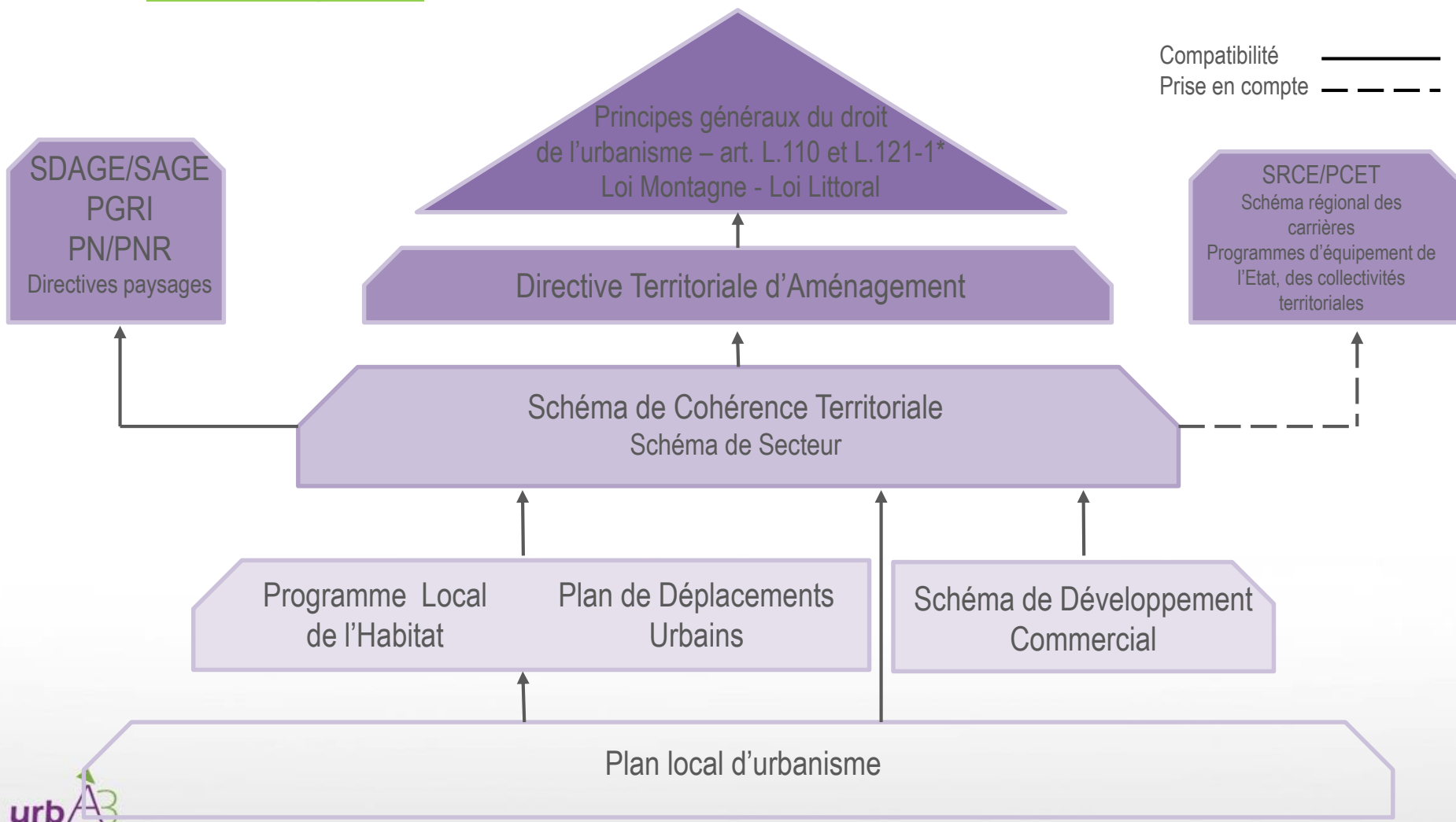
- principe d'équilibre entre le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, le développement urbain et rural, et protection des espaces naturels ;
- principe de diversité des fonctions urbaines et rurales, et de mixité sociale, amélioration des performances énergétiques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile...;
- principe de soutenabilité des choix urbanistiques : réduction des émissions de GES, maîtrise de l'énergie, préservation de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, préservation et remise en bon état des continuités écologiques, prévention des risques et nuisances de toute nature...

