



" ...les différents visages de la
planification urbaine"

PLANIFICATION URBAINE

- 1- Schéma de cohérence territorial (SCoT)
- 2- Plan local d'urbanisme (PLU)
- 3- Plan local d'habitat (PLH)
- 4- Zone de protection du patrimoine architectural,
urbain et paysager (ZPPAUP)
- 5- Opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH)
- 6- Zone d'aménagement concertée (ZAC)
- 7- Permis de construire et lotissement
- 8- Les différents outils de planification urbaine : leurs relations
et leurs hiérarchie



1

Schéma de Cohérence Territoriale

Le schéma de cohérence territoriale est un **outil de conception et de mise en œuvre d'une planification urbaine et de prospective à l'échelle des bassins de vie.**

Il sert de cadre de référence aux différentes politiques publiques sectorielles : habitat, transport, développement économique...

Il exprime un projet de développement pour le territoire. Son élaboration doit se faire *dans le respect des principes de développement durable exprimés dans l'article L 121-1 du code de l'urbanisme.*

Historique juridique et origine

Le SCOT remplace le Schéma directeur d'Aménagement Urbain (SDAU), créée par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, puis renommé Schéma Directeur en 1983.

Le SCOT a été **créé en 2000 par la loi Solidarités et Renouvellement Urbain (SRU).**

Il est un outil important d'aménagement du territoire qui vise à **organiser un développement urbain cohérent, solidaire et durable.**

Procédures et étapes de l'élaboration

➤ Les étapes d'élaboration

1. Initiative du SCOT et définition du périmètre par les communes ou les groupements de communes concernés après concertation.
2. Publication du périmètre par le Préfet.
3. La structure prescrit la procédure et fixe les modalités et objectifs de la concertation.
4. **Concertation** avec le public tout au long du projet de SCOT.
5. Elaboration du diagnostic et d'une étude sur l'état initial de l'environnement.
6. Débat en assemblée délibérante sur les orientations du PADD (4 mois avant l'arrêt du projet).
7. Bilan de la concertation et délibération de la structure porteuse arrêtant le projet de SCOT.
8. Consultations des organismes compétents : préfet, collectivités et organismes associés ou consultés.
9. Enquête publique sur le projet de SCOT.
10. Délibération approuvant le SCOT après modifications éventuelles.

➤ L'échelle

La détermination du **périmètre** « pertinent » est laissée aux communes et à leurs groupements. Le périmètre du SCOT délimite **un territoire d'un seul tenant et sans enclave**. La loi impose le respect de la cohérence territoriale (bassin de vie, aire urbaine), institutionnelle ou liée aux politiques publiques mises en œuvre.

Toutefois, la pertinence du périmètre est subjective ; ce qui implique une lourde responsabilité du Préfet. Celui-ci a le pouvoir d'obliger une commune à intégrer le périmètre du SCOT.

Une fois défini, **le périmètre est approuvé par arrêté préfectoral.**

L'île de France a adopté un SCOT à l'échelle régionale : Le Schéma Directeur de la région d'île de France (SDRIF).

Règle de l'urbanisation limitée : les communes situées à moins de 15 km de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants ou à moins de 15 km de la mer ne peuvent pas modifier ou réviser leur PLU en l'absence d'un SCOT.

➤ Le financement

Le coût moyen de l'élaboration d'un SCOT est de 75 000 € mais peut aller jusqu'à 3 millions d'euros pour une métropole de taille importante ce qui revient à 5,50 € par habitant. Ce coût varie en fonction des études élaborées, de l'existence d'un ancien SDAU et de la taille de l'agglomération.

Etant donné le coût important, l'Etat accorde des **aides financières** pour encourager les groupements à se lancer dans une démarche d'élaboration de SCOT.

Il existe une dotation générale de décentralisation pour l'ensemble des études réalisées, attribuée par l'Etat via la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la construction (DGHUC) :

- 1€ par habitant pour les SCOT dont la population est inférieure à 100 000 habitants
- 0,85€ par habitant pour les SCOT dont la population est supérieure à 100 000 habitants.

Ce régime de subvention s'applique jusqu'au 31 décembre 2007.

Des subventions sont aussi accordées par la région et le département pour des études thématiques.

➤ La temporalité

Le SCOT doit être évalué et révisé tous les 10 ans. Son élaboration s'étend sur une durée de 30 à 64 mois selon l'entente des communes et les études préalables.

Acteurs concernés

Seuls les EPCI et les syndicats mixtes, ne comprenant que des communes sont compétents pour élaborer un SCOT. L'EPCI est chargé de l'approbation, du suivi et de la révision du schéma de cohérence territoriale.

Le SCOT se construit dans un parcours durant lequel de nombreux acteurs sont associés ou consultés.

- **le préfet et les services de l'Etat** mettent l'accent sur tel ou tel sujet au nom du respect des grands enjeux et des grands équilibres.
- **la région et le département** veillent à la prise en compte de leurs propres projets et apportent leur vision du développement du territoire.
- **les acteurs économiques** défendent le droit à pouvoir se développer afin de contribuer à la création de richesses.
- **les associations de défense de l'environnement** sont vigilantes pour protéger des espaces qu'elles considèrent comme les plus fragiles.
- **les habitants** sont amenés à apporter leur point de vue.(enquête publique, concertation)

Eléments constitutifs

Plusieurs documents composent le SCOT :

➤ **Un rapport de présentation** comprenant :

- le diagnostic préalable général
- une analyse de l'état initial de l'environnement
- les choix retenus dans le PADD (Plan Aménagement Développement Durable) et le DOG (Document d'Orientations Générales) en les justifiant et les expliquant.
- une évaluation des incidences prévisibles des orientations du SCOT sur l'environnement et expose les mesures envisagées pour y remédier.

➤ **Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD)**

Ce document obligatoire expose les objectifs stratégiques retenus par les collectivités concernant l'aménagement et la protection de l'environnement.

➤ **Le DOG (Document d'Orientations Générales)**

Les orientations générales ont pour objet de mettre en œuvre les objectifs stratégiques du PADD dans le cadre défini par l'article R.122-3 du Code de l'Urbanisme.

➤ **Les documents graphiques** qui illustrent de façon précise les orientations du SCOT (espaces et sites naturels à protéger, grands projets d'équipement et de services, en particulier de transport.)

Le SCOT fixe les grandes orientations et doit laisser une liberté aux communes dans l'élaboration de leurs documents d'urbanisme.

Analyse critique

➤ Les liens avec les autres documents d'urbanisme

Le SCOT est opposable :

- au Plan Local d'Urbanisme (PLU),
- à la carte communale,
- aux plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV),
- aux Programmes Locaux de l'Habitat (PLH),
- au Plan de Déplacements Urbains (PDU),
- aux opérations foncières et d'aménagement : zone d'aménagement différé (ZAD), zone d'aménagement concerté (ZAC),
- aux schémas de développement commercial (SDC),
- aux autorisations d'urbanisme commercial des commissions départementales d'équipement commercial (CDEC).
- autorisation individuelle d'équipement commercial ou cinématographique

Contrairement au PLU, le SCOT n'est pas opposable aux tiers, ne définit pas de zonage précis (parcellaire) mais les grandes orientations imposées au PLU.

Le SCOT est soumis :

- aux lois et aux Projets d'intérêt général (PIG) définis au titre de l'État ainsi qu'à toutes les prescriptions données par l'État ou les collectivités territoriales à l'occasion de son élaboration ou de sa révision,
- aux Directives territoriale d'aménagement (DTA).

Le préfet peut demander la modification du SCOT en cas d'incompatibilité avec les normes supérieures.

➤ Les enjeux du SCOT

- relier plus étroitement habitat, urbanisme et déplacements, au service de stratégies globales sur les aires urbaines.
- accompagner le développement économique et démographique ainsi que leurs évolutions (logements, emplois, qualité de vie, développement durable)

➤ Les avantages du SCOT

- permettre aux acteurs locaux et aux élus de répondre à leurs problématiques d'aménagement
- concilier le développement urbain, économique et la protection de l'environnement
- développer les relations entre tous les acteurs sur un territoire
- renforcer la participation de la population locale aux projets les concernant : enquête publique, concertation
- anticiper les mutations du futur par une réflexion prospective
- promouvoir une gestion économe de l'espace et favoriser le renouvellement urbain
- créer une échelle cohérente pour la gestion urbaine
- obliger la révision de la prospective tous les 10 ans
- diminuer la concurrence stérile entre territoires adjacents ou la compétition régionale car l'échelle est davantage nationale et mondiale

➤ Les inconvénients du SCOT

- des difficultés relatives à la concertation et à la définition du périmètre (subjectivité de la cohérence du périmètre arrêté par le Préfet)
- une obligation de créer une structure porteuse : Syndicat Mixte ou EPCI
- un coût élevé et aides financières insuffisantes
- une difficulté liée à l'élaboration d'un grand nombre de documents et aux besoins importants en ingénierie
- une difficulté à faire converger les projets ou documents de planification existants

Illustrations/ Comparaisons

➤ Le Regionalplan en Allemagne

Il existe en Allemagne trois échelons administratifs : le Bund (l'Etat allemand), les Länder (régions) et les communes. Seuls les deux premiers possèdent des pouvoirs législatifs. Néanmoins, le droit constitutionnel allemand réserve aux communes une position très

puissante sur le plan administratif. L'aménagement du territoire, objet du Regionalplan, demeure toutefois de la compétence des Länder.

Exemple du SCOTERS : le schéma de cohérence territoriale de la région de Strasbourg et de la région de l'Ortenau en Allemagne.

Les collectivités territoriales et les administrations alsaciennes ont été associées à l'élaboration du Regionalplan, qui possède la particularité de pouvoir être modifié en cours d'application en fonction de l'évolution. Des études transfrontalières, cofinancées par la Communauté Européenne et par une dizaine de partenaires français et allemands ont été réalisés de 1995 à 2001. Approuvées par un comité de pilotage transfrontalier, elles se poursuivent avec les mêmes partenaires à travers le projet INTERREG III. Elles ont abouti, en 2004, à la publication du Livre blanc "Strasbourg-Ortenau : orientations et projets pour un développement communs". Véritable recueil, ce document de 162 pages rassemble les grandes orientations transfrontalières et 25 des projets concrets.

➤ Le Plan territorial provincial en Italie

Il existe en Italie trois échelons de planification (loi régionale de 1977), avec chacun leur outil:

- *la région* : c'est le niveau par excellence de l'élaboration des grands choix de développement économique et de l'élaboration du « programme regionale di sviluppo ». Elle est dotée du « piano territoriale regionale » (PTR) qui définit les orientations générales de planification territoriale et procède à la coordination des programmes et projets sectoriels de la région.

- *les « comprensori »* constituent l'échelon intermédiaire ou programmation économique et planification territoriale s'articulent. Ce sont aussi les lieux privilégiés pour la coordination des politiques locales et la répartition des équipements et services publics sur le territoire. Ils sont dotés du « piano territoriale provinciales » (PTP), après avoir pris en compte le contenu des plans communaux, configure l'aménagement du territoire et détermine les actions de valorisation de l'environnement. Il circonscrit les territoires à protéger en raison de la présence de ressources naturelles, en cas de risques et lorsqu'ils accueillent des biens patrimoniaux, il localise les principaux réseaux d'infrastructures et établit les prescriptions qui doivent être observées lors de l'élaboration des plans communaux.

- *les communes* ont la responsabilité de l'urbanisme et de la détermination des conditions d'utilisation du sol. Elles ont pour cela recours au plan régulateur général. Elles sont dotées de « piano regolatore generale » (PRG), qui peut être soit communal, soit intercommunal, fixe les règles qui concernent à la fois les restructurations urbaines et les nouvelles implantations.

La région détient des pouvoirs de contrôle sur les instances inférieures et ainsi assure la cohérence des documents produits par chaque échelon.

Le plan régulateur général doit être conforme au plan territorial provincial, qui se présente comme un document de coordination, proche des schémas directeurs français. Le plan territorial provincial doit être conforme au plan régional.

Pour en savoir plus.....

Gilles Novarina. Plan et Projet : L'urbanisme en France et en Italie ; collection Villes ; ANNEE; 227pages

Cécile Benoit. Le SCOT : Schéma de cohérence territoriale, guide juridique ; collection le Moniteur ; ANNEE ; 204 pages

<http://www.scot-agglolyon.fr/>

<http://www.scot-region-mulhousienne.org/>

http://www.fnau.org/urbanisme/contenu_fiche.asp?id_page=5

<http://www.certu.fr>

<http://www.scoters.org/>

<http://www2.urbanisme.equipement.gouv.fr>



2

Plan

Local d'

Urbanisme

Le Plan Local d'Urbanisme est un outil de planification urbaine qui remplace le POS. Le PLU doit respecter le code de l'urbanisme et le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT).

Reposant sur un projet d'aménagement et de développement durable, il prévoit des actions et des opérations d'aménagement qui interviennent de manière cohérente sur la structure urbaine. Il agit sur la mise en valeur des paysages, des entrées des villes, du patrimoine, de l'environnement. Ce document régit l'usage des sols sur l'ensemble du territoire, et s'élabore à l'échelle communale ou inter communale.

Opérationnel et prospectif, le PLU apporte une vision stratégique d'aménagement. Il définit ce que l'on peut construire ou non sur un territoire, en se préoccupant de favoriser le renouvellement urbain, de préserver la qualité architecturale, de mettre en valeur l'environnement. Il dessine ainsi la géographie des villes de demain.

