

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable du P.L.U.



La Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, outil au service des politiques de l'État en matière d'urbanisme, d'habitat et de construction et lieu de cohérence de ces politiques, a souhaité initier, dans le cadre de la mise en œuvre de la Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU), une série de fascicules concernant les plans locaux d'urbanisme (PLU), apportant à la fois des éléments en termes de contenu et de méthode.

Outre le guide juridique et pratique précisant le contenu et les procédures relatives aux PLU, une série de fascicules thématiques sera donc publiée. Le présent ouvrage, concernant le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) constitue le premier numéro de cette série.

Afin de prendre en compte, au mieux, les attentes des praticiens et des élus, elle a conduit ce travail en collaboration avec des cabinets d'urbanistes, le réseau scientifique et technique du Ministère de l'Équipement (CERTU, CETE), quelques Directions Départementales de l'Équipement, l'Association des maires de France (AMF), ainsi que les Ministères de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, de la Culture et la Communication.

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable du P.L.U.

avril 2002



Collection Références

Cette collection comporte les guides techniques, les ouvrages méthodologiques et les autres ouvrages qui, sur un champ donné assez vaste, présentent de manière pédagogique ce que le professionnel courant doit savoir. Le Certu s'engage sur le contenu.

Le Certu publie aussi les collections : débats, dossiers, rapports d'étude, enquêtes et analyses.
Catalogue des publications disponible sur <http://www.certu.fr>

Genèse de l'ouvrage

Ce travail a été effectué sous la responsabilité de la Sous-direction de la planification stratégique à la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUIHC) du Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, avec l'appui du CERTU, et sur la base d'un comité de pilotage réunissant des représentants du Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, du Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, du Ministère de la Culture et de la Communication, des Directions Départementales de l'Équipement, de l'Association des maires de France et des professionnels de l'urbanisme.

Ont contribué à la rédaction de ce document :

Brigitte PHEMOLANT, Emmanuel MOULIN, Philippe BAFFERT et Olivier MOURAREAU, de la DGUIHC ; Nicole ROUX-LOUPIAC, architecte conseil auprès du Directeur Général de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction ; Nedialka SOUGAREVA, du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement ; Frédéric LASFARGUES, Olivier BACHELARD, Emmanuel BOUTEFEU et Adeline PAGES, du CERTU ; Hélène SOLVES, Jérôme DULAU, Anne TALHA, Mireille EHRHARDT, Marie COSPEN, Michel CARRENO et Michel LEGRAND, du réseau scientifique et technique du Ministère de l'Équipement ; Bernard VERA, de la Direction Départementale de l'Équipement des Bouches du Rhône ; Sylvane MARTIN-LAVAL, urbaniste ; Marie-Christine CHARRA, DDB-nouveau monde.

Les plans locaux d'urbanisme feront l'objet de plusieurs publications du ministère de l'Équipement :

- un guide juridique et pratique précisant leur contenu et la procédure d'élaboration, d'approbation, de modification et de révision ;
- une série de fascicules thématiques, tirant les conclusions des premières expériences locales, portant sur un des éléments du PLU (rapport de présentation, règlement, zonages...) ou sur le traitement de sujets particuliers (entrées de ville, espaces publics, commerces, paysages, déplacements, etc.).

Le présent fascicule porte sur le projet d'aménagement et de développement durable (PADD).

Il donne tous les éléments juridiques et pratiques nécessaires à la rédaction d'un PADD.

Il sera complété par les retours d'expériences des praticiens et par des exemples complémentaires ciblés sur des problématiques particulières.

Sommaire

Préambule	9
PREMIER CHAPITRE	
Le développement durable et la Loi SRU	11
1. <i>Prise en compte progressive de la notion de développement durable</i>	13
2. <i>Les principes du développement durable dans la Loi SRU</i>	15
2.1. Les principes de développement durable à respecter par les documents d'urbanisme	15
2.2. La primauté du projet : une démarche de développement durable	15
DEUXIÈME CHAPITRE	
Le Plan Local d'Urbanisme	19
1. <i>Le Plan Local d'Urbanisme et les principes et orientations de nature supracommunale</i>	22
1.1. Le Plan Local d'Urbanisme doit respecter les principes légaux fixés par le Code de l'urbanisme	22
1.2. Le Plan Local d'Urbanisme doit respecter les orientations définies par les documents supracommunaux	22
2. <i>La place et la portée du Plan Local d'Urbanisme</i>	24
2.1. Un document plus global	24
2.2. Un document plus complet	24
2.3. Un document plus opérationnel	24
3. <i>La structure du Plan Local d'urbanisme</i>	25
Un rapport de présentation	25
Un projet d'aménagement et de développement durable (PADD)	25
Un règlement et ses documents graphiques	25

TROISIÈME CHAPITRE

Le PADD 27

1. *Le contenu du PADD* 32

Le PADD comporte deux parties 32

Comment rédiger le document PADD
à partir du projet de la commune? 32

1.1. La partie obligatoire du PADD 33

1.2. La partie facultative du PADD 44

1.3. La cohérence entre les orientations générales
et les orientations et prescriptions particulières 69

1.4. Le PADD et les autres documents du PLU 72

2. *Le PADD: un document souple et évolutif* 74

Conclusion 81

Annexe 83

PRéambule

Cet ouvrage a été réalisé dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

Afin d'assurer un développement et un renouvellement urbain cohérents, plus solidaires et durables, la loi SRU a profondément renouvelé le cadre des politiques d'aménagement de l'espace.

Avec les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU), elle met à disposition des collectivités locales des outils de planification permettant de mieux répondre aux problématiques des territoires urbains et ruraux d'aujourd'hui, dans un souci de développement durable.

Le PLU qui remplace le plan d'occupation des sols (POS), sera désormais l'outil principal par lequel les communes organisent le développement de leur territoire et encadrent le droit des sols. Aussi, a-t-il paru important de préparer une série de fascicules sur les PLU destinée aux collectivités locales, aux professionnels et aux services déconcentrés de l'État.

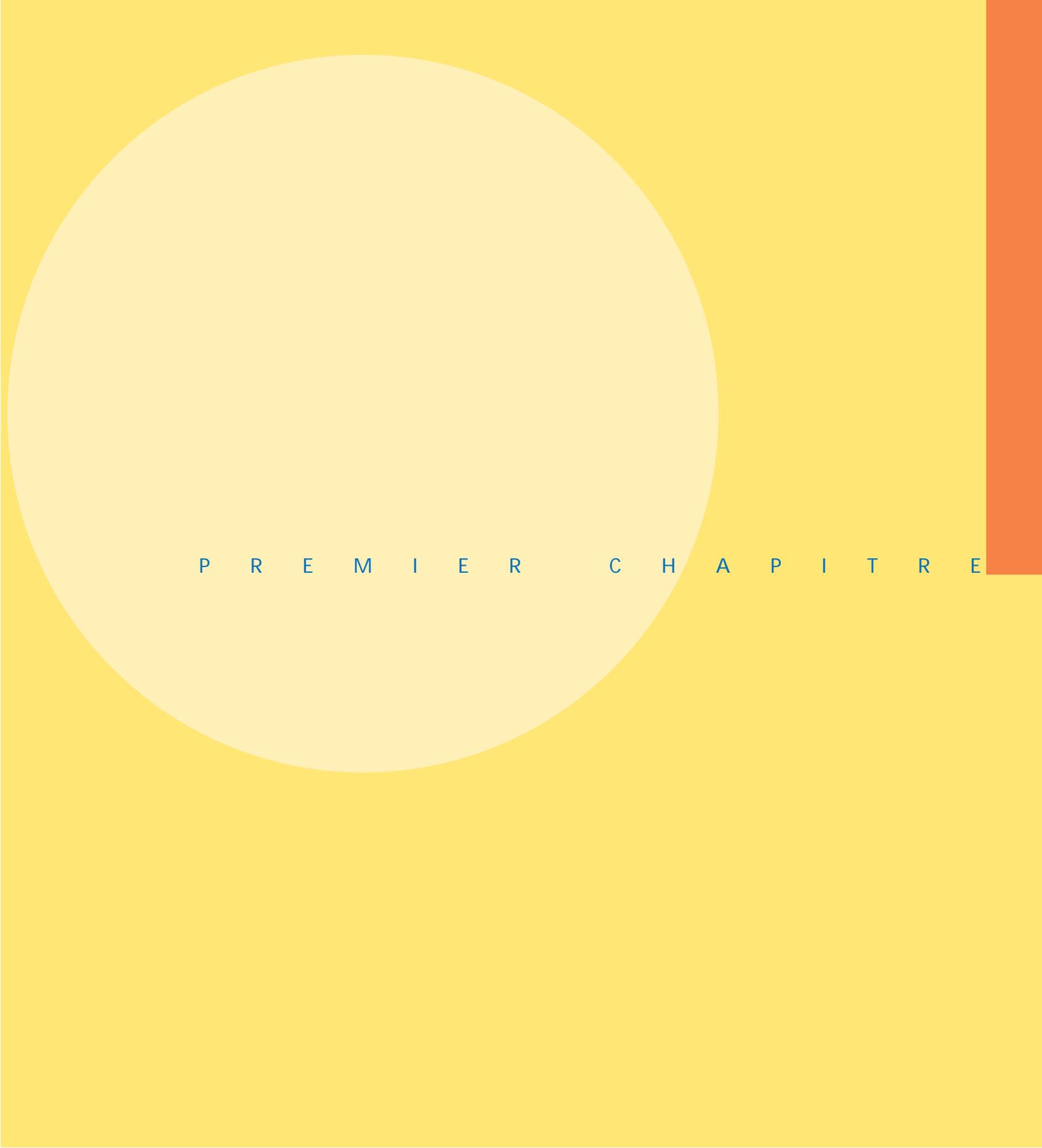
Pour satisfaire une attente et de nombreuses interrogations émanant tant des collectivités locales que des multiples acteurs de l'urbanisme, ce premier fascicule thématique est consacré au projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU.

En effet, l'expression des orientations du projet des élus sur le territoire de leur commune, dans un document clairement identifiable, est une innovation majeure de la loi. Partie intégrante du PLU et opposable, le PADD constitue un cadre de référence et de cohérence pour les différentes actions d'aménagement que les communes engagent.

Dans un premier temps, après une mise en perspective du PLU par rapport aux principes du développement durable, ce fascicule présente les ambitions et les obligations de ce nouveau document d'urbanisme communal; il précise ensuite, à la fois la nature et le contenu du PADD, les champs qu'il peut prendre en compte, sa portée opérationnelle ainsi que son articulation avec les autres documents qui constituent le PLU, à savoir le rapport de présentation et le règlement.

Dans un deuxième temps, et après avoir évoqué la place de la démarche de projet dans le processus d'élaboration du PLU, ce fascicule développe le contenu des parties obligatoires et facultatives du PADD; à partir d'exemples, il illustre les possibilités qu'offre le PADD pour exprimer les projets des collectivités et précise comment leur donner une portée juridique; enfin, il met en lumière la capacité d'adaptation du PADD tant pour traduire les évolutions des projets communaux que pour en prendre en compte de nouveaux.

Nota : ce fascicule est une première version qui sera complétée, précisée et enrichie en tenant compte, notamment, des observations de ses lecteurs.



P R E M I E R C H A P I T R E

Le DÉVELOPPEMENT DURABLE et La Loi SRU



1

Prise en compte progressive de la notion de développement durable

En ce début de 21^e siècle, la mise en place d'un modèle de développement «durable», respectueux de l'environnement et des hommes est devenue une préoccupation majeure de la communauté mondiale. La plupart des nations s'accordent aujourd'hui à penser qu'il serait déraisonnable de poursuivre une croissance qui ne prendrait en compte ni le caractère limité des ressources ni les effets de cette croissance en matière de pollutions, de nuisances ou de déséquilibres. L'idée forte mise en avant est que les déséquilibres constatés ne sont pas simplement écologiques, mais également économiques et sociaux. En effet, il apparaît clairement que les inégalités entre le Nord, riche et grand consommateur d'énergie, et le Sud qui s'appauvrit, s'accroissent comme elles s'accroissent au sein même de nos sociétés développées, où des poches de pauvreté et d'exclusion se constituent ou se renforcent.

Au niveau international, c'est progressivement que l'idée de promouvoir un développement plus soucieux de l'environnement, inscrit dans le très long terme et permettant de poursuivre la croissance et le progrès tout en respectant l'équilibre de la planète, prend corps dans des textes et engagements¹.

Au niveau européen, la priorité accordée au développement durable est inscrite dans le traité de Maastricht. Récemment, l'Union Européenne a adopté une directive² qui impose à ses États membres de légiférer afin que, avant leur adoption, certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement fassent l'objet d'une évaluation environnementale en vue de promouvoir le développement durable.

En France, la notion de développement durable a d'abord été prise en compte dans le code de l'environnement. La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection

de l'environnement, transcrit l'objectif de développement durable dans l'article L.200-1 du Code rural, devenu depuis l'article L.110-1 du Code de l'environnement³ qui précise que la protection de l'environnement, sa mise en valeur, sa restauration et sa gestion «[...] sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et de santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs [...]»; cet article transcrit également les principes de prévention, de précaution, de correction par priorité à la source des atteintes à l'environnement, de pollueur-payeur et de participation des citoyens au développement local⁴.

Ce principe a ensuite été repris par les lois d'urbanisme et d'aménagement du territoire. C'est un des enjeux fondamentaux du renouveau de la planification induit par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU). Associée au renforcement de l'intercommunalité (loi «Chevènement» du 12 juillet 1999) et à la prise en compte de l'échelle des agglomérations et des pays dans l'aménagement du territoire (loi «Voynet» du 25 juin 1999), la loi SRU est l'occasion de développer de façon mieux équilibrée le devenir de nos territoires urbains et ruraux.

De manière générale, le développement durable introduit le principe d'une gestion globale des

En 1972, la notion de développement durable naît des réflexions menées dans le cadre de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement Humain de Stockholm.

L'expression, transposée de l'anglais «*sustainable development*», apparaît pour la première fois dans un document de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (*Stratégie pour la conservation. Conserver les ressources vivantes pour un développement durable*; UICN, PNUF, WWF, 1980), au début des années 80.

En 1983, la nécessité d'allier développement économique et protection de l'environnement, soulignée notamment par les pays en voie de développement, conduit à la création de la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement (CMED). En 1987, Mme Gro Harlem Brundtland, Premier Ministre de Norvège, réunit les réflexions issues d'une consultation internationale dans un rapport intitulé «*Notre avenir à tous*» (Nations Unies, CMED, les Éditions du Fleuve, 1988, Montréal, page 10).

Ce rapport définit le développement durable comme étant : «*Le développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs*».

Le 14 juin 1992, Au Sommet de la Terre à Rio de Janeiro, le développement durable est au cœur des débats lors de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement. [...]

ressources, rares ou non renouvelables, pour en optimiser aujourd'hui les usages sans pour autant compromettre les possibilités de développement pour les générations futures.

Il vise à satisfaire les besoins de développement des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Pour ce faire, il s'articule autour de trois principes fondamentaux:

- la protection de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie;
- l'équité et la cohésion sociale;
- l'efficacité économique susceptible de modifier les modes de production et de consommation.

En matière d'aménagement, la mise en œuvre des principes du développement durable renvoie aux grands enjeux auxquels sont désormais confrontées les agglomérations:

- un étalement urbain non maîtrisé qui dégrade la qualité des sites et espaces naturels périphériques qui spécialise les territoires, éloigne les groupes sociaux les uns des autres, crée des besoins nouveaux de déplacements motorisés, et peut mettre en péril les budgets des collectivités locales;
- une fracture physique et sociale qui s'accroît au sein des villes et agglomérations, entre les quartiers dégradés et d'autres devenus financièrement inaccessibles; certains territoires sont pris dans une spirale de dégradation, d'autres vivent en « îlots protégés »; le modèle de la ville à deux vitesses, de la ville agissant comme caisse de résonance des inégalités sociales les plus marquées, a gagné du terrain;
- une surconsommation des espaces naturels et ruraux, une dégradation des paysages, un renforcement des conflits d'usages, un gaspillage des ressources naturelles (eaux, forêts, etc.).

1* [...] À cette occasion 173 pays adoptent la Déclaration de Rio de Janeiro et ses 27 principes. L'article 1^{er} de la déclaration précise que: « Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature ».

2 La directive européenne 2001/42, publiée au Journal officiel des Communautés européennes du 21 juillet 2001.

3 Le Code de l'environnement a été promulgué par ordonnance du 18 septembre 2000.

4 Principes développés dans la déclaration de Rio de juin 1992.

2

LES PRINCIPES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LA LOI SRU

La loi place le développement durable au cœur de la démarche de planification. Celui-ci s'exprime dans quelques principes fondamentaux : équilibre, diversité des fonctions urbaines et mixité sociale, respects de l'environnement et des ressources naturelles, maîtrise des besoins en déplacements et de la circulation automobile, préservation de la qualité de l'air, de l'eau, des écosystèmes. Il s'affirme dans l'ensemble du contenu des documents d'urbanisme et, en particulier, dans les «projets d'aménagement et de développement durable» qui sont partie intégrante de la démarche de planification. Il apparaît dans le renforcement de la participation des différents acteurs à l'élaboration des documents d'urbanisme⁵.

2.1. LES PRINCIPES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE À RESPECTER PAR LES DOCUMENTS D'URBANISME

L'article L.121 - 1 de loi SRU, conformément à l'article L.110 - 1 du Code de l'environnement, «définit la portée» du développement durable pour les documents d'urbanisme, notamment les directives territoriales d'aménagement (DTA), les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les plans locaux d'urbanisme (PLU) ou les cartes communales qui doivent respecter les principes suivants :

- «l'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural d'une part et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable» ;
- «la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant

des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte notamment de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transports et de la gestion des eaux» ;

- «une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol, du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, des sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la préservation des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature».

2.2. LA PRIMAUTÉ DU PROJET : UNE DÉMARCHÉ DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

La mise en avant du rôle des collectivités locales dans l'élaboration des projets de territoire a été affichée au travers des Agendas 21⁶. Cette préoccupation qui vise à favoriser un développement urbain plus équilibré et durable, à l'échelle des bassins de vie et des agglomérations

Dans l'article L.300-2 du CU. 5

L'Agenda 21 est un programme adopté par les gouvernements lors de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED), à Rio, en juin 1992 : véritable plan d'action mondial pour le 21^e siècle, il met, notamment, en avant le rôle fondamental des collectivités locales dans la mise en œuvre des principes du développement durable, localement. Les agendas 21 locaux définissent les stratégies d'action préparées par les collectivités locales pour répondre à la préoccupation de développement durable. 6

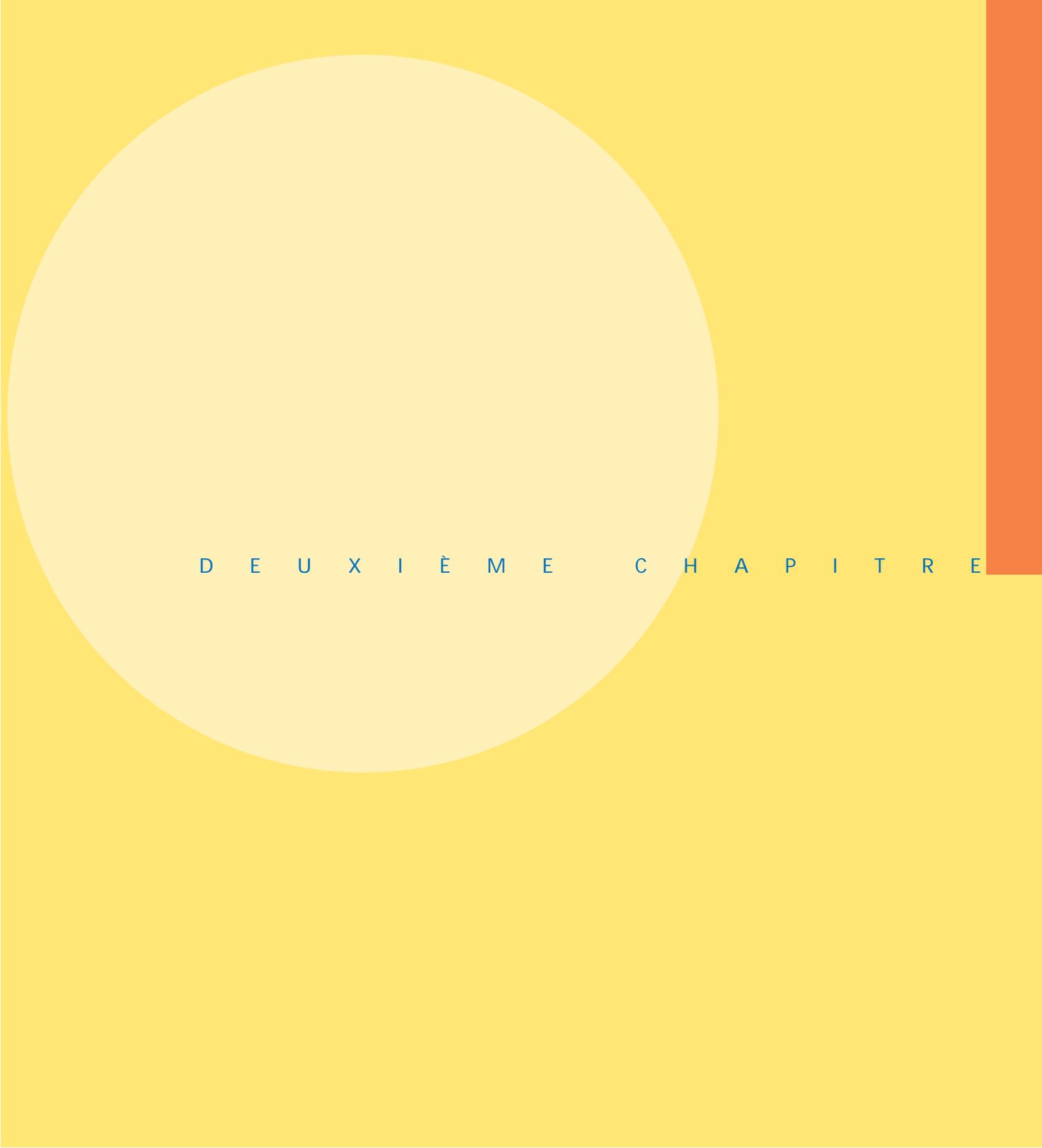
et dans les communes rurales, est reprise par la loi SRU. Les documents d'urbanisme, que ce soient les SCOT ou les PLU, doivent présenter sur la base d'un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques, *le projet d'aménagement et de développement durable* présenté par la ou les collectivités locales maître d'ouvrage.

