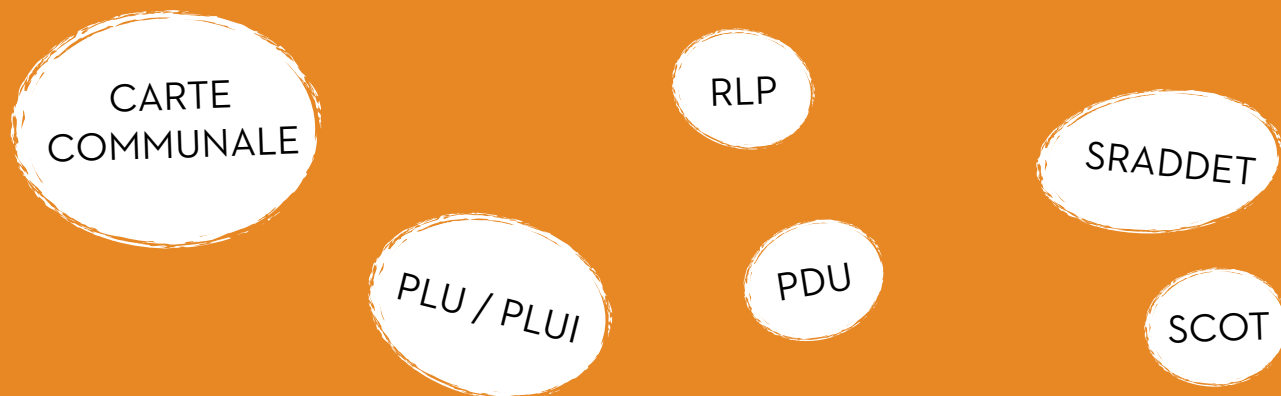


LA PARTICIPATION À L'ÉLABORATION DES DOCUMENTS D'URBANISME



Mise à jour : juin 2020

Les documents d'urbanisme sont des actes administratifs qui visent l'organisation du territoire au niveau communal, intercommunal ou de bassins de vie. Il s'agit de planifier l'organisation de l'espace urbain en répondant aux besoins des habitants en termes d'habitats, de commerces, mobilité, lieu de travail tout en préservant un équilibre entre territoires naturels ou forestiers et espaces agricoles.

LA VARIÉTÉ DES DOCUMENTS D'URBANISME

CARTE COMMUNALE

Carte communale : Document d'urbanisme simplifié qui permet principalement d'identifier les secteurs constructibles et les zones naturelles dans les communes qui n'ont pas adopté de plan local d'urbanisme.

RLP

Règlement local de publicité (RLP) : Document de planification de l'affichage publicitaire sur le territoire communal ou intercommunal.

SCoT

Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) : Document d'urbanisme de planification d'un bassin de vie ou d'une aire urbaine. Il crée un cadre de référence pour les politiques d'aménagement, d'urbanisme, de mobilités, d'habitat... de plusieurs communes ou de plusieurs EPCI. Il définit un projet de territoire.

PLU/PLUI

Plan local d'urbanisme (PLU) / Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) : Document destiné à définir la destination générale des sols d'une commune (PLU) ou d'un établissement public de coopération intercommunal (EPCI). Il désigne les zones destinées à l'urbanisation, à l'agriculture et les zones naturelles et forestières. Il établit également des règles relatives à la construction.

PDU

Plan de déplacements urbains (PDU) : Document de planification sur 10 ans de la politique de transports devant promouvoir l'utilisation des transports en commun en assurant l'équilibre entre besoin de mobilités et protection de l'environnement.

SRADDET

Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) : Ce schéma élaboré à l'échelle de la région fixe les objectifs de moyen et long termes en lien avec plusieurs thématiques : équilibre et égalité des territoires, implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, désenclavement des territoires ruraux, habitat, gestion économe de l'espace, etc.