Origine et historique juridique

La loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000 est l'aboutissement d'un débat national portant sur la thématique : " Habiter, se déplacer... vivre la Ville ". Ce débat a fait émerger la nécessité d'assurer une plus grande cohérence entre les politiques d'urbanisme et les politiques de déplacements, dans une perspective de développement durable.

Pour ce faire, la loi SRU établit trois documents d'urbanisme :

- le Schéma de Cohérence Territorial (SCoT)
- Le Plan Local d'Urbanisme (PLU)
- La Carte communale

Cette loi, a ensuite été modifiée par la loi Urbanisme et Habitat (UH) du 13 Juillet 2003 qui prescrit le remplacement du Plan d'Occupation des Sols (POS) par le Plan Local d'Urbanisme (PLU). Existant depuis plus de trente ans et établi par la Loi d'Orientation Foncière (LOF) de décembre 1967, les POS ont servi à contrôler le développement rapide des villes de l'après guerre en favorisant les réserves foncières. Actuellement, l'aménagement du territoire se conçoit autrement, notamment en matière d'environnement, car d'autres exigences sont apparues. En ce sens, le PLU implique une recherche d'aménagement et de développement suivant un équilibre à la fois social, économique et territorial.

Procédure et étapes d'élaboration

Une procédure d'élaboration doit être suivie pour la mise en œuvre du PLU. Elle se déroule en cinq grandes étapes. Après que le conseil municipal ait notifié et publié le projet de PLU, la première phase est celle de l'association, la **concertation** et la consultation. Elle se déroule généralement, pendant toute la durée d'élaboration du projet. S'organise ensuite un **débat** en conseil municipal portant sur les orientations générales du PADD.

Le projet de PLU est ensuite **arrêté** et transmis pour avis aux personnes habilitées par la loi (Préfet du département, ainsi qu'aux Présidents des Conseils Généraux et Régionaux). Après **enquête publique**, le PLU est **approuvé** et devient exécutoire.

A savoir, le PLU arrêté par le conseil municipal ne peut pas être modifié avant l'enquête publique. Plusieurs délibérations en conseil municipal se succèdent : la délibération qui prescrit l'élaboration du PLU et précise les modalités de concertation, la délibération qui arrête le projet du PLU, puis celle qui approuve le PLU.

Le caractère exécutoire du PLU prend effet après délibération et transmission du PLU au Préfet qui en contrôle la légalité, pour les communes couvertes par un SCOT. S'agissant d'une commune non couverte par un SCOT, le Préfet a un mois pour notifier ou non une

demande de modification. S'il n'y a pas de modification, le PLU devient exécutoire un mois suivant la transmission au Préfet.

➤ Echelle et temporalité :

Le PLU s'établit à l'échelle communale ou intercommunale. Il se justifie surtout pour les communes urbaines et périurbaines, qui du fait d'une pression urbaine importante ont besoin de dégager du foncier. Contrairement au POS qui s'établit pour l'ensemble du territoire ou seulement une partie, le PLU prend en compte l'ensemble du territoire communal ou intercommunal.

Sa durée d'élaboration peut s'échelonner jusqu'à 24 mois, le PLU est valable jusqu'à une nouvelle modification ou procédure. Notons que le PLU fait souvent l'objet de modification tous les 3 ans et notamment pour la révision du nombre de logements sociaux imposé par la loi SRU.

➤ Financement :

Le PLU est élaboré à l'initiative de la commune ou de l'intercommunalité qui en a l'entière responsabilité et prend en charge toutes les dépenses entraînées par les études et l'établissement des documents d'urbanisme. Le coût total est difficile à quantifier et dépend du nombre d'habitant et de la taille de la commune.

Acteurs concernés

Lors des procédures d'association, de consultation, et de concertation pour l'élaboration du PLU plusieurs personnes peuvent être consultés, associées et concernées. Les collectivités locales peuvent confier l'élaboration du PLU à des bureaux d'études spécialisés, ou des Sociétés d'Economie Mixte (Locales) (SEML) compétentes.

Personnes publiques associées : Etat, Région, Département, Autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains, CCI

Chambre des Métiers, Chambre d'agriculture, Organisme de gestion des PNR.

Personnes consultées de droit à leur demande : Présidents Conseil Régional, Général, Présidents de l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains, Président de la Communauté, Présidents des EPCI voisins compétents, Maires des communes voisines, Associations locales d'usagers.

Personnes consultées de droit : Avis de la Chambre d'Agriculture si changement d'affectation d'une zone agricole protégée. Avis du centre de la propriété forestière, en cas de réduction des espaces agricoles ou forestiers.

Personnes consultées facultativement : Tous les organismes ou associations compétents en matière d'aménagement, d'urbanisme, d'environnement, d'architecture et d'habitat, et de déplacements.

Personnes concernées : Habitants, Associations locales.

Eléments constitutifs

D'après l'article R. 123-1 du code de l'Urbanisme, le PLU contient :

- un **rapport de présentation**, c'est-à-dire que « les PLU exposent un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et précisent les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et des services ». Le rapport de présentation doit prévoir un état des lieux du site et de l'environnement, un diagnostic, et doit expliquer les choix retenus pour établir un PADD, ainsi que la délimitation des zones, conformément à l'Art L123-2 Code de l'urbanisme.

- le **PADD**, (cf fiche PADD) « qui peut caractériser les îlots, quartiers ou secteurs à restructurer ou à réhabiliter, identifier les espaces ayant une fonction de centralité existants, à créer ou développer, prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre, notamment en ce qui concerne le traitement des espaces et des voies publics, les entrées des villes, les paysages, l'environnement, la lutte contre l'insalubrité, la sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers, et le cas échéant, le renouvellement urbain » Art L123-1 al 2.

- le **règlement** (composé de 14 articles). Les PLU « fixent les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'Art L.121-1 qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimitent les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définissent, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions », Art L.123-1

L'article L123-1 du code de l'urbanisme distingue quatre zones :

- **zone U**, pour urbaine qui concerne les secteurs déjà urbanisés.
- **zone AU** ou zone à urbaniser concerne les secteurs à caractère naturel destiné à l'urbanisation.
- **zone A** pour agricole concerne les secteurs à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles.
- **zone N** pour naturelle et forestière. Il s'agit des secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, ou de l'existence d'une exploitation forestière, ou de leur caractère d'espace naturels.

- des **documents graphiques** qui contiennent les indications relatives des espaces auxquels ils s'appliquent, conformément à l'article L123-1 du code de l'urbanisme. Ils doivent obligatoirement faire apparaître le découpage du territoire en zones.

- des **annexes** : il peut s'agir de nouvelles servitudes, de schémas, de zone, de plans qui ne font pas l'objet d'un report aux documents graphiques mais qui doivent figurer dans les annexes, à titre informatif.

Analyse critique

Le POS, instauré par la Loi d'Orientation Foncière 1967, s'attache à la réserve foncière et à favoriser un urbanisme de zone. Le PLU, a l'objectif d'un urbanisme de projet, c'est-à-dire que les réserves foncières de la commune ou de l'intercommunalité se justifient par un projet d'aménagement. Il s'agit donc d'un document **urbanisme opérationnel**, les projets comme la Zone d'Activité Concertée (ZAC), par exemple, doivent être « pensés » dans le droit commun du PLU et non pas directement du code de l'urbanisme.

En ce sens l'instauration d'un PLU traduit une véritable politique d'aménagement et d'urbanisme au sein de la commune ou de l'EPCI.

➤ Avantages :

- En matière d'urbanisme et d'aménagement la commune ou l'EPCI édicte ses propres règles, et devient le **maître d'œuvre**.
- Prise en compte du **développement durable** dans un souci de conservation du patrimoine et de l'architecture, de respect et mise en valeur de l'environnement.
- Le PLU devient seul document de référence des habitants en matière d'urbanisme. Il est **opposable aux tiers**.
- Le PLU engage les communes et EPCI vers des projets d'aménagement et de développement du territoire de manière durable.
- Les zones consacrées à une seule activité ne sont pas autorisées, ainsi, le PLU instaurer par la Loi SRU vise à une **mixité en matière d'urbanisme**.
- Le PLU n'est pas figé et est modifiable.

➤ Inconvénients :

- Procédure longue, difficile et complexe.
- La mise en place d'un PLU nécessite un projet de territoire préalable. Néanmoins les communes de petites tailles n'ont pas toujours de projet (faute de moyens financiers) ce qui les contraint dans l'élaboration d'un PLU. D'autres communes, bien que pourvues, pour certaines, de carte communale, et en majorité composées de propriétaires terriens plus préoccupés par l'avenir de leurs parcelles que d'un projet communal entravent la mise en place d'un PLU qui s'applique à l'ensemble du territoire.

Illustrations et comparaisons

Au Québec, le Plan d'Urbanisme est le document d'urbanisme de référence, à l'échelle de la ville. Il est obligatoire et s'établit sous la responsabilité du conseil municipal de la ville, en collaboration avec les Gouvernements Québécois et Canadiens, des partenaires parapublics, privés et associatifs, ainsi que la participation de l'ensemble de la population.

Le Plan d'Urbanisme présente la vision d'aménagement et de développement du territoire de l'ensemble de la ville et de chaque arrondissement. Des mesures réglementaires servent à mettre en œuvre les orientations et les objectifs du document. Le Plan d'Urbanisme s'attache :

- Aux enjeux et aux défis d'aménagement des secteurs résidentiels, commerciaux ou d'emplois
- A une optique de développement durable, des orientations, des objectifs et des actions préconisées visant à améliorer la qualité de vie des citoyens

Enfin, une commission en conseil municipal étudie publiquement un bilan de la mise en œuvre du Plan, afin d'en déterminer et d'en réviser les priorités d'intervention.

Pour en savoir plus

Loi Urbanisme et Habitat (UH) juillet 2003 apporte des modifications en matière d'urbanisme à la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) et

- **Donne davantage de liberté pour l'élaboration des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT)**, en clarifiant les responsabilités dans la délimitation des périmètres (les élus décident, le Préfet vérifie la cohérence vis-à-vis des objectifs d'un SCOT) et en assouplissant les limitations d'urbanisation pour les communes non comprises dans ScoT
- **Simplifie les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU)** en clarifiant le contenu des PLU. Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) n'est plus opposable aux permis de construire. Les élus, s'ils le souhaitent, peuvent élaborer, dans un document spécifique, des orientations d'aménagement sur certains secteurs. Ces orientations sont alors opposables dans un principe de compatibilité.

La loi UH modifie aussi la procédure de droit commun. Ainsi, la procédure de révision n'est plus obligatoire que lorsque l'on porte atteinte à un espace naturel ou bien lorsque les orientations générales sont modifiées. Elle étend et clarifie également la procédure de révision simplifiée.

- **Favorise le développement durable des communes rurales** en permettant la transformation de constructions existantes en habitation même dans les zones agricoles et en facilitant la restauration des bâtiments.

Dans un souci de simplification et de clarté, de nombreuses autres dispositions complètent les principales mesures précitées ou répondent à des difficultés plus ponctuelles. Les communes peuvent fixer de nouveau, une taille minimale des terrains constructibles mais à condition que cette règle soit justifiée par la préservation de l'urbanisation traditionnelle ou par l'intérêt paysager de la zone.

Consultation internet :

www.club-brest.fr

www.droitdelurbanisme.com

http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/plan_urbanisme_fr/media/documents/041200_resume_plan.pdf

www.legifrance.gouv.fr

Loi d'orientation foncière

Loi Urbanisme et Habitat

Sources bibliographiques :

- Le Moniteur : Guides Juridiques : *Le PLU Plan Local d'Urbanisme*, Isabelle Cassin. Editions du Moniteur. 2002. 192p.
- Le Moniteur : Guides Juridiques : *La loi SRU en 90 questions*, Martine Caillaud et Bernard Aubert. Editions du Moniteur. 2003. 170p.
-



3

Plan

Local d'

Habitat

Le PLH ou programme local de l'habitat est un document de planification urbaine pour les logements. Le PLH relève exclusivement des compétences d'un EPCI, de ce fait il doit couvrir l'intégralité du territoire des communes membres de l'établissement public en vue de maîtriser la mixité et les besoins en logements futurs.

Historique et origine

Le Plan Local d'Habitat a été créé par la loi de décentralisation du 7 janvier 1983. La Loi d'Orientation pour la Ville du 13 juillet 1991 - modifiée par la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du Pacte de Relance pour la Ville - a profondément transformé cette procédure, notamment en prévoyant la possibilité pour les PLH intercommunaux d'établir une convention avec l'Etat. Ce pacte de relance établissait aussi, que toutes les communes sur lesquelles étaient situées des Zones Urbaines Sensibles étaient dans l'obligation d'élaborer un PLH.

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (Loi SRU) introduit de nouvelles dispositions :

La démarche de PLH s'inscrit désormais complètement dans le dispositif de cette loi qui réaffirme le principe de mixité sociale de l'habitat ;

La Loi SRU insiste sur la nécessaire articulation du PLH avec les nouveaux cadres territoriaux de planification urbaine. Ainsi l'élaboration du PLH doit prendre en compte les options d'aménagement définies par le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), les options de la desserte en transports définis dans le Plan de Déplacements Urbains, les stratégies de développement urbain tenant compte des évolutions démographiques, économiques et sociales, et les axes de solidarités urbaine et sociale fixés dans le contrat de ville.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales marque une nouvelle étape importante dans l'histoire des programmes locaux de l'habitat (PLH). Le PLH devient un outil central de la politique locale de l'habitat placée sous la responsabilité des EPCI à compétence habitat. À compter de la publication de la loi du 13 juillet 2006 portant sur l'engagement national pour le logement (ENL), un PLH est élaboré dans toutes les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants (remplacées par les communautés d'agglomération en 1999), les communautés d'agglomérations et les communautés urbaines.