Ces principes ont été complétés par la loi ALUR du mars 2014 qui oblige les documents d'urbanisme à traiter des besoins en matière de mobilité, de l'ensemble des modes d'habitat, des risques miniers.

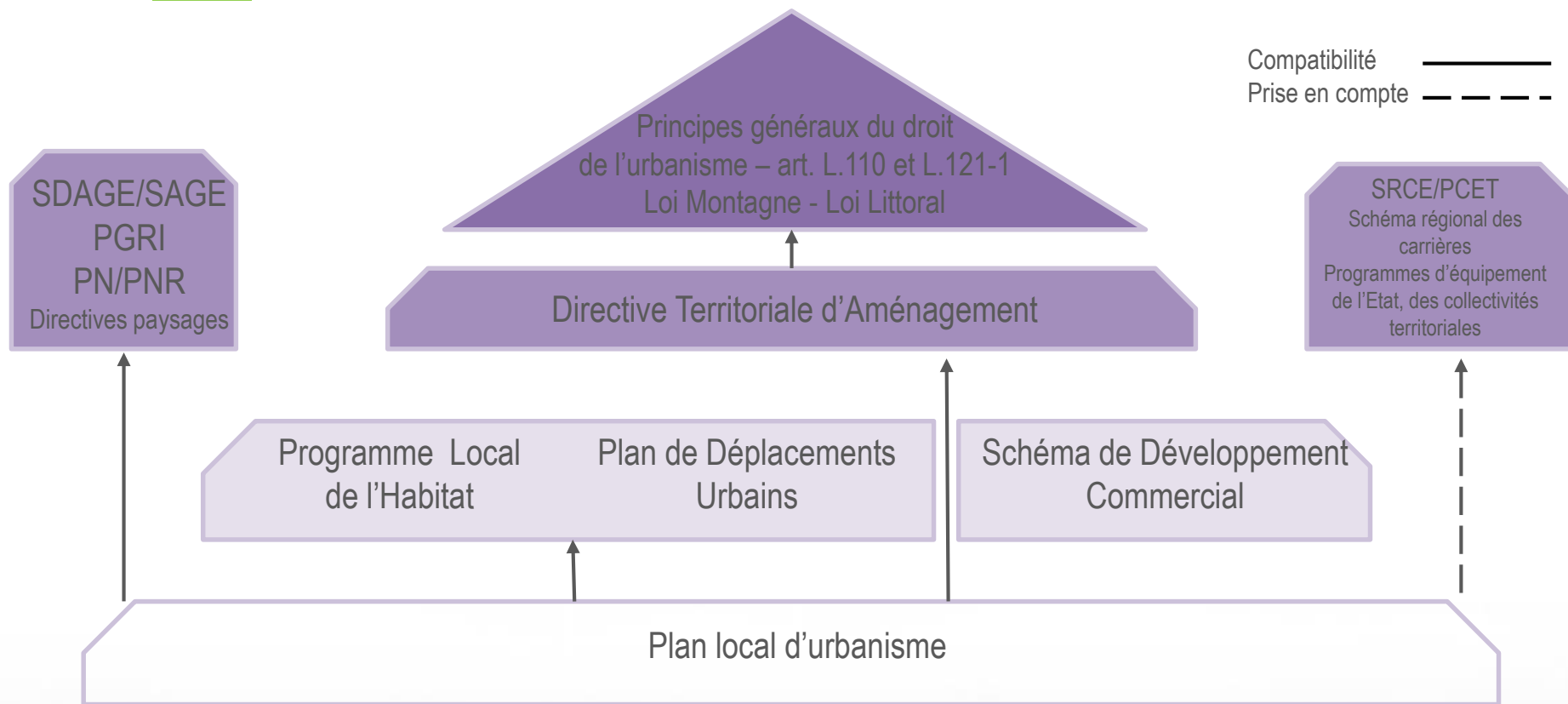
## Le principe de hiérarchie des normes

Schéma Régional de Cohérence Ecologique  
Carte communale  
Schéma de cohérence territoriale  
Programme local de l'habitat  
Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux  
Directive territoriale d'aménagement  
Schéma régional de cohérence écologique  
Plan local de l'urbanisme  
Parc National Régional / Parc National  
Plan local d'urbanisme intercommunal  
Schéma de développement durables  
Plan de déplacements urbains  
Schéma de développement commercial  
Dispositions relatives à la montagne et au littoral

## La hiérarchie des normes après les lois ENE et ALUR : le principe du SCOT intégrateur



## La hiérarchie des normes en l'absence de SCOT après les lois ENE et ALUR



## Le principe de hiérarchie des normes

**La compatibilité ne doit pas être confondue avec la conformité** : si la première se définit comme un principe de non contrariété entre la norme inférieure à l'égard de la norme supérieure, la seconde implique une stricte identité entre 2 normes confrontées.