Lors de l'élaboration d'un document d'urbanisme, les collectivités publiques compétentes localement ont une multitude d'intérêts à concilier, sociaux, économiques, le développement urbain maîtrisé mais aussi environnementaux (art.L.101-2-1°, 5° et 6° du code de l'urbanisme) :

- L'équilibre entre « une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels » ;
- « La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques » ;

- « La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables »

Pour s'assurer que les documents d'urbanisme concourent à la protection de l'environnement, il est nécessaire de connaître les éléments qui y sont relatifs lors des procédures de participation du public. Les connaître vous permettront d'identifier les manquements éventuels et d'y remédier en faisant des propositions lors de la concertation du public.

MODALITÉS DE PARTICIPATION DU PUBLIC

Des procédures existent pour que les citoyens participent activement à l'élaboration des documents d'urbanisme et concourent à la protection des enjeux environnementaux de leur territoire. Deux temps clés permettent aux citoyens de s'exprimer : la concertation du public et l'enquête publique

1. LA CONCERTATION DU PUBLIC (ART.L.103-2 DU CODE DE L'URBANISME)

Pendant toute la durée de l'élaboration du projet, avant que celui-ci soit définit, les habitants, les associations locales et les personnes concernées peuvent s'associer à l'élaboration ou la révision du SCOT ou du PLU. Cette liste non exhaustive est complétée à l'article R.103-1 du code de l'urbanisme concernant notamment la construction ou l'extension de ports et d'infrastructures portuaires.

Ces procédures de concertation préalables doivent respecter les droits reconnus dans le code de l'environnement à l'article L.120-1 du code de l'environnement.

Art L.120-1 du code de l'environnement


« La participation confère le droit pour le public :

- D'accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective
- De disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et propositions
- D'être informé de la manière dont il a été tenu compte de ses observations et propositions dans la décision d'autorisation ou d'approbation. »

Ce sont les organes délibérants des collectivités publiques compétentes (conseil municipal, conseil communautaire...) qui définissent les objectifs poursuivis par la concertation et les modalités de celles-ci.

La publicité concernant la tenue de la concertation préalable doit se faire au plus tard quinze jours avant la concertation et doit contenir l'objet de la concertation, la durée et les modalités l'adresse du site où est publié le dossier soumis à la concertation.

Quels sont les projets soumis à concertation du public relevant du code de l'urbanisme ?

 La concertation du public prévue par le code de l'urbanisme est une procédure différente de la concertation préalable du code de l'environnement.

Les projets soumis à concertation préalable au titre du code de l'environnement sont listés à l'article L.121-15-1 du code de l'environnement.

Il s'agit en règle générale de projets d'envergure importante présentant ou étant susceptibles d'engendrer un impact important sur l'environnement.

À l'issue de la concertation du public, l'autorité compétente en fait le bilan qu'elle doit rendre public. À la suite de cette concertation, l'autorité compétente arrête le projet définitif.

Ensuite, ce projet est soumis pour avis dans un délai de trois mois aux personnes publiques associées et aux services de l'Etat.

Le code l'urbanisme prévoit aussi que les associations locales d'usagers agréées, les communes limitrophes et les associations de protection de l'environnement

2. L'ENQUÊTE PUBLIQUE

A l'issue de la procédure de concertation décrite ci-dessus, le projet est soumis à enquête publique.

Cette procédure permet au public de prendre connaissance de projets et de pouvoir faire part de ses observations avant la prise de décision finale par l'autorité compétente. Sa durée ne peut être inférieure à 30 jours, et elle est ouverte à tous, associations agréées ou non, riverains de la commune ou personne extérieure à la commune.

Le commissaire enquêteur désigné pour recueillir les observations du public établira ensuite un rapport et des conclusions, et rendra un avis favorable ou

peuvent demander à être consultées pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme.

défavorable au projet, cet avis pouvant être assorti de réserves.

Toutefois il convient de préciser que l'autorité compétente pour approuver le PLU ou le SCoT n'est pas dans l'obligation de se conformer à l'avis du commissaire enquêteur.

Le détail de cette procédure est précisé dans notre fiche consacrée à la participation du public.