Procédure et étapes d'élaboration

1. Délibération de l'EPCI sur la prescription du PLH.
2. Transmission de la délibération au préfet et définition des modalités d'association de l'Etat dans l'élaboration.
3. Le projet arrêté, il est soumis aux communes membres et le cas échéant aux organes compétences du SCOT.
4. Après ces avis, l'EPCI délibère à nouveau.
5. Transmission au préfet.
6. Le préfet de département transmet le projet au préfet de région qui le soumet au comité régional de l'habitat pour avis. L'avis doit être rendu dans les deux mois.
7. L'avis est transmis au préfet du département qui l'adresse à l'EPCI.

8. Nouvelle délibération de l'EPCI sur les demandes de modifications. Il reste libre de les accepter ou de les refuser.
9. Le projet de PLH est adopté par l'EPCI puis transmis pour information aux personnes morales associées à son élaboration.
10. L'adoption du projet est affichée pendant un mois au siège de l'EPCI et dans les communes membres.
11. L'EPCI délibère une fois par an sur l'état de réalisation du PLH et sur l'évolution de la situation sociale et démographique.

Les programmes locaux de l'habitat peuvent être modifiés par l'EPCI à une seule condition, qu'elle ne porte pas atteinte à l'économie générale. La procédure de modification est notamment utilisée lorsque le périmètre de l'EPCI est étendu à une ou plusieurs communes, mais à la condition qu'elles ne représentent pas plus d'un cinquième de la population totale.

Ce projet est transmis, au préfet et aux personnes morales ayant participé à son élaboration, pour avis. La modification est approuvée par délibération de l'EPCI.

➤ Le financement

La loi *du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales* accorde la possibilité aux établissements de coopération intercommunaux (EPCI) ayant optés pour un Plan Local d'habitat (PLH), d'être délégataires de la gestion et de l'attribution des aides à la pierre. La délégation de cette compétence est réalisée après la signature d'une convention signée entre l'Etat et l'EPCI ayant un PLH pour une durée de six ans.

Le montant des aides à la pierre est fixé annuellement par la loi des finances votée par le Parlement qui les répartit entre les différentes régions en fonction de données sociales et démographiques, de l'état du patrimoine de logements et de la situation du marché locatif. Puis le préfet de région assisté du comité régional de l'habitat (CRH) redistribue ces financements entre les EPCI ayant signés la convention de délégation avec l'état.

En complément des aides à la pierre, les EPCI ayant un PLH peuvent conclure une convention avec l'Agence Nationale pour la Rénovation de l'Habitat, qui leur délèguera la gestion des moyens budgétaires prévus à l'application de leurs politiques sur l'habitat.

➤ Échelles

Le PLH doit être contracté par un EPCI. Il est obligatoire pour les Communautés urbaines, les Communautés d'agglomérations ainsi que les Communautés de communes de plus de 50000 habitants ayant une ville de plus de 15000 habitants. D'autre part, le PLH peut être fait pour un bassin d'habitat. Ce dernier (code de la construction article L44 1-1-4 ; loi n° 98-657) représente un territoire cohérent en matière de politique de logement et d'urbanisme. Le bassin d'habitat prend en compte les intercommunalités qui le composent et les compétences de celles-ci en termes de logement et d'habitat

Les acteurs du PLH

- *EPCI*, initie le PLH
- *Préfet de département* intervient en tant que représentant de l'Etat pour associer ce dernier au PLH.
- *Préfet de région* soumet le projet de PLH au Comité Régional de l'Habitat.
- *CRH*, donne un avis sur les dispositions du PLH
- *Personnes morales* (Organisme des HLM, collecteurs du 1% logement...) sont associées au projet.

Éléments constitutifs

L'article R302-1 du Code de la Construction et de l'Habitation précise que le PLH doit comprendre :

- Un diagnostic qui doit comprendre :

Une analyse de la situation déjà en place et des évolutions en cours en ce qui concerne offre et demande sur le marché de local de l'habitat.

Une analyse des résultats des politiques de l'habitat mises en œuvre sur le périmètre du futur PLH

Les conséquences des perspectives de développement et d'aménagement telles qu'elles se dégagent des SCOT et de SDS (schéma de secteurs) s'ils existent. En cas d'absence de ces schémas, le PLH doit indiquer la manière dont l'objectif de mixité sociale dans l'habitat sera pris en compte sur l'ensemble du territoire couvert.

- Un document d'orientation qui comprend :

Les principes retenus pour permettre le respect des objectifs fixés en matière de mixité sociale dans l'habitat (Offre, diversité de logements...)

Les principes retenus pour répondre aux besoins des personnes mal-logées, défavorisé...

Les axes principaux qui serviront de guide pour les politiques d'attribution de logements

La politique envisagée en matière de requalification du parc public ou privé, en matière de lutte contre l'habitat indigne, et en matière de renouvellement ou de rénovation urbaine.

Les axes d'une politique d'adaptation d'habitats pour les personnes âgées et handicapées. Les solutions apportées pour les logements étudiants.

Un programme d'actions détaillé pour l'ensemble du territoire et pour chaque secteur géographique défini dans le cadre du PLH

Les modalités de suivi, d'évaluation du PLH et la mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat.

Les objectifs et la localisation de l'offre nouvelle dans chaque secteur géographique concernés.

Dans les agglomérations de plus de 1500 habitants (L302-5 du CCH), le PLH doit préciser la répartition prévisionnelle des logements sociaux pour atteindre les objectifs de la loi SRU entre les différentes communes de l'EPCI (L302-8 du CCH).

La description des différentes opérations envisagées de renouvellement urbain, d'amélioration et de réhabilitation du parc de logement.

Analyse critique

➤ Les enjeux

Répondre aux besoins en logements et en hébergements.

Favoriser le renouvellement urbain (Il précise les opérations programmées pour l'amélioration de l'habitat) et la mixité sociale.

Améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées.

Assurer entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.

Outre ces enjeux, il doit tenir compte, entre autre, de l'évolution démographique et économique, de l'évaluation des besoins des habitants actuels et futurs, de la desserte en transports, des options d'aménagement déterminées par le schéma directeur (SDRIF) ou le schéma de secteur, ainsi que des dispositions du plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

➤ Les avantages

Met en avant le principe de mixité sociale de l'habitat.

Améliore l'accès au bâti pour personnes handicapés (car il prend en compte des « besoins particuliers des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières »).

Encadre la création de nouveau bâti.

Précise l'échéancier et les conditions de réalisation des logements sociaux à produire par période triennale.

➤ Les inconvénients

La révision du PLH n'est pas obligatoire, ce qui permettrait d'assurer une meilleure cohérence avec l'évolution de son territoire.

Se met en place que par l'intermédiaire de l'EPCI

La limite de 15000 habitants n'est plus en adéquation avec le terrain

La charge de création des habitats sociaux reste à la charge des communes

Le PLH s'il est créé à l'échelle d'un bassin d'habitat une nouvelle échelle apparaît

Utilisation et comparaison

En 1985, la Belgique, le Luxembourg et la France ont décidé de créer un pôle de développement dans le but de reconvertir un bassin sidérurgique en cessation d'activité. En 1993, vingt-et-un maires et bourgmestres des trois pays on formulé la volonté de créer une agglomération transfrontalière en associant tous les acteurs de ce territoire. Mais ce n'est qu'en 1996 que le Pôle Européen de Développement (PED) prend un nouveau départ avec la délimitation d'un périmètre précis et d'un référentiel territorial homogène (système d'information cartographique, harmonisation des définitions...). C'est ainsi qu'une charte a été élaborée définissant les projets structurants

Fédération Nationale des Agences Urbanismes ; *PLH à l'épreuve de la pratique* : l'expérience des agences d'urbanisme ; FNAU : octobre 1995

FNAU ; *La mise en œuvre des PLH* : l'expérience des agences d'urbanisme ; FNAU : mai 1997

FNAU ; Le rôle des PLH au service des politiques urbaines et du développement des territoires ; FNAU : décembre 2002

www.legifrance.fr

www.audab.org

www.cub-brest.fr

www.thematuremarket.com

i.ville.gouv.fr/divpib/doc/aulongwy.pdf.

www.fnau.org



4

Zone de
Protection du
Patrimoine
Architectural
Urbain et
Paysager

La Z.P.P.A.U.P. est une servitude d'utilité publique annexée au P.L.U.. Il ne s'agit pas d'un document d'urbanisme. Elle ne fait qu'énoncer des servitudes qui s'imposent au P.L.U. et aux opérations de construction et d'aménagement. Ainsi tous travaux de démolition, de construction ou de modification d'un bâtiment inscrit dans la Z.P.P.A.U.P. sont soumis à autorisation spéciale, délivrée par l'autorité compétente en matière de permis de construire, après avis de l'Architecte des Bâtiments de France (A.B.F.).

La Z.P.P.A.U.P. permet la protection et la mise en valeur pour des raisons d'ordre esthétique, historique et paysager, et propose des outils plus souples (périmètres mieux adaptés au terrain que le rayon de 500 mètres...).

En février 2007, il existait 532 Z.P.P.A.U.P. en France. Chaque année, il s'en crée entre 25 et 30, selon la direction de l'Architecture et du Patrimoine.

Historique et origines

La prise de conscience de la dégradation des centres urbains dans les années 60-70, suivie de la décentralisation de l'Etat en 1982 a poussé les législateurs à agir en faveur d'une loi pour la protection du patrimoine.

Ainsi, la *loi sur les Zones de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain (Z.P.P.A.U.)* date du 7 janvier 1983 a été précisée par celle du 8 janvier 1993 qui apporte la notion de paysager (Z.P.P.A.U.P.). Elle complète et simplifie les servitudes des abords des sites inscrits et la *loi sur les secteurs sauvegardés* introduits par la « *loi Malraux* », du 4 août 1962. Cette dernière favorisait la sauvegarde des centres urbains historiques et plus largement les ensembles urbains d'intérêt patrimonial. Elle donne aux communes un rôle actif et responsable dans la gestion et la mise en valeur du patrimoine ; et permet dorénavant de prendre en compte des sites urbains et ruraux pour qui la classification en secteurs sauvegardés était trop complexe.

Les Z.P.P.A.U.P. connaissent aujourd'hui un grand succès lié à la souplesse de leur démarche qui, en instaurant un dialogue avec l'Etat, garant de la protection de l'urbanisme sur son territoire, permet d'identifier et de valoriser dans un projet collectif le patrimoine local.

Cadre juridique

Loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques

Loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère

Loi du 7 janvier 1983 de décentralisation

Décret n°84-304 du 25 avril 1984, relative au Z.P.P.A.U.

Circulaire n°85-45 du 1^{er} juillet 1985, relative au Z.P.P.A.U.

Loi du 8 janvier 1993 sur le paysage modifiant les Z.P.P.A.U. en Z.P.P.A.U.P.

Procédure et étapes d'élaboration

Étape 1 : La décision de mettre à l'étude une Z.P.P.A.U.P. est prise sur délibération du Conseil Municipal.

Étape 2 : L'étude du projet de Z.P.P.A.U.P. est conduite sous l'autorité du maire avec l'assistance de l'A.B.F., et le contrôle de la D.R.A.C. (Direction Régionale des Affaires Culturelles). Elle est élaborée par un chargé d'étude, spécialiste du patrimoine architectural, urbain et paysager, au sein d'un groupe de travail (mairie et ses services, D.D.E....)

L'étude préalable doit contenir deux parties. Tout d'abord un diagnostic du patrimoine bâti et du patrimoine naturel ; puis la présentation du dossier de Z.P.P.A.U.P. proposant un périmètre d'actions et des prescriptions réglementaires adaptées.

Étape 3 : Le projet est soumis pour avis aux collectivités, puis au préfet de Département qui le soumet à enquête publique. A l'issue de celle-ci, le préfet du Département transmet le projet, accompagné des conclusions du commissaire enquêteur, au préfet de Région qui recueille l'avis de la Commission Régionale du Patrimoine et des Sites.

Étape 4 : Après avoir éventuellement fait modifier le projet pour tenir compte des différents avis, le préfet de Région le transmet au conseil municipal pour accord définitif.

Après l'obtention de cet accord, la zone est instituée par un arrêté préfectoral. Ce dernier est publié au recueil des actes administratifs de la préfecture tout comme une mention dans des journaux publics.

➤ Echelle

Les Z.P.P.A.U.P. s'inscrivent à différentes échelles : niveau intercommunal, communal, d'un quartier ou d'un inventaire constitué de plusieurs habitations.

➤ Temporalité

La Z.P.P.A.U.P. est créée pour une durée indéterminée. Depuis sa mise en place aucune disparition n'a eu lieu, en revanche des modifications ont été effectuées pour certaines d'entre elles.

➤ Financement

Tout d'abord, le Conseil Municipal, chargé de la décision d'engager une étude pour la création d'une Z.P.P.A.U.P., doit choisir le chargé d'étude après mise en concurrence ou selon la procédure d'appel d'offres obligatoire pour un montant supérieur à 200 000€ HT.

Le financement de la mise en place de la Z.P.P.A.U.P. est assuré par la commune et plus particulièrement par le maître d'ouvrage. Il reçoit des subventions de l'Etat via des crédits gérés par la D.R.A.C. Le montant de cette subvention correspond généralement à la moitié du coût de l'étude. D'autres subventions viennent en complément telles que les subventions de l'Union Européenne et des collectivités territoriales, qui dépendent des politiques menées par les Conseils Généraux et Régionaux.