Elle se distingue aussi de la notion de **prise en compte** qui permet de s'écarter des orientations fondamentales du document supérieur pour un motif tiré de l'intérêt de l'opération envisagée et dans la mesure où ce motif de justifie.

**Le principe du SCOT intégrateur** prône l'idée qu'un PLU couvert par un SCOT n'a pas à vérifier sa compatibilité avec les dispositions de rang supérieur au SCOT.



## Des schémas de cohérence territoriale plus prescriptifs

Avec la loi ENE, le SCOT voit son contenu renforcé.

Le **rapport de présentation** doit analyser la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers ; le **PADD** doit fixer des objectifs en matière d'urbanisme, de logement, transports, implantation commerciale, développement des communications électroniques...

Le **DOO** s'enrichit d'outils permettant :

- de subordonner l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs à leur desserte par les transports collectifs ;
- d'imposer, avant toute ouverture à l'urbanisation, la réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées, l'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les réseaux ;
- de conditionner l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones au respect de performances énergétiques et environnementales renforcées ;
- d'imposer une densité minimale de construction dans les secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés...

## Les apports de la loi Grenelle ou le « verdissement » des PLU

L'ensemble du contenu du PLU est largement enrichi :

- le **rapport de présentation** est enrichi d'une analyse de la consommation des espaces naturels agricoles et forestiers ; il doit justifier les objectifs compris dans le PADD au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés par le SCOT au regard des dynamiques économiques et démographiques.
- les orientations du **PADD** s'étendent aux enjeux environnementaux et au développement des communications numériques, à l'équipement commercial, au développement économique et aux loisirs. Il fixe des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

Elle consolide la fonction intégratrice des PLU en élargissant le rôle des orientations d'aménagement devenant **orientations d'aménagement et de programmation** (en fixant un échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation et de la réalisation des équipements correspondants).

## Les apports de la loi Grenelle ou Le « verdissement » des PLU

Le règlement de PLU et ses documents graphiques intègrent des outils en faveur d'une meilleure prise en compte du développement durable et permettant ainsi :

- d'imposer une densité minimale de construction dans les secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés ;
- de prescrire aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées ;
- de fixer un nombre maximum d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments destinés à un usage autre que d'habitation ;
- de faire apparaître les espaces et secteurs contribuant aux continuités écologiques et à la TVB.

La loi ENE reconnaît la **pertinence de l'échelon intercommunal** comme périmètre d'élaboration d'un PLU.

## La grenellisation des PLU

### Quels sont les documents concernés ?

- les PLU approuvés avant le 12 janvier 2011, date d'entrée en vigueur de la loi ENE ;
- les PLU approuvés après le 12 janvier 2011 à condition d'avoir été arrêtés avant le 1<sup>er</sup> juillet 2012 et approuvés avant le 1<sup>er</sup> juillet 2013.

### Dans quel délai ?

Lors de la prochaine révision du PLU et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2017 (au lieu du 1<sup>er</sup> janvier 2016 : ce délai a été repoussé par la loi ALUR).

### Selon quelle procédure ?

La « grenellisation » peut être effectuée dans le cadre d'une procédure de modification ou de révision si les changements apportés sont de nature à requérir une telle procédure (cf art. L. 123-13 C. urb. qui définit les critères à prendre en compte pour déterminer la procédure à mettre en œuvre).

