



N° 18
juin 2008

les cahiers

de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement

Développer sa commune

Les documents d'urbanisme (1) quel document pour quel projet de territoire ?



Imaginer l'avenir d'un territoire communal ou intercommunal dans une vision durable de son aménagement est un objectif commun à tous les documents d'urbanisme.

Comment préserver les espaces naturels, les espaces agricoles et les paysages ? Comment assurer un développement urbain économe en espace, favoriser la diversité des fonctions (habitat, activités...), accueillir toutes les classes d'âge et de population ? Comment maîtriser les besoins en déplacements, préserver la qualité de l'eau... ? Toutes les composantes de l'aménagement sont à étudier dans une vision durable du devenir du territoire.

Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) est établi sur un territoire regroupant un ensemble de communes partageant des enjeux d'aménagement communs (aire urbaine, pays rural...). Il fixe les orientations générales et permet d'harmoniser et de coordonner les projets de développement sur l'ensemble du périmètre concerné. La carte communale et le Plan Local d'Urbanisme (P.L.U.) sont deux outils qui définissent plus précisément le projet d'aménagement local (commune ou groupement de communes) et déterminent l'utilisation du sol à la parcelle.

Aujourd'hui, dans le département d'Eure-et-Loir, près de 50% des communes sont dotées d'un P.L.U. ou d'une carte communale approuvés. Le rythme d'engagement des communes dans l'élaboration d'un document d'urbanisme connaît une accélération récente. Toutefois, nombre de communes rurales s'interrogent encore, d'une part sur le bien-fondé d'une telle démarche, d'autre part sur le choix à opérer entre carte communale et P.L.U.

Ce cahier présente les documents d'urbanisme qui peuvent être élaborés par les communes, avec leurs spécificités et leurs différences. Le prochain cahier traitera plus particulièrement de la prise en compte du développement durable et de la qualité paysagère, urbaine et architecturale dans les P.L.U.

Publication du C.A.U.E.
d'Eure-et-Loir

Comité de pilotage :

- Association des Maires
- C.A.U.E.
- Conseil général
- D.D.E.
- S.D.A.P.

Membre invité :

- Maire de Chatenay

Eure & Loir
CONSEIL GÉNÉRAL

Carte communale ou Plan Local d'Urbanisme ?

La "constructibilité limitée"

En l'absence de document d'urbanisme, les communes sont soumises à la règle dite "de constructibilité limitée" (article L.111-1-2 du Code de l'Urbanisme). Sauf exceptions peu nombreuses et clairement définies par la Loi (principalement constructions nécessaires à l'exploitation agricole, à des équipements collectifs, extension des constructions existantes) les constructions nouvelles ne peuvent être autorisées que dans "les parties actuellement urbanisées de la commune".

Cette disposition peut s'avérer suffisante pour les petites communes qui ne sont pas vouées à se développer, au regard de leur situation, de leur niveau d'équipement, mais qui pourront toutefois accepter quelques nouvelles constructions dans les "dents creuses". Mais l'interprétation de la notion de "parties actuellement urbanisées" est parfois délicate en fonction, en particulier, de la configuration spatiale des villages. Cette situation est alors source de conflits et d'incompréhension de la part des pétitionnaires.

D'autre part, la règle ne peut s'appuyer sur aucune réflexion d'organisation de l'espace : par exemple, privilégier un confortement du village centre où se trouvent équipements, commerces... et ne pas développer les hameaux.

Pour pallier ces inconvénients, les communes peuvent choisir de se doter d'un document d'urbanisme : carte communale ou Plan Local d'Urbanisme (P.L.U.).

Un cadre commun à tous les documents d'urbanisme

Tout projet territorial communal (ou intercommunal) s'inscrit nécessairement dans une vision plus large de l'aménagement (article L.110 du Code de l'Urbanisme). Il doit donc respecter les lois et réglementations tant nationales que locales (Lois S.R.U. et U.H., servitudes d'intérêt général, Schéma de Cohérence Territoriale, Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux, Plan Local de l'Habitat, Plan de Déplacement Urbain...) qui assurent une cohérence de l'aménagement du territoire à différentes échelles. Pour l'élaboration d'un document d'urbanisme, l'Etat fournit aux communes ces éléments de cadrage dans le "Porter à connaissance".