Acteurs

Le Maire et le Conseil municipal

L'Architecte des Bâtiments de France

La DRAC (Direction Régionale des Affaires Culturelles)

Chargé d'étude spécialiste du patrimoine architectural, urbain et paysager

La DDE (Direction Départementale de l'Équipement)

Commissaire enquêteur

Préfet de Département

Préfet de Région

Commission Régionale du Patrimoine et des Sites

L'Union européenne

Éléments constitutifs

La création de la Z.P.P.A.U.P. est mise en place par un ensemble de documents :

Un **rapport de présentation** exposant les motifs de sa création, les particularités essentielles ainsi que les objectifs qui ont présidé à la délimitation de son périmètre et aux mesures prises pour la préservation et la mise en valeur du patrimoine.

Un **document graphique** faisant apparaître la délimitation de la zone de protection et, le cas échéant, les secteurs de la zone soumis à des règles spécifiques.

Un **énoncé des règles générales** : chaque Z.P.P.A.U.P. se définit par des prescriptions et des recommandations qui sont établies en fonction des caractéristiques des différents espaces et édifices à protéger.

Analyse critique

➤ Enjeux

La Z.P.P.A.U.P. permet d'identifier le patrimoine de la commune, de déterminer un périmètre de protection et d'établir un règlement qui spécifie les prescriptions architecturales et paysagères. Elle évite toute atteinte irréversible qui pourrait détruire ou dénaturer des lieux remarquables n'empêchant toutefois ni leur réaménagement, ni leur transformation.

Le patrimoine n'apparaît plus uniquement comme un témoin du passé mais comme une ressource culturelle, touristique...

➤ Avantages

Identifier, renforcer et améliorer l'image d'un territoire, en effet la Z.P.P.A.U.P. permet :

De mieux connaître le patrimoine, d'en assurer la protection et de favoriser sa mise en valeur,

De soutenir le développement économique et touristique de la ville,

De développer une véritable urbanité basée sur l'héritage patrimonial,

De dynamiser cette mise en valeur par des avantages financiers consentis aux propriétaires bailleurs.

Avantages fiscaux

La Z.P.P.A.U.P. encourage la rénovation immobilière grâce à des avantages fiscaux (loi Malraux). Elle favorise ainsi l'habitat du logement car les propriétaires s'engagent à le louer après les travaux. Ces avantages fiscaux, pouvant aller de 50 à 100 %, incitent les particuliers à investir dans les quartiers anciens dégradés.

➤ Inconvénients

Travaux dans la zone de protection soumis à l'autorisation de l'A.B.F.

Tous les travaux de construction, de démolition et de modification de l'aspect des immeubles sont soumis à autorisation. Elle est accordée par le maire lorsque le PLU est approuvé, après avis conforme de l'A.B.F. fondé sur les prescriptions et les recommandations de la Z.P.P.A.U.P.

Modification difficile

La Z.P.P.A.U.P. s'impose aux autres documents d'urbanisme. Elle ne peut donc pas être modifiée régulièrement et aisément. Ceci sous-entend que tous les documents d'urbanisme doivent être révisés si la Z.P.P.A.U.P. l'est. Il s'agit donc d'une démarche longue et coûteuse.

Habitants

Des contraintes sont imposées aux habitants de la zone de protection pour conserver une continuité du bâti et sauvegarder les particularités de ces secteurs.

Illustration, comparaisons

Exemples de lois et dispositions pour la protection du patrimoine dans le monde.

Angleterre :

National Heritage Act, 1983 : *loi sur la préservation des monuments antiques et des bâtiments historiques*. Elle favorise la promotion et la conservation de ces espaces et la sensibilisation de la population.

Mexique :

Il existe la zone de monuments historiques dédiée aux espaces urbains. La notion de « zone de monuments » est apparue en 1930 dans une « *loi sur la protection et la conservation des monuments et des sites naturels* », mais le concept de zone est né qu'en 1970. Elles apportent un statut juridique particulier à des bâtiments et des espaces historiques. À ce jour il existe 42 décrets de zone.

Québec :

Le Plan d'Implantation et d'Intégration Architecturale (P.I.I.A.) a été créé en 1989. L'objectif est de permettre aux municipalités d'exercer un contrôle qualitatif sur le développement, la construction ou la rénovation des propriétés sur le territoire. Son champ d'action couvre tant l'architecture que la qualité des aménagements urbains et est applicable tant aux constructions neuves qu'aux rénovations réalisées sur l'existant. Cet outil est applicable à l'échelle d'un quartier ou sur un ensemble de bâtiments de même type.

Pour en savoir plus...

Fiche explicative de la Z.P.P.A.U.P. :

<http://dglf.culture.fr/culture/paca/services/architecture/archizpf.htm>

<http://www.limousin.culture.gouv.fr/pageshtmlsitedrac/ifzppaup.htm>

Service Départemental de l'Architecture et du Patrimoine du Haut-Rhin :

<http://www.sdap-68.culture.gouv.fr/zppaup.html>

Fiche explicative du secteur sauvegardé:

<http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/fiches/fiche14.htm>

Glossaire de géographie:

<http://www.archi.fr/SIRCHAL/glossair/glosdeff.htm#ZPP>

Dictionnaire multilingue de l'aménagement du territoire et du développement local. Paris, La Maison du Dictionnaire, 1987.

Maria Graveri, Sylvie Guichard-Anguis. *Regards croisés sur le patrimoine dans le monde à l'aube du XXIème siècle*. Paris, Presse Universitaire de Paris-Sorbonne. 952 p.

Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement et des Transports. *Les protections sites, abords, secteurs sauvegardés*. Paris, édition Villes et Territoires, 1995. 55 p.

Pierre Merlin, Françoise Choay. *Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'Aménagement*. Paris, Presse Universitaire de France, 2005.

L'environnement en France. Paris, Institut français de l'environnement, 2002.



5

Opération

Programmée d'

Amélioration de l'

Habitat

L'O.P.A.H. est une action d'aménagement qui vise à améliorer les logements anciens et leur environnement dans un périmètre donné en coordonnant l'action publique et l'action privée.

Historique et origines

L'O.P.A.H. est issue du rapport NORA-EVENO sur l'habitat ancien de 1976. Cette procédure d'urbanisme existe depuis la circulaire du 23 mai 1977, récemment actualisée par la circulaire du 8 novembre 2002. Elle a été institutionnalisée par la loi d'orientation pour la ville (LOV) en 1991. Elle est régie par le code de l'urbanisme (article L 300-1) et le code de la construction et de l'habitation (article L 303-1).

Objectifs

L'objectif de l'O.P.A.H. est de créer les conditions d'une revalorisation économique des quartiers anciens pouvant être susceptible d'entraîner le réinvestissement privé, par des dispositifs essentiellement incitatifs grâce à l'engagement des collectivités publiques.

Elle a pour but de requalifier dans son ensemble un quartier, des îlots, une ville, un secteur rural et notamment de réhabiliter le patrimoine bâti et d'améliorer le confort des logements.

Elle vise à l'amélioration significative des conditions de vie de quartiers (ou de zones identifiées) et la revalorisation de ceux-ci, grâce à une dynamique de réhabilitation, conditionnée par des actions parallèles des collectivités territoriales en matière d'aménagement urbain, d'équipements publics, d'offre de services sur un territoire déterminé.

Contenu de l'opération

L'O.P.A.H. doit impérativement comprendre un volet urbain, un volet immobilier et un volet social.

Par ailleurs, l'O.P.A.H. devra contenir un volet relatif à l'éradication de l'habitat indigne, si le diagnostic préalable a montré que ce phénomène existait, et ce de façon ponctuelle. Les volets portant sur le tissu économique et patrimonial constituent également des volets importants pour connaître le dynamisme du territoire de l'O.P.A.H. et la qualité architecturale du bâti qu'il conviendra de valoriser.

Des O.P.A.H. spécifiques

➤ Différents types d'outils

Il est apparu nécessaire, pour mieux répondre aux problèmes propres à certains territoires ou à certaines situations, urbaines ou rurales, de renforcer l'O.P.A.H. de droit commun dans les territoires relevant du renouvellement urbain ou de la revitalisation rurale, en leur ouvrant le bénéfice d'aides majorées de l'Etat et de l'ANAH.

- L'O.P.A.H. de droit commun dont la vocation est de revaloriser globalement des quartiers et en améliorer l'habitat, et ce aussi bien dans le monde urbain que le monde rural.

- L'O.P.A.H. de Renouveau Urbain (O.P.A.H.-RU) qui a pour objectif impérieux de traiter les situations urbaines et sociales les plus difficiles. L'O.P.A.H.-RU bénéficie d'aides majorées de l'Etat en contrepartie d'engagements volontaristes de la collectivité territoriale, notamment dans le domaine foncier et immobilier.

- L'O.P.A.H. de Revitalisation Rurale (O.P.A.H.-RR), dont l'objectif est d'accompagner dans le champ de l'amélioration de l'habitat un projet de développement local concernant des territoires ruraux en difficultés, dans le cadre d'une intercommunalité formalisée (pays, établissement public de coopération intercommunale, parc naturel régional...).

➤ Les O.P.A.H. thématiques

En plus de la différence du thème qui implique des objectifs différents, chacune de ces opérations se distingue sur les critères suivants : le contexte, le(s) financement(s) et les partenaires spécifiques. Enfin certains thèmes (il en existe une quinzaine), peuvent englober d'autres thèmes ; la reconquête du centre-ville implique souvent une intervention sur la vétusté du bâti et sa vacance.

Procédures et étapes d'élaboration

1. Étude préalable de l'opération : le diagnostic

Des diagnostics préalables pilotés par la collectivité territoriale doivent être effectués avant la décision d'engager l'O.P.A.H. Ces diagnostics doivent mettre en évidence les disfonctionnements urbains et sociaux ainsi que les atouts existants dans la zone d'étude.

Les conclusions de cette phase préalable permettront à la collectivité territoriale et à ses partenaires d'établir les axes majeurs du projet, d'identifier les actions spécifiques nécessaires, de proposer, en conséquence, le périmètre de l'opération et le dispositif opérationnel le plus approprié à mettre en place, dans le cadre général de l'O.P.A.H..

2. Un dispositif de pilotage

La conduite d'une O.P.A.H. s'effectue sous l'autorité d'un comité de pilotage qui assure la coordination de la maîtrise d'ouvrage entre les principaux partenaires du projet sous l'impulsion de la collectivité territoriale. Les services de l'Etat principalement concernés doivent y participer, et d'autres partenaires peuvent utilement y être représentés selon les enjeux en présence. Il est utile que ce comité de pilotage soit constitué le plus tôt possible et avant la signature de la convention.

3. La concertation et l'information du public

La convention d'O.P.A.H., doit être mise à disposition du public pendant une durée d'un mois avant signature. La concertation avec les habitants et les associations dès le début des études et tout au long du processus facilite la compréhension des projets et la réalisation des opérations, la sensibilisation des commerçants et artisans également. Parallèlement, certains travaux doivent être soumis à concertation.

4. Etude pré-opérationnelle

Cette étude pré-opérationnelle repose sur les éléments du diagnostic préalable. Elle doit permettre de préciser le contenu de l'O.P.A.H., ses objectifs spécifiques quantitatifs et qualitatifs, les moyens à mettre en oeuvre et les engagements de chacun des partenaires.

5. La convention d'O.P.A.H.

La convention d'O.P.A.H. est signée entre une commune ou un EPCI ayant compétence en matière d'habitat, l'Etat et l'ANAH.

La convention d'O.P.A.H. est la formalisation contractuelle du programme d'intervention déterminé sur le périmètre retenu à l'issue des études pré-opérationnelles : elle constitue le cadre de travail de l'action publique, qui engage les différents partenaires. Elle doit préciser les objectifs globaux et annuels, tant sur le plan qualitatif que quantitatif que se fixent les partenaires, le plan d'actions permettant d'atteindre ces objectifs, les engagements réciproques de chaque partenaire, l'organisation de la maîtrise d'ouvrage, les missions précises de l'opérateur ainsi que les modalités d'évaluation de l'opération sur sa durée.

6. Un dispositif de suivi et d'évaluation

Le dispositif d'évaluation devrait être mis en place dès le démarrage de l'opération de façon à permettre au comité de pilotage de réorienter certaines actions et de modifier la convention pendant l'opération, si nécessaire.

Dans cet objectif, les principales avancées, mais aussi les freins, voire les points de blocage doivent particulièrement être étudiés. Les principaux objectifs correspondant aux différents volets affichés dans l'O.P.A.H. doivent être évalués et une attention particulière sera portée aux effets sociaux des actions engagées ou aidées. Doivent également être évalués les effets de l'O.P.A.H. sur le marché foncier et immobilier, et enfin la qualité technique et architecturale des opérations de réhabilitation, gage de leur pérennité et de leur dimension de « développement durable ».

Échelle

L'O.P.A.H. doit être ciblée sur un territoire à enjeux, circonscrit avec assez de pertinence pour que son périmètre ait un caractère opérationnel. L'O.P.A.H. concerne des quartiers ou zones présentant un bâti dégradé voire indigne, en milieu rural, péri-urbain, ou urbain, dans tous types de bourgs, de villes ou d'agglomérations.

Temporalité

Le projet se concrétise par un programme d'action formalisé dans une convention d'une durée de 5 ans maximum, qui précise les engagements de la collectivité territoriale compétente, de l'Etat et de l'ANAH.