À l'échelle des SCOT, doit être présenté un projet qui précise, dans un souci de cohérence, l'ensemble des politiques menées au niveau de l'agglomération et de leurs périphéries (urbanisme, logement, déplacement).

À l'échelle d'une ou plusieurs communes, le PLU définit, en cohérence avec les orientations du SCOT, le projet territorial des élus. Le PLU et son projet d'aménagement et de développement durable (le PADD du PLU) constituent ainsi un cadre de référence et de cohérence aux différentes actions d'aménagement qu'elles engagent. Ce projet concerne l'évolution du territoire communal ou intercommunal dans son ensemble. Élaboré dans un souci de transparence, à partir d'un diagnostic, il répond aux enjeux et besoins des communes.

En cohérence avec les principes fondamentaux du développement durable, la loi SRU privilégie le dialogue, la concertation et la transparence à l'occasion de l'élaboration des documents d'urbanisme. Elle précise que les collectivités définissent librement *«les modalités d'une concertation associant, pendant toute l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales, et les autres personnes concernées»*⁷, avant toute élaboration ou révision de SCOT ou de PLU, avant la création de zones d'aménagement concerté, avant toute opération d'aménagement ou de renouvellement urbain d'importance ou de nature particulière hors du cadre des documents de planification cités précédemment.

⁷ Article L. 300-2 du CU.



D E U X I È M E C H A P I T R E

Le PLAN LOCAL D'URBANISME



La loi SRU, complétée par le décret n°2001 260 du 27 mars 2001, a créé, avec le plan local d'urbanisme (PLU), un document fédérateur de l'ensemble des règles d'urbanisme communales.

Les PLU sont, avec les cartes communales pour les petites communes, les outils principaux de définition et de mise en œuvre, à l'échelle communale, des politiques urbaines. Ils traduisent le projet d'aménagement et de développement durable des communes défini à partir d'un diagnostic et d'une analyse de l'état initial de l'environnement. Ils constituent un cadre de cohérence pour les différentes actions et opérations d'aménagement souhaitées par la collectivité dans le respect des principes définis par la loi.

Les PLU précisent le droit des sols et permettent d'exprimer le projet de la commune sur l'intégralité de son territoire; ils peuvent, à cet effet, intégrer, dans une présentation d'ensemble, tous les projets d'aménagement intéressant les communes, notamment les zones d'aménagement concerté (ZAC). Ils peuvent également exposer les actions et opérations envisagées en matière d'espaces publics, de transport, de paysage, d'environnement et de renouvellement urbain.

Véritables plans d'urbanisme, les PLU sont des documents à la fois stratégiques et opérationnels, énonçant des règles à court terme inscrites dans une vision prospective à moyen terme. Ils se distinguent des POS en privilégiant la prise en compte globale des enjeux et le projet urbain par rapport à une vision uniquement réglementaire. Plus lisibles pour les citoyens, ils facilitent la concertation à laquelle ils sont soumis.

1

Le PLAN LOCAL D'URBANISME et Les PRINCIPES et orientations de nature SUPRACOMMUNALE

Le plan local d'urbanisme traduit la politique d'aménagement et d'urbanisme de la commune dans un document juridique. Le conseil municipal dispose d'une très grande liberté dans la détermination de cette politique. Mais, la commune n'étant pas isolée, il doit respecter d'une part des principes légaux qui s'imposent à tous, et d'autre part prendre en compte les grandes orientations définies au niveau supracommunal.

1.1. LE PLAN LOCAL D'URBANISME DOIT RESPECTER LES PRINCIPES LÉGAUX FIXÉS PAR LE CODE DE L'URBANISME

Ces principes, qui sont énoncés dans les articles L. 110 et L. 121-1 du Code de l'urbanisme, s'imposent à l'État comme à toutes les collectivités territoriales.

L'article L. 110 du Code de l'urbanisme définit le principe de gestion économe des sols et impose aux collectivités publiques d'harmoniser leurs décisions en matière d'utilisation de l'espace.

L'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme issu de la loi SRU, définit des principes qui précisent en matière d'urbanisme la notion de développement durable :

- assurer l'équilibre entre le développement des communes urbaines et rurales et la protection des espaces naturels ;
- assurer la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat ;
- assurer une utilisation économe de l'espace, la maîtrise des besoins de déplacement, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, ainsi que la préservation des espaces naturels.

1.2. LE PLAN LOCAL D'URBANISME DOIT RESPECTER LES ORIENTATIONS DÉFINIES PAR LES DOCUMENTS SUPRACOMMUNAUX

Le respect des règles et principes définis par les lois montagne et littoral et par les documents d'urbanisme supracommunaux, s'effectue dans les conditions suivantes, définies par l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme :

- si la commune est couverte par un schéma de cohérence territorial (SCOT), le plan local d'urbanisme doit être compatible avec les orientations définies par celui-ci, sans que la commune ait à vérifier la compatibilité avec la directive territoriale d'aménagement (DTA), si elle existe, et avec les lois montagne et littoral ;
- si la commune n'est pas couverte par un schéma de cohérence territorial (SCOT) mais est couverte par une directive territoriale d'aménagement (DTA), le plan local d'urbanisme doit être compatible avec les orientations définies par celle-ci, sans que la commune ne doive vérifier la compatibilité avec les lois montagne et littoral ;
- si la commune n'est couverte ni par un schéma de cohérence territorial (SCOT) ni par une directive territoriale d'aménagement (DTA), le plan local d'urbanisme doit être compatible avec les règles précisées par les lois montagne et littoral ;
- dans tous les cas, le plan local d'urbanisme doit être compatible avec le plan de déplacement

urbain (PDU) et le programme local de l'habitat (PLH), le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) ou la charte du parc naturel régional, si ces documents existent.

En outre, le plan local d'urbanisme doit respecter les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national (article L. 123-2 du Code de l'urbanisme).

Compatibilité n'est pas conformité

Un document est conforme à un texte ou un document de portée supérieure lorsqu'il respecte en tout point ce texte ou ce document.

Un document est compatible avec un texte ou un document de portée supérieure lorsqu'il n'est pas contraire aux orientations ou principes fondamentaux de ce texte ou de ce document et qu'il contribue, même partiellement, à leur réalisation.

2

La PLACE et La PORTÉE DU PLAN LOCAL D'URBANISME

Le plan local d'urbanisme est un document plus global, plus complet et plus opérationnel que ne l'étaient les plans d'occupation des sols.

2.1. UN DOCUMENT PLUS GLOBAL

Le plan local d'urbanisme couvre l'intégralité du territoire de la commune (ou de plusieurs communes, lorsque celles-ci ont fait le choix d'un PLU intercommunal), à la seule exception des secteurs de la commune couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), dans les secteurs sauvegardés.

Ainsi, il définit un projet unique et cohérent, y compris à l'intérieur des zones d'aménagement concerté.

La municipalité n'a plus à gérer différents outils de planification couvrant partiellement son territoire.

2.2. UN DOCUMENT PLUS COMPLET

Le plan local d'urbanisme n'est plus limité, comme l'était le POS, à la définition d'un certain nombre de règles s'imposant aux constructeurs. Il comprend un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui définit la politique d'ensemble de la commune et précise, si la commune le souhaite, les différents projets d'aménagements. Le PADD constitue le cadre de cohérence fondamental du PLU et des différentes actions de la commune dans le domaine de l'aménagement, du traitement des espaces publics et de l'urbanisme.

2.3. UN DOCUMENT PLUS OPÉRATIONNEL

Le plan local d'urbanisme est le document de référence de toutes les actions et opérations d'aménagement engagées à l'intérieur de la commune. Les plans d'aménagement de zone (PAZ) des ZAC sont supprimés : c'est le PLU lui-même qui comportera des règles adaptées aux besoins de l'urbanisme opérationnel. C'est ainsi :

- qu'il précise la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer ainsi que la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts ;
- qu'il peut identifier les secteurs devant faire l'objet d'interventions de nature à favoriser le renouvellement urbain ; qu'il peut délimiter des périmètres dans lesquels les constructions les plus importantes ne sont pas autorisées pendant cinq ans, dans l'attente de l'élaboration d'un projet global d'aménagement ;
- qu'il peut instaurer des servitudes protégeant les terrains concernés par de futurs équipements, de façon plus souple que ne le faisaient les emplacements réservés qui devaient indiquer de façon précise l'emplacement exact de ces équipements. Enfin, dans les ZAC, il peut, comme le faisaient les PAZ, déterminer la surface de plancher développée hors œuvre nette dont la construction est autorisée dans chaque îlot, en fonction, le cas échéant, de la nature et de la destination des bâtiments.

3

La structure du Plan Local d'Urbanisme

Le plan local d'urbanisme comprend :

- *un rapport de présentation*. Celui-ci :
 - expose le diagnostic établi par la commune,
 - analyse l'état initial de l'environnement,
 - explique les choix retenus pour établir le PADD et pour délimiter les zones et indique les motifs des règles que le PLU impose,
 - évalue les incidences des orientations du plan sur l'environnement et expose la manière dont le plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur ;
- *un projet d'aménagement et de développement durable (PADD)*. Le PADD a deux fonctions essentielles, qui correspondent à deux parties :
 - il définit les orientations d'urbanisme et d'aménagement qui concernent l'organisation générale du territoire communal (seule cette partie du PADD est obligatoire),
 - il peut, en outre, préciser des orientations ou des prescriptions concernant plus spécifiquement des espaces ou des quartiers, ou des actions publiques. Les orientations et prescriptions que peut préciser le PADD peuvent concerner les sujets suivants : le développement ou la préservation des centres - villes, la restructuration ou à la réhabilitation d'îlots, de quartiers ou de secteurs, le traitement des rues et des espaces publics, la sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers, l'aménagement des entrées de ville et la préservation des paysages ; cette partie n'est facultative que dans son existence et pas dans ses effets, les orientations et prescriptions qu'elle contient étant tout aussi opposables que les orientations générales obligatoires ;
- *un règlement et ses documents graphiques*. Ceux-ci :
 - délimitent les zones urbaines (zones U), les zones à urbaniser (zones AU), les zones agricoles (zones A) et les

- zones naturelles (zones N), tout le territoire communal étant couvert par ces zones. Les anciennes zones NB des POS, qui autorisaient une urbanisation anarchique, sont supprimées,
- définissent les règles qui s'imposent aux constructeurs,
- délimitent certains espaces faisant l'objet de réglementations spéciales : espaces boisés classés, éléments de paysage à protéger, emplacements réservés, secteurs à risques, secteurs faisant l'objet d'une exploitation des richesses du sous-sol, secteurs pouvant faire l'objet de transferts de COS...

Il est en outre accompagné d'annexes, fournissant, à titre d'information, les périmètres et dispositions particulières résultant d'autres législations, notamment les servitudes d'utilité publique.



T R O I S I È M E C H A P I T R E

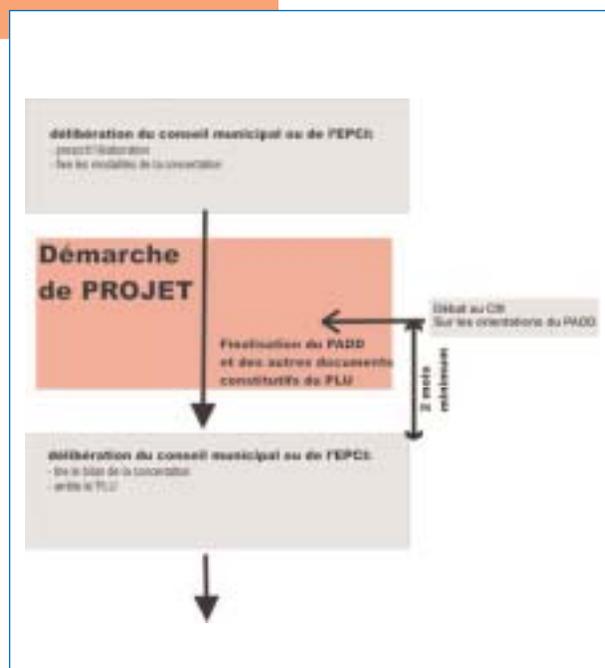
Le PaDD



Le PLU traduit en droit des sols le projet de la commune en matière d'urbanisme et d'aménagement. Si les élus choisissent de se doter d'un tel outil pour planifier le développement du territoire de leur commune, c'est précisément afin de pouvoir disposer d'un cadre de référence et de cohérence pour mettre en œuvre les différents éléments de leur projet.

Au préalable, les enjeux et les besoins auront été identifiés, en tenant compte, s'ils existent, du schéma de cohérence territoriale et des autres documents supracommunaux, dans le cadre d'un diagnostic et à partir d'une analyse de l'état initial de l'environnement.

Les différents éléments du projet peuvent, par exemple, avoir été énoncés et formalisés à l'occasion d'une étude urbaine, dans le cadre d'une étude de définition ou d'un document de programmation. Ils peuvent avoir mûri tout au long des phases successives d'une démarche d'élaboration pilotée par l'équipe municipale et qui tient compte des particularités du territoire communal et du contexte territorial dans lequel il s'insère. Pour ce faire, la collectivité locale peut s'appuyer sur les compétences de professionnels, notamment des urbanistes, des paysagistes, des architectes, etc.



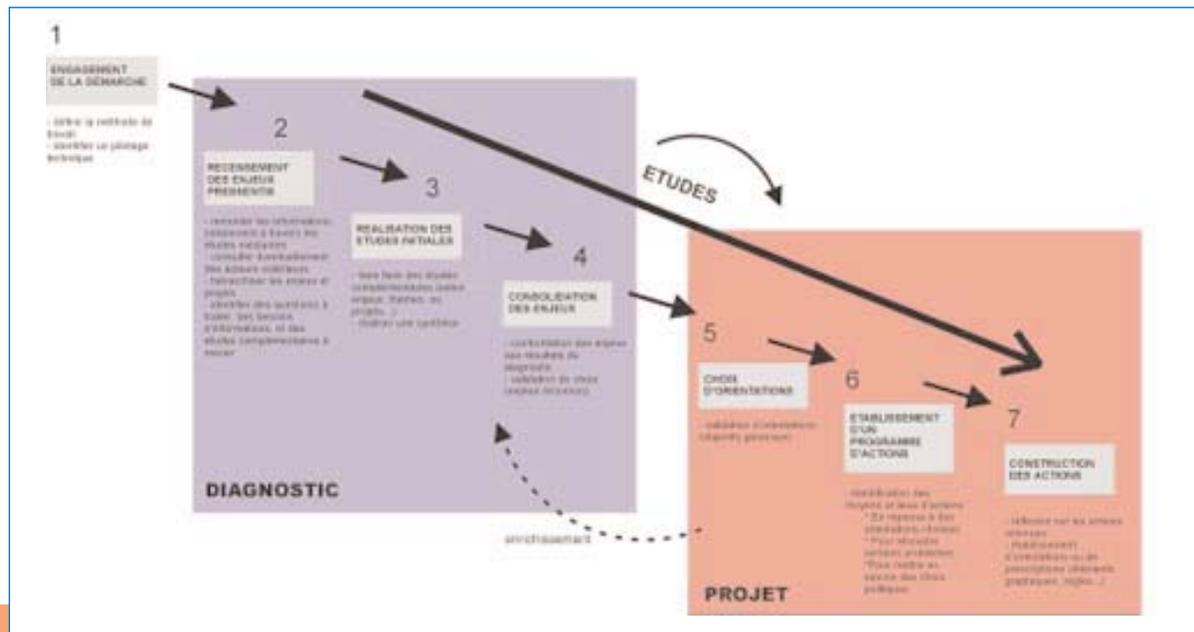
LA DÉMARCHÉ D'ÉLABORATION DE PROJET ET LA PROCÉDURE D'ÉLABORATION DU PLU

La démarche pour l'élaboration d'un projet se décline en différentes étapes, du diagnostic à un plan d'actions en passant par un choix d'objectifs.

Dans le cadre de l'élaboration du PLU, la démarche pour l'élaboration d'un projet de territoire se situera entièrement entre deux étapes de la procédure: entre la délibération du conseil municipal prescrivant l'élaboration et celle arrêtant le PLU.

Cette démarche permettra d'aboutir à la rédaction des différents documents constitutifs du PLU.

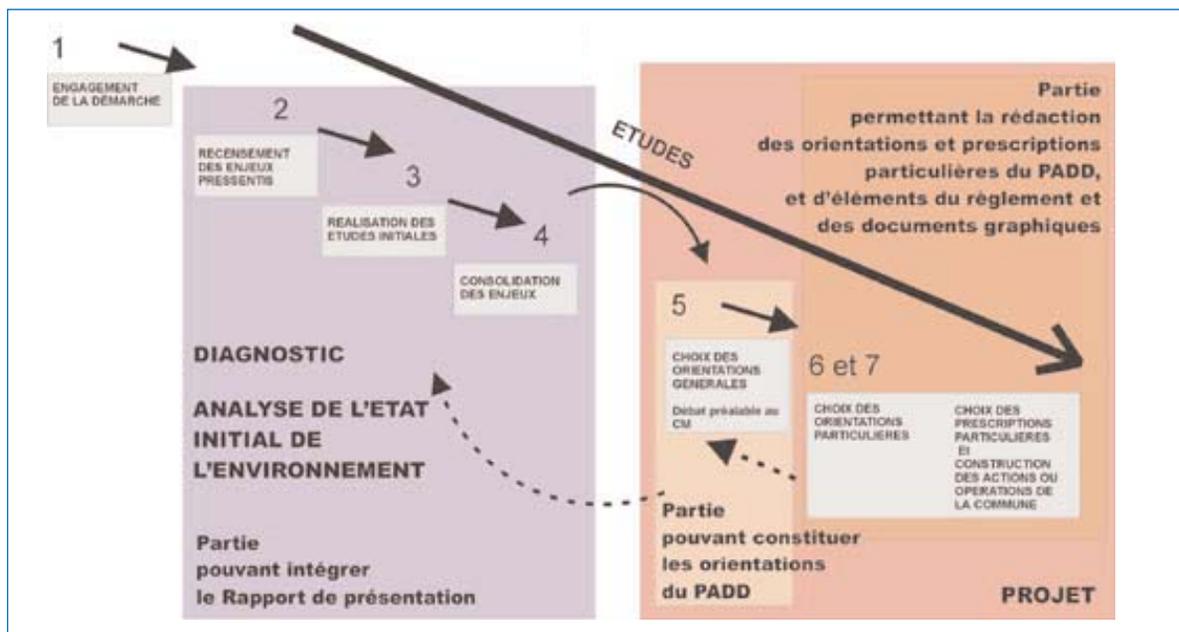
UNE DÉMARCHE DE PROJET STRUCTURÉE



La démarche illustrée ci-dessus traduit les deux phases de toute démarche de projet structurée: la phase de diagnostic (les phases 2 à 4 du schéma), et la phase de

projet proprement dite (les phases 5 à 7 du schéma). Des allers-retours permanents entre diagnostic et projet sont nécessaires à la cohérence du projet.