La carte communale

La carte communale, document opposable au tiers, précise les zones constructibles et non constructibles de la commune. La délivrance ou le refus de permis de construire s'appuient ainsi sur une règle du jeu claire pour tous.

Lors de son élaboration, les études réalisées en amont permettent de prendre en compte les spécificités du site (relief, paysage, forme générale du village...) et de préciser les objectifs communaux (maîtrise de l'évolution de la population, confortement du village-centre...) pour délimiter des périmètres constructibles cohérents.

En revanche, la définition de deux seules zones (constructible et non constructible) et l'absence de règlement d'urbanisme spécifique ne permettent pas d'assurer une maîtrise fine de l'aménagement du territoire communal.

Ainsi, la carte communale ne permet pas de prévoir une urbanisation progressive, secteur par secteur. Elle ne peut pas définir de prescriptions d'aménagement pour assurer la bonne greffe d'un nouveau quartier sur l'existant. Elle ne peut pas non plus édicter des règles d'implantation ou d'aspect des constructions en cohérence avec les caractéristiques du centre ancien d'un village.

Les constructions restent soumises aux mêmes règles générales d'urbanisme, quelque soient la commune ou le quartier.

La carte communale comprend un rapport de présentation et un document graphique.

Après son élaboration, elle est soumise à enquête publique avant approbation par la commune, puis par l'Etat.

La carte communale est donc un document simple, d'élaboration légère mais elle n'est adaptée qu'aux petites communes dont le projet de développement est limité.

Dès lors qu'une commune envisage de se développer en créant de nouveaux quartiers ou qu'elle souhaite maîtriser plus précisément et plus finement l'évolution de son territoire, il est préférable qu'elle opte pour un Plan Local d'Urbanisme.



carte communale ou P.L.U. : avant de choisir...

Avant d'élaborer une carte communale, il est recommandé de mener une réflexion préalable qui doit permettre de décider si la carte communale est bien l'outil adapté.

Les services de la D.D.E. et le C.A.U.E. peuvent vous informer et vous conseiller dans cette démarche.

Le P.L.U. : de l'élaboration du projet communal...

Le Plan Local d'Urbanisme est un document stratégique qui permet de mettre en place un projet d'aménagement d'ensemble du territoire dans une vision prospective de son devenir sur une dizaine d'années. C'est aussi un document opérationnel qui définit les règles d'utilisation du sol applicables à court terme.