Financements

L'Etat finance :

→ Les études pré-opérationnelles

→ Le suivi-animation

Le cofinancement de l'Etat n'est mobilisable que sur les trois premières années de l'opération afin d'encourager au mieux son démarrage.

→ Les travaux d'amélioration de l'habitat dans le parc privé

Le financement des travaux d'amélioration de l'habitat est ouvert sur la durée totale de l'OPAH, soit 5 ans au maximum. L'O.P.A.H. finance les propriétaires bailleurs et occupants. Pour les propriétaires bailleurs, leurs travaux peuvent être subventionnés de 15%. S'ils signent une convention pour des loyers sociaux, la subvention peut couvrir 70%. Les

propriétaires occupants sont subventionnés à 20%. Pour les propriétaires occupants modestes, les subventions sont de 35%.

Les collectivités territoriales peuvent financer à hauteur de 10 % les travaux.

Acteurs

➤ Acteurs publics

Il s'agit d'une procédure concertée entre :

- la ville accueillant l'O.P.A.H.
- l'ADEME
- la Caisse des Dépôts et Consignations
- l'ANAH
- l'Etat
- le Conseil Général

➤ Acteurs privés

Le dispositif O.P.A.H. s'adresse à différents types de propriétaires et locataires des immeubles concernés :

- Les propriétaires ne dépassant pas certains plafonds de ressources et occupant des logements nécessitant des travaux
- Les locataires qui occupent des logements inconfortables (aides accordées aux propriétaires)
- Les propriétaires bailleurs qui souhaitent remettre sur le marché un logement vacant ou améliorer le parc locatif
- Les propriétaires occupants et bailleurs qui souhaitent améliorer les parties communes de leur immeuble.

Liens

Les O.P.A.H., volet habitat d'un projet de territoire, doivent réaffirmer leur lien avec le Programme local de l'habitat (PLH) lorsqu'il existe. En effet, celui-ci fixe à moyen terme les objectifs et les moyens pour répondre aux besoins en logements et assurer entre les communes et entre les quartiers d'une même commune, une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.

L'O.P.A.H. doit s'articuler pleinement avec les documents d'urbanisme, notamment avec le P.L.U. et son Projet d'aménagement et de développement durable (P.A.D.D.), dont elle peut être une déclinaison opérationnelle. L'O.P.A.H. doit, également, s'articuler, le cas échéant, avec les divers documents relatifs à la protection et à la mise en valeur du patrimoine, la prévention des différents risques (zones inondables, de bruit, etc.).

L'O.P.A.H. et la Z.P.P.A.U.P. sont deux outils qui peuvent être mis en concurrence car cette dernière contribue à la protection et à la mise en valeur d'ensembles urbains et ou de paysages choisis sur des critères esthétiques ou historiques. Cependant, l'équipe municipale a moins de contraintes de qualité architecturale dans le processus de réhabilitation en choisissant l'O.P.A.H.

Avantages

➤ Des avantages pour les financeurs

Assistance technique et administrative gratuite pour les porteurs de projets privés et publics : réalisation d'une étude de faisabilité du projet si nécessaire, constitution des dossiers de demandes de financements.

Des subventions majorées pour les propriétaires bailleurs et la possibilité de conventionner les logements.

Des crédits spécifiques accordés aux communes dans le cadre des "actions d'accompagnement d'O.P.A.H." : projets d'aménagement d'espaces publics, de places ou placettes, illuminations de bâtiments...

➤ Des avantages pour le territoire

Favoriser la **mixité sociale**

Développer l'offre locative, à moindre coût pour la collectivité, en remettant sur le marché des logements vacants ou en créant de nouveaux logements dans des bâtiments vacants permettant ainsi de maintenir ou développer la population sur le territoire

Améliorer le **confort et la qualité des habitations**,

Préserver et valoriser le patrimoine en réhabilitant d'anciennes demeures, renforçant ainsi l'attractivité résidentielle du territoire et améliorant le cadre de vie des habitants

Stimuler le secteur du bâtiment en ouvrant de nouveaux chantiers, avec ses retombées sur toute l'économie locale,

Soutenir la dynamique économique en offrant une offre locative adaptée aux salariés des entreprises locales en développement

Inconvénients

L'O.P.A.H. étant une mesure incitative, certains propriétaires peuvent ne pas vouloir faire de travaux : on peut reprocher à l'O.P.A.H. une insuffisance sur ce point.

Le plafond des travaux subventionnés s'élève à 13000 €. De ce fait, des propriétaires, face à de grands travaux dépassant cette somme, préfèrent ne pas s'engager.

Entrer dans les critères de l'ANAH définissant les « propriétaires occupants modestes » (bénéficiant de subventions majorées) est difficile et cela décourage les classes moyennes à faire de grands travaux. Une personne dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 6591 € est considérée comme modeste.

Enjeux

Ce type d'opération peut transformer en profondeur l'image d'un quartier, en accompagnant l'amélioration des immeubles d'habitation par des actions de qualification et de valorisation des espaces publics et du patrimoine de la commune ou du territoire.

Elle favorise la dynamisation sociale d'une commune par l'installation de nouveaux ménages ou des personnes âgées qui désirent se rapprocher des services offerts en centre bourg.

Comparaison

En Belgique une prime à la rénovation peut être demandée à l'initiative du propriétaire bailleur ou copropriétaire, que ce soit pour un appartement, une maison (si construite avant 1945), ou un quartier.

Le pourcentage de l'aide varie en fonction de la situation du bien dans la région bruxelloise, ainsi que du niveau de revenu du propriétaire. Dans le cas d'un quartier, tous les travaux acceptés par les contrats de périmètre de quartier peuvent être subventionnés. Si les conditions ne sont pas remplies, le propriétaire peut tout de même obtenir des primes pour les travaux prioritaires. Les taux sont également majorés en fonction de l'âge de la personne, ainsi qu'en fonction du nombre à charge de la personne. Certains types de travaux comme l'isolation phonique donnent lieu à des majorations. De plus, une certaine somme de travaux ne doit pas être dépassée.

Pour en savoir plus...

- ANAH, qui sommes nous ? , conditions d'attribution des subventions pour l'amélioration des logements privés

<http://www.anah.fr/qui-sommes-nous/qui-frameset.htm>

<http://www.anah.fr/reglementation/guide-conditions-attribution/pdf/Doc-Cond-Attribution-2007.pdf>

-ADAI13, amélioration de l'habitat,

http://www.adai13.asso.fr/fiches/log/log_O.P.A.H..htm

- ADIL 06, les O.P.A.H.

<http://www.adil06.org/modules.php?name=News&file=article&sid=25>

- Communauté urbaine du Grand Lyon, les O.P.A.H.,

<http://www.grandlyon.com/O.P.A.H..420.0.html>

-Direction départementale de l'équipement de la Manche, O.P.A.H.,

<http://www.manche.equipement.gouv.fr/urbanisme/O.P.A.H..html>

- Ministère du logement et de la ville, amélioration de l'habitat privé

http://www2.logement.gouv.fr/actu/O.P.A.H._pig/default.htm

- Ville de Nantes, O.P.A.H.,

<http://www.nantes.fr/urbanisme/plu-O.P.A.H.-scot-zac/O.P.A.H..html>

- Ville de Lyon, O.P.A.H.,

http://www.lyon.fr/vdl/sections/fr/urbanisme/logement_hab/operations_programme



6

Zone d'
Aménagement
Concertée

La ZAC est une zone dans laquelle « *une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation, décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement ou l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics, privés.* » (Art.L.311-1 du code de l'urbanisme).

Les ZAC ont pour objet l'aménagement et l'équipement de terrains bâtis ou non bâtis notamment en vue de la réalisation :

- de constructions à usage d'habitations, de commerces, d'industries, de services ;
- d'installations et d'équipements collectifs, publics ou privés.

Historique et origine

La ZAC est une procédure du droit français de l'urbanisme instituée par la *loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967* comme alternative aux Zones à urbaniser en priorité (ZUP). Elles seront mises en œuvre à partir de 1970 .

La loi **SRU** (*Solidarité et Renouveau Urbain*) du 13 décembre 2000 : modifie les dispositions du code de l'urbanisme relatives aux ZAC.

(Avant cette loi, les ZAC étaient soumises juridiquement au document spécifique d'urbanisme, le plan d'aménagement de zone (**PAZ**) qui lui même était incorporé au **POS**.)

- Le plan local d'urbanisme, **PLU** (substitué par la *loi SRU* aux anciens plans d'occupation des sols, POS) **inclue désormais le projet** d'urbanisme de la **ZAC**.
- Le **PAZ est supprimé**. Ceci dit, les PAZ approuvés avant l'entrée en vigueur de la *Loi SRU* continuent à s'appliquer, il est possible de les modifier afin de les adapter aux évolutions des besoins.
- La procédure de **création** de ZAC est **décentralisée**, que la commune soit ou non dotée d'un PLU ou d'un POS.

Procédure et étapes d'élaboration

➤ Etape 1 : la concertation préalable

Une **étude préalable** (étude de faisabilité économique) doit être réalisée par la personne publique à l'initiative du projet de ZAC. La concertation associe le public **pendant toute la durée de l'élaboration du projet**.

Le maire présente un bilan de la concertation devant le conseil municipal qui en délibère et arrête le dossier définitif du projet avant la création de la ZAC. Cette concertation peut prendre différentes formes : réunions publiques, expositions de plans, maquettes, tenue d'un registre à la disposition du public.

➤ Etape 2 : la création (implique un dossier de création)

Dès son origine la ZAC est une opération à caractère **public**.

L'initiateur peut être :

- l'Etat
- une collectivité territoriale
- un établissement public y ayant vocation : EPCI, organismes publics d'HLM ...

La décision de création :

Si un PLU est approuvé la décision revient au **conseil municipal** ou à **l'organe délibérant de l'EPCI**. Sinon le **préfet** décide après avis.

La décision de création fait l'objet de mesures de publicité (affichage ; mention dans un journal).

➤ **Etape 3 : la réalisation** (implique un dossier de réalisation)

La personne publique qui a pris l'initiative de la création de la ZAC constitue un dossier de réalisation approuvé.

Modes de réalisation :

L'aménagement et l'équipement sont conduits :

- En mode de réalisation direct ou « **régie** ».

La personne publique qui a pris l'initiative de la ZAC est alors son propre aménageur.

- Par **conventionnement**.

L'étude et la réalisation des opérations d'aménagement sont confiées à **toute personne publique** (convention publique d'aménagement) **ou privée** (convention ordinaire d'aménagement) y ayant vocation.

Etapas de réalisation :

- **Acquisition des terrains** : elle peut se réaliser dans le cadre des techniques générales de **maîtrise foncière programmées** (droit de préemption, réserves foncières, ZAD), de la **négociation amiable**, ou par la voie de l'**expropriation**.

Remarque : l'acquisition foncière n'est pas un préalable obligatoire à la création de la ZAC.

- **La réalisation des équipements** : elle est à la charge de l'aménageur qui en reportera le coût sur le prix du terrain. Ce dernier peut verser une **participation financière** pour la réalisation des équipements publics **proportionnelle** aux besoins des futurs occupants. Une **convention** conclue entre la collectivité et le constructeur précise alors les conditions dans lesquelles celui-ci participe au coût d'équipement de la zone.

- **La cession des terrains équipés** : dépend des **modalités de réalisation** de la ZAC. S'il y a conventionnement les conditions de cession ou concession d'usage des terrains à l'intérieur de la ZAC sont prévues par **la convention de réalisation**. En principe les terrains sont vendus après leur équipement mais la commercialisation peut intervenir avant l'achèvement des travaux.

➤ Echelle

- Pour les communes **disposant d'un PLU**, ou lorsque la commune est couverte par une **carte communale** la ZAC peut être créée dans les zones :

- urbaines (U)
- d'urbanisation future (NA)
- naturelle (ZN) et agricole (ZA) ► nécessitent une révision du PLU

- Pour les communes **sans PLU** et ne disposant d'aucuns documents de planification ► **règle de la constructibilité limitée** : la ZAC est déterminée par le Règlement National d'Urbanisme et concerne uniquement les **espaces déjà urbanisés**.

Remarque : une ZAC peut être créée sans continuité spatiale (ZAC multi-sites).

➤ Temporalité

Les ZAC sont établies pour une durée de **5 à 10 ans**.

Acteurs

Les **acteurs publics** : Etat, collectivité territoriales, EPCI

Les **acteurs privés** : Société d'économie mixte, personne privée

L'initiateur est public : Etat ; collectivité territoriale ; établissement public y ayant vocation

L'aménagement et l'équipement sont conduits :

- soit par la personne publique qui a pris l'initiative de la zone (régie directe)
- soit confiés à un EPCI ou à une SEM (convention publique d'aménagement)
- soit confiés à une personne privée (convention ordinaire)

Eléments constitutifs

➤ Le **dossier de création** comprend :

- un rapport de présentation
- un plan de situation
- un plan de délimitation du ou des périmètres composant la zone
- une étude d'impact quand elle s'impose
- l'indication du mode de réalisation choisi
- le régime financier de la zone

➤ Le **dossier de réalisation** comprend:

- le programme des équipements publics à réaliser dans la zone
- le programme global des constructions
- les modalités prévisionnelles de financement échelonnées dans le temps
- des annexes techniques
- le cahier des charges des cessions de terrains
- le complément apporté à l'étude d'impact

Analyse critique

➤ Avantages:

- Outil d'aménagement opérationnel
- Partenariat entre public/privé
- La possession de terrains n'est pas un préalable obligatoire à la création de la ZAC
- Mixité des fonctions dans la ZAC
- Participation de la population
- Impacts économiques forts
- Outil de planification urbaine et de renouvellement urbain.
- La ZAC publique permet une concertation qui va bien au-delà des obligations légales, en associant les habitants au sein des groupes de travail des comités consultatifs de quartiers.