UNE DÉMARCHE ADAPTÉE AU PLU



Dans le cadre de cette démarche de projet, adaptée au PLU :

- les études complémentaires ne peuvent pas être limitées aux enjeux, thèmes ou projets. Il est indispensable de commencer par vérifier si les études existantes permettent ou non d'établir un véritable diagnostic et une étude d'environnement ; le diagnostic n'est pas déterminé par les projets ou les enjeux préétablis. La non prise en compte de ces principes pourrait conduire à une annulation contentieuse du PLU ;
- un débat au conseil municipal, doit être préalable au choix des orientations et à la définition des moyens d'action.

Les éléments du diagnostic seront présentés dans le rapport de présentation. Les orientations générales retenues seront exprimées dans le PADD, après une rédaction attentive à leur caractère opposable ; des orientations ou prescriptions pourront être intégrées et détaillées au PADD, en fonction de l'état d'avancement des projets, et du niveau d'engagement souhaité par les élus. Le règlement précisera alors les règles de constructibilité, les emplacements réservés, et éventuellement le plan masse des constructions.

1

Le contenu du PADD

Le PADD comporte deux parties

Élaboré à partir d'un diagnostic et d'une analyse de l'état initial de l'environnement exposés dans le rapport de présentation, le PADD du PLU exprime les éléments du projet communal sur lesquels la commune souhaite s'engager. Il est l'une des pièces obligatoires du PLU ; son contenu est défini aux articles L.123-1 et R.123-3 du Code de l'urbanisme ; sa portée réglementaire est établie à l'article R.123-1. Il comporte deux parties :

- **une partie obligatoire** qui exprime les orientations générales d'urbanisme et d'aménagement qui concernent l'organisation générale du territoire communal ou de l'ensemble des communes concernées si le PLU est intercommunal. Cette partie peut être courte et synthétique ; le conseil municipal dispose d'une très grande liberté dans la détermination de cette politique, à condition toutefois de respecter d'une part des principes légaux qui s'imposent à tous et qui sont précisés par les articles L.110 et L.121-1 du Code de l'urbanisme, et d'autre part de prendre en compte les grandes orientations définies au niveau supra communal, en particulier dans le schéma de cohérence territoriale (SCOT) ;

- il peut, dans **une partie facultative**, préciser les orientations et prescriptions particulières concernant plus spécifiquement des espaces ou des quartiers, ou des actions publiques, soit thématiques, soit sectorisées (par quartiers, îlots, rues, immeubles, etc.). Cette partie peut être plus détaillée, plus technique ; elle est encadrée dans son contenu par les « items » énumérés à l'article R.123-3 du Code de l'urbanisme⁸.

Comment rédiger le document PADD à partir du projet de la commune ?

Le PADD n'a pas de structure imposée.

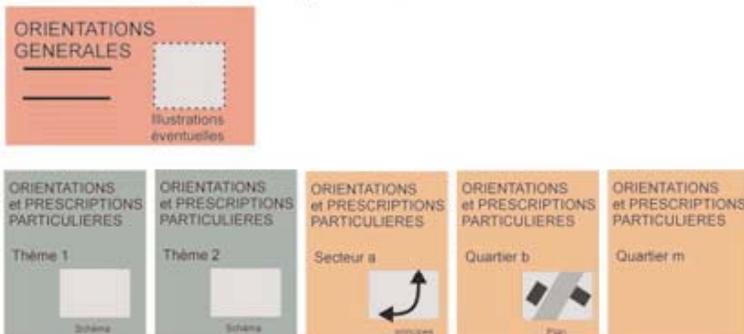
Il doit obligatoirement exposer les orientations générales en matière d'urbanisme et d'aménagement sur l'ensemble du territoire de la commune.

Il peut préciser des orientations ou des prescriptions plus localisées ou plus spécifiques en fonction de l'état d'avancement du ou des projets d'aménagement qui s'y rapportent.

Formellement, le PADD peut distinguer la partie obligatoire de la partie facultative au moyen de fiches qui présentent, d'une part, les orientations générales, d'autre part, de fiches thématiques ou sectorisées pour les orientations et prescriptions particulières. Cette présentation peut permettre de mieux prendre en compte les évolutions ou nouveaux projets.

⁸ Ce caractère facultatif a toutefois une exception à l'intérieur des ZAC, où la localisation des équipements et espaces publics est obligatoire (article L.123-3).

Une structure possible pour le PADD



1.1. LA PARTIE OBLIGATOIRE DU PADD

Nature et portée juridique des orientations d'urbanisme et d'aménagement dans la partie obligatoire

Le Code de l'urbanisme précise que « *le projet d'aménagement et de développement durable définit, dans le respect des objectifs et des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121 - 1, les orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues par la commune, notamment en vue de favoriser le renouvellement urbain et de préserver la qualité architecturale et l'environnement* »⁹.

Ces orientations générales d'urbanisme et d'aménagement concernant l'organisation générale du territoire communal, constituent la partie obligatoire du PADD. Elles peuvent être illustrées et explicitées au moyen de schémas.

Un contenu non imposé

La loi laisse les élus entièrement libres dans l'élaboration et l'énonciation de leur projet et ne définit pas de contenu minimal pour la partie obligatoire du PADD. Toutefois, les orientations générales figurant dans cette partie obligatoire doivent définir une politique d'ensemble apportant des réponses aux problèmes soulevés dans le diagnostic et mis en évidence par l'état initial de l'environnement. Le PADD, comme l'ensemble du PLU doit être compatible avec les principes de développement durable précisés par les articles L. 110 et L. 121 - 1 et les orientations définies par les documents de planification supracommunaux.

À cet effet, le diagnostic présenté dans le rapport de présentation portera au moins sur :

- les prévisions économiques et démographiques et les besoins répertoriés en matière :
 - de développement économique,
 - d'aménagement de l'espace,
 - d'environnement,
 - d'équilibre social de l'habitat,
 - de transport,
 - d'équipement et de services.

Ainsi, la commune sera amenée, dans la définition des orientations générales pour son aménagement et son développement, à examiner, en fonction de la spécificité du territoire communal, les différents champs dont pourra traiter son projet. Cette réflexion permettra de mettre en perspective :

- les composantes et les particularités tant géographiques que sociales et économiques de la commune, ainsi que ses potentialités culturelles ou patrimoniales ;
- les projets ou politiques sectoriels et territoriaux établis à une échelle supracommunale ;
- les choix stratégiques des élus.

... et permettra de définir des objectifs relevant notamment :

- en matière de développement économique et démographique :
 - du développement et de l'implantation des activités industrielles, commerciales et tertiaires,
 - du développement de l'économie liée au tourisme,

- de l'attractivité urbaine,
- de l'équilibre commercial centre/périphérie,
- du maintien de la diversité commerciale dans les centres bourg et les quartiers,
- de l'insertion de la commune dans un réseau d'échanges à différentes échelles de territoire,
- de l'impact du développement économique sur le développement urbain et les déplacements,
- des besoins en urbanisation pour accueillir les populations nouvelles,
- etc.
- en matière d'aménagement de l'espace :
 - de l'équilibre entre développement urbain maîtrisé et préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers,
 - de l'utilisation économe de l'espace,
 - de l'organisation de la diversité des fonctions urbaines dans les différents secteurs, quartiers ou îlots,
 - de la reconversion de friches, de la restructuration de quartiers, d'îlots ou d'immeubles,
 - du traitement des espaces publics,
 - de la prise en compte des usages,
 - de la préservation et la mise en valeur du patrimoine architectural et urbain,
 - etc.
- en matière d'environnement :
 - de la protection des espaces naturels, de la préservation et du développement des espaces agricoles,
 - de la gestion de l'eau (préservation de la qualité des eaux – captage, traitement –),
 - de la prévention des risques (industriels et naturels),
 - de l'utilisation des ressources dans une perspective de développement durable,
- du traitement des nuisances (nuisances sonores, pollution de l'air et des sols),
- de la gestion et du traitement des déchets (collecte, stockage, élimination),
- de la préservation des paysages,
- etc.
- en matière d'équilibre social de l'habitat :
 - de la mixité sociale dans l'habitat et de l'intégration des différents quartiers au fonctionnement urbain,
 - d'une offre diversifiée en matière de logement pour répondre aux besoins présents et futurs,
 - etc.
- en matière de transport :
 - de la maîtrise des besoins en déplacements et de la circulation automobile,
 - de la cohérence urbanisme/déplacements,
 - de la sécurité des déplacements,
 - etc.
- en matière d'équipements et de services :
 - du bon niveau d'équipement et de services dans les différents secteurs ou quartiers pour répondre aux besoins des populations en matière, notamment, d'éducation, de loisir, de santé, d'information, d'emploi, de sécurité,
 - etc.

Écarter ce qui ne relève pas du PLU

Des dispositions particulières qui, tout en relevant de l'urbanisme ou de l'aménagement, n'entrent pas dans le champ de compétence du PLU ne pourront pas figurer dans le PADD.

Par exemple, ne seront pas intégrées dans ce document, des indications de montages financiers pour la mise en œuvre de certaines opérations ou actions, la définition des modalités de concertation lors de la mise en œuvre des opérations d'aménagement, ou encore la politique foncière...

De même, ne pourront figurer, des actions qui ne relèvent pas de l'urbanisme, mais qui relèvent d'autres législations.

Par exemple, ne peut figurer dans le PADD, l'instauration d'une zone dans laquelle la circulation automobile est limitée à 30km/h, ou «zone 30»; en effet, cette limitation relève des pouvoirs de police du maire..

La portée juridique des orientations générales

Les orientations générales du PADD du PLU sont opposables «[...] à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées appartenant aux catégories déterminées par le plan»¹⁰.

Elles s'imposent, notamment à la commune elle-même, dans des termes de compatibilité, c'est-à-dire que les actions et opérations engagées ne doivent pas être contraires à ces orientations et doivent contribuer, même partiellement, à leur réalisation.

De par leur valeur réglementaire les orientations générales constituent un cadre de référence pour interpréter, s'il en est besoin, les autres documents du PLU, garantissant ainsi la cohérence de l'action municipale en matière de politiques urbaines.

Des exemples d'orientations générales

Les exemples proposés ci-après, sont issus de projets communaux ou intercommunaux compatibles avec les objectifs du développement durable. Nous avons repris ici les descriptifs des objectifs énoncés dans les projets de manière à montrer de quelle façon ils pourraient être transcrits dans le PADD.

Conformément à l'article R.123-1 et dans les conditions prévues par l'article L.123-5 du Code de l'urbanisme.

DÉVELOPPER LA VILLE et PRÉSERVER SON CENTRE ANCIEN

Une ville d'environ 30 000 habitants, possédant un territoire vaste de plus de 2 000 ha, dont environ 1/3 est constitué de terres agricoles situées à proximité d'un pôle d'activités important et attractif d'une agglomération.

Une forte pression foncière s'exerce sur ce territoire, du fait notamment des projets d'extension de la zone d'activités.

Les enjeux pour la commune: «développer la ville et accueillir des activités tout en respectant la qualité des paysages, les traditions rurales encore fortement implantées et la qualité de vie».

Le projet: à partir d'un diagnostic qui identifie des besoins et enjeux, la commune a mis en place un projet d'ensemble dans une logique de développement durable, ayant pour objectifs principaux:

- l'intégration environnementale et paysagère des entreprises et de leurs infrastructures;
- la préservation des terres agricoles périurbaines;
- le respect de l'environnement et la satisfaction des besoins culturels et sociaux des habitants.

La commune a ainsi choisi pour un projet de mise en valeur et de réhabilitation de son centre ancien en conciliant préservation et développement.

L'énoncé des principes de ce projet illustre ce que peuvent être les orientations générales de la partie obligatoire du PADD:

- conserver les espaces agricoles au Sud et à l'Est;
- préserver les quelques monuments patrimoniaux identifiés;
- réhabiliter une partie de l'habitat rural;

- prévoir un ensemble d'opérations de constructions modernes de taille modeste intégrées, pour remplacer les immeubles sans intérêt patrimonial ou utiliser les friches;
- implanter une série d'équipements (scolaires, sportifs, etc.);
- limiter les extensions urbaines, tout en prévoyant des capacités d'urbanisation future suffisantes pour satisfaire les besoins identifiés dans le diagnostic ;
- maintenir un parc boisé de 250ha (cohérent avec une ceinture verte existante au niveau intercommunal) ;
- intégrer dans un ensemble paysager des modes de transport différents:
 - des voies séparées pour les cycles (le long du canal),
 - un réseau de voies cyclables dans la ville,
 - des circuits alternatifs en périphérie pour limiter la circulation dans le centre ancien,
 - la création d'une zone d'activité respectueuse de l'environnement le long d'un nouveau boulevard urbain.

Exemple

2

Le Renouveau urbain et La densification des Quartiers autour des Principaux axes de transport (PLU intercommunal)

Une agglomération de plus de 25 communes accueillant plus de 700 000 habitants.

L'agglomération croît et son urbanisation s'étale de façon importante. Son urbanisation actuelle se structure en «doigts de gants» autour du centre historique.

On constate également un affaiblissement de la ville-centre, associée à une forte vacance et de fortes disparités sociales suivant les quartiers. Enfin, les réseaux de voirie très étendus s'avèrent donc extrêmement coûteux.

Les enjeux : réorienter en profondeur le processus de développement de l'agglomération.

Le projet : un des objectifs du projet global de l'agglomération est de proposer une organisation du développement urbain futur en privilégiant l'urbanisation dans les «doigts de gants» autour de «corridors majeurs de déplacement en transports collectifs» qui en constitueront l'ossature.

Le principe des corridors majeurs de déplacements en transports collectifs peut être posé dans un SCOT et le détail de leur réalisation défini dans un PDU. Le PLU précisera les dispositions foncières et d'aménagement permettant la réalisation des Transports en Commun en Site Propre (TCSP) et pourra instituer des zonages et imposer des règles appropriées.

Les objectifs d'ensemble de ce projet, peuvent constituer des orientations générales de la partie obligatoire du PADD :

- renforcer l'attractivité du centre ancien et des centres secondaires au travers d'extensions de l'urbanisation à l'intérieur des doigts de gants;

- permettre la création des équipements et des services reliés par des modes de déplacement doux, dans un rayon de 500m autour des arrêts des TC dans ces pôles urbains secondaires;
- maîtriser l'urbanisation en prévoyant, après avoir identifié les terrains disponibles dans les quartiers existants, un développement urbain permettant de satisfaire 80% des besoins futurs en logements dans le centre ancien et dans les centres secondaires biens desservis en TC et à conforter.

Le PADD Peut Comporter Des Orientations Générales en Matière De Transports

Un des aspects de la politique d'ensemble des élus définie dans la partie obligatoire du PADD concerne, la plupart du temps, les questions de transports. À cet égard, les orientations générales doivent être compatibles avec les orientations du PDU, s'il existe, et ne doivent pas entraîner des mesures qui relèveraient de décisions extérieures au PLU. Ces orientations générales peuvent, par exemple, concerner :

■ La limitation de la circulation automobile

Une commune souhaite maîtriser la circulation automobile en limitant le nombre de places de stationnement dans les centres, anciens et secondaires, biens desservis par les transports en commun.

À cet effet, dans la partie obligatoire du PADD, la collectivité pourra afficher, dans le cadre de sa politique d'ensemble, que :

- les places de stationnement seront limitées dans les opérations d'aménagement d'espaces publics de la commune ;
- des parkings relais seront mis en place à proximité des pôles d'échange intermodaux ;
- l'aménagement de sites propres pour les transports en commun et les vélos, la création de pôles intermodaux et de parkings relais permettront de diminuer la circulation en centre-ville.

Ces orientations générales pourront être précisées et mises en œuvre dans le cadre d'actions d'aménagement, par exemple :

- la partie facultative du PADD pourra prévoir :
 - des aménagements limitant la part d'espace public réservée au stationnement,
 - l'aménagement de «parkings de voisinage» ou «de proximité», permettant de limiter la circulation automobile

et le stationnement résidentiel à l'intérieur d'un quartier,

- des aménagements de voiries pour favoriser le ralentissement de la circulation ou améliorer la sécurité des déplacements ;

• le règlement et les documents graphiques du PLU pourront prévoir :

- la délimitation d'emplacements réservés pour la réalisation de parcs de stationnement ;

• ne pourront, en revanche, pas être portées au PLU :

- le caractère payant ou limité du stationnement. Par exemple, le PLU ne pourra imposer aux habitants du centre-ville d'acquitter un droit pour le stationnement de leurs véhicules sur la voie publique.

■ La valorisation des modes alternatifs à l'automobile

Les élus d'une commune pourront, par exemple, afficher dans le cadre de leur politique d'ensemble en matière d'urbanisme et d'aménagement figurant dans la partie obligatoire du PADD :

1. Leur projet de mise en place d'un réseau de TCSP cohérent sur l'ensemble du territoire communal.

Cette orientation générale pourra être complétée, par :

- dans la partie facultative du PADD :
 - le tracé de réseaux cohérents de TCSP et d'aménagements cyclables,

- le détail du traitement des rues et des espaces publics concernés par le tracé,
- des opérations de restructuration d'îlots le long du tracé;
- **dans le règlement et les documents graphiques :**
 - des emplacements réservés nécessaires à la mise en œuvre des réseaux,
 - des règles d'alignement du bâti le long des voies et emprises publiques de manière à favoriser la constitution d'un front bâti le long des voies de bus en site propre,
 - un COS différencié dans les secteurs jouxtant la voie, pour faciliter, par exemple, l'installation de commerces, de services ou d'activités, en rez-de-chaussée, et contribuer ainsi à favoriser l'animation urbaine;
- **en dehors du PLU :**
 - la mise en place d'une bonne coordination intermodale, train/bus régionaux/bus locaux,
 - la mise en place d'un système de tarification unifiée,
 - la mise en place d'une information sur les réseaux de TC en plusieurs langues pour inciter les touristes à mieux les utiliser.

2. Leur volonté de favoriser, dans le cadre de leur politique d'ensemble, les déplacements piétons en limitant à moins de 700m les distances entre les principaux pôles attractifs (commerces, équipements scolaires, arrêts de TC, etc.) dans les quartiers existants et d'urbanisation future.

Cette orientation générale pourra être déclinée et mise en œuvre en précisant :

- **dans la partie facultative du PADD, des orientations, des prescriptions ou des opérations d'aménagement concernant :**
 - la création de garages collectifs aux abords du quartier,
 - la création de cheminements piétons et cycles dans le quartier ;

- **dans le règlement et les documents graphiques :**

- la mise en place des emplacements réservés correspondants,
- les règles de traitement des clôtures, limitant, par exemple, leur hauteur le long des cheminements piétons ;

- **en dehors du PLU :**

- l'organisation d'une concession des parkings à des entreprises pendant la journée, de manière à limiter le nombre total de places de stationnement,
- la création de nouveaux accès aux écoles, avec les effectifs de surveillance correspondant (aux heures d'accès).

Le PADD Peut Comporter Des Orientations Générales en Matière D'Habitat

Un des aspects de la politique d'ensemble de la collectivité en matière d'urbanisme et d'aménagement figurant dans la partie obligatoire du PADD peut concerner l'habitat. À cet égard, les orientations générales du PADD doivent être compatibles avec celles du PLH, s'il existe, et ne doivent pas contraindre des mesures qui relèveraient de décisions extérieures au PLU.

Une commune, dont une large partie du territoire est située en zone inondable, identifie un déséquilibre entre ses différents secteurs d'habitat, entre le nord peu dense, essentiellement consacré à de l'activité, et le sud constitué d'un tissu pavillonnaire.

La commune peut afficher, par exemple, dans le cadre de sa politique d'ensemble, **dans la partie obligatoire de son PADD son projet de rééquilibrer l'habitat entre le Nord et de Sud de la commune et la prise en compte de la contrainte «risque d'inondation» dans ses programmes de logements.**

À cet effet, il s'agira :

- d'organiser la densification du quartier situé autour de la Gare (au Nord) ;
- de créer des logements sociaux dans les quartiers au Sud et inciter à l'installation de commerces en RDC des immeubles ;
- de structurer l'urbanisation nouvelle d'un secteur situé au Sud-Est, autour d'une placette et d'une halle ;
- d'interdire toute construction le long du fleuve, pour les parties les plus exposées, et d'aménager dans ces zones des parcs urbains ;
- de créer une ligne de transport en commun en site propre (TCSP) reliant le quartier de la gare, aux quartiers situés au Sud-Est.