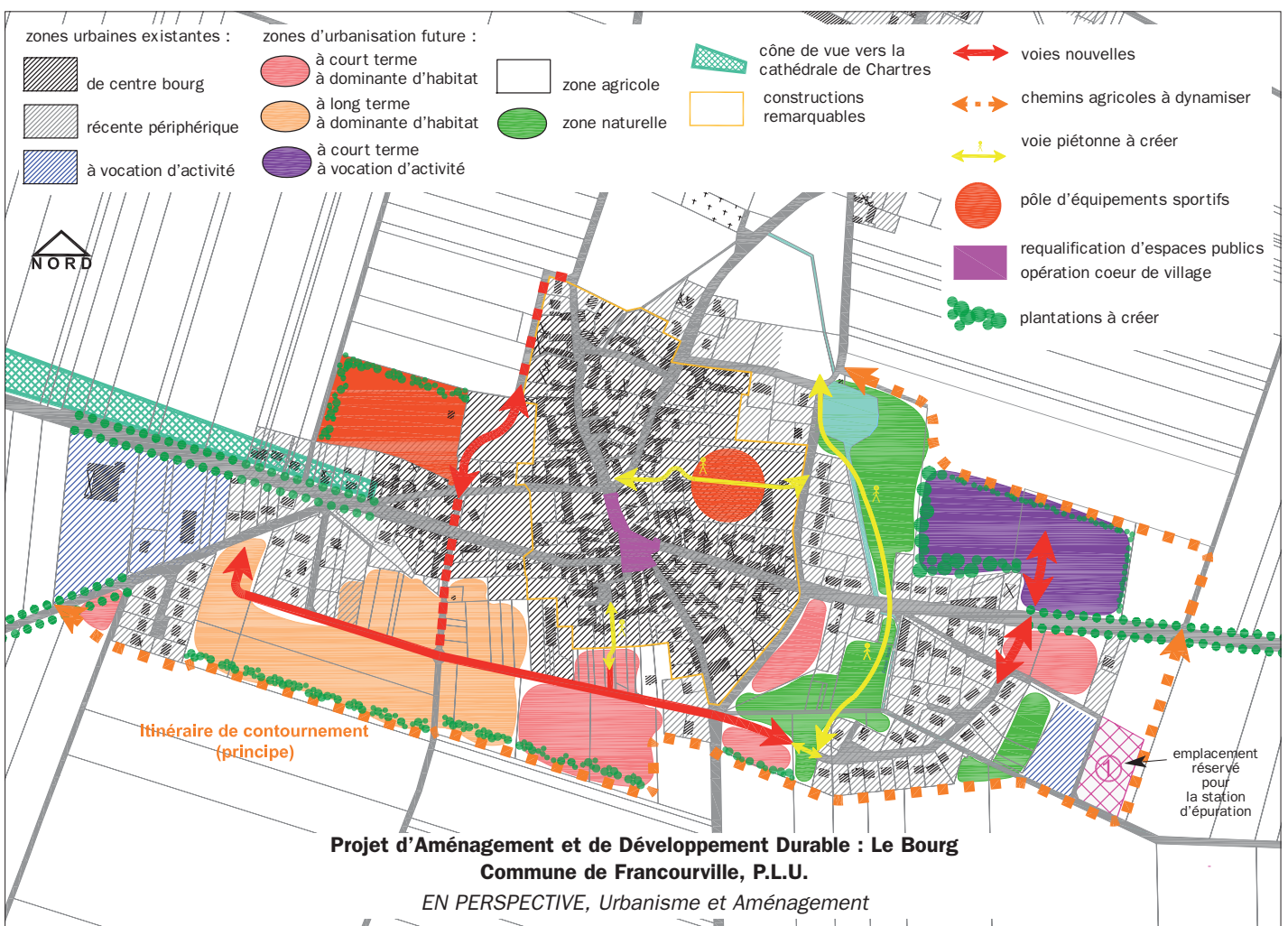
Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable

La réalisation d'un diagnostic approfondi du territoire dans toutes ses composantes (environnementales, sociales et économiques) est la première phase indispensable de l'élaboration du P.L.U. La mise en évidence des principaux enjeux permet de définir ou de recadrer les objectifs communaux. Cette réflexion aboutit à la formulation du "Projet d'Aménagement et de Développement Durable" (P.A.D.D.) de la commune.

Le P.A.D.D. est la "clé de voûte" du P.L.U. Il définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune. Il peut être complété par des orientations particulières d'aménagement qui précisent les conditions d'aménagement de certains secteurs. Il peut s'agir, par exemple, d'un schéma d'aménagement d'un nouveau quartier, de la mise en valeur paysagère d'une entrée de village, de la restructuration d'un centre-bourg, de la requalification d'un espace public... Ces dispositions sont très utiles pour mieux cadrer la qualité des futurs projets.

La mise en œuvre de ces projets doit, en effet, être compatible avec les orientations définies.

Le P.A.D.D. fait l'objet d'un débat au sein du conseil municipal.



carte communale ou P.L.U. : le droit de préemption

Le droit de préemption permet à la commune de se porter acquéreur prioritaire de biens à vendre. Cet outil peut être fort utile, la propriété foncière étant un atout certain pour la bonne maîtrise de projets stratégiques par la commune.

Sur proposition d'une commune, l'Etat peut décider de créer une Zone d'Aménagement Différé (Z.A.D.) dans laquelle s'exerce un droit de préemption.