➤ Inconvénients :

- Procédure longue
- Peut contribuer à la spéculation foncière

Illustration, comparaisons

➤ Entre ZAC et lotissement: un choix relatif aux objectifs et au contexte de l'opération.

	ZAC	LOTISSEMENT
Finalité	- Opération d'urbanisme avec un programme d'équipements publics en vue d'aménager des terrains à bâtir - Favorise la mixité urbaine	- Opération d'urbanisme - Vise la division foncière d'une propriété
Initiative	- Exclusivement publique	- Publique ou privée
Concertation préalable	- Concertation préalable avec le public obligatoire	- Pas de concertation préalable si le lotissement prévoit une SHON (Surface Hors Œuvre Nette) inférieure à 5000 m ²
Financement des équipements publics	- Les constructions situées dans la zone sont souvent exonérées de la Taxe Locale d'Équipement (TLE)	- Les constructions situées dans le lotissement ne sont pas exonérées de la TLE
Délais d'autorisation de l'opération	- La maîtrise foncière préalable des terrains destinés à la ZAC n'est pas obligatoire	- La maîtrise foncière préalable est une obligation
Délais de travaux d'aménagement	- Aucun délai n'est fixé par la loi	- Les travaux doivent commencer 18 mois après la notification de l'arrêté de lotir
Les règles d'urbanisme applicables	- Les règles relatives au PLU s'appliquent à la ZAC - Absence de droit au maintien de la zone. La collectivité locale peut décider de la supprimer - Exercice du droit de préemption et d'expropriation pour réaliser la zone	- Le règlement du lotissement s'il est plus contraignant que le PLU - L'autorisation de lotir constitue un acte créateur de droits
Mode de gestion de l'opération	Pour le lotissement aucun cadre réglementaire n'est prévu. Cependant, 3 possibilités existent pour les deux procédures , la procédure ZAC obligeant à mettre en place une des trois: La régie directe; la convention publique ou privée d'aménagement	

➤ Illustration de ZAC :

www.lyon.fr/vdl/sections/fr/urbanisme/zac/zac_de_la_buire (Lyon)

ZAC de la Buire

www.angers.fr/angers-21/les-grands-projets/mayennecapucins/index.html (Angers)

Exemple avec vidéo ZAC de Mayenne et Capucins

www.marseille.fr/vdm/cms/accueil/urbanisme/pid/418 (Marseille)

ZAC de Saumaty-Séon ; la Valentine ; Rouet ; la Capelette ; Hauts de Sainte Marthe

Pour en savoir plus...

Présentation détaillée des procédure et étapes d'élaboration d'une ZAC.

www.droitdelurbanisme.com/index.php?option=com_content&task=section&id=7&Itemid=79

Cas concret démontrant les tensions possibles lors d'une création de ZAC (ZAC des Bergères et du Théâtre à Puteaux)

<http://www.ps-puteaux.com/?Les-ZAC-des-Bergeres-et-du-Theatre>

Cadre réglementaire de la ZAC

<http://www.nimes.fr/index.php?id=869>

Litiges financiers sur la création d'une ZAC

<http://notrevillehouilles.online.fr/spip.php?article3>



7

Permis de Construire et Lotissement

Le permis de construire est un acte administratif individuel par lequel une autorité administrative autorise des travaux ou une construction, le projet devant respecter les règles et servitudes applicables au lieu de son implantation.

C'est une technique de contrôle préalable de l'utilisation du sol et de l'espace.

Historique et origines

- *Décret du 26 mars 1852* relatif aux rues de Paris : « permis de bâtir », souci de sécurité publique et de salubrité.
- *Loi du 15 février 1902* : permis de construire (PC), une mesure de police de l'hygiène publique.
- *Loi Cornudet du 14 mars 1919* : (complétée en 1924) transformation du PC en mesure de police de l'urbanisme (dans toutes les communes de plus de 10 000 habitants).
- *Loi du 15 juin 1943* : naissance de la forme moderne du permis de construire. Le permis de construire devient obligatoire sur l'ensemble du territoire quelle que soit l'importance de la commune.
- *Loi n°61-1298 du 30 novembre 1961* : intégration du PC dans le "code de l'urbanisme et de l'habitation". (article R421-1)
- *La loi n°76-1285 du 31 décembre 1976* (suivie du décret du 12 octobre 1977) : précision du régime du PC. Il sera ensuite complété un an plus tard, en 1977 par la loi sur l'architecture.
- *1983 et les lois de décentralisation* et de transfert des compétences : le PC est délivré au nom de la commune si celle-ci possède un Plan Local d'Urbanisme (cf. : fiche PLU) approuvé.
- *Décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005* relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme. (simplification des procédures)

Champ d'application

D'une manière générale, les constructions nouvelles sont par principe soumises à PC, même lorsqu'elles ne comportent pas de fondation. Par exception, sont notamment dispensés d'un PC, en raison de leur très faible importance, sauf si elles sont implantées en secteurs sauvegardés ou en site classé :

- les constructions qui créent entre 2 et 20 m² de surface hors oeuvre brute (SHOB),
- les constructions de moins de 2 m² qui ont une hauteur de plus de 12 mètres.

Les travaux sur constructions existantes sont en principe non soumis à PC, cependant il peut être exigé pour :

- l'agrandissement d'un bâtiment lorsque l'opération vise à créer plus de 20 m² de (SHOB),
- le changement de destination d'une construction (par exemple le changement d'un local commercial en local d'habitation)
- la modification du volume de l'habitation lorsque l'opération nécessite de percer ou d'agrandir une ouverture sur un mur extérieur.

Eléments constitutifs

La demande de PC peut être effectuée à la mairie de la commune où est situé le terrain ou sur imprimé au moyen du formulaire Cerfa n°13406*01 (demande de PC pour une maison individuelle et/ou ses annexes),

La demande doit être complétée par un dossier constitué notamment des documents suivants :

- un plan de situation du terrain,
- un plan de masse des constructions à édifier ou à modifier, coté dans les 3 dimensions, élaboré par un architecte si la construction dépasse 170 m²
- un plan de coupe du terrain et de la construction,
- une notice décrivant le terrain et présentant le projet,
- un plan des façades et des toitures,
- une photographie permettant de situer le terrain dans l'environnement proche et dans le paysage.

Possibilité de conseils gratuits :

- architecte du Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE),
- service de l'urbanisme de la commune où est situé le terrain,
- Direction départementale de l'équipement (DDE).

Procédures et étapes d'élaboration

Le dossier complet (demande de PC et pièces à fournir) doit être déposé directement à la mairie où est situé le terrain ou envoyé par lettre recommandée avec accusé de réception.

➤ Délai d'instruction

Dans les 15 jours qui suivent le dépôt du dossier complet, la mairie adresse un récépissé qui indique le délai d'instruction du dossier. Elle dispose d'un délai :

- de 2 mois pour instruire une demande de PC pour une maison individuelle et/ou ses annexes,
- de 1 mois, pour réclamer les pièces manquantes, par lettre LR avec AR s'il est incomplet. Dans ce cas, l'intéressé dispose de 3 mois pour compléter son dossier.

Ce n'est qu'une fois que le dossier est complet que la mairie peut instruire le dossier.

➤ Réponse de l'administration

Le permis ou son refus donne lieu à un arrêté de l'autorité compétente, notifié directement au demandeur, par lettre recommandée avec AR.

Cette autorité est le maire lorsqu'un plan d'occupation des sols (POS), ou un plan local d'urbanisme ou encore la carte communale, a été approuvé qui agit au nom de la commune. Autrement, c'est le maire lorsque son avis est convergent avec celui de la DDE ou le préfet qui délivre le permis de construire au nom de l'Etat.

Dans tous les cas, cet arrêté fait l'objet d'un contrôle de légalité par la DDE, par délégation du préfet.

L'arrêté peut imposer des prescriptions ou adaptations mineures (changement de couleur par exemple). Ces modifications imposées par l'administration sont motivées.

En l'absence de réponse de l'administration à l'issue du délai d'instruction de 2 mois, l'intéressé bénéficie en principe d'un PC tacite. Il est alors nécessaire de demander en mairie une attestation certifiant qu'aucune décision négative n'est intervenue.

➤ Durée de validité du permis de construire

Le permis de construire a une durée de validité de 2 ans. Le titulaire de l'autorisation peut en demander la prolongation au moins 2 mois avant son expiration.

➤ Affichage du dossier

La demande de permis de construire fait l'objet d'un affichage en mairie dans les 15 jours qui suivent son dépôt et reste affichée tout le temps de l'instruction du dossier.

Dans les huit jours de la délivrance expresse ou tacite du PC, celui-ci doit également faire l'objet d'un affichage en mairie pour une durée de 2 mois.

Le PC doit être affiché, par les soins du bénéficiaire, sur le terrain et de manière lisible de la voie publique, dès la notification de la décision et ce, pendant toute la durée du chantier.

➤ **Achèvement des travaux**

Procédure juridique où l'on distingue 2 éléments :

- la déclaration d'achèvement des travaux (dans les 30 jours qui suivent l'achèvement)
- le certificat de conformité, délivré dans les mêmes conditions que le PC

En cas de litiges

➤ **Recours du demandeur contre le refus d'obtention d'un permis de construire**

En cas de refus, le demandeur a la possibilité de demander à l'autorité qui a pris l'acte (en général le maire) de revoir sa position. Cette demande s'effectue dans les 2 mois suivant le refus par LR avec AR

Si cette tentative amiable échoue, le demandeur peut s'adresser au président du tribunal administratif pour solliciter l'annulation du refus de permis de construire dans un délai de 2 mois à compter de la date de la notification de la décision de refus.

➤ **Recours des tiers contre l'obtention d'un permis de construire**

L'affichage sur le terrain constitue le point de départ du délai de 2 mois pendant lequel un tiers peut contester le permis de construire en justice, s'il estime qu'il lui porte préjudice et qu'il est contraire aux règles d'urbanisme.

Le tiers qui conteste en justice le permis de construire a l'obligation de notifier son recours à l'auteur de la décision (en général le maire).

Analyse critiques

➤ **Avantages**

- Contrôle de l'étalement urbain
- Contrôle de l'aspect visuel des constructions
- Publication en mairie et affichage sur le terrain qui permet au tiers de se tenir informer et de contester le projet.

➤ **Inconvénients**

- Décision unilatérale de la part du maire, peu de contrôle du conseil municipal
- Certains travaux ne sont pas soumis à autorisation (possibilité de dérives)

Illustration, comparaisons

Au Québec, le permis est nécessaire pour toute construction neuve. Un permis différent est nécessaire pour toute rénovation, hormis quelques rares exceptions à une propriété existante : le permis de rénovation.

Généralement, les documents suivants sont exigés :

- un plan de situation
- l'acte de vente ;

- un certificat d'implantation fait par un arpenteur géomètre pour une nouvelle construction ou pour un agrandissement ;
- les plans architecturaux, de structure et d'aménagement extérieur ;
- un plan montrant un éventuel déboisement du terrain ;
- un plan montrant les installations septiques à aménager et la localisation de tout puits, lac, cours d'eau, bâtiment, arbre et/ou limites de terrain.

Les permis étant délivrés par les autorités compétentes des différentes municipalités, les conditions d'obtention peuvent varier.

Pour en savoir plus...

<http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/N310.xhtml>

<http://www.nouveaupermisdeconstruire.gouv.fr>

« Constitue un lotissement toute division d'une propriété foncière en vue de l'implantation de bâtiments qui a pour objet ou qui, sur une période de moins de 10 ans, a eu pour effet de porter à plus de deux le nombre de terrains issus de cette propriété ...» Article R. 315.1 du Code de l'Urbanisme

Historique et origines

- Prolongement du droit de propriété, le droit de morceler sa propriété donc le droit de la lotir était à l'origine une opération obéissant à une logique privée mise en œuvre en toute liberté.
- Les excès, abus en tous genres et dérapages sur le plan urbain ont conduit à une réglementation des divisions de propriétés entre les deux guerres mondiales. Par souci principalement de garantir les acheteurs, les deux lois du 14 mars 1919 et surtout du 19 juillet 1924 ont mis fin à la liberté de lotir, il devint alors obligatoire pour les lotisseurs de créer des équipements collectifs avant la commercialisation des parcelles.
- La loi Sarrault du 15 mars 1928 permet le financement a posteriori des équipements qui font défaut dans certaines opérations : à noter que l'actuel code de l'urbanisme dans son chapitre VII "amélioration de certains lotissements", témoigne encore de la nécessité d'intervenir dans des opérations déjà achevées mais mal maîtrisées.
- Le souci de prendre en compte la dimension urbanistique des lotissements apparut dans la loi du 15 juin 1943.
- Le décret du 26 juillet 1977 spécifie que le lotissement constitue une opération d'urbanisme privée effectuée sous le contrôle de la puissance publique.
- La loi de décentralisation du 7 janvier 1983 et le décret du 29 mars 1984 instaurent le transfert de compétences de l'Etat au maire en matière de délivrance de l'autorisation de lotir. La procédure du lotissement est facilitée et s'intègre à une vision de l'urbanisme plus qualitative et soucieuse de l'environnement. L'établissement d'un cahier des charges et d'un règlement n'est plus obligatoire.
- Le maire déjà responsable de l'établissement des documents d'urbanisme et de la délivrance des permis de construire reçoit par la loi du 18 juillet 1985 la responsabilité des procédures d'urbanisme opérationnel.