# Le PLU Grenelle après la loi ALUR

## Les objectifs de la loi du 24 mars 2014 pour un accès au logement et à un urbanisme rénové (ALUR)

- conforter le SCOT dans son rôle de document intégrateur, renforcer son contenu, développer sa couverture nationale
- transférer la compétence PLU aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes
- permettre la densification des quartiers pavillonnaires : suppression de la surface minimale de terrains, suppression du COS
- durcir les conditions d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser
- lutter contre le mitage en autorisant de manière exceptionnelle le pastillage dans les zones agricole et naturelle
- programmer la caducité des POS au 1<sup>er</sup> janvier 2016

## Le PLU intercommunal, l'échelon pertinent pour la gestion des politiques d'urbanisme

Le développement de l'intercommunalité ces dernières années a vu naître une multitude de politiques et de schémas intercommunaux :

- programmes locaux de l'habitat ;
- plans de déplacements urbains ...

Les intercommunalités se sont également dotées de compétences qui légitiment leur droit de regard lors de l'élaboration des documents d'urbanisme :

- schémas directeurs d'assainissement ;
- plans d'élimination des déchets ;
- développement économique ;
- protection de l'environnement ;
- tourisme ...

Il est en outre nécessaire d'uniformiser certaines pratiques afin d'éviter des effets de concurrence entre les communes (exemple du versement pour sous-densité, définition des taux de la taxe d'aménagement).

## Vers la consécration du PLU intercommunal ?

Pour les communes membres d'une future métropole (loi MAPAM)	Pour les communes membres d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté de communes (loi ALUR)
<p>La compétence « PLU » est transférée à la métropole le jour de la date de prise d'effet de sa création fixée par un décret (1<sup>er</sup> janvier 2015).</p>	<p><b>Principe</b> : le transfert de la compétence est fixée au lendemain de l'expiration d'un délai de 3 ans à compter de la publication de la loi.</p> <p><b>Exception</b> : le transfert n'a pas lieu si au moins 25% des communes représentant au moins 20% de la population s'y opposent dans les 3 mois précédent le terme de 3 ans.</p> <p>La communauté devient alors compétente de plein droit le 1<sup>er</sup> jour de l'année suivant l'élection du président de la communauté consécutive au renouvellement général des conseils municipaux et communautaires, sauf si une minorité de blocage s'y oppose.</p> <p>Un transfert de compétence volontaire est toujours possible :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- dans les 3 ans suivant la publication de la loi, selon les modalités du CGCT (délibérations concordantes) ;</li> <li>- au-delà du délai de 3 ans ci-dessus, par un vote de l'EPCI, sauf minorité de blocage réunie dans les 3 mois suivant le vote.</li> </ul>

L'élaboration d'un PLUI est engagé par l'EPCI (métropole, CA, CC):

- soit lorsqu'il le décide :
- soit lorsqu'il révisé un des PLU applicables dans son périmètre.

Le PLU couvre alors l'intégralité du territoire de l'EPCI.



## Un contenu à géométrie variable

Le PLUI comprend **a minima** :

- un rapport de présentation ;
- un projet d'aménagement et de développement durables ;
- des orientations d'aménagement et de programmation (OAP aménagement);
- un règlement ;
- des annexes.

Chacun de ces éléments peut comporter un plusieurs documents graphiques.

## Un contenu à géométrie variable

En outre, une ou plusieurs communes peuvent demander à être couvertes **par un plan de secteur**. Après un débat au sein de l'organe délibérant de l'EPCI, celui-ci délibère sur l'opportunité d'élaborer ce plan.

**La loi ALUR n'a finalement pas retenu l'idée d'un PLUI obligatoirement intégré.** En effet, **le PLUI peut valoir :**

- programme local de l'habitat ;
- le cas échéant, plan de déplacements urbains (si l'EPCI a la compétence autorité organisatrice de transports urbains).

L'opportunité d'un PLU 2 en 1, voire 3 en 1, est laissée à l'appréciation de l'EPCI.

Dans le cas où le PLUI vaudrait PLH et/ou PDU, il doit comporter un **programme d'orientations et d'actions (POA)**. Le POA comprend toute mesure ou tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre de la politique de l'habitat ou des transports et des déplacements définie par le PLU tenant lieu de PLH ou de PDU.

## Le contenu prescriptif du PLU

La loi ALUR réorganise l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme relatif au contenu du PLU autour de trois thèmes :

- l'usage des sols et la destination des constructions ;
- les caractéristiques architecturale, urbaine et écologique ;
- l'équipement des zones.