Si la commune est dotée d'un document d'urbanisme, elle peut instaurer elle-même un droit de préemption.

Dans le cadre d'une carte communale, ce droit ne peut être instauré que sur un ou des secteurs clairement délimités en vue de la réalisation d'un équipement ou d'une opération bien identifiée.

Dans le cadre d'un P.L.U., il peut être institué sur tout ou partie des zones urbaines et des zones d'urbanisation future.

à sa traduction réglementaire

Le zonage et le règlement

Dans le respect du projet d'aménagement défini, les plans de zonage et le règlement précisent les modalités d'utilisation du sol à la parcelle. Celles-ci serviront à instruire les demandes d'autorisation d'urbanisme.

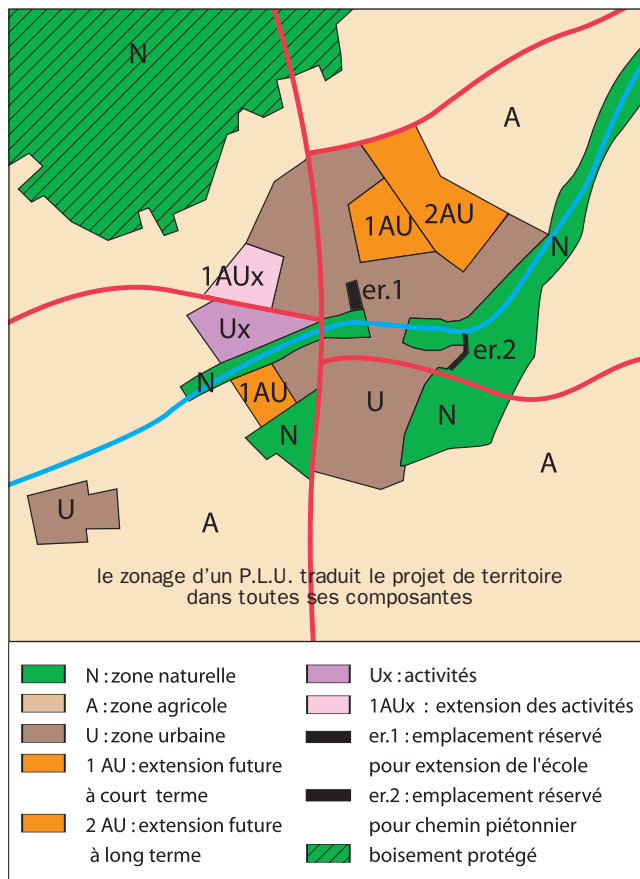
Le P.L.U. distingue 4 grands types de zones :

- les zones urbaines U,
- les zones à urbaniser AU,
- les zones agricoles et forestières A,
- les zones naturelles N.

Ces 4 grands types de zones peuvent se décliner si nécessaire en zones plus spécifiques (exemple : UA pour le centre ancien) ou en secteurs.

Le règlement, rédigé par zone, s'inscrit dans une structure type comprenant 14 articles qui traitent des différents aspects du projet (nature et caractéristiques à respecter). Toutefois, seuls deux articles concernant l'implantation des bâtiments par rapport aux voies et aux limites séparatives de propriété doivent obligatoirement être rédigés.

La rédaction du règlement doit être adaptée au contexte communal et être simple et claire, permettant une instruction aisée des demandes d'autorisation de construire ou d'aménager.



Les outils complémentaires

Le P.L.U. permet de fixer des emplacements réservés afin que la commune se porte acquéreur de biens pour la réalisation d'un projet d'intérêt général (extension de l'école, création d'un chemin piétonnier, réalisation de logements locatifs...). Il permet également de protéger des espaces boisés, d'identifier des éléments de paysages (patrimoine bâti ou végétal) et d'édicter des règles pour les préserver. Enfin, la commune peut, dans son P.L.U., planifier dans le temps l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation, pour une évolution progressive et maîtrisée de son territoire.