La commune pourra accompagner ces dispositions :

- **dans la partie facultative du PADD :**
 - de précisions (orientations ou prescriptions) concernant certaines opérations d'aménagement (le projet d'aménagement de la placette par exemple) ;
- **dans le règlement et les documents graphiques :**
 - de zonages particuliers, accompagnés de règles de COS incitatives pour le commerce,
 - des emplacements réservés correspondants aux espaces publics prévus dans les différentes opérations.

Elle pourra par ailleurs, dans le cadre des opérations qu'elle engage, favoriser le renouvellement urbain dans le centre ancien, en prévoyant par exemple la démolition, la réhabilitation ou la construction de bâtiments dans le centre ancien de manière à assurer la salubrité de certains îlots et la continuité du front bâti le long des voies et favoriser les modes de déplacements doux.

Le PADD Peut Comporter Des Orientations Générales en Matière D'environnement

Une commune souhaite conforter son image de ville verte, due principalement à sa ceinture boisée et veut renforcer cette structure végétale tout en continuant à accueillir des activités.

Dans le cadre de sa politique d'ensemble, la commune pourra afficher, **dans la partie obligatoire de son PADD, les orientations générales suivantes :**

1. Préserver la ceinture verte située à l'Est du bourg avec la transformation des friches industrielles en parc urbain :

- dépollution des sols;
- remise en valeur et en eaux des anciens canaux actuellement comblés;
- préservation et requalification des anciens entrepôts du port fluvial en centre de loisirs et de tourisme en veillant à ce que les nuisances sonores générées par ces activités n'aient pas d'impact sur les quartiers d'habitation voisins.

2. Aménager un pôle d'activités respectueux de l'environnement dans la partie Sud de la ceinture verte, en veillant au traitement des eaux pluviales en surface grâce à :

- un systèmes de bassins tampons végétalisés;
- un réseau de fossés drainant;

et en accompagnant le traitement des voies, au moyen d'alignements d'arbres afin de préserver l'image végétale de l'entrée de ville.

Des précautions de rédaction

Être attentif à la formulation des orientations

Les orientations générales affichées dans la partie obligatoire du PADD doivent être rédigées :

- en pesant les conséquences de la formulation retenue, en termes d'opposabilité ;
- en anticipant sur l'interprétation qui pourra en être faite, notamment, à l'occasion de la délivrance des permis de construire ou de lotir.

Expliciter certaines orientations générales pour éviter les contre-sens ou les erreurs d'interprétation

Il est important que les choix en matière d'orientations figurant dans le PADD soient clairement expliqués dans le rapport de présentation de sorte que les lecteurs du PLU puissent s'y référer facilement. En revanche, il faut éviter de mélanger dans le texte même du PADD ce qui relève de l'explication et ce qui relève de la prescription ; une telle confusion serait source de risques juridiques sérieux, compte tenu de la portée normative du PADD.

Par exemple

Une commune, pour mettre en œuvre son projet de développement des activités culturelles, peut, notamment, prévoir des subventions aux associations et envisager de construire un théâtre. Si le projet de théâtre peut bien figurer dans le PLU, les subventions aux associations ne relèvent pas de sa compétence ; ce projet ne peut figurer tel quel, en orientation au PADD.

Toutefois, cette commune peut exprimer dans son PLU ce qui, de sa politique ou de son projet culturels, relève du champ de l'urbanisme et de l'aménagement. Elle peut, à ce titre, faire figurer dans la partie obligatoire du PADD l'orientation suivante :

«[...] mise en place d'un réseau d'équipements culturels structurants afin de développer et renforcer les activités culturelles dans la commune [...]»

... et éventuellement, prévoir l'implantation d'un théâtre en centre-ville. Pour asseoir ce projet réglementairement, la commune prévoira un emplacement réservé ainsi que des prescriptions concernant l'architecture de l'équipement..

Spatialiser certaines orientations

Porter des indications spatiales relativement générales (centre-bourg, centre-ville, sud-est...) pour préciser les orientations permettra d'éviter de mauvaises interprétations.

Par exemple

Une commune formule, pour exprimer l'un des aspects de sa politique d'ensemble, l'une des principales orientations générales de son projet urbain comme suit :

«Favoriser la diminution de la circulation automobile».

Sans autre précision et sous cette formulation, cette orientation générale est opposable et applicable à la totalité du territoire communal.

Or, toute implantation d'entreprise génératrice de flux automobiles importants (ex: l'implantation d'une usine dans une zone d'activité périurbaine, en l'absence de TC...) pourrait être considérée comme incompatible avec cette orientation. Ainsi, rendre cette orientation opposable sous cette formulation peut s'avérer très contraignant pour le développement futur de la commune, aller bien au-delà des intentions des auteurs du PLU, voire de ce que le PLU peut légalement imposer.

Accompagner les orientations générales de précisions et de représentations graphiques

Il est possible de formuler les orientations générales de manière uniquement écrite.

Précision n° 1

Pour un objectif général du type: «**réduire la circulation automobile sur tout le territoire**», le PADD doit énoncer l'orientation concrète permettant de contribuer à la réalisation de cet objectif, par exemple en écrivant :

«**le traitement des espaces publics de la ville sera réalisé dans un sens de limitation du nombre de places de stationnement et du respect de celles-ci**».

Ceci pourra induire par exemple des aménagements avec bordures très hautes (voir Paris *intra-muros*), ou des systèmes de potelets ou de haies basses, pour prévenir du stationnement

sur trottoir ou accotements. La description de ces dispositifs pourra se faire dans la partie facultative du PADD (descriptions d'orientations ou opérations particulières).

On pourra aussi **compléter les orientations générales du PADD**, en les précisant, notamment **à l'aide de schémas**.

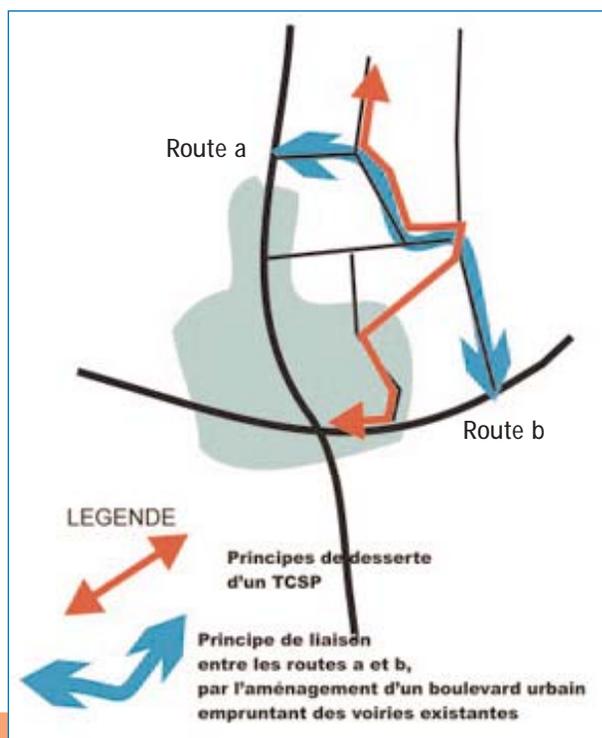
Pour une orientation du type «**diminuer la circulation automobile dans le centre-ville**», un complément pourrait être fait au travers des dispositions suivantes :

Précision n° 2

«**Aménagement d'un circuit prioritaire hors centre, à l'est du centre bourg, empruntant des voies existantes aménagées en boulevard urbain**»

Les raisons du choix de l'est du bourg, pour aménager ce circuit, seront exposées dans le **Rapport de Présentation**, au regard des conclusions du diagnostic et du choix politique des élus :

- un schéma de principe pourra accompagner cette orientation. Il pourra symboliquement représenter au moyen d'une double flèche, exprimée en pointillés ou non, le principe d'utilisation des voies existantes pour réaliser ce circuit ;
- le schéma pourra faire figurer le principe d'un tracé de site propre aménagé sur une partie de ce circuit pour équilibrer les modes de transport.



Le principe défini par ce schéma s'imposera, dans une relation de compatibilité, à l'autorité publique qui aménagera le circuit prioritaire.

Aussi, il est conseillé d'être prudent dans l'expression du tracé pour ce type d'orientation générale, qui peut être amené à évoluer.

Il est ainsi indispensable de préciser clairement, dans la légende de ces schémas d'orientations générales, la portée exacte que les auteurs du PLU entendent leur donner.

Précision n° 3

«La requalification des places publiques du Nord de la ville en espaces à dominante végétale, avec une diminution du nombre de places de stationnement»

Un schéma de situation des places pourra par exemple être adjoint à cette orientation générale. Si la commune a un projet plus avancé pour une des places, il pourra être effectué une «loupe» ou un «zoom» sur cette place dans la partie facultative du PADD. Dans cette «loupe» figureront les différentes mesures (orientations ou prescriptions particulières) à respecter dans la composition de l'aménagement de la place.

En conclusion: si les orientations peuvent rester très générales, il existe un intérêt certain, pour une lecture claire et compréhensible du document, à les spatialiser et à les préciser, de manière à ne pas produire de contre-sens et à afficher des projets fondamentaux pour le devenir de la commune.

1.2. LA PARTIE FACULTATIVE DU PADD

Nature et portée juridique de la partie facultative

La partie facultative du PADD peut présenter les orientations et les prescriptions concernant des espaces ou quartiers, ou des actions publiques, etc.

Leur niveau de définition et de précision dépend de la volonté d'engagement de la commune et de l'état d'avancement des projets, actions ou opérations d'aménagement envisagés.

Un contenu encadré

Cette partie du PADD est l'expression territorialisée des politiques publiques urbaines de la commune. Elle doit être complétée par des dispositions réglementaires appropriées portées au règlement du PLU. Le Code de l'urbanisme définit avec précision, à l'article R.123-3, ce que peut comporter cette partie du PADD :

1. Les mesures de nature à préserver les centres - villes et les centres de quartiers, les développer ou en créer de nouveaux.
2. Les actions et opérations relatives à la restructuration ou à la réhabilitation d'îlots, de quartiers ou de secteurs, les interventions destinées à lutter contre l'insalubrité et à restructurer, restaurer ou réhabiliter des îlots ou des immeubles.
3. Les caractéristiques et le traitement des rues, sentiers piétonniers et pistes cyclables et des espaces et ouvrages publics à conserver , à modifier ou à créer.
4. Les actions et opérations d'aménagement de nature à assurer la sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers.
5. Les conditions d'aménagement des entrées de ville en application de l'article L.111 - 1 - 4.
6. Les mesures de nature à assurer la préservation des paysages.

Cette liste d'items est exhaustive. La partie facultative du PADD ne pourra porter sur d'autres sujets que ceux énumérés ci-dessus. D'autre part, la partie facultative du PADD doit être en cohérence avec les orientations générales énoncées dans la partie obligatoire et doit être compatibles avec ces dernières. Faute de quoi, le document serait entaché d'incohérence interne et, par suite, illégal.

La portée juridique de la partie facultative du PADD

De même que les orientations générales relatives à l'organisation générale de la commune, les orientations et les prescriptions particulières de la partie facultative sont opposables « [...] à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan¹¹ ».

Lorsque le PADD se limite à définir des orientations, celles-ci s'imposent aux travaux, actions et opérations dans une relation de compatibilité; c'est-à-dire que ces dernières ne doivent pas aller dans le sens contraire des orientations définies mais doivent contribuer à leur façon à les réaliser. Lorsque le PADD énonce des prescriptions plus précises, celles-ci s'imposent alors aux travaux, dans une relation de stricte conformité.

Des exemples d'orientations et prescriptions particulières

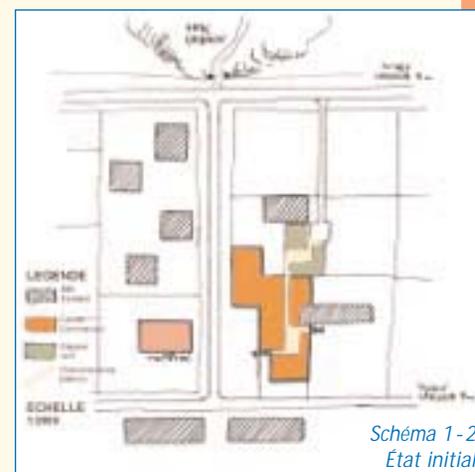
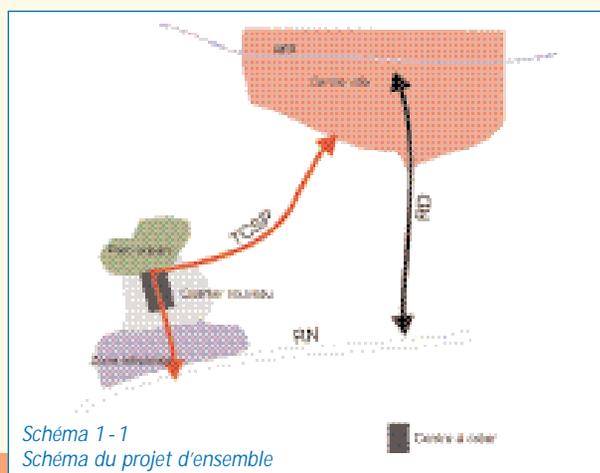
Les exemples suivants illustrent un ou plusieurs items énoncés à l'article R.123-3. Sans constituer des modèles, ils présentent une approche permettant d'exprimer dans le PADD et les autres documents du PLU, les orientations et prescriptions opposables traduisant les projets des élus.

Conformément à l'article R.123-1 et dans les conditions prévues par l'article L.123-5 du Code de l'urbanisme.

PROJET DE RESTRUCTURATION D'UN QUARTIER AUTOUR D'UNE NOUVELLE CENTRALITÉ

Une commune fortement morcelée comprend, dans le prolongement d'une zone d'activités située le long d'une route nationale, un quartier d'habitat social datant de la fin des années soixante, excentré et mal desservi par les transports en commun.

La commune souhaite relier ce quartier à son centre ancien et ainsi l'intégrer au fonctionnement urbain (schéma 1-1). À cet effet, elle projette de réaliser un Transport en Commun en Site Propre (TCSP), et de profiter de cette opération pour créer, dans ce quartier, un nouveau pôle urbain autour d'un centre commercial existant (schéma 1-2). Ce projet d'aménagement peut être décliné suivant les **items 1** (les mesures de nature à préserver les centres-villes et les centres de quartiers, les développer ou en créer de nouveaux), **2** (restructuration des ilots) et **3** (traitement des voiries et espaces publics) énoncés à l'article R.123-3 du Code de l'urbanisme.



La commune peut afficher les principes qui fondent son projet dans son PLU, dans la partie obligatoire du PADD.

Parmi ses orientations générales en matière d'urbanisme et d'aménagement, elle peut afficher, en les accompagnant du schéma 1-1, la création du TCSP reliant la ville-centre, le nouveau quartier et la zone d'activités ainsi que la création du nouveau pôle autour du centre commercial existant, en liaison avec le TCSP et le parc urbain voisin.

La commune, ayant précisé son projet de restructuration, présente une esquisse d'aménagement de la nouvelle centralité autour du centre commercial (schéma 1-3).

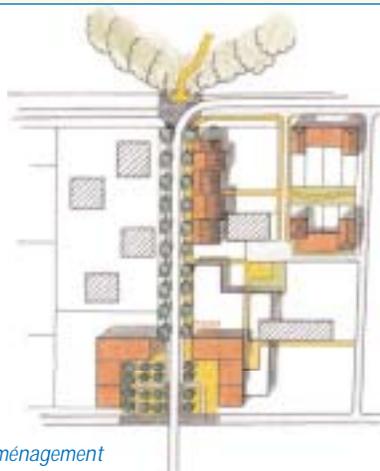


Schéma 1-3
Esquisse d'aménagement

Plusieurs possibilités s'offrent alors à la commune pour traduire ce projet dans son PLU.

1^{er} cas de figure: la commune ne souhaite s'engager que sur les grandes orientations du projet de restructuration du centre, dans l'attente d'une définition plus précise de l'aménagement

Dans la partie facultative du PADD, la commune pourra faire figurer le schéma 1-4, qui traduit les orientations principales retenues pour l'aménagement du cœur de quartier.

LEGENDE

- A** Création d'une place rectangulaire bordée en partie d'un bâti à l'alignement pouvant accueillir des commerces
- B** Création d'une place marquant l'entrée du parc Urbain et du nouveau Centre
- Permettre la liaison entre les places A et B par plusieurs modes de déplacement
- Boulevard à restructurer
- Quartier à restructurer en habitat de moyenne hauteur, permettant des cheminements piétons Est/Ouest et des liaisons véhicules Nord Sud

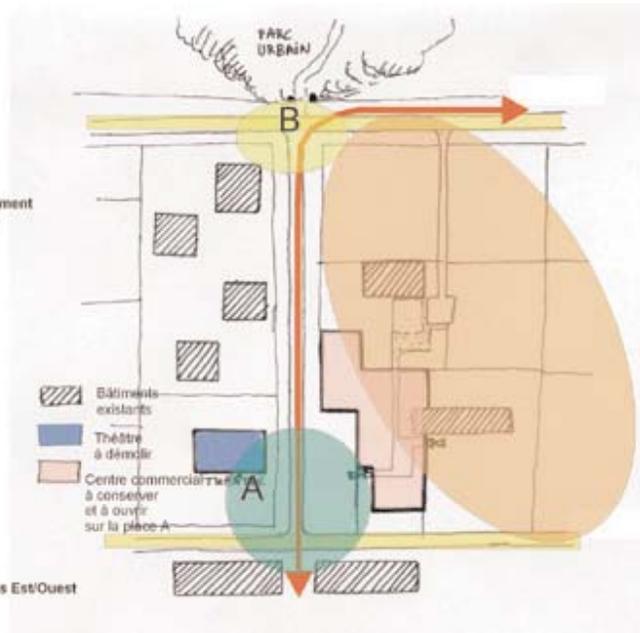


Schéma 1-4
Schéma des orientations particulières à l'aménagement du nouveau centre de quartier

Elle pourra compléter ces orientations concernant la création d'un nouveau centre, et y ajouter des prescriptions particulières qui lui sembleraient essentielles ; par exemple :

- permettre la liaison entre le centre - ville, et le nouveau centre de quartier, par un boulevard urbain comportant un site propre de transports en commun, ainsi que des aménagements cyclables sécurisés. Des aménagements visant à ralentir les véhicules à l'approche des accès seront mis en place sur les voiries créées ;
- la place A offrira des places de stationnement à proximité du centre commercial. Des accès piétons seront prévus depuis la place vers le centre commercial et le quartier à restructurer ;
- les boulevards à restructurer seront bordés d'alignements d'arbres...

Dans le règlement et ses documents graphiques, la commune devra :

- disposer les emplacements réservés nécessaires ;
- préciser les alignements des immeubles, par rapport à l'espace public, aux emplacements réservés, ou sur un plan masse côté.

Elle pourra en outre, si elle le souhaite :

- créer un zonage correspondant au quartier à restructurer ;
- définir les destinations des immeubles qui non autorisées, sur l'ensemble du quartier dont la restructuration est envisagée.

2° cas de figure: la commune souhaite s'engager sur un projet d'aménagement des espaces publics plus précis, tout en conservant une marge de manœuvre pour la réalisation du projet

Dans la partie facultative du PADD, elle pourra faire figurer le schéma 1-5 et précisera les caractéristiques des voiries ou espaces publics envisagés (par exemple, en indiquant des principes de sécurisation de certains secteurs, ou des principes d'alignements d'arbres). Elle peut préciser ces traitements au moyen de coupes transversales sur les voiries.