Champ d'application

Pour qu'il y ait lotissement quatre conditions doivent être réunies :

- Un fait juridique : la division réelle d'une propriété foncière. La division doit être faite à partir d'un terrain d'un seul tenant composé d'une parcelle unique ou de parcelles contiguës appartenant à un même propriétaire.
- Une quantité de nouvelles parcelles : la division d'une unité foncière à plus de deux lots constitue un lotissement, donc au moins trois terrains doivent être créés sur la propriété.
- Une volonté : il est nécessaire de construire et d'implanter des bâtiments sur les parcelles. Il s'agit de constructions d'habitation mais aussi d'installations industrielles ou commerciales, de locaux administratifs ou de bâtiments agricoles. Le terme « implantation de » implique une emprise au sol.
- Une période : les lots doivent impérativement être bâtis dans un délai de 10 ans

Il s'agit d'une procédure simple mise en œuvre le plus souvent par le privé et que le domaine public cherche à contrôler le plus possible dans l'intérêt de la qualité urbaine. Le caractère souple de la procédure en fait un outil d'aménagement utile.

Procédure et étapes d'élaboration

1 ; Composition du dossier

Le dossier joint à la demande est constitué des pièces suivantes :

- une note de présentation exposant l'opération et ses objectifs.
- le plan de situation.
- un plan de l'état actuel du terrain et de ses abords.
- un plan définissant la composition d'ensemble de l'opération.
- un projet de règlement, s'il est envisagé d'apporter des compléments aux règles d'urbanisme en vigueur.
- si des travaux d'équipement internes au lotissement sont prévus , un programme des travaux et des plans de ces derniers.
- le cas échéant les détails concernant la constitution d'une association syndicale

2 ; Dépôt - enregistrement et transmission de la demande

Le dossier complet, en 5 exemplaires, est déposé en Mairie de la commune dans laquelle le terrain est situé. Comme en matière de permis de construire, c'est le Maire qui affecte un numéro d'enregistrement et transmet la demande aux services instructeurs.

3 ; Instruction de la demande

La compétence pour instruire un dossier diffère :

- lorsque la commune est dotée d'un PLU ou d'une carte communale : l'instruction relève de la compétence du maire.
- Lorsque la commune n'est pas dotée d'un PLU ni d'une carte communale : l'instruction relève des services de l'Etat.

Le service instructeur sollicite l'avis des services et autorités compétentes.

4 ; Décision

La décision est prise par arrêté. Elle porte sur la composition d'ensemble du projet.

Elle peut imposer :

- l'exécution des travaux conformément au dossier.
- le respect des documents graphiques.
- un règlement spécifique au lotissement s'il est envisagé d'apporter des compléments aux règles d'urbanisme en vigueur.
- une participation aux équipements publics

5 ; Publicité de l'arrêté

Le lotisseur doit le faire publier au fichier immobilier. L'autorisation doit être affichée sur le terrain dès sa notification et jusqu'à la délivrance du certificat mentionnant l'exécution complète des travaux (et au minimum durant 3 mois). L'arrêté doit être affiché en mairie dans les 8 jours suivant sa délivrance et pendant un délai de 2 mois. Un exemplaire du dossier et de l'arrêté est mis à la disposition du public en mairie.

Analyse critique

➤ Inconvénients

Le lotissement soulève des problèmes qui sont à la fois urbains, économiques et sociaux.

Il est souvent reproché aux lotissements de dévaloriser le paysage urbain ou rural. En effet ce découpage foncier est souvent très monotone, surtout quand s'y ajoute la banalité des maisons individuelles occupant les parcelles.

Par ailleurs, le lotissement favorise le mitage pavillonnaire fortement consommateur d'espace, et la course aux terrains les moins chers possibles va conduire à un éloignement des lotissements toujours plus loin des centres-villes équipés. On parle d'« économie dévoreuse d'espace »

Les espaces ainsi aménagés vont créer des lieux monofonctionnels, entièrement tournés vers l'habitat.

De cette manière le lotissement cesse d'être le logement idéal, il semble parfois avoir un coût social élevé. Il devient un lieu hermétique, isolé du reste de la ville, qui assujettit ses habitants à la voiture et fragilise leur accès à la ville et à ses équipements.

➤ Avantages

Le lotissement peut malgré tout être défendu, puisqu'il est doté d'un certain nombre d'avantage.

Tout d'abord, le lotissement étant géré par différents acteurs (élus, professionnels de l'aménagement, concepteurs, entreprises, et habitants), il semble constituer un partage de l'ensemble de ces champs de compétences. Ainsi de la qualité et de la diversité de ces compétences dépend la qualité de l'opération.

Ensuite, en ce qui concerne les dérives paysagères et urbaines de la procédure, certains mettent en avant la qualité de certains ensembles urbains homogènes qui réussissent à garder une harmonie entre le contexte environnant et l'habitat en lui-même. C'est par exemple le cas des cités-jardins.

Du point de vue social, les défenseurs du lotissement avancent que même sans barrières physiques, les populations ne sont pas toujours enclines à se mélanger. « *Ce n'est pas parce que l'on effacera les barrières physiques que les populations anciennes et nouvelles se parleront pour autant* ».

Le lotissement est un outil souple. Il doit permettre une adaptation à l'environnement, mais surtout aux habitants, en intégrant une dose de mixité et d'équipements publics, en impliquant ces habitants, en faisant vivre l'opération.

Illustration, comparaisons

ZAC et lotissement ont pour finalité « *la viabilisation et l'équipement de terrains en vue de la revente à des fins de constructions* ». Contrairement au lotissement, la ZAC est toujours une opération publique (communale le plus souvent). La collectivité et l'aménageur sont unis par des liens contractuels dans une ZAC. Dans ce contrat l'aménageur collabore à l'exécution d'une mission de service public qui "l'oblige à faire" ; à l'inverse l'autorisation de lotir s'arrête à "la permission de faire".

Aux Etats-Unis, dès la moitié du XIXème siècle, des lotissements fermés sont développés dans les zones périurbaines des grandes villes. Ces lotissements apparaissent comme des ghettos dorés où les riches cherchent à protéger leur style de vie élitiste. Ce sont les **gated communities** « *quartiers enclos et sécurisés interdits aux non-résidents, qui construisent des ensembles dans lesquels l'espace public est privatisé, et proposent un mode de vie fondé sur les loisirs* » R. Le Goix.

Dérives extrêmes de ce type de procédure, certaines *gated communities* aux USA ont fait sécession avec leurs municipalités, en créant leur propre ville, entièrement privé, afin de fournir les meilleurs services publics à leurs résidents.

Pour en savoir plus...

<http://www.droitdelurbanisme.com>

<http://playmendreit.free.fr>

http://fig-st-die.education.fr/actes/actes_2002/legoix/article.htm (Gated communities)

A decorative graphic in the top-left corner consists of three orange squares of varying sizes. A thin grey grid is overlaid on the page, with a vertical line and a horizontal line intersecting at the top-left corner of the main text area.

8

Les différents outils
de planification
urbaine
: leurs relations et
leur hiérarchie

Quelques repères historiques de la planification urbaine

1919

Création des **plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension** : dossier concernant l'aménagement global des communes qui en sont pourvues.

1943, loi du 15 juin

Généralisation du **permis de construire**.

1967, loi d'orientation foncière

Modernisation des documents d'urbanisme qui sont alors constitués notamment des **schémas directeurs d'aménagement urbain** (SDAU), des **plans d'occupation des sols** (POS) et des **zones d'aménagement concerté** (ZAC).

1982, loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI)

Création des **plans de déplacement urbains** (PDU)

1983, loi du 7 janvier

Création des **plans locaux d'habitat** (PLH)

1983, loi sur les zones de protection du patrimoine architectural urbain (ZPPAU) (précisée par la loi de 1993 qui apporte la notion de paysage (ZPPAUP))

1991, loi d'orientation pour la ville (LOV)

- Institutionnalisation de la procédure d'**opération programmée d'amélioration de l'habitat** (OPAH), mise en place auparavant par la circulaire du 23 mai 1977 (actualisée par la circulaire du 8 novembre 2002)
- Renforcement des PLH

1995, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT)

Mise en place d'une **Directive territoriale d'aménagement** (DTA) afin de mieux maîtriser l'urbanisation et de préserver certains espaces naturels et paysages.

1996, loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE)

Les PDU prennent un caractère obligatoire pour les communes et les EPCI de plus de 100 000 habitants.

1999, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT)

- Intégration des principes de **développement durable** dans la LOADT de 1995.
- Mise en œuvre de choix stratégiques dans des schémas de services collectifs concernant notamment les transports multimodaux de voyageurs et de marchandises ou encore les espaces naturels et ruraux.

2000, loi solidarité et renouvellement urbain (SRU)

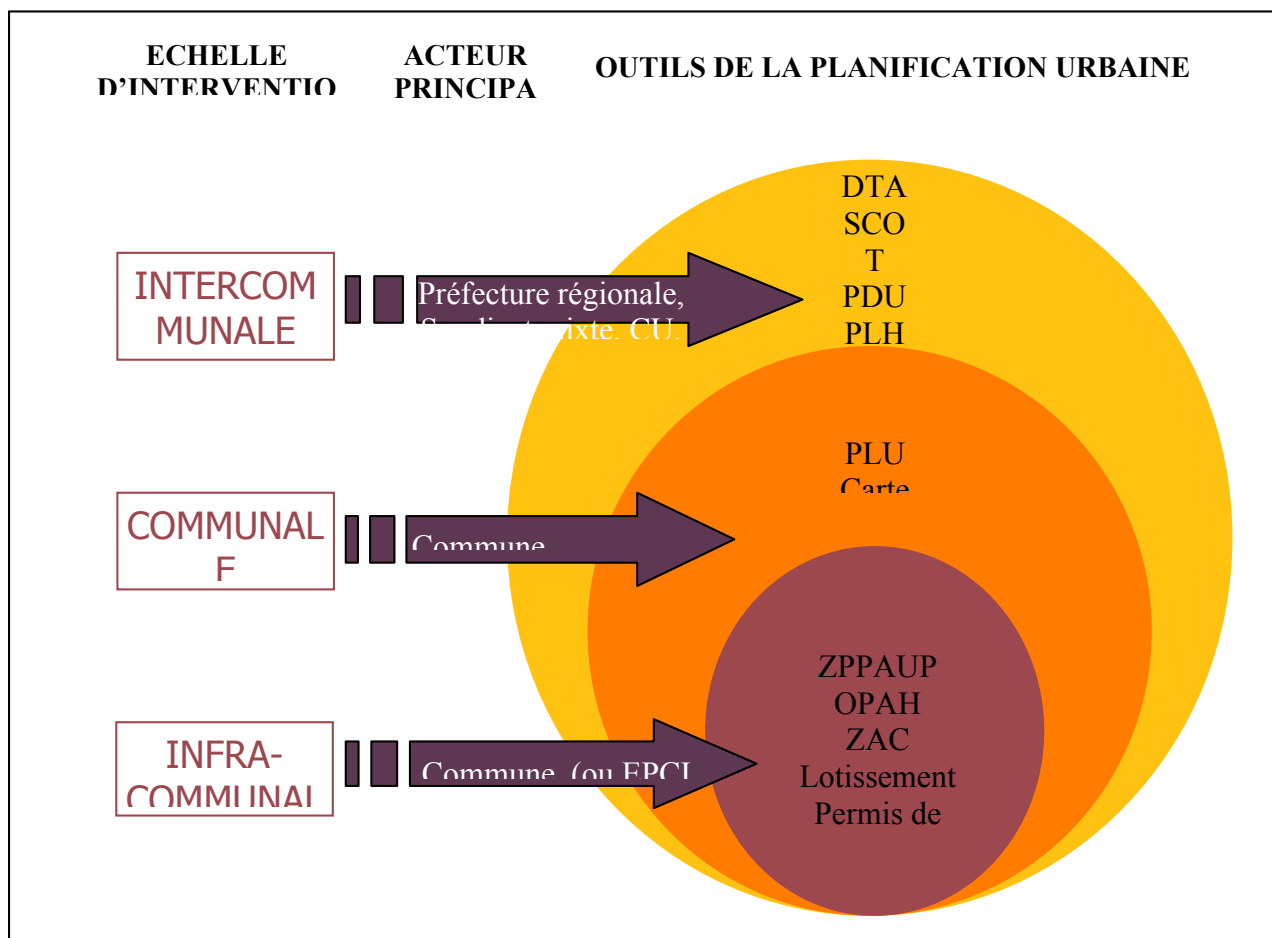
Intégration du principe d'un développement durable des communes et des EPCI.

- le POS devient le **plan local d'urbanisme** (PLU)
- le SDAU (opposable au POS) devient le **schéma de cohérence territoriale** (SCoT) (opposable au PLU)
- Le **plan d'aménagement et de développement durable** (PADD) vient compléter le SCoT.
- Renforcement des PDU

2006, loi n° 2006-876 du 13 juillet portant Engagement national pour le logement

Les PLH prennent un caractère obligatoire pour les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de 15 000 habitants, dans toutes les communautés d'agglomération et toutes les communautés urbaines.