Le P.L.U. est donc un document complet, offrant à la commune les moyens d'une bonne maîtrise quantitative et qualitative de son territoire.

Pour autant, il n'est pas nécessairement lourd et complexe. Chaque commune peut l'adapter à son territoire et à ses enjeux d'aménagement, en utilisant tout ou partie des outils qui lui sont proposés.

carte communale ou P.L.U. : les évolutions

La carte communale peut être révisée dans les mêmes formes que pour son élaboration.

Le P.L.U. peut faire l'objet :

- soit de "modifications" lorsque les évolutions envisagées sont mineures et ne remettent pas en cause le projet d'aménagement global,
- soit de "révisions globales ou simplifiées" lorsque le projet d'aménagement évolue et en fonction de l'importance de ces évolutions.

Toutes ces procédures, y compris les modifications, doivent faire l'objet d'une enquête publique.

La révision globale d'un Plan d'Occupation des Sols (P.O.S.) transforme nécessairement le P.O.S. en P.L.U.

Un projet partagé

L'élaboration d'un P.L.U. fait l'objet d'une concertation avec les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées, dont les représentants de la profession agricole.

Cette concertation se dissocie clairement de l'enquête publique qui n'a pas le même objectif et se déroule en fin de la procédure d'élaboration.

Au début de la concertation, il est utile d'expliquer aux habitants ce qu'est un P.L.U., les étapes de son élaboration et les modalités de la concertation.

La concertation est continue pendant la durée d'élaboration. Sous réserve qu'elle permette échange et débat sur le projet communal, la concertation peut prendre différentes formes que choisit la commune. Elle peut s'appuyer, par exemple, sur des panneaux d'exposition ou la projection de diaporamas en réunion publique. Il est judicieux de prévoir la réalisation de ces outils dans le cahier des charges de la consultation des bureaux d'études pour qu'ils soient intégrés dans la méthodologie et le coût de la mission.

Les partenaires associés à l'élaboration

Le P.L.U. est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune, mais celle-ci informe les personnes publiques (Etat, Région, Département, Chambres consulaires...) dès la prescription de son document d'urbanisme. Ces personnes peuvent être associées ou consultées dans le cadre de l'élaboration. En pratique, la commune les convie à des réunions d'échange aux principales étapes de l'élaboration et, lorsqu'elle a arrêté son projet, elle leur transmet pour avis.

L'Etat vérifiera, en particulier, que le cadre réglementaire du "Porter à connaissance" a bien été respecté.

Au-delà de ce cadre réglementaire, les personnes publiques ont aussi un rôle d'information et de conseil auprès de la commune. Elles peuvent intervenir dans des réunions de travail plus spécifiques (Chambre d'agriculture pour une réunion sur l'agriculture par exemple, S.A.T.A.N.C. pour l'assainissement...). La commune peut aussi recueillir l'avis d'organismes ou d'associations compétents dans les domaines concernés (aménagement du territoire, environnement, habitat...).