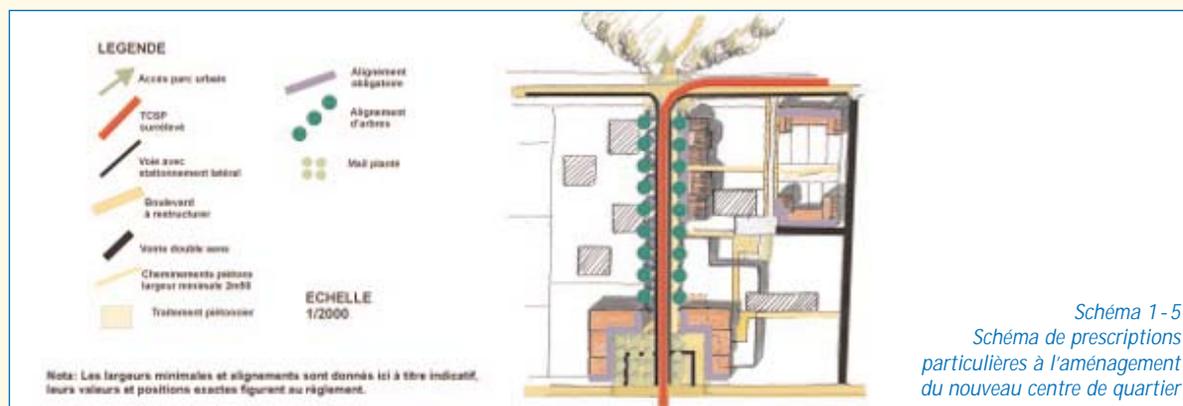


Schéma 1-5
Schéma de prescriptions particulières à l'aménagement du nouveau centre de quartier

Pour éviter toute ambiguïté, elle devra préciser clairement le caractère de ce schéma. Elle pourra également l'accompagner des orientations et prescriptions particulières suivantes :

- mettre en place un tracé de Transport en commun en site propre (TCSP) suivant les indications du schéma 1 -5 ;
- restructurer la rue principale en positionnant les couloirs de TCSP au centre de la voie, en prévoyant, de part et d'autre, des cheminements piétons et des pistes cyclables sécurisés¹² ;
- assurer des liaisons piétonnes entre la voie principale (reliant les places A et B) et le quartier situé à l'Est ;
- créer un maillage de nouvelles voiries ;
- créer un nouvel îlot « I » bordé de maisons de ville implantées suivant l'alignement indiqué ;
- créer une placette « B » avec traitement piétonnier et accès au parc urbain ;
- démolir le théâtre existant ;
- créer une placette centrale « A » bordée d'immeubles à l'alignement pour accueillir des commerces, des activités et des services. La placette formera un rectangle, et disposera de voies réservées à la desserte des pieds d'immeubles et au stationnement de proximité.

Nota : si la commune n'est pas propriétaire des terrains sur lesquels elle prescrit une voirie ou un espace public, elle devra prévoir des emplacements réservés ou des servitudes équivalentes, faute de quoi elle ne pourrait pas refuser un permis de construire, même contradictoire à ces projets.

En effet, une simple localisation dans le PADD (comme, auparavant une simple localisation dans les documents graphiques des POS) ne permet pas de rendre opposable aux tiers l'emplacement de l'équipement envisagé.

Dans le règlement et les documents graphiques, la commune peut préciser :

- le cas échéant, les destinations des immeubles qui ne sont pas autorisées, en instaurant, par exemple, un zonage spécifique. Dans les secteurs où, pour animer la rue, des commerces en rez-de-chaussée sont souhaités, elle peut prévoir ces implantations au moyen d'un COS différentiel ;
- si elle souhaite réserver des terrains à certains types de logements, la commune doit délimiter des emplacements réservés, en indiquant la nature des logements (logements sociaux, intermédiaires, etc.) et, si elle le souhaite, le programme prévu ;
- les règles d'alignements sur les voies et emprises publiques.

3° cas de figure: la commune souhaite s'engager sur un projet encore plus précis en matière d'espaces publics, et de réalisation des bâtiments

Un schéma encore plus précis pourrait être mis sous forme de plan masse au règlement, si la commune souhaite renforcer encore les règles sur certains secteurs. Ceci se rapproche de ce qui pouvait être fait dans le cadre des PAZ (Plans d'aménagement de zone des ZAC).

Nota : il convient de souligner les risques d'un excès de précisions, qui pourrait conduire à bloquer toute adaptation, même mineure, du projet, lors de sa réalisation, obligeant à des modifications ou des révisions multiples du PLU.

12 On remarquera que cette orientation relève principalement de l'item 3 (traitement des rues et des espaces publics...) de l'article R.123-3 du CU. De plus, cela correspond aux exigences de l'article L.228-2 du Code de l'environnement: « à l'occasion des réalisations ou des rénovations des voies urbaines, à l'exception des autoroutes et voies rapides, doivent être mis au point des itinéraires cyclables pourvus d'aménagements sous forme de pistes, marquages au sol ou couloirs indépendants, en fonction des besoins et contraintes de la circulation. L'aménagement de ces itinéraires cyclables doit tenir compte des orientations du plan de déplacements urbains lorsqu'il existe ».

PROJET DE RESTRUCTURATION D'UN ÎLOT EN COEUR D'AGGLOMÉRATION

Le centre ancien d'une commune comporte, dans un certain nombre de ses îlots, des bâtiments vétustes et dégradés qui doivent à terme être démolis. D'autre part, ce centre a besoin d'être irrigué d'un réseau de cheminements piétonniers permettant de relier ses pôles les plus attractifs (monuments, commerces, équipements). La commune souhaite progressivement mettre en œuvre des programmes de logements neufs et établir une continuité du cheminement piéton.

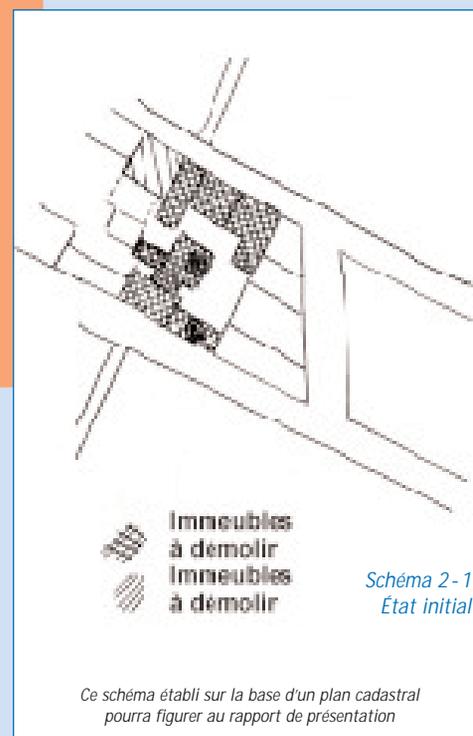
La commune identifie un îlot qui concentre les problèmes ; elle élabore un projet de restructuration le concernant. Cette opération relève des **items 2** (actions et opérations relatives à la restructuration ou à la réhabilitation d'îlots, de quartiers ou de secteurs ; interventions destinées à lutter contre l'insalubrité et à restructurer, restaurer ou réhabiliter des îlots ou des immeubles) et **3** (traitement des sentiers piétonniers, des espaces publics) définis à l'article R.123-3 du Code de l'urbanisme.

Différents cas de figure se présentent.

1^{er} cas : les élus ont effectué une analyse sur l'îlot, mais n'ont encore élaboré un projet de restructuration ; ils envisagent néanmoins la démolition de certains immeubles

Un diagnostic ayant permis une analyse des bâtiments, figurera au rapport de présentation ; il permettra d'étayer l'élaboration d'un projet de restructuration de l'îlot.

En attendant de définir un projet, les élus ont la possibilité de geler pour une durée de 5 ans les terrains de l'îlot, par l'instauration d'une servitude qui leur permet d'interdire toute construction au dessus d'un seuil fixé dans le règlement (art. L.123-2-a du CU).



Le rapport de présentation justifiera cette mesure.

Enfin, les propriétaires des terrains pourront mettre la municipalité en demeure d'acquérir leurs biens.

Si les élus n'ont pas d'autre projet que le curetage de l'îlot, ils ne pourront pas faire figurer au PADD le schéma indiquant les immeubles à démolir (schéma 2-1), sauf si la municipalité est propriétaire des terrains. Les élus ne peuvent imposer la démolition des immeubles

que si elle est envisagée dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique (pour la création d'un accès destiné à désenclaver le cœur de l'îlot, d'un équipement public ou de logements, par exemple) ou pour des raisons de salubrité ou de péril (résorption de l'habitat insalubre).

Ces opérations relevant de procédures extérieures au PLU, elles ne peuvent figurer dans le PADD, sauf si la démolition est nécessitée par la création d'un accès nouveau au cœur d'îlot ou d'un équipement, et que ceux-ci font l'objet, dans le règlement, d'un emplacement réservé. Rien n'interdit par contre à la commune d'indiquer son intention de recourir à ces procédures, dans le rapport de présentation.

La commune peut délimiter des terrains sur lesquels elle conditionne l'obtention d'un permis de construire à la démolition (art L.123-1-10 du CU).

Cette disposition doit être motivée, pour raison de curetage, d'accès au cœur d'îlot ou de vétusté des immeubles, par exemple.

La commune peut faire apparaître, dans les documents graphiques du règlement, les immeubles ou éléments d'immeubles, notamment de façades à protéger ou à mettre en valeur en raison de leur intérêt patrimonial et dont la démolition est soumise à autorisation.

La commune peut, pour des motifs d'urbanisme ou d'architecture, délimiter des secteurs de reconstruction (art. R.123-11-e du CU) dans lesquels seuls la reconstruction sur place ou le réaménagement de bâtiments existants, à densité égale, sont autorisés.

2° cas de figure: les élus ont un projet de restructuration de l'îlot (schéma 2-2) qui consiste à démolir certains immeubles et à réaliser un programme de logements sociaux, construits autour d'un espace public ouvert sur la rue, ainsi qu'un cheminement traversant. Les conditions de mise en œuvre de ce projet varient suivant deux situations

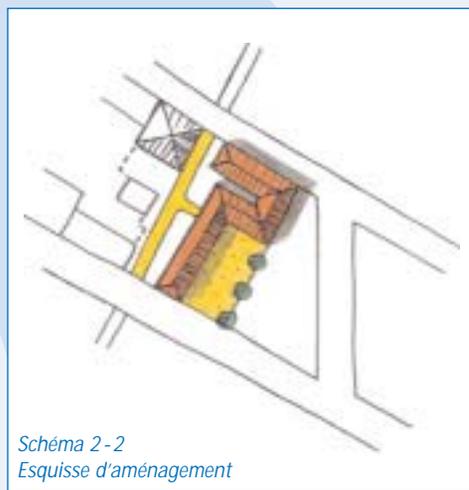


Schéma 2-2
Esquisse d'aménagement

Situation A: la commune est propriétaire des terrains

Si la commune souhaite s'engager sur la réalisation des espaces libres et du cheminement piétonnier, sans pour autant définir précisément la forme du bâti, le schéma 2-3 pourra figurer dans la partie facultative du PADD.

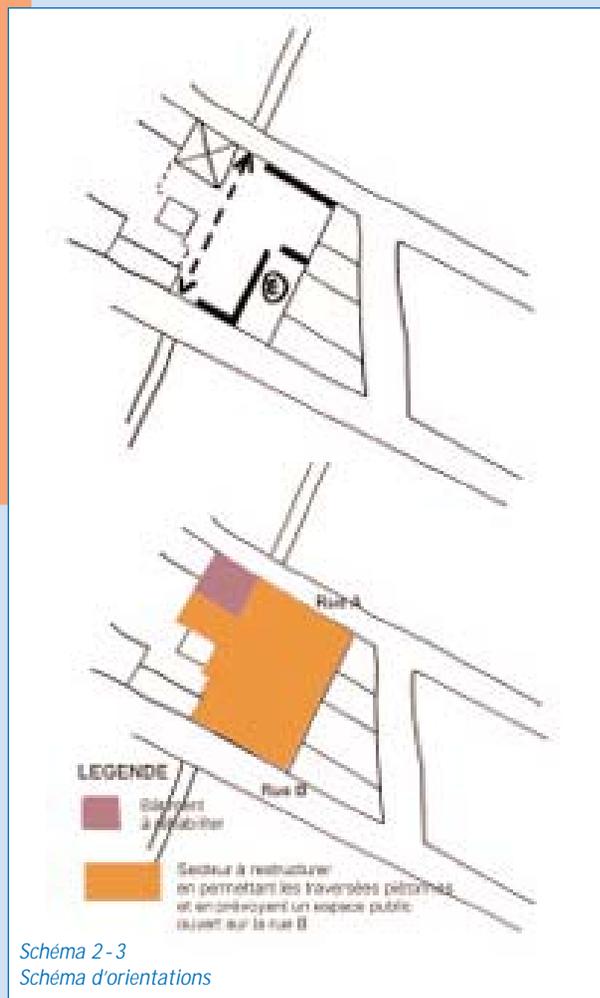


Schéma 2-3
Schéma d'orientations

Elle accompagnera ce schéma de la description des orientations concernant les espaces publics et cheminements piétons (elle pourra par exemple permettre un accès au bâtiment à réhabiliter devenu équipement public...). Ce schéma sera alors opposable aux futurs projets¹³.

¹³ Ces éléments relèvent en fait de l'item 3 de l'art. R.123-3 du CU.

Situation B: la commune n'est pas propriétaire

Elle peut faire figurer, dans la partie facultative du PADD, les mêmes éléments que dans la situation A.

Elle peut faire figurer, dans le règlement et les documents graphiques, des éléments précisant la localisation des accès (article 3 du règlement) ou interdisant (pour des motifs d'urbanisme ou de sécurité) les accès directs; elle peut également préciser les règles d'implantations du bâti (articles 6, 7 et 8 du règlement), de hauteurs et d'aspects (article 11 du règlement).

Elle peut prévoir, dans le règlement, un emplacement réservé sur le secteur, pour la réalisation d'un programme de logements, pour répondre à un enjeu de mixité sociale dans son centre ancien.

Elle peut instaurer une servitude, en application de l'article L.123-2-c), sur les terrains potentiellement concernés par la réalisation d'équipements (voies publiques, ouvrages publics, espaces verts, etc.).

Sur ces terrains, elle doit énoncer ce qu'elle souhaite comme caractéristiques pour les équipements prévus.

Elle peut refuser d'accorder des permis de construire tant qu'elle n'a pas précisé son projet. Une fois le projet défini, elle pourra accorder des

permis sur les parties de terrains qui ne sont pas concernées par le projet, sans avoir à modifier son plan local d'urbanisme, ce qu'elle devrait faire s'il s'agissait d'un emplacement réservé. Les propriétaires des terrains peuvent mettre la commune en demeure d'acquérir leurs biens.

Si la commune ne souhaite pas acquérir les terrains, elle ne pourra pas imposer la création d'espaces publics sur domaine privé. Elle peut néanmoins faire figurer au règlement et/ou dans les documents graphiques, des règles allant dans le sens de ce qu'elle souhaite concernant l'évolution de l'îlot; elle peut définir, par exemple:

- des règles d'implantation et de recul des constructions les unes par rapport aux autres (pour des raisons de salubrité ou de sécurité);
- des règles d'accès.

3^e cas de figure: les élus souhaitent s'engager sur un projet précis pour le réaménagement de l'îlot

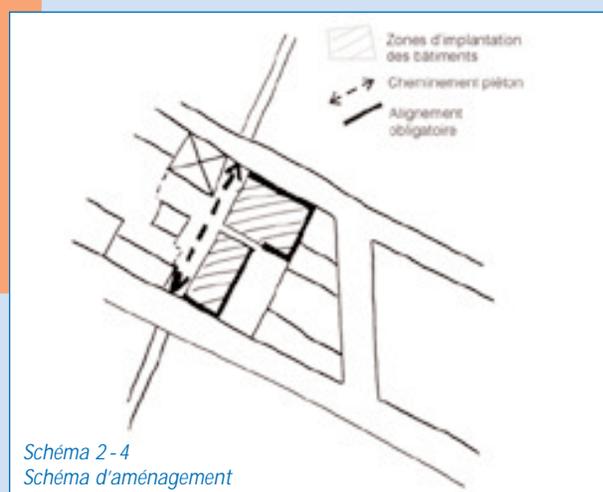


Schéma 2 - 4
Schéma d'aménagement

La commune pourra faire figurer, dans la partie facultative du PADD, le schéma 2-4, indiquant le dimensionnement prévu pour accueillir les espaces publics, et le cheminement piéton traversant, ainsi que les alignements obligatoires.

Ce schéma peut être complété par des précisions supplémentaires (de l'ordre de l'orientation ou de la prescription) concernant les caractéristiques des espaces publics.

Pour des raisons de sécurité juridique, il sera intéressant d'accompagner le schéma d'une annotation concernant l'exactitude des positionnements et des dimensions portées sur celui-ci.

On pourra renvoyer au règlement pour les positionnements exacts des emplacements réservés.

Nota: de manière à ne pas compromettre la réalisation, il convient, dans la rédaction des règles et dans les représentations graphiques, de prendre en compte le fait que le projet peut être amené à évoluer.

Tout au long de sa phase de maturation; le schéma 2-4 permet la réalisation de nombreux projets différents, tout en garantissant le respect des orientations les plus fondamentales (voir exemples schéma 2-5).

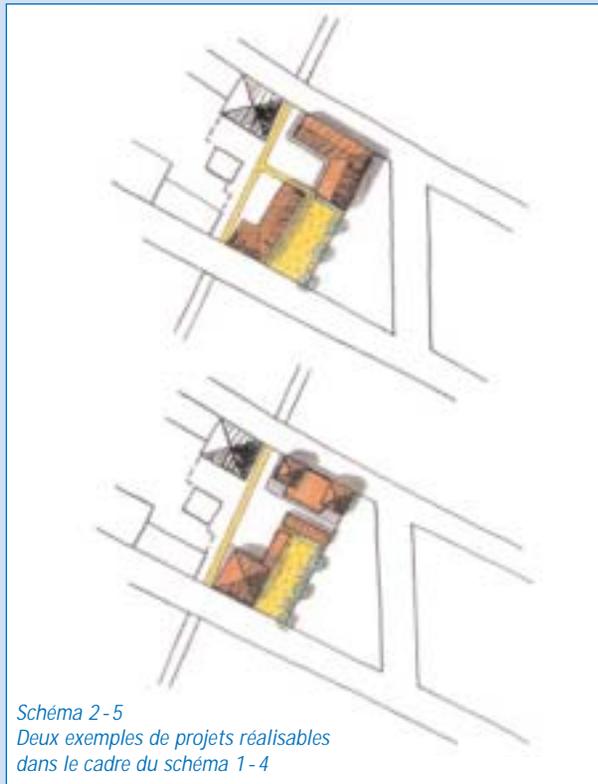


Schéma 2-5
Deux exemples de projets réalisables
dans le cadre du schéma 1-4

Les conditions de mise en œuvre du projet varient suivant deux situations :

Situation A : la commune est propriétaire des terrains

Elle pourra se contenter des éléments ci-dessus qui l'engagent concernant la réalisation de certains éléments fondamentaux du projet (cheminement, espace public, etc.). Elle n'aura aucun intérêt alors à faire figurer des cotes exactes sur le schéma porté au PADD.

Situation B : la commune n'est pas propriétaire des terrains

Elle peut utiliser les outils précédemment cités pour acquérir ceux-ci (par exemple : détermination d'un emplacement réservé sur l'ensemble des terrains pour la réalisation d'un programme de logements, création d'une servitude sur des terrains ciblés).

Le projet étant suffisamment précisé en terme de dimensionnement, elle peut prévoir des emplacements réservés pour la réalisation des cheminements, des espaces et des bâtiments publics. Elle peut également faire figurer :

- dans la partie facultative du PADD, des coupes dimensionnées ou non sur voiries/cheminements piétons ;
- dans le règlement et les documents graphiques, des règles de hauteur, d'implantations, des indications sur l'aspect des bâtiments, des indications de gabarit, de sens du faitage.

Exemple

3

PROJET D'AMÉNAGEMENT D'UNE PLACE ET DE SES ABORDS

Une commune née du regroupement de deux villages voisins est confrontée au problème de la coupure qui sépare ses deux centres. Un carrefour (schéma 3-1), jugé dangereux, à la limite des deux villages, accentue cet effet de coupure. La commune souhaite sécuriser le carrefour, en aménageant l'intersection sous forme de place (schéma 3-2). Ce projet permettrait de créer un pôle attractif, destiné à accueillir foires et marchés, reliant les deux pôles villageois. Des liaisons spécifiques en transports en commun et une sécurisation des modes de déplacements sont également prévues dans le projet. Ce projet se réfère à l'**item 3** défini à l'article R.123-3 du CU (Les caractéristiques et le traitement des rues, sentiers piétonniers et pistes cyclables et des espaces et ouvrages publics à conserver, à modifier, à créer).