PRISE EN COMPTE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME

1. L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Dans certains cas, l'adoption ou la révision du document d'urbanisme peut être soumise à évaluation environnementale. Toutefois ce n'est pas systématique.

• En quoi consiste l'évaluation environnementale ?

L'article L.122-1-II du code de l'environnement énonce un principe général selon lequel « Les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font l'objet d'une évaluation environnementale. »

L'évaluation environnementale a pour objet de permettre au maître d'ouvrage d'analyser les effets sur l'environnement d'un plan, programme ou projet (ici, un plan) et surtout de prévenir les conséquences dommageables qu'il pourrait avoir en évaluant en amont les effets de l'action de l'homme sur son milieu naturel.

Font l'objet d'une évaluation environnementale (Art.L.104-1 et 2 du code de l'urbanisme) :

- L'élaboration ou la révision d'un SCoT (sa modification uniquement si elle est susceptible d'affecter de manière significative un site N2000) ;
- L'élaboration, la révision ou la mise en compatibilité d'un PLU susceptible d'avoir des effets notables

sur l'environnement compte tenu notamment de la superficie du territoire (peut affecter un site N2000 ou se situe sur un site N2000) et de la nature et de l'importance des travaux et aménagements ;

- L'élaboration, la révision ou la mise en compatibilité d'un PLU comprenant une commune littorale ;
- Au cas par cas, les PLU susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement.

A l'issue de l'évaluation environnementale, l'Autorité environnementale rend un avis sur le plan qui doit être ajouté au dossier de l'enquête public, pour assurer la bonne information du public. Son avis porte sur :

- La qualité de l'évaluation (lisibilité, pédagogie, pertinence des enjeux identifiés...)
- Sur la prise en compte de l'environnement par le document d'urbanisme : au travers des pièces du document d'urbanisme, il regarde comment les enjeux environnementaux ont été intégrés et comment la collectivité compte y répondre.

Cet avis est un avis simple, c'est-à-dire que la collectivité n'est pas tenue de le suivre. L'avis concerne uniquement l'articulation entre le document d'urbanisme et les enjeux environnementaux et pas l'opportunité des orientations du document d'urbanisme.

- **Comment agir pour que les enjeux environnementaux soient correctement pris en compte dans le document d'urbanisme ?**

L'évaluation environnementale n'a pas de portée juridique c'est-à-dire qu'on ne peut pas la contester directement devant le juge administratif. On ne pourra contester qu'indirectement le caractère insuffisant ou erroné de l'évaluation en contestant l'arrêté d'adoption du document d'urbanisme.

L'absence ou l'insuffisance de l'évaluation environnementale peut entraîner l'annulation de la délibération approuvant le PLU ou le SCOT.

De manière générale, qu'il y ait évaluation environnementale ou non, le citoyen peut agir avant que la décision soit définitive, en faisant des

propositions lors de la concertation du public ou de la phase d'enquête publique. En effet, l'article L.104-4 du code de l'urbanisme prévoit que le rapport de présentation des documents d'urbanisme (présenté lors de l'enquête publique) doit :

- « Décrire et évaluer les incidences notables que peut avoir le document sur l'environnement »,
- Présenter les mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser ces incidences négatives ;
- Exposer les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, parmi les partis d'aménagement envisagés, le projet a été retenu ».

2. L'EXAMEN DU CONTENU DES DOCUMENTS D'URBANISME LORS DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE

Le contenu du dossier présenté doit faire l'objet d'une attention particulière, les irrégularités constatées pouvant ouvrir le champ d'une éventuelle contestation du PLU ou du SCoT par la suite. Plusieurs éléments sont requis au titre du code de l'environnement, mais d'autres points viennent s'y ajouter et sont spécifiques aux documents d'urbanisme.