Des professionnels compétents

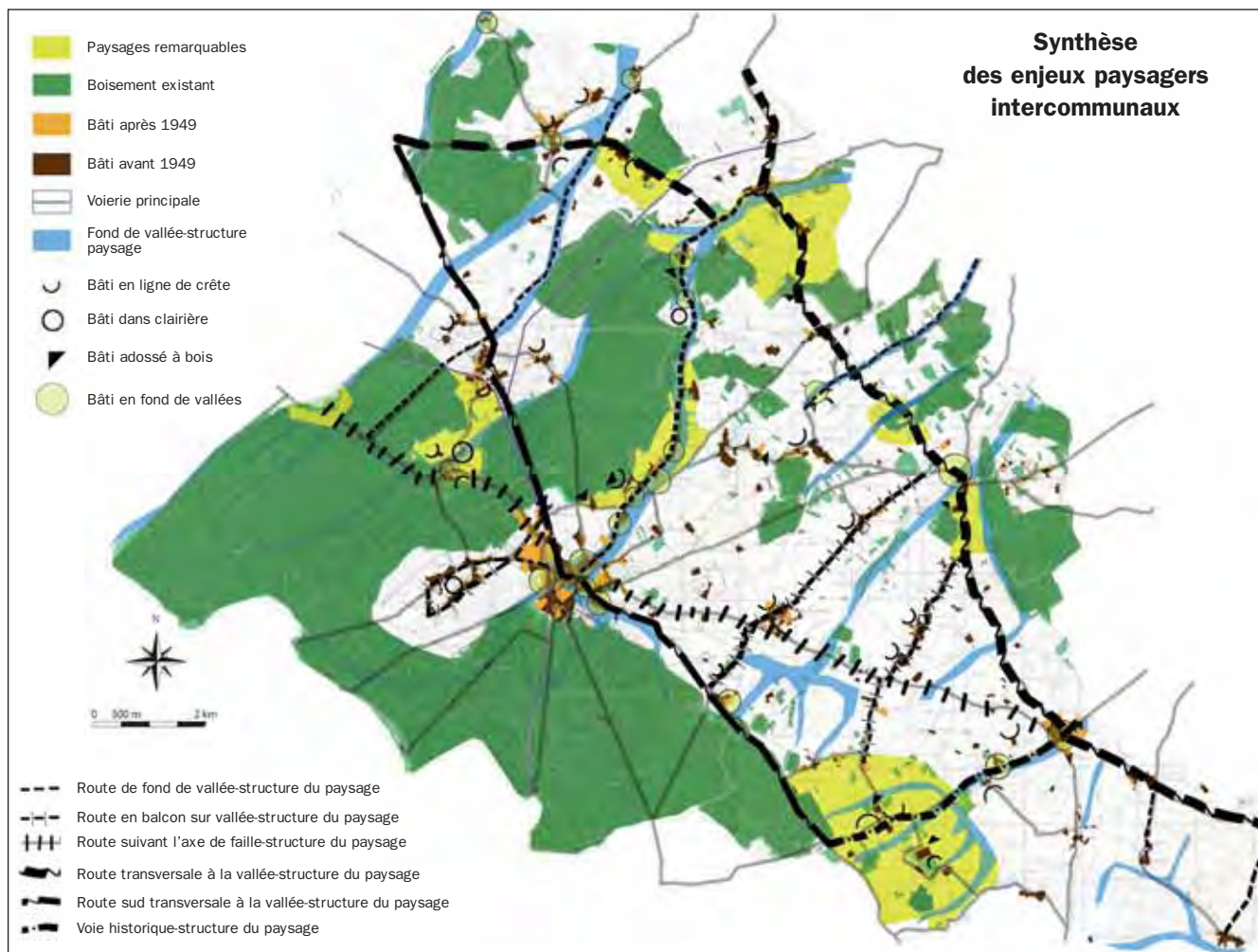
Pour apporter une assistance efficace aux élus et garantir la qualité de la carte communale ou du P.L.U., le choix d'un bureau d'études compétent est essentiel.

Les urbanistes doivent être aptes à aborder les différents aspects de l'aménagement et aussi à utiliser judicieusement les outils réglementaires. En fonction de la spécificité du territoire et des objectifs communaux, l'équipe d'urbanistes pourra comporter des compétences particulières (paysagistes, géographes, architectes, environnementalistes...).

Le C.A.U.E. et la D.D.E. peuvent vous aider à définir vos besoins, à rédiger le cahier des charges pour la consultation de bureaux d'études et vous conseiller pendant l'élaboration.