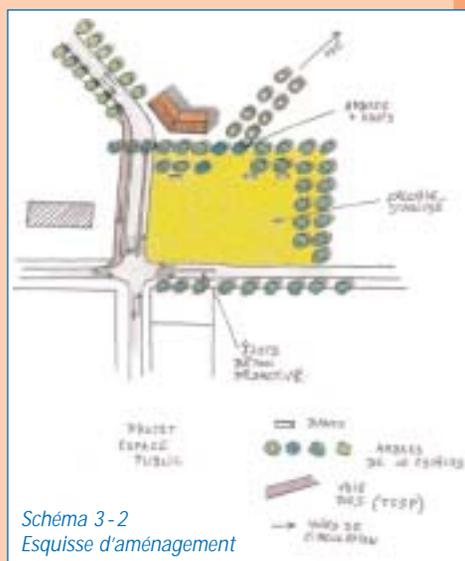


Schéma 3-2
Esquisse d'aménagement



Schéma 3-1
État initial

Les numéros figurant sur ce plan permettront dans la suite du texte, d'illustrer différents cas de figures, en terme de maîtrise du foncier et de possibilité d'action publique dans le cadre de la mise en œuvre du projet

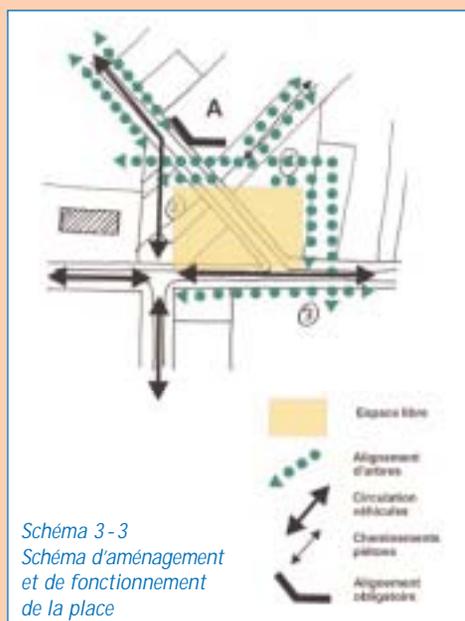


Schéma 3-3
Schéma d'aménagement
et de fonctionnement
de la place

Plusieurs possibilités s'offrent à la commune pour traduire ce projet dans son PLU.

1^{er} cas: La commune ne souhaite s'engager que sur des prescriptions minimales indispensables au projet

Situation A: la commune est propriétaire de tous les terrains

Dans la partie facultative du PADD, la commune peut préciser l'aménagement du carrefour suivant les indications du schéma 3-3. Elle accompagnera ce schéma d'orientations et prescriptions relatives à :

- la création d'une place ceinturée d'un double alignement d'arbres au nord et à l'est et d'un simple alignement au sud. Cette place présentera une partie dégagée, accessible depuis les voiries, permettant ainsi l'accueil des marchés et foires ;
- la circulation à l'est et au sud de la place et le réaménagement du carrefour ;
- l'implantation d'un équipement public au nord de la place ;
- la préservation d'une vue, soulignée par l'implantation d'un alignement d'arbres, depuis la place vers un monument situé au Nord Est.

Dans le règlement et les documents graphiques, la commune pourra réglementer les accès pour des raisons de sécurité (art. 3 du règlement), ainsi que les alignements.

Situation B: la commune est partiellement propriétaire des terrains

La commune pourra acquérir les terrains :

- grâce à la cession gratuite de 10 % des terrains justifiée par l'élargissement ou la sécurisation du carrefour, obtenue

si les terrains correspondants font l'objet de permis de construire (schéma 3-1, terrains numérotés 2) ;

- en créant un emplacement réservé aux voies et cheminements piéton, ou, si les emplacements ne sont pas encore précisément définis, une servitude sur les terrains potentiellement concernés par ces équipements (art. L.123-2-c du CU) (schéma 3-1, terrains numérotés 1). Dans les deux cas, les propriétaires des terrains concernés par le projet pourront se délaïsser de leurs biens.

Dans la partie facultative du PADD, la commune peut faire figurer le schéma 3-3

Dans le règlement et les documents graphiques, la commune peut imposer des alignements d'arbres sur les terrains privés, en cohérence avec les alignements existants et avec l'aménagement des espaces publics dont la réalisation sera imposée lorsque ceux-ci font l'objet d'un permis de construire (exemple des terrains numérotés 3 sur le schéma 3-1).

2^e cas: la commune souhaite s'engager sur un projet de carrefour qui précise l'affectation des voies en fonction des modes de déplacement

Situation A: la commune est propriétaire de tous les terrains

Dans la partie facultative du PADD, la commune peut faire figurer le schéma 3-4 ainsi que des

coupes de principe précisant les caractéristiques et traitements des voies, du site propre pour les transports en commun, des îlots séparateurs, etc.

Nota: il paraît important de ne pas rentrer dans un niveau de détail trop important. Ainsi, des dispositions identifiant très précisément les matériaux de revêtement des sols ou des modèles de mobilier urbain, pourraient figer un projet et contraindre les élus à modifier ou réviser leur PLU pour l'adapter aux évolutions du projet. Toutefois, les élus pourront indiquer des orientations qui leur paraissent fondamentales; par exemple, dans le cas présent, sans préciser la nature ou la couleur des matériaux pour le traitement des espaces publics, ils peuvent énoncer des principes permettant d'assurer une homogénéité dans le traitement de ces espaces et une bonne lisibilité des usages.

Dans le règlement et les documents graphiques, la commune peut, notamment, imposer les conditions d'accès à l'espace libre, ainsi que des règles d'alignements ou de prospects.

Situation B : la commune est partiellement propriétaire des terrains

Dans la partie facultative du PADD, la commune peut faire figurer le schéma et les indications décrites ci-dessus.

Dans le règlement et les documents graphiques, la commune peut, de plus, prévoir avec précision un emplacement réservé pour les cheminements piétons et les élargissements des voies existantes, utiliser la servitude applicable aux parcelles susceptibles d'être concernées par l'opération (art. L. 123 - 2 - c) et préciser des règles concernant :

- les hauteurs, les prospects et les alignements du bâti ;
- les modalités d'accès déterminées pour des raisons de sécurité des déplacements ;
- les plantations qui seront imposées à l'occasion des projets de constructions (formes, aspects, etc.).

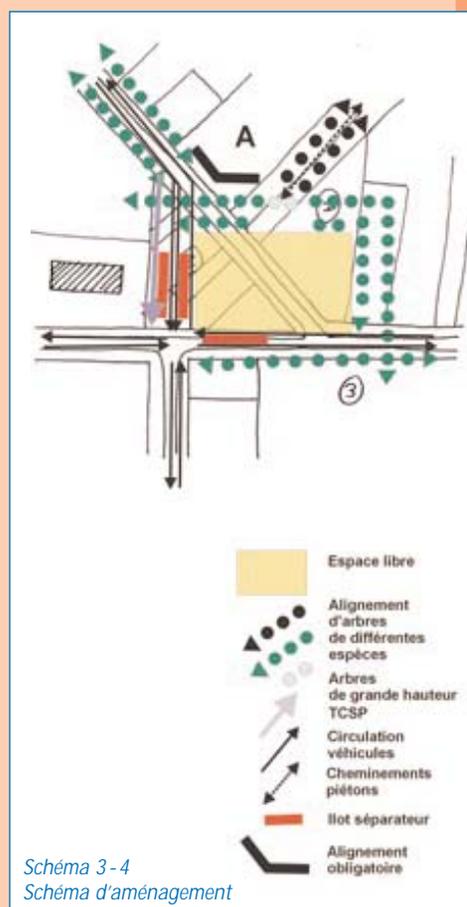


Schéma 3 - 4
Schéma d'aménagement

Les actions et opérations d'aménagement de nature à assurer la sauvegarde de la diversité commerciale

Nous nous contenterons ici d'une présentation générale de quelques exemples qui peuvent être en rapport avec l'**item 4** du R.123-3 du CU. On notera cependant que les possibilités d'actions directes en terme de commerces paraissent peu nombreuses dans le cadre du PLU.

Ainsi, ces actions relèveront plus fréquemment de projets qui peuvent être décrits à travers les **items 2** (restructuration des îlots), **3** (traitement des espaces publics...) ou des éléments du règlement.

Le PADD ne pourra pas imposer des prescriptions relevant de décisions extérieures au PLU, comme par exemple des procédures d'autorisation concernant les commerces.

Ainsi, il ne sera pas possible :

- de fixer la nature des commerces (alimentation, autres...);
- de fixer des conditions sur les changements d'enseignes;
- etc.

Le PADD et le PLU pourront cependant agir sur le commerce, notamment en prenant en compte :

- des projets de requalification d'espaces publics, transformant notamment certains lieux en des secteurs piétonniers permettant des extensions temporaires de magasins (sous arcades...), ou encore jouant sur l'aménagement des emplacements de stationnement...;
- des projets ayant des actions sur les stationnements ou la desserte par les transports en commun ;
- des projets de requalification d'îlots, dans lesquels la commune serait partie prenante (cependant les baux commerciaux restent des dispositions extérieures au PLU)
- etc.

Le règlement et les documents graphiques pourront cependant intégrer :

- des dispositions limitant la surface des commerces dans certains secteurs, quand cela est justifié par des problèmes de circulation, de desserte ou de sécurité (exemple : rues étroites dans certains quartiers anciens...). Mais ces dispositions ne sont légales que lorsqu'elles concernent des situations exceptionnelles et une part très limitée de la ville (Conseil d'État, *Société Guyenne - Gascogne*, 7 mai 1986, n°57.902);
- des dispositions réglementaires en matière de COS différenciés en fonction de l'affectation des locaux (commerces, activités, habitat...), incitant ainsi à la localisation des commerces en rez - de - chaussée des immeubles.

PROJET D'AMÉNAGEMENT D'UNE ZONE ARTISANALE EN ENTRÉE DE VILLE

Une commune possède des terrains situés entre un espace boisé, à l'ouest, et un étang à l'est, en entrée de ville, le long d'une route départementale classée à grande circulation (schéma 5-0). La commune souhaite ouvrir ces terrains à l'urbanisation et projette d'y implanter un pôle d'activités artisanales. Aussi, conformément à l'article L.111-1-4 du Code de l'urbanisme, elle a commandé une étude qui a permis d'afficher des principes d'aménagement, visant, notamment, une meilleure sécurité, la réduction des nuisances sonores et une qualité urbaine et paysagère.

Le projet retenu par la commune (cf. schéma 5-1) propose :

- de resserrer progressivement le front bâti de part et d'autre la voie principale ;
- de réaménager les deux carrefours principaux ;
- de créer un repère visuel pour mettre en valeur le carrefour situé au Nord de la zone ;
- de créer deux contre-allées de desserte pour les activités et les secteurs d'habitat ;
- d'implanter les immeubles d'habitation en second rideau et de prévoir que les ouvertures soient perpendiculaires à la voirie principale pour diminuer les nuisances sonores dans les logements ;
- de prévoir le partage de la voirie entre les différents modes de déplacement ;
- de conserver et mettre en valeur les structures paysagères existantes ;
- d'implanter les parkings à l'arrière des bâtiments d'activité.

Ce projet peut être décliné suivant les items 5 (les conditions d'aménagement des entrées de ville en application de l'article L.111-1-4), 3 (traitement des rues et espaces publics) et 6 (préservation des paysages), énumérés à l'article R.123-3 du Code de l'urbanisme.

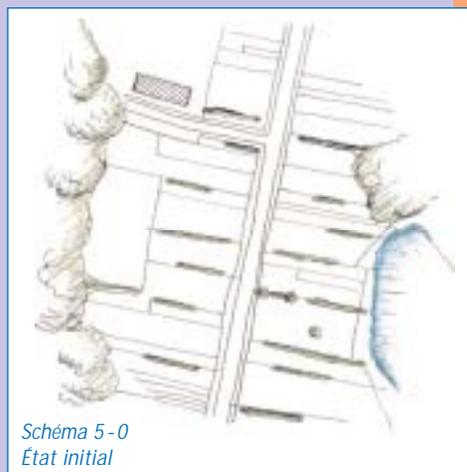


Schéma 5-0
Etat initial



Schéma 5-1
Esquisse d'aménagement

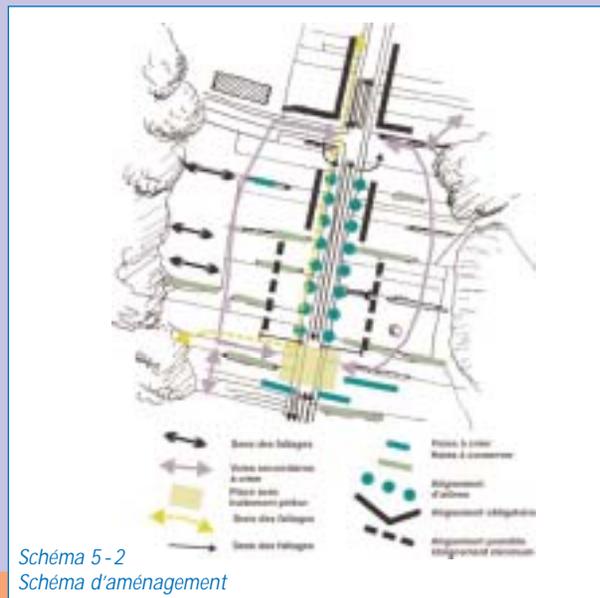
Dans la partie obligatoire du PADD, la commune qui souhaite donner un cadre de référence pour les opérations qu'elle veut engager, affiche,

parmi ses orientations générales en matière d'urbanisme et d'aménagement, et sa volonté :

- de marquer, en entrée de ville, une transition entre le centre et la périphérie en densifiant progressivement l'urbanisation le long des voies, dans ces secteurs;
- d'implanter, en entrée de ville, un pôle d'activités attractif, bien desservi par les transports en commun et les modes de déplacement doux.

Pour exprimer son projet d'aménagement du pôle d'activité dans son PLU et le mettre en œuvre, la commune dispose de plusieurs possibilités.

1^{er} cas : la commune ne souhaite s'engager que sur des principes d'organisation du secteur



La commune devra préciser, avec la légende de ce schéma la valeur de certaines dispositions.

On pourra reporter à titre d'information des alignements par un trait sur le schéma du PADD dès lors qu'ils figurent par rapport à un emplacement réservé ou une emprise publique existante.

Dans la partie facultative du PADD, la commune fera figurer le schéma d'aménagement 5-2 et pourra l'accompagner, par exemple, des prescriptions suivantes:

- implanter un double alignement d'arbres de part et d'autre de la voie principale;
- créer une piste cyclable et un cheminement piéton le long de la voie principale, rejoignant les bois au sud-ouest et le centre-ville au nord;
- dans la partie centrale, resserrer le gabarit de la voirie principale;
- créer des voies secondaires de desserte;
- préserver les haies et structures paysagères existantes; créer de nouvelles haies perpendiculaires à la voie principale (ces haies et structures paysagères devront, en outre, être identifiées dans les documents graphiques du règlement, en application de l'article R.123-11);
- préserver l'espace boisé situé à l'ouest;
- orienter les immeubles d'habitation de manière à ce que les façades comportant des ouvertures soient implantées perpendiculairement à la voie principale;
- prévoir des équipements publics pour favoriser l'attractivité de la zone.

Dans le règlement et les documents graphiques, la commune devra, à cet effet, indiquer :

- des emplacements réservés ou des servitudes pour l'implantation des équipements et des espaces publics ;
- au règlement des différentes zones, les règles d'alignement, d'orientation des ouvertures des façades des immeubles à usage d'habitation, de manière à ce que les façades comportant des ouvertures soient implantées perpendiculairement à la voie principale ;
- en espaces boisés classés, les haies et boisements à créer ou conserver, notamment en vue de préserver l'espace boisé situé à l'Ouest.

2° cas : la commune a précisé son projet, notamment en ce qui concerne les voies, les aménagements et l'implantation des espaces publics

Sans nécessairement changer l'illustration de ses orientations et prescriptions particulières dans le PADD (partie facultative), la commune pourra cependant préciser celles-ci, en prenant garde de ne pas s'imposer des contraintes trop importantes, qui pourraient gêner les adaptations nécessaires à la réalisation de tout projet.

Dans la partie facultative du PADD, la commune peut faire figurer le schéma 5-2 et l'accompagner des précisions suivantes :

- restructurer la voie principale :
 - par un double alignement d'arbres de part et d'autre de la voie,
 - en créant une piste, cycles/piétons, de 3m de large minimum, située le long de la voie principale, à 5 m

au moins de la chaussée, et rejoignant les bois au sud-ouest,

- en réduisant la voirie à 2 fois une voie, séparées par un îlot central planté de végétation basse ou rampante, permettant notamment de sécuriser les traversées piétonnes ;

- créer réseau de voies secondaires en boucle ;
- prévoir, pour des motifs de sécurité, que la desserte des locaux d'activités devra se faire par la voirie secondaire ;
- préserver, pour des motifs liés à la qualité paysagère des lieux et à la qualité de l'environnement, les haies indiquées au plan, la limite boisée située à l'ouest, et créer de nouvelles haies, perpendiculaires à la voie principale ;
- créer des équipements publics (cantine d'entreprises, salle de sport, etc.) destinés à assurer l'attractivité du pôle d'activités ;
- implanter des stationnements dans des secteurs répertoriés au plan du PADD ; ces secteurs seront portés au PADD au titre de la compréhension des mesures liées à la qualité du projet. La légende du schéma devra indiquer que les délimitations de ces secteurs de stationnement restent informatives sur le schéma du PADD, leurs positions et contours exacts figurant aux éléments graphiques du règlement ;
- orienter, pour des motifs de réduction des nuisances sonores, les immeubles d'habitation de manière à ce que les façades comportant des ouvertures soient perpendiculaires à la voie principale.

Dans la partie facultative du PADD, la commune peut également faire figurer des indications concernant l'implantation et les caractéristiques des bassins de rétention et des systèmes d'écoulement des eaux de ruissellements. Si elle n'est pas propriétaire des terrains, elle devra cependant prévoir, dans le règlement, des emplacements réservés.

Dans le règlement et les documents graphiques :

De manière générale, **si la commune n'est pas propriétaire des terrains**, elle devra, par exemple, prévoir :

- des emplacements réservés pour les voiries et espaces publics sur l'ensemble du secteur ;
- un emplacement réservé pour la réalisation d'un programme de logements, détaillé dans les documents graphiques annexés au règlement, et dont l'objet sera précisé, en annexe, dans la liste des emplacements réservés.

Dans tous les cas, elle devra ou pourra prévoir :

- des règles concernant, notamment, l'orientation des façades munies d'ouvertures, la conservation des certaines haies (classées éventuellement en espaces boisés) et la plantation de nouvelles haies ;
- d'interdire, pour des motifs de sécurité la desserte des locaux d'activité depuis la voie principale. Les dessertes devront se faire par la voirie secondaire ;
- délimiter, dans les documents graphiques du règlement, les haies à protéger ;
- créer des espaces boisés classés concernant la limite boisée située à l'Ouest, et les nouvelles haies à créer perpendiculairement à la voie principale ;
- le classement en zone «U» des terrains les plus proches du centre, assorti de règles d'alignement sur espace public, et éventuellement d'un COS différentiel selon l'affectation

des locaux pour favoriser l'implantation d'activités ou commerces ;

- des règles, pour les terrains destinés à accueillir des activités, concernant l'implantation et l'aspect extérieur des immeubles.

PROJET DE PRÉSERVATION DES QUALITÉS PAYSAGÈRES DU SITE D'UNE COMMUNE RURALE

Une commune de 600 habitants, située à une vingtaine de kilomètres d'une agglomération moyenne, dans laquelle l'activité agricole est encore largement dominante, est soumise à une forte pression urbaine.

Le diagnostic et l'analyse de l'état initial de l'environnement ont mis en évidence les qualités paysagères et l'intérêt floristique du site. En particulier, la commune possède un bois situé sur un axe naturel reliant deux entités écologiques remarquables et une ancienne voie ferrée désaffectée, entièrement gagnée par la végétation et qui abrite des essences d'un grand intérêt écologique.

D'autre part, la topographie met en évidence quelques éléments « urbains », en particulier la place centrale du village, qui est légèrement surélevée et qui propose une belle vue sur la campagne environnante.

La commune souhaite préserver la qualité de son site et maintenir l'extension du village dans les limites de ses structures paysagères.

Aussi, projette-t-elle de mettre en œuvre des actions d'aménagement pouvant être déclinées suivant les **items 6** (les mesures de nature à assurer la préservation des paysages) et **3** (le traitement des espaces publics), énoncés à l'article R.123-3 du Code de l'urbanisme.

Ainsi, dans la partie obligatoire du PADD, les élus affichent, notamment, leur volonté de maintenir le village dans son écrin végétal, de préserver les structures paysagères existantes, d'être attentifs aux perceptions lointaines du village et de poursuivre un développement centré sur le pôle villageois.