- **Les éléments qui doivent figurer au dossier de l'enquête publique au titre du code de l'environnement**

Il est nécessaire de vérifier que le dossier d'enquête publique relatif à un document d'urbanisme est composé à minima :

- Du rapport sur l'évaluation environnementale lorsqu'elle a été requise et son résumé non technique,
- De l'avis de l'Autorité environnementale sur l'étude en question,
- Lorsque l'élaboration, la révision d'un document d'urbanisme porte sur l'ensemble d'un site Nature 2000 ou se trouve à proximité d'un site Natura 2000, le dossier doit contenir l'étude d'incidence environnementale et son résumé non technique,
- La mention des textes qui régissent l'enquête publique en cause,
- Les avis des personnes publiques associées,
- Le bilan de la concertation du public,
- La mention des autres autorisations nécessaires pour réaliser le plan.

- **Les éléments qui doivent figurer au dossier de l'enquête publique au titre du code de l'urbanisme**

A l'occasion de l'enquête publique, il convient de vérifier que l'ensemble des pièces du dossier sont mises à la disposition du public conformément aux articles L.143-22 et L.141-2 (SCoT) ou L.153-19 et L.151-2 (PLU) du code de l'urbanisme (venant s'ajouter aux éléments de l'article R.123-8 du code de l'environnement vu précédemment) :

PLU : rapport de présentation, projet d'aménagement et de développement durable (PADD), Orientations d'aménagement et de programmation (OAP), un règlement, des plans (art.L.151-1 et suivants du code de l'urbanisme).

SCoT : rapport de présentation, projet d'aménagement et de développement durable, Orientations d'aménagement et de programmation, les documents graphiques (Art.L.141-2 du code de l'urbanisme).

Chacune de ses pièces doit obligatoirement faire mention de certains éléments. Il convient de s'assurer que c'est le cas. Par exemple :

Le rapport de présentation du PLU doit contenir :

- Le diagnostic des besoins au regard des prévisions démographiques, économiques, sociales, d'environnement
- L'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme
- La justification des choix retenus par le PADD, le règlement et les zonages
- Les éléments pertinents de l'évaluation environnementale susvisés.

PADD : « il fixe notamment les orientations politiques de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques, des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain » (art. L. 151-5 et L.141-4 du code de l'urbanisme).

OAP : « comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements » et peuvent « définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques » (Art.L.151-6, 7 et L.141-5 du code de l'urbanisme).

Règlement du PLU : il fixe les règles générales d'utilisation des sols et délimite les zones urbaines, à urbaniser, naturelles ou agricoles et forestière (art.L.151-9)

• **Les espaces protégés du plan local d'urbanisme**

Zones naturelles (art.R.151-24 du code de l'urbanisme) : Peuvent être classés en zone naturelle et forestière, les secteurs de la commune à protéger en raison de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages, de leur caractère d'espaces naturels ou du fait de l'existence d'une exploitation forestière.

Ce zonage permet de limiter les constructions aux constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et forestière ainsi qu'aux équipements nécessaires aux services publics.

Espaces boisés classés (art.L.113-1 et s. du code de

l'urbanisme) : Les plans locaux d'urbanisme peuvent classer comme espaces boisés, les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer.

Le classement interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements. Les coupes et abatages d'arbres seront soumis à déclaration préalable.

Espaces de continuités écologiques (art.L.113-29 du code de l'urbanisme) : Les PLU peuvent classer en espaces de continuités écologiques des éléments des trames verte et bleue nécessaires à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques.

• **Vérification du respect de la hiérarchie des normes d'urbanisme**

En droit de l'urbanisme, la règle de la hiérarchie des normes s'applique, c'est-à-dire que chaque document d'urbanisme doit respecter la norme d'urbanisme supérieure et doit la mettre en œuvre.

Il existe plusieurs types de relations entre les documents d'urbanisme :

- **Conformité** : niveau le plus exigeant, obligation positive de strict respect de la norme supérieure
- **Compatibilité** : le document d'urbanisme doit respecter l'esprit de la norme supérieure, ne doit pas être contraire aux orientations et aux principes fondamentaux de celle-ci,
- **Prise en compte** : le document ne doit pas s'écarter de la règle supérieure, avec dérogation possible pour des motifs justifiés.