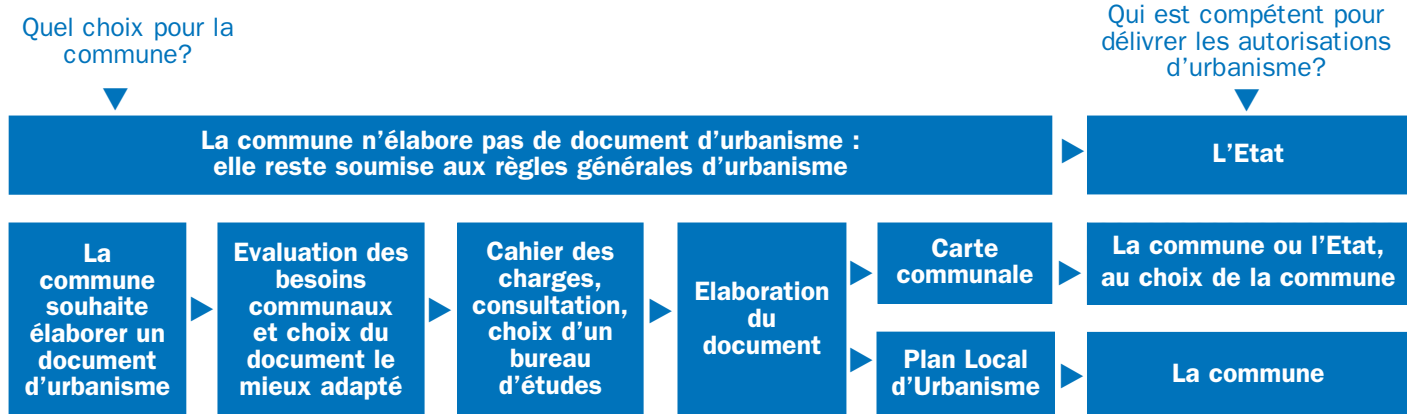
Le P.L.U. Intercommunal du Perche Senonchois

L'échelle intercommunale est souvent la plus pertinente pour traiter de certaines problématiques d'aménagement et de développement durable : entités paysagères, habitat et emploi, déplacements... Le P.L.U. Intercommunal permet aux communes de définir ensemble les grandes orientations d'aménagement dans une vision partagée du territoire intercommunal, tout en prenant en compte l'identité de chaque commune.



Le paysage ne s'arrête pas aux limites de la commune. Le P.L.U. Intercommunal de la Communauté de Communes du Perche Senonchois (7 communes, 17000 hectares, 5500 habitants) a permis aux élus de définir ensemble les grands enjeux paysagers de leur territoire. (IngESPACES, Urbanistes et Agnès Sourisseau, Paysagiste)

Démarche et étapes successives



Remarque : L'instruction des autorisations d'urbanisme peut être assurée gratuitement par la D.D.E. pour les communes de moins de 10 000 habitants

Subventions

Les dépenses entraînées par les études et l'établissement des documents d'urbanisme peuvent faire l'objet :

- d'une compensation par l'Etat (montant variable, de l'ordre de 20% des dépenses engagées)
- d'une aide du Conseil général, au titre des "Etudes d'urbanisme" égale à 50% d'une dépense subventionnable plafonnée à 15 000 € H.T.

En savoir plus

• Code de l'Urbanisme

Plusieurs chapitres sont consacrés aux documents d'urbanisme :

Livre I, Titre II : chapitre I : Dispositions communes au S.C.O.T., P.L.U., Cartes communales ; chapitre III : Plans locaux d'urbanisme ; chapitre IV : Cartes communales.

• Bibliographie

- "La carte communale" (Ministère et Association des Maires de France - www.equipement.gouv.fr)
- "Le PLU" – Auteur I.Cassin - collection Guides juridiques – Editeur Le Moniteur - 3ème édition 2007
- "Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable du P.L.U." – Certu – Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction – avril 2002

Qui peut conseiller ?

● **Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (C.A.U.E.)**

02 37 21 21 31

● **Direction Départementale de l'Équipement (D.D.E.)**

02 37 20 40 55

Service d'aménagement et d'urbanisme

consultez le site internet : www.caue28.org



Conseil d'Architecture,
d'Urbanisme et de l'Environnement
d'Eure-et-Loir

6 rue Garola — 28000 Chartres
Tél. 02 37 21 21 31
Fax 02 37 21 70 08
e-mail : contact@caue28.org

Directeur de la publication : S. Abdou
Conception : M-L. Gaillard
Graphisme : V. Vong
Crédit photos : CAUE
ISSN 1623 - 0183