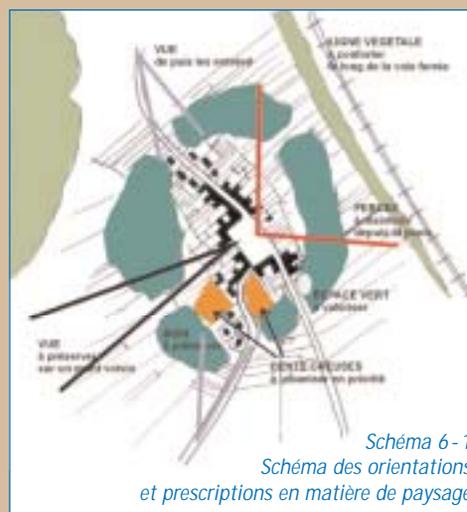


Schéma 6-1
Schéma des orientations
et prescriptions en matière de paysage

A. Pour maintenir le village dans son écrin végétal et préserver les qualités naturelles et paysagères du site, les élus peuvent faire figurer, dans la partie facultative du PADD, des actions destinées :

- à préserver et à entretenir les espèces végétales et les structures paysagères identifiées à l'occasion du diagnostic et de l'analyse de l'état initial de l'environnement ou à favoriser certains types de plantations dans les différents secteurs de la commune.
- Dans le règlement et les documents graphiques, la commune peut, à cet effet, délimiter des zones «N». Elle peut inscrire les éléments structurants du paysage dans le règlement de manière à soumettre les travaux susceptibles de les concerner

à une autorisation préalable au titre des installations et travaux divers (ITD). Elle peut également délimiter des espaces boisés classés pour interdire tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements, et pour soumettre les coupes et abattages à autorisation préalable ;

- à maintenir l'extension du village dans ses limites actuelles en interdisant, par exemple, la poursuite de l'urbanisation linéaire le long des voies et l'implantation de tout type de construction dans un rayon de 500 m des zones déjà urbanisées.

Dans le règlement et les documents graphiques, les élus délimitent, à cet effet, en veillant toutefois à ne pas bloquer le développement du village et à satisfaire les besoins présents et futurs en matière d'habitat, les zones «U» et «N» ;

- à maintenir la limite végétale dessinée par l'ancienne voie ferrée en raison tant de ses qualités paysagères que de l'intérêt des essences remarquables qu'elle abrite.

La partie facultative du PADD permet de répertorier cette structure paysagère ainsi que les essences qui la constituent.

Dans le règlement et les documents graphiques, la commune peut délimiter une zone «N» sur le tracé de la voie et prévoir un classement en espace boisé, renforçant ainsi la protection.

Les documents graphiques peuvent également identifier, localiser, et protéger cet élément de paysage et les essences qui le composent, pour des motifs de préservation des paysages ;

- à préserver les vues sur les reliefs environnants depuis la place centrale du village qui domine la campagne environnante.

Dans la partie facultative du PADD, la commune peut définir les principes de la préservation des vues depuis la place suivant qu'elles concernent des espaces dont la vocation agricole est

maintenue ou des terrains destinés à l'urbanisation. La commune affichera, dans cette partie du PADD, les différents cônes de vue.

Dans le règlement, soit la commune classera les espaces en zone agricole, soit elle précisera la largeur des cônes de vue et identifiera les secteurs concernés par les règles spécifiques d'implantation du bâti, de hauteur ou d'aspect extérieur.

B. Pour préserver la qualité paysagère des accès au village, les élus peuvent faire figurer dans la partie facultative du PADD des actions destinées :

- à préserver les points de vue lointains sur le village depuis ses principales voies d'accès.

Le règlement et ses documents graphiques peuvent, à cet effet, délimiter des zones «N», à la périphérie du village, dans les quelles les constructions sont interdites. Dans les zones déjà urbanisées, le règlement peut également limiter la hauteur des constructions.

- à préserver les espaces verts situés en entrée de village, de manière à mettre en valeur les transitions paysagères entre le village et l'espace rural environnant.

Si la commune est propriétaire de ces espaces, elle peut afficher les principes de son projet dans la partie facultative du PADD. Si la commune n'est pas propriétaire de ces espaces, elle peut délimiter dans les documents graphiques du règlement,

des espaces boisés classés, et, si à terme elle souhaite les acquérir pour y réaliser des aménagements d'espaces publics, elle peut afficher son projet dans la partie facultative du PADD et prévoir, dans le règlement, des emplacements réservés.

C. Pour poursuivre un développement centré sur le pôle villageois, dans des secteurs susceptibles d'être densifiés, les élus peuvent faire figurer, dans la partie facultative du PADD, des orientations et prescriptions d'aménagement qui vont contribuer à préserver le caractère et la qualité paysagère du bourg.

- ainsi, la commune peut afficher sa volonté d'urbaniser en priorité les dents creuses (parcelles «urbaines» isolées ou groupements d'anciens terrains agricoles enclavés, contigus au centre bourg) .

Si la commune n'est pas propriétaire des terrains et ne souhaite pas le devenir, le PLU ne pourra pas imposer que ces derniers soient «urbanisés» en priorité.

Si la commune veut acquérir ces terrains et y réaliser, par exemple, des opérations de logement, elle peut afficher, dans la partie facultative de PADD, sa priorité. Dans le règlement, elle peut délimiter des emplacements réservés. Si son projet de construction n'est pas encore connu, elle peut instituer une servitude sur les terrains qui peuvent être concernés par une installation d'intérêt général.

Si la commune est propriétaire des terrains constituant les dents creuses, elle peut afficher, dans la partie facultative du PADD, son ou ses projet(s) immobilier(s) qui contribue(nt) à réaliser son objectif de densification du bourg.

Des précautions de rédaction

Deux manières principales d'aborder les orientations et les prescriptions particulières (partie facultative)

Certains sujets pourront être abordés de façon thématique, sur l'ensemble du territoire communal. D'autres pourront concerner des secteurs ou projets spécifiques. Deux types de fiches sont alors possibles.

Des fiches thématiques, abordant un ou plusieurs sujets en rapport avec un des 6 items de l'article R.123-3 du Code de l'urbanisme

Exemple 1

Une commune met en **orientation** générale dans son PADD: «*préserver un paysage de bocage*». Dans la partie facultative du PADD, elle précise les orientations ou les prescriptions applicables au traitement des haies et clôtures.

Dans les documents graphiques du règlement, elle pourra identifier précisément les haies à conserver, à mettre en valeur, à créer). Elle pourra procéder à ce classement sur un plan d'ensemble de la commune, cette mesure concernant l'ensemble du territoire communal. La destruction ou la modification des éléments de paysages ainsi identifiés seront alors soumises à une autorisation d'installation et travaux divers (ITD), qui pourra être refusée si les travaux envisagés sont contraires aux prescriptions du PADD.

Cette action dépend bien de l'item 6 (préservation des paysages), sans pour autant qu'un secteur spécifique de la commune soit concerné.

Des fiches concernant, chacune, un projet particulier et décrivant ainsi, sur un secteur limité, des orientations ou prescriptions entrant dans le champ d'un ou plusieurs des 6 items énoncés à l'article R.123-3 du CU

Exemple 2

Une commune souhaite requalifier une place publique située en bordure de ses remparts. Ayant l'intention d'afficher ce projet, elle établit une fiche le concernant qu'elle fait figurer dans la partie facultative du PADD. Elle accompagne cette fiche d'un schéma et d'une liste de prescriptions à respecter. Ainsi, elle pourra, notamment, inscrire dans le PADD des mesures telles que:

- la mise en valeur des remparts (item 6: «préservation des paysages»);
- le renforcement des alignements de platanes (item 6);
- la création d'un aménagement cyclable (item 3: «traitement des rues»);
- l'alignement imposé pour les terrains restant à bâtir (item 3 ou item 2);
- la réalisation de constructions, assortie d'une obligation d'accolement à des immeubles existants et de règles de prospect (item 2: «requalification d'îlots»).

Ces dispositions pourront être plus détaillées que dans cette liste et devront faire l'objet d'une traduction au règlement en ce qui concerne les règles d'alignement et d'implantation par rapport aux limites séparatives.

Des niveaux d'engagement différents selon la volonté des élus

Il n'y a aucune obligation pour la commune d'inscrire des actions détaillées d'aménagement de ce type au PADD. La commune est libre de s'engager ou non sur ces projets.

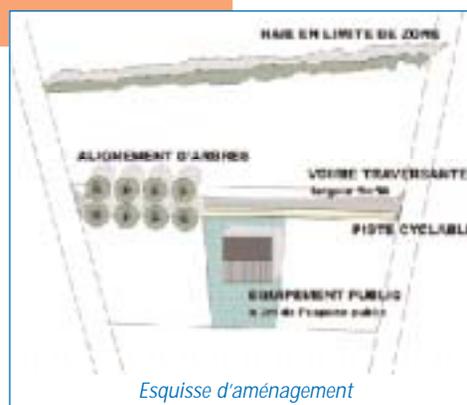
Les élus peuvent souhaiter approfondir une réflexion et compléter ultérieurement le détail d'orientations ou prescriptions particulières concernant une opération. Le PADD peut, soit être silencieux sur le sujet, en attendant que les études soient avancées, soit se limiter à un schéma de principe (orientations), soit, si l'action est bien identifiée, présenter le projet de façon plus détaillée (prescriptions). Si la commune entend imposer des prescriptions relatives aux implantations des constructions, à la création de voies ou d'espaces publics nouveaux, voire un « plan masse », elle devra faire figurer ces dispositions dans le règlement et ses documents graphiques, faute de quoi, ils ne seraient pas opposables aux tiers.

Exemple 3

Une commune exprime les orientations générales de son PADD :

- « créer des lieux de vie et de centralité dans les nouveaux quartiers, et permettre aux véhicules légers, cycles et piétons de s'y rendre » ;
- « assurer un maillage important entre les voiries existantes et les voiries nouvelles de manière à faciliter les cheminements dans la ville ».

Cette commune a un projet sur l'une des zones d'extension de son centre. Elle souhaite y implanter un équipement public et créer une piste cyclable et une voie nouvelle, accompagnée d'un alignement d'arbres.



Esquisse d'aménagement

Premier cas : la commune n'est pas certaine de réaliser le projet et souhaite ne s'engager que sur des principes. De manière à se laisser le temps d'élaborer un projet précis et à ne pas se contraindre, elle peut faire figurer au PADD le schéma de principe suivant :

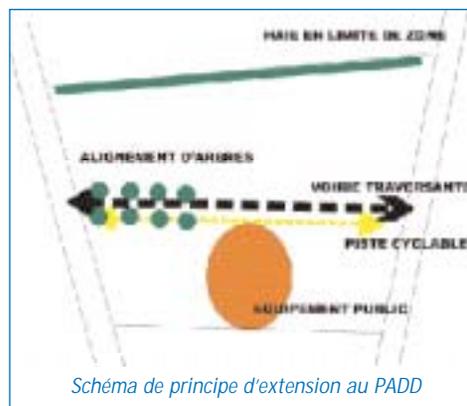
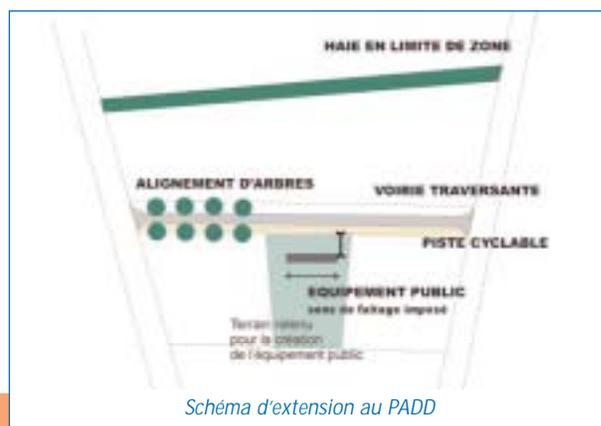


Schéma de principe d'extension au PADD

La commune complètera ce schéma, par une série de prescriptions écrites relevant des items 1 à 6.

Elle devra préciser clairement la portée qu'elle entend donner à ce schéma.

Deuxième cas : le projet de la commune est abouti. Elle peut alors afficher au PADD le schéma suivant :



De même, la commune complètera ce schéma, par une série de prescriptions écrites relevant des items 1 à 6, décrits à l'article R. 123 - 3 du Code de l'urbanisme. Par exemple, la piste cyclable et les cheminements piétons seront disposés entre l'équipement public et la voirie nouvelle. Ils feront l'objet d'un traitement spécifique au niveau de l'accès véhicules à l'équipement public. Etc. Les voies nouvelles devront, si la commune n'est pas propriétaire des terrains, faire l'objet d'emplacements réservés dans les documents graphiques du règlement, faute de quoi, leur emplacement ne serait pas opposable aux constructeurs. Il en est de même de l'emplacement de l'équipement public (dont la nature devra en outre être définie de façon plus précise), ainsi que de la règle concernant l'implantation et le sens du faitage de cet équipement. Les règles d'implantation sont les seules dispositions obligatoires du règlement.

Prendre des précautions de rédaction et de représentations graphiques

La rédaction et les représentations graphiques des orientations et des prescriptions particulières impliquent une certaine prudence.

Pour chacune d'entre elles, il sera intéressant de différencier :

- les textes explicatifs ;
- les schémas de principes et les plans :
 - pour les schémas de principe, des précautions de tracé (pointillés, contours flous...) ou de légende sont indispensables,
 - pour les plans, l'indication précise des échelles est souhaitable ;
- l'ensemble des orientations et prescriptions ; ces prescriptions, relevant des items 1 à 6 de l'article R. 123 - 3, doivent être exprimées en termes simples et précis.

Les orientations et les prescriptions définies par le PADD ne dispensent pas la commune de faire figurer au règlement ou dans ses documents graphiques les limitations au droit de propriété qui relèvent de cette partie du PLU en vertu des articles R. 123 - 9, R. 123 - 11 et R. 123 - 12, tels que les règles d'implantation des constructions, les emplacements réservés...

Comme le Conseil d'État l'a déjà jugé pour les POS (la rédaction du Code était peu différente sur ce sujet), une simple localisation des voies ou

équipements publics à réaliser est inopposable aux tiers, si ces derniers ne figurent pas en emplacement réservé ou ne font pas l'objet de la servitude prévue à l'article L. 123 - 2 - c.

En effet, cette simple localisation ne peut pas permettre à la puissance publique d'échapper aux conséquences éventuelles d'une mise en demeure d'acquiescer par les propriétaires.

En l'absence de telles dispositions au règlement, les dispositions du PADD seraient opposables à la collectivité pour les projets publics, mais inopposables aux tiers.

1.3. LA COHÉRENCE ENTRE LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES ET LES ORIENTATIONS ET PRESCRIPTIONS PARTICULIÈRES

Si toutes les orientations et les prescriptions particulières du PADD ne renvoient pas nécessairement à une orientation précise, il est évident qu'elles ne devront pas être contraires aux orientations générales en matière d'urbanisme et d'aménagement figurant dans la partie obligatoire du PADD.

Exemple de cohérence entre une orientation générale et un ensemble d'actions décrites en orientations ou prescriptions particulières

Une orientation générale (partie obligatoire du PADD) peut faire l'objet de plusieurs actions d'aménagement cohérentes et complémentaires, qui seront décrites au travers de la partie facultative du PADD (orientations et prescriptions) et du règlement.

Par exemple, une commune peut souhaiter mettre en place une déviation assortie d'un maillage de voies nouvelles entre le centre-ville et les hameaux voisins. Cela peut constituer une orientation générale de la partie obligatoire du PADD.

La commune pourra donc faire figurer cette disposition dans l'une des deux parties du PADD, et l'accompagner, par exemple, du schéma de principe suivant :

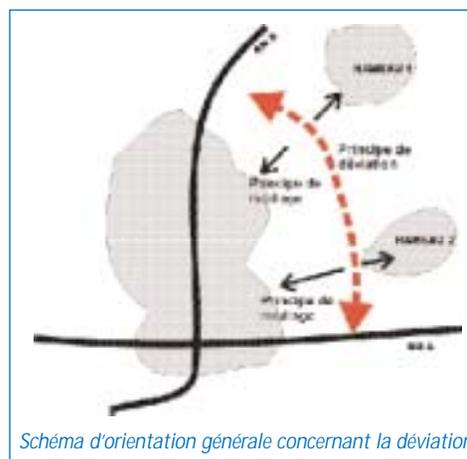


Schéma d'orientation générale concernant la déviation

Ce schéma sera alors opposable, dans une relation de compatibilité, aux projets publics.

Il ne sera en revanche pas possible de refuser des permis de construire en l'absence d'emplacement réservé ou de servitude instituée en application de l'article L. 123 - 2 - c.

Une fois les études plus avancées, la commune pourra, si elle le souhaite, détailler cette orientation générale sous forme d'orientations et prescriptions particulières concernant certaines actions visant à la mise en œuvre de l'orientation générale.

Action 1

«La mise en place du fuseau de la déviation, pour créer la voirie»

Il sera possible de mettre le plan ci-dessous et une coupe de principe sur voirie dans la partie facultative du PADD, et de reporter un emplacement réservé (ou, s'il s'agit seulement d'un fuseau, une servitude établie en application de l'article L.123-2-c) aux documents graphiques du règlement.



Schéma d'organisation de la déviation ou schéma de principe du tracé de la déviation

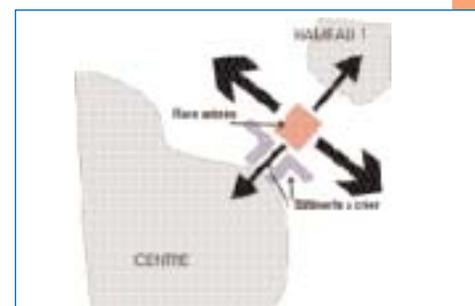
Dans la partie facultative du PADD, une description de la coupe (item 3 : traitement des rues) pourra être faite, indiquant la présence d'un alignement d'arbres «côté centre-ville», d'un aménagement cyclable, le traitement de la voirie et du terre plein, ainsi que les systèmes de haies séparatives. Dans les règlements des zones traversées par la déviation, les accès directs à celle-ci pourront faire l'objet d'une interdiction ou d'une obligation de regroupement.

Action 2

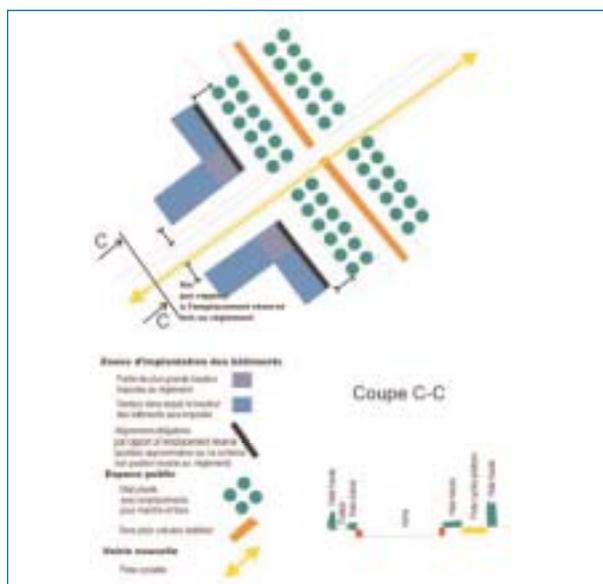
«La création d'un pôle de centralité autour du carrefour avec la voie reliant le centre au hameau n°1»

Il sera possible de mettre le schéma ou le plan ci-dessous au PADD. La description de l'action correspondra à des orientations ou prescriptions dans le cadre des items 1 «création d'un nouveau centre», et 3 «caractériser le traitement des rues».

Exemple de schéma de niveau principes, si le projet n'est pas détaillé :



Exemple de schéma, niveau projet, si celui-ci est plus avancé :



Les alignements portés au schéma du PADD sont donnés à titre informatif, pour permettre la compréhension du projet. Le règlement indique leur position exacte.

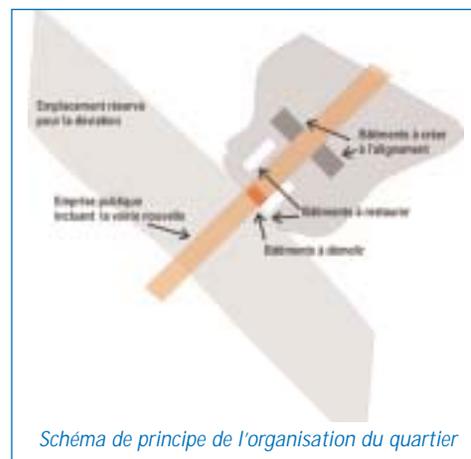
Les voies nouvelles devront, si la commune n'est pas propriétaire des terrains, faire l'objet d'emplacements réservés, faute de quoi, leurs emplacements ne seraient pas opposables aux constructeurs.