Echelles d'intervention et acteurs



➤ L'échelle intercommunale

- La Directive Territoriale d'Aménagement, (DTA)

La DTA est l'outil qui s'applique à la plus grande échelle spatiale. En effet, elle est mise en place sur des territoires assez vastes confrontés à des enjeux importants d'urbanisme ou d'environnement, comme par exemple la DTA des bassins miniers nord lorrains (488 communes, 800 000 hab.). Elaborée sous la responsabilité de l'État en association avec les collectivités territoriales et les groupements de communes concernés, les DTA sont prises en charge par les préfectures de région.

- Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT)

Le SCOT est porté par un EPCI et s'applique sur tout son territoire de compétence. Les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes de plus de 100000 habitants sont dans l'obligation de créer un SCOT.

- Le Plan de Déplacement Urbain (PDU)

La mise en place des PDU concerne les agglomérations de plus de 100 000 habitants, mais peut également être une démarche volontaire de tout groupement de collectivités. Ainsi le PDU peut aussi bien être porté par un syndicat mixte, sur le même périmètre que le SCOT, que par une communauté d'agglomération.

- Le Plan Local d'Habitat (PLH)

Un PLH est obligatoirement élaboré dans toutes les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, les communautés d'agglomérations et les communautés urbaines. Le PLH peut être fait pour un bassin d'habitat.

➤ Echelle communale

- Le PLU et la carte communale

Ce sont des documents de planification urbaine à l'échelle communale. Cependant il existe également des

PLU intercommunaux. Excepté dans ce cas peu répandu, ces documents d'urbanisme sont mis en place sous la responsabilité du conseil municipal.

➤ **Echelle infra-communale**

Les ZPPAUP, les OPAH, les ZAC et les lotissements, sont des outils qui s'appliquent à un territoire infra-communal, c'est-à-dire à un espace délimité à l'intérieur du territoire communal (ou à cheval sur deux communes), comme par exemple un quartier, un secteur ou un ensemble de parcelles. L'outil qui intervient à la plus petite échelle spatiale est le permis de construire, qui constitue l'élément de base de la planification urbaine, puisqu'il agit à l'échelle de la parcelle. Ils sont portés par la commune ou éventuellement par un EPCI dans le cas d'une ZAC.

Typologie des outils de planification urbaine

	util qui s'applique à la totalité du territoire de compétence de l'acteur qui porte	util qui s'applique à une portion du territoire de compétence de l'acteur qui porte
Instrument d'urbanisme global	SCOT PLU Carte communale	DTA
Instrument d'urbanisme sectoriel ou local	PDU PLH	ZPPAUP OPAH ZAC Lotissement Permis de construire

Choisir le bon outil

➤ **Choisir entre ZAC et Lotissement**

La ZAC permet à des personnes publiques de réaliser un aménagement de terrains en vue de les céder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés. Dans le cas du lotissement, il s'agit d'une faculté simple de division foncière permettant de mettre des terrains viabilisés à la disposition de constructeurs en vue de l'implantation de bâtiments.

La mise en place d'une ZAC est une procédure publique alors que la procédure de lotissement est une procédure privée. Par conséquent, une personne publique souhaitant créer un lotissement doit être propriétaire des parcelles concernées. Dans le cas contraire, la personne publique n'a pas d'autre choix que l'emploi de la procédure ZAC.

Dans le cas du lotissement, la gestion revient au maître d'ouvrage. Dans le cas d'une ZAC, la gestion peut se faire soit en régie directe (par la collectivité locale maître d'ouvrage), soit par l'intermédiaire d'une convention publique d'aménagement (SEM), un établissement public foncier (OPAC) ou encore par l'intermédiaire d'une convention ordinaire (convention « privée » d'aménagement).

La collectivité locale peut librement commercialiser les terrains d'une ZAC, et ce, même avant la décision de création de la zone, alors qu'il est interdit de vendre ou de louer les terrains d'un lotissement avant l'arrêté de lotissement. Malgré les avantages qu'offre la réalisation d'une ZAC pour une collectivité publique, cette procédure reste bien plus lourde et plus longue qu'une procédure de lotissement.

➤ **Choisir entre la carte communale et le PLU**

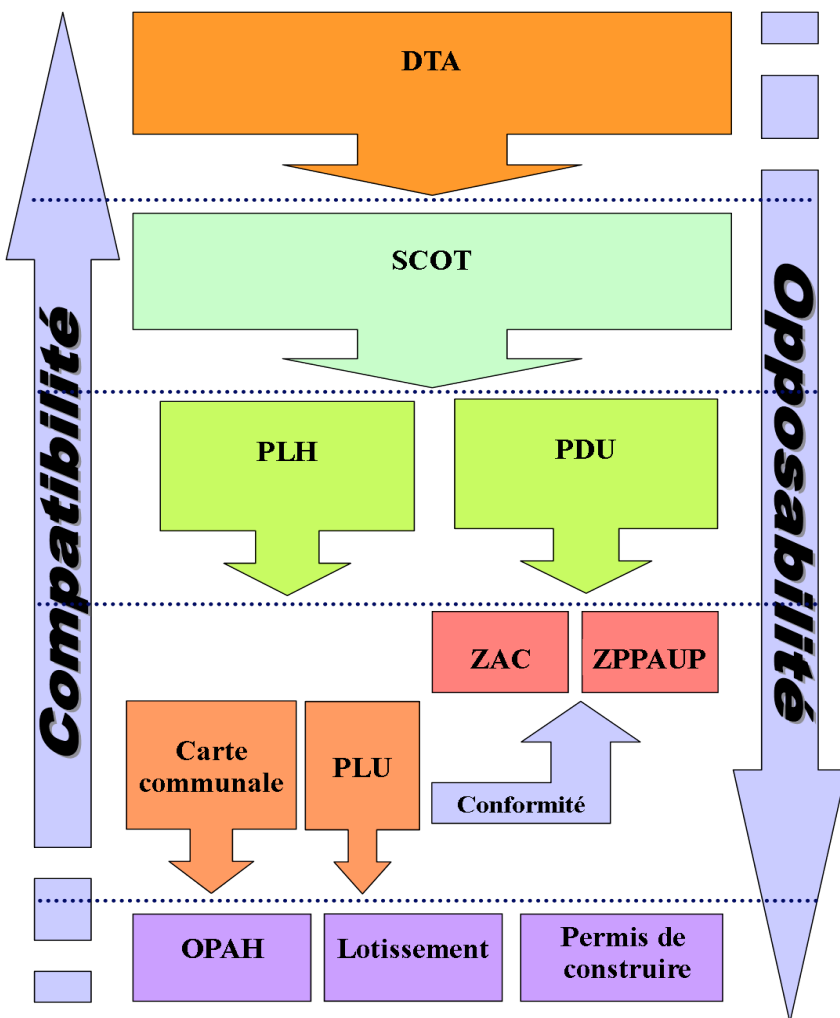
Les communes rurales qui n'ont pas encore de document d'urbanisme peuvent choisir d'élaborer soit un PLU,

soit une carte communale. La carte communale est un document d'urbanisme simplifié qui permet aux collectivités de s'affranchir de la règle de constructibilité limitée en délimitant des zones constructibles. Elle permet également l'institution du droit de préemption. Le PLU est quant à lui un document d'urbanisme et de planification qui définit les orientations et le projet urbain de la commune. Par conséquent, la carte communale constitue pour les petites communes une véritable alternative au PLU puisque son approbation peut s'accompagner du transfert de compétence en matière d'autorisations d'occupation des sols. Cependant, pour des communes confrontées à des enjeux d'urbanisme importants (pression foncière en augmentation, requalification d'espaces publics, aspect architectural...), un PLU peut être mieux adapté.

➤ **Choisir entre la ZPPAUP et l'OPAH**

Dans la mesure où la création d'une ZPPAUP vise à valoriser le patrimoine architectural bâti d'une commune, il a comme objectif commun avec les OPAH, l'amélioration de l'habitat. Ces deux outils ont également en commun la mise en place d'une défiscalisation à destination des propriétaires privés qui décident de réhabiliter leurs biens immobiliers. La mise en place d'une OPAH entraînera une action ponctuelle de réhabilitation de l'habitat dans un secteur restreint tandis que la mise en place d'une ZPPAUP aura d'avantage de poids, car il s'agit d'une servitude d'utilité publique, annexée au PLU, qui s'impose à toutes les opérations de construction et d'aménagement de la zone concernée. Par conséquent, si l'objectif d'un élu est la protection du patrimoine architectural urbain, la mise en place d'une ZPPAUP est plus appropriée car elle constituera un document de référence qui guidera les différentes actions d'amélioration du patrimoine bâti. En revanche, pour créer une véritable dynamique de réhabilitation du bâti, c'est l'OPAH qui convient.

Hiérarchie juridique entre les différents outils de planification



Les 6 DTA approuvées aujourd'hui en France s'opposent, sur leur territoire d'application, aux autres documents d'urbanisme. En l'absence de DTA c'est le SCOT qui est chargé d'apporter une cohérence entre les autres documents d'urbanisme de rangs inférieurs, et en premier lieu aux PLU et aux cartes communales. Le SCOT doit cependant, lors de la définition de son périmètre d'application, tenir compte des périmètres des PDU et des PLH existants, et les intégrer dans leur globalité. Aussi les documents communaux et intercommunaux de planification urbaine soumis à un SCOT ont l'obligation de s'y conformer pour être agréés par le préfet. C'est également le cas pour les PLH et les PDU. Ces derniers s'imposent aussi aux PLU, aux cartes communales, aux ZAC et aux ZPPAUP.

En revanche les relations entre ces derniers documents, qui appartiennent au même rang hiérarchique, ne relève pas du même schéma organisationnel. Ainsi les ZAC et les ZPPAUP s'imposent aux PLU ou aux cartes communales bien qu'elles y soient intégrées. Autrement dit la création d'une ZAC ou d'une ZPPAUP ne doit pas nécessairement tenir compte du PLU ou de la carte communale auquel elle se rapporte, mais entraîne d'office leur révision, en vue de leur intégration. L'appartenance des ces différents documents au même niveau hiérarchique tient alors au fait qu'ils ne sont pas opposables entre eux.

Enfin les OPAH, les lotissements, et les permis de construire doivent être compatibles aux PLU ou aux cartes communales, et inversement ces derniers leur sont opposables.

Les limites dans la mise en place des outils de planification

La planification urbaine apparaît, depuis le début du XX^{ème} siècle, comme une méthode relevant de l'aménagement du territoire et visant à maîtriser le développement des villes. Successivement, les administrations centrales puis décentralisées, se sont donc dotées d'outils juridiques et réglementaires répondant autant à des problématiques urbaines structurelles que conjoncturelles. Ceci a nécessairement abouti à une multiplication des documents d'urbanisme réglementaire et opérationnel. La loi SRU a tenté, dans ce contexte, de simplifier, compléter et rehiérarchiser les outils de planification urbaine.

Il apparaît que les documents d'urbanisme sont aujourd'hui globalement hiérarchisés selon une logique spatiale : plus l'échelle d'application du document est vaste, plus il sera élevé dans la hiérarchie. Certains relevant plus d'une volonté de couvrir l'ensemble du territoire par la maîtrise publique de l'urbanisation (carte communale, PLU, SCOT), et d'autre ayant d'avantage pour vocation de répondre à des enjeux identifiés localement (DTA, PDU, PLH, ZPPAUP, OPAH,...). Les outils de planification urbaine peuvent donc se caractériser par leurs aspects plus ou moins territoriaux et/ou thématiques.

Leurs interrelations et leur hiérarchie restent toutefois à l'heure actuelle, bien définis. La multiplication, voire la superposition de ces documents n'apparaît plus comme un phénomène de surenchère mais comme une intégration par l'action publique d'attentes sociétales, comme le développement durable ou les préoccupations liées au cadre de vie.

Néanmoins les contraintes administratives et politiques lors de l'élaboration et l'instauration des documents de planification urbaine viennent nuancer ces propos. Effectivement leur hiérarchie peut être remise en cause par l'observation de cas concrets. Bien que cela ne soit évidemment pas affiché par les différents responsables politiques, la réalisation d'un document d'urbanisme tient nécessairement compte de la présence des documents de rang hiérarchique inférieur déjà présents sur le territoire. Ainsi, par exemple, l'élaboration d'un SCOT intégrera généralement les prérogatives définies auparavant par les PLU et les cartes communales et ceci pour des raisons évidentes de jeux politiques et de complexité des procédures que demanderait la révision intégrale des documents communaux à l'échelle d'application d'un SCOT.

Si localement des litiges ou des tensions politiques émergent ou persistent du fait de l'application des nouvelles orientations des outils de planification urbaine, il est probable que cela soit la traduction de mouvement d'ajustement et de normalisation face à un environnement réglementaire changeant, et manquant, par quelques un de ces aspects, de lisibilité. Cependant les articulations multiples des documents d'urbanisme semblent aujourd'hui cohérentes au regard des enjeux auxquelles elles tentent de répondre.

Pour en savoir plus

- **Sur la hiérarchie des normes en matières d'aménagement :**

http://www.val-de-marne.equipement.gouv.fr/article.php3?id_article=226

<http://www.gridauh.fr/fr/144.htm>

- **Sur la comparaison entre plusieurs documents d'urbanisme:**

http://www.projetdeterritoire.com/spip/Documents/telecharg_agora/ZAC_vs_LotissementJuin04.pdf

<http://concoursattache.canalblog.com/docs/ZAC.pdf>

- **Sur l'articulation des règles d'occupation des sols en Europe:**

<http://www.coin-urbanisme.org/reglementation/colloque-97.html>