Un décret doit également fixer la destination des constructions que les règles édictées par les PLU peuvent prendre en compte.

Par ailleurs, et même si les fiches thématiques qui suivent conservent le principe d'une structuration réglementaire en 16 articles, les auteurs de PLU sont libres, en l'absence d'obligation légale, de proposer une rédaction différente.

## Le contenu prescriptif du PLU

La loi ALUR :

- restreint la possibilité de délimiter des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans les zones agricoles et naturelles (STECAL) : cette délimitation, « **à titre exceptionnel** », nécessitera l'avis de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles (CDCEA) ;
- **supprime la surface minimale de terrain et le COS** (sauf pour les POS) ;
- en zones agricoles, soumet à **l'avis conforme de la CDCEA**, le changement de destination et l'extension limitée des bâtiments identifiés par le PLU et présentant un intérêt patrimonial et architectural (idem s'agissant des zones N dans lesquelles seul le changement de destination peut être autorisé, mais avec avis conforme de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites) ;

## Le contenu prescriptif du PLU

La loi ALUR :

- permet d'imposer une part minimale de **surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables**, éventuellement pondérées en fonction de leur nature, afin de contribuer au maintien de la biodiversité et de la nature en ville ;
- impose au règlement de fixer des **obligations minimales en matière de stationnement vélo** dans les immeubles d'habitation et les bureaux ;
- permet aux OAP de **favoriser la mixité fonctionnelle** en prévoyant qu'en cas de réalisation d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation, un pourcentage de ces opérations est destiné à la réalisation de commerces.

## Lutter contre l'artificialisation des sols

**Sur le fond**, le rapport de présentation est complété par :

- l'analyse de la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis en tenant compte des formes urbaines et architecturales ; il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers ;
- l'inventaire des places de stationnement des véhicules motorisés, des véhicules hybrides et des vélos dans les parcs ouverts au public et les possibilités de mutualisation de ces espaces ;
- l'analyse de la consommation de l'espace (ENE) qui doit porter sur une période de 10 ans.

**Sur la procédure**, la loi :

- renforce les conditions d'ouverture à l'urbanisation d'une zone AU dans le cadre d'une modification : une délibération motivée doit justifier l'utilité de cette ouverture au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées (cette délibération concerne les dossiers de modification n'ayant pas été notifiées aux personnes publiques associées avant l'entrée en vigueur de la loi, soit le 27 mars 2014) ;
- durcit les conditions d'ouverture à l'urbanisation des zones AU strictes (inconstructibles) créées depuis plus de 9 ans : une procédure de révision sera requise si la zone AU n'a fait l'objet d'aucune acquisition foncière significative de la part de la collectivité compétente ou d'un opérateur foncier (mesure en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2015).

## Le suivi des PLU

La loi ALUR confirme la nécessité d'assurer le suivi des PLU :

- tous les 9 ans après la délibération d'approbation du PLU : analyse des résultats du PLU au regard de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, et lorsque le PLU tient lieu de PDU, des articles du code des transports ;
- tous les 6 ans lorsque le PLUI tient lieu de PLH : l'analyse porte alors sur les objectifs prévus à l'article L. 300-2 du code de la construction et de l'habitation.

Lorsque le PLU tient lieu de PLH, un débat triennal doit être réalisé par l'EPCI.

## La caducité des POS

Le projet de loi prévoit de **rendre caducs les POS à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016**. Cette caducité s'accompagne d'un retour au règlement national d'urbanisme (et de son corollaire, le principe d'urbanisation limitée aux seules parties actuellement urbanisées).

Toutefois, les POS peuvent être **maintenus sous réserve que la procédure de révision soit engagée au plus tard le 31 décembre 2015**.

En tout état de cause, la durée de cette prolongation est courte puisque les dispositions du POS restent en vigueur jusqu'à l'approbation du PLU et au plus tard jusqu'à l'expiration d'un délai de 3 ans à compter de la publication de la loi ALUR, soit le 26 mars 2017.

Dès lors, les POS deviennent caducs :

- **au plus tôt, le 1<sup>er</sup> janvier 2016** si leur révision n'a pas été prescrite préalablement ;
- **au plus tard le 26 mars 2017** si la révision a été engagée au plus tard le 31 décembre 2015.



## Rappel des prochaines échéances concernant les documents d'urbanisme