Action 3

«La restructuration d'un quartier du hameau n°2, pour assurer la mixité sociale et permettre le maillage des communications avec le centre»

Il sera possible de porter le plan ci-contre dans la partie facultative du PADD.

La description de l'action en termes d'orientations et prescriptions particulières correspondra aux items 2 «restructuration d'îlots», et 3 «caractériser le traitement des rues». Il sera possible, ainsi, d'indiquer des orientations de faitages, des emprises au sol de bâtiments, des prospects, qui devront figurer au règlement, ainsi que les règles d'implantation, d'accès ou de hauteur, les emplacements réservés ou la servitude de protection de la future voie, établie en application de l'article L.123-2-c.



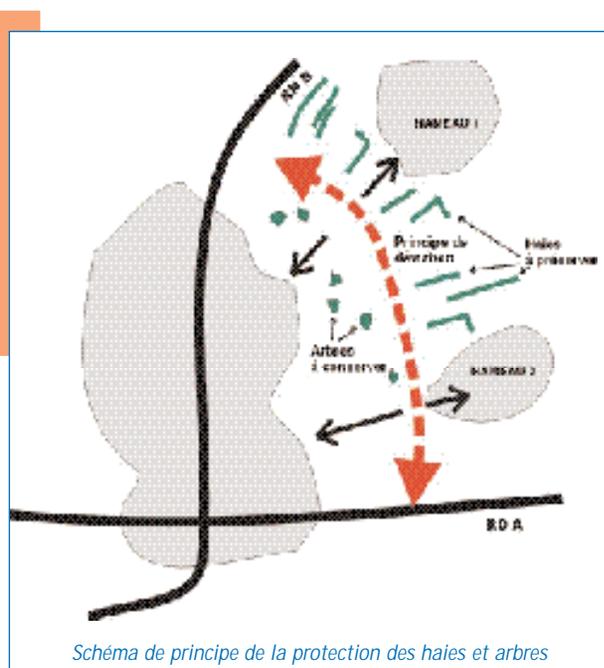
Action 4

«La protection d'éléments structurant du paysage dans le secteur Nord - Ouest de la commune»

Cette orientation pourra faire l'objet du plan suivant dans la partie facultative du PADD. Elle correspond à l'item 6 (préservation des paysages),

et peut permettre de définir les prescriptions applicables aux haies à préserver, renforcer, ou aux arbres isolés à conserver ou à mettre en valeur.

Pour être opposables aux tiers, ces prescriptions devront être complétées, dans les documents graphiques du règlement, soit par la délimitation d'espaces boisés classés, soit par l'identification des éléments de paysage à protéger. Les travaux qui affecteraient les éléments de paysages ainsi identifiés seront alors soumis à autorisation ITD.



Une légende précise permettra ici de compenser le caractère approximatif du schéma, et donc de faciliter son interprétation.

1.4. LE PADD ET LES AUTRES DOCUMENTS DU PLU

PADD et Rapport de présentation

D'une part, le rapport de présentation¹⁴ présente le diagnostic prévu à l'article L. 123 - 1 et l'analyse de l'état initial de l'environnement qui concourent à la détermination des orientations et prescriptions du PADD.

D'autre part, il explique les choix retenus pour établir le PADD au regard des objectifs définis à l'article L. 121 - 1 et des dispositions mentionnées à l'article L. 111 - 1 - 1.

Il joue ainsi un double rôle d'exposé des motifs vis-à-vis des orientations générales du PADD mais aussi vis-à-vis de ses orientations et prescriptions particulières :

- en expliquant les choix retenus pour établir le PADD ;
- en expliquant la délimitation des zones et en présentant les motifs des limitations administratives à l'utilisation des sols apportées par le règlement.

Le rapport de présentation comme relais explicatif entre le PADD et le règlement

C'est le rapport de présentation qui explique comment les grands objectifs du projet communal peuvent être déclinés en dispositions des différents articles du règlement et en définition d'un zonage.

¹⁴ Article R. 123-2 du CU.

Concernant les orientations et prescriptions particulières du PADD, le rapport de présentation assure la même fonction. Pour certaines d'entre elles, cependant, selon leur niveau (orientation ou prescription) il sera plus ou moins aisé de les traduire dans le règlement et les documents graphiques.

PADD, règlement et documents graphiques

Au regard des orientations et des prescriptions particulières, PADD, règlement et documents graphiques sont dans des relations de complémentarité et de nécessaire cohérence.

Les orientations et les prescriptions définies par le PADD ne dispensent pas la commune de faire figurer au règlement ou dans ses documents graphiques les limitations au droit de propriété qui relèvent de cette partie du PLU en vertu des articles R.123-9, R.123-11 et R.123-12, tels que les règles d'implantation des constructions, les emplacements réservés...

L'exemple des zones AU

Il est un domaine dans lequel le pouvoir réglementaire a pris le soin de définir de façon précise le lien entre le PADD d'une part, le règlement et ses documents graphiques, d'autre part.

Dans les zones AU qui disposent à leur périphérie immédiate de réseaux d'une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de la zone, le projet d'aménagement et de développement durable et le règlement, conformément à l'article R.123-6, 2^e alinéa, «[...] définissent les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone. Les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation

d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par le projet d'aménagement et de développement durable et le règlement».

Le PADD et le règlement organisent l'aménagement cohérent de la zone. En fonction du parti d'aménagement retenu par la commune, ils pourront décliner l'ensemble des six items définis par l'article R.123-3 et des dispositions réglementaires définies aux articles R.123-9 à R.123-12.

2

Le PADD: un Document Souple et évolutif

LE PADD, UN OUTIL SOUPLE QUI PERMET LES ÉVOLUTIONS DU PROJET COMMUNAL

Réorienter le projet ou modifier certains de ses éléments

Le projet de la commune est nécessairement amené à évoluer avec le temps. Une commune qui voudrait changer de projet, peut très bien le faire, lors de la révision ou de la modification, selon l'importance du changement, de son PLU. Elle pourra traduire son nouveau projet dans le PADD, dans les mêmes conditions que lors de l'élaboration initiale.

Exemple 1 «Créer un lien entre deux pôles d'habitat»

Une commune a mis en évidence, dans son diagnostic, l'existence de 2 pôles principaux d'habitat sur son territoire: un hameau avec commerces, le long de la RN, et un centre ancien, à l'écart.

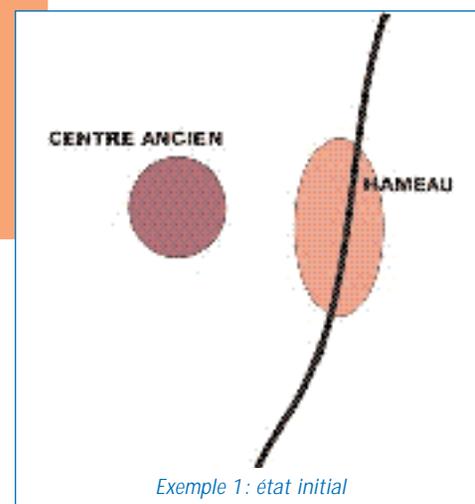
Elle affiche l'orientation générale suivante dans la partie obligatoire de son PADD: «regrouper les deux pôles d'habitat principaux de la commune».

Dans la partie facultative du PADD, elle affiche des orientations particulières au travers:

- des principes de maillages de voiries.

Au règlement et documents graphiques, elle précise:

- les règles applicables dans les zones AU situées entre les deux pôles;
- les mesures permettant la densification des zones U.



Exemple 1: état initial

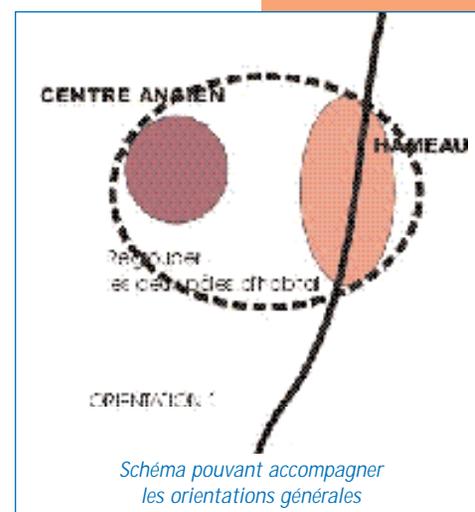


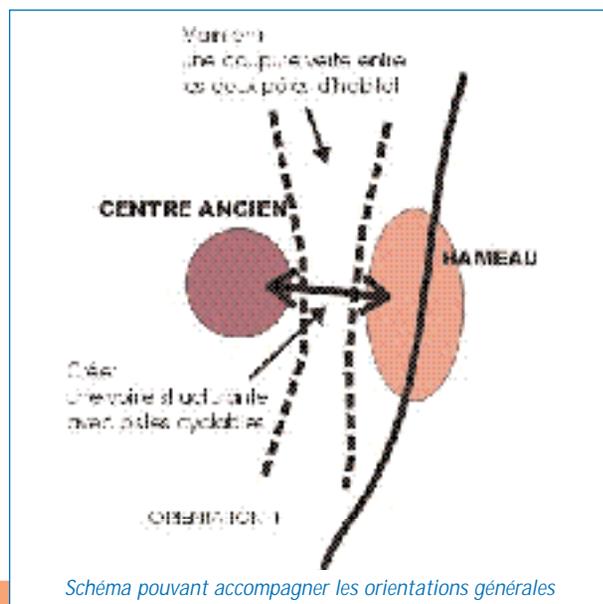
Schéma pouvant accompagner les orientations générales

Une nouvelle municipalité est élue, plus sensible à l'image touristique de la commune, et désireuse de conserver le caractère du bourg ancien.

Elle affiche l'**orientation générale** suivante dans la partie obligatoire du PADD: «*affirmer l'identité de chacun des pôles d'habitat, en assurant une séparation visuelle*».

Elle affiche ses **intentions d'aménagement** suivantes:

- dans la partie facultative du PADD:
 - la création d'une coupure verte, avec prescriptions paysagères,
 - l'aménagement d'une voirie structurante avec indication des cheminements piétons et cycles ;
- au règlement et documents graphiques:
 - elle supprimera les zones AU et les transformera en zones N.

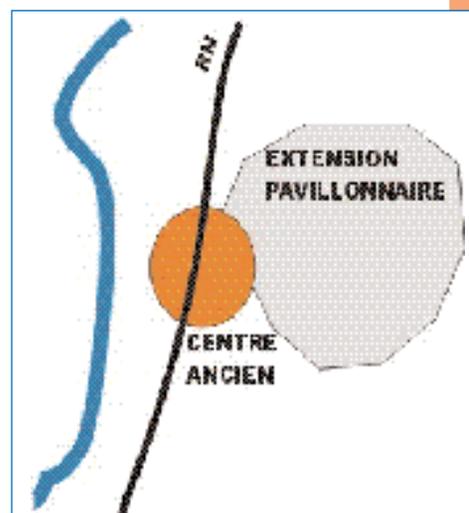


Une refonte du projet urbain de cette importance devra, bien évidemment, faire l'objet d'une révision du PLU.

Exemple 2

Conforter ou créer une centralité nouvelle

Une commune met en évidence, dans son diagnostic, une coupure et un manque d'échanges entre les populations de l'extension pavillonnaire située à l'Est et son centre-bourg.

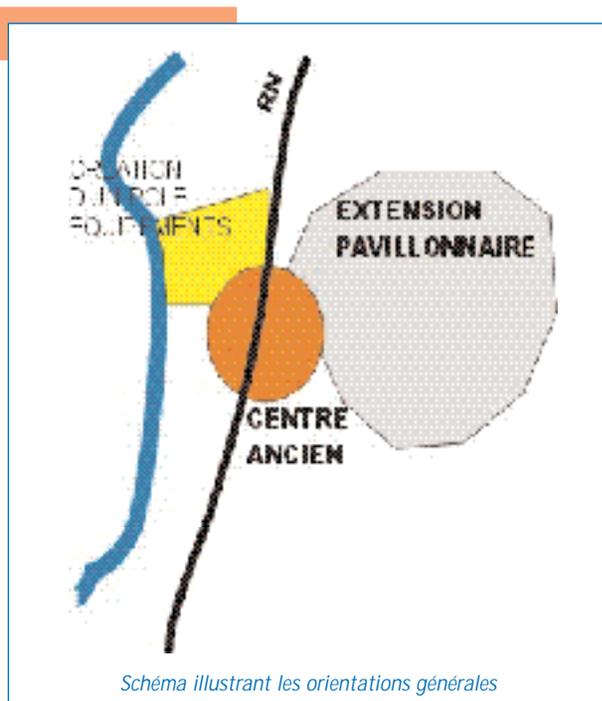


Elle affiche l'**orientation générale** suivante au PADD: «*engager un rééquilibrage du village en faveur du centre*».

Elle affiche les **orientations et prescriptions particulières** suivantes:

- au PADD: des principes d'urbanisation de la zone d'équipements, avec prescriptions concernant les implantations du bâti et le paysage (art. L.111 - 1 - 4 du CU du fait de la proximité de la RN, classée à grande circulation);

- au règlement et documents graphiques :
 - la création d'une zone pour l'accueil d'un pôle d'équipement,
 - l'indication des emplacements réservés pour équipements sportifs et culturels,
 - l'inscription de règles favorisant la densité de l'urbanisation à proximité du centre-bourg.



Quelques années plus tard, pour faire face aux problèmes de circulation engendrés par la localisation de tous les équipements le long de la rivière, la municipalité affiche au PADD l'orientation générale suivante :

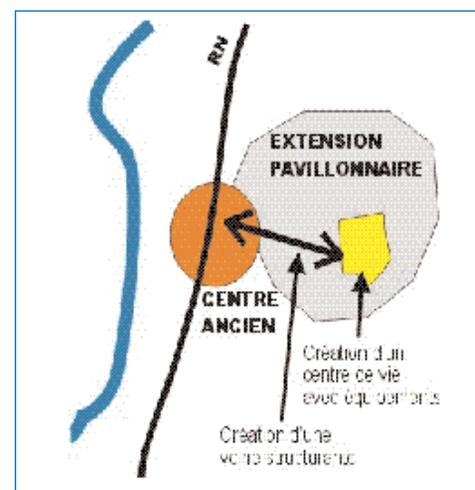
« créer un lieu de vie central dans le quartier pavillonnaire ».

Dans la partie facultative du PADD, elle affiche les orientations et prescriptions particulières suivantes :

- le principe d'aménagement d'un espace public central et d'implantation des équipements publics ;
- les principes d'aménagement de la voirie structurante (sécurisation des piétons et cyclistes, plantations) ;
- les prescriptions relatives au traitement de l'espace public.

Dans le règlement et les documents graphiques, elle précise :

- la création d'une zone pour l'accueil des équipements sportifs et culturels ;
- la mise en place des emplacements réservés ;
- les règles d'implantation des bâtiments ;
- les règles relatives aux accès et au stationnement.



Préciser le projet communal

Le projet communal peut aussi être précisé au fur et à mesure de l'état d'avancement de la réflexion. L'engagement des élus peut également évoluer en parallèle; il peut porter sur une organisation très générale (orientations générales inscrites dans la partie obligatoire du PADD), être détaillé dans un plan masse porté au règlement ou être décrit dans un schéma de principe (orientations ou prescriptions particulières portées dans la partie facultative du PADD).

Exemple 3

«L'aménagement d'une zone d'extension»

Une commune souhaite, pour accueillir de nouvelles populations et répondre aux besoins identifiés en matière de logements, ouvrir à l'urbanisation des secteurs du territoire communal situés en continuité avec le tissu urbain existant et maintenir ainsi la structure groupée du pôle villageois; elle affiche cette orientation générale dans la partie obligatoire du PADD.

Dans un premier temps, elle indique dans le règlement et les documents graphiques, la création d'une zone AU, située entre deux voies communales, sur des terrains contigus au centre ancien. En attendant de réaliser une étude qui lui permettra de définir plus précisément l'urbanisation du secteur, elle n'affiche pas dans la partie facultative du PADD, pour le secteur considéré, de projet d'aménagement spécifique.

Elle crée une zone AU au règlement. Cette possibilité n'est ouverte que si les voies et réseaux existants à proximité immédiate de la zone ne sont pas suffisants.



Dans un deuxième temps, la commune précise son projet d'aménagement pour la zone considérée et prévoit la création d'une voirie traversante, reliant les deux voies communales, et permettant de faciliter et sécuriser les déplacements d'un secteur à l'autre de la commune.

En particulier, cette nouvelle voie permettrait d'améliorer la sécurité des déplacements des enfants se rendant à l'école.



Les élus affichent donc une **nouvelle orientation particulière dans le PADD**, et l'accompagnent d'un schéma de principe qui indique l'intention de créer une voie nouvelle et de réaliser les voies et réseaux dont l'absence ou l'insuffisance justifiaient le classement en zone AU non constructible.

Au **règlement et documents graphiques**, ils peuvent :

- préciser les règles applicables aux constructions ;
- éventuellement, imposer l'urbanisation sous forme d'une opération d'ensemble permettant d'assurer la cohérence de l'aménagement interne de la zone (art. 1 du règlement) ;
- indiquer les règles concernant les accès, notamment leur position sur un plan figurant dans les documents graphiques (art 3 du règlement) ;
- indiquer les règles d'implantation pour les futures constructions (art. 6, 7, 8 du règlement).

Dans un troisième temps, la commune a défini encore plus précisément son projet avec l'aide d'un bureau d'études. Elle élabore alors un schéma de synthèse exprimant les prescriptions qu'elle souhaite y imposer.

Ce plan permet de préciser, **dans le règlement**, l'emplacement réservé à prévoir sur une partie des terrains pour permettre, à terme, la réalisation de la voirie, prévoir les règles d'accès aux voies, d'implantation des bâtiments....

La commune peut également faire figurer **dans le PADD, des prescriptions** relatives aux alignements d'arbres sur les espaces publics ou de dimensionnement des espaces publics. Ceci la contraint en terme de réalisation. Les études doivent avoir été suffisamment avancées, de manière à éviter une nouvelle modification ou révision du PLU, par suite d'erreurs d'appréciation.

La commune peut ajouter aux documents graphiques, dans le règlement, un plan masse coté, et une coupe précise et positionnée en plan. Elle doit alors faire figurer l'emprise de la future voie en emplacement réservé.



CONCLUSION

Cet ouvrage a pris forme alors que les premières démarches et les études pour l'élaboration de plans locaux d'urbanisme sont initiées par les collectivités locales.

Aussi, afin d'explicitier les caractéristiques du PADD, ses rédacteurs se sont appuyés, non pas sur des exemples de PLU aboutis, mais sur un travail de clarification préalable et progressive des notions développées dans la loi SRU et dans son décret d'application. Ce travail a permis de présenter une approche méthodologique destinée à permettre aux auteurs d'un PLU (élus et professionnels de l'urbanisme) d'exprimer dans les différents documents composant ce document d'urbanisme, et tout particulièrement dans le PADD, et de façon juridiquement sûre, les orientations et les prescriptions particulières, traduisant leurs projets sur le territoire de l'ensemble de la commune et sur celui des différents quartiers ou secteurs qui la composent.

Tout en mettant pleinement en avant la portée novatrice du PLU, notamment au travers des effets juridiques du caractère prescriptif de son PADD, cet ouvrage, dans ses principes, présente diverses possibilités de traduction des projets des collectivités en continuité avec celles déjà offertes dans les anciens POS. Il propose un cadre, respectueux du droit et de l'esprit de la loi SRU, mais qui permet aux élus et à ceux qui les conseillent de déployer initiatives et innovations.

Ce cadre reste bien évidemment perfectible et devra être nourri des retours d'expériences à venir.

En proposant des éléments de réponse aux enjeux de développement durable en matière d'urbanisme précisés dans la loi, ces retours témoigneront du renouveau de la planification et de l'appropriation de ce nouvel outil qu'est le PLU. Ils feront état de la mise en place, à l'échelle d'une ou plusieurs communes, des conditions permettant d'assurer les équilibres mis en avant par la loi, entre le renouvellement urbain, et la maîtrise de l'urbanisation, la satisfaction des besoins en habitat et lieux de travail et de loisir et la protection des espaces agricoles, naturels, forestiers et des paysages, les besoins de déplacement, et la nécessité de maîtriser la circulation automobile..., bref, ils feront état des conditions permettant de satisfaire aux impératifs du développement durable.

Ainsi, au travers des éléments de contenu qu'il propose, cet ouvrage doit contribuer au débat, à l'échange et à un enrichissement mutuel dans le cadre d'un renouvellement des pratiques de la planification.

LES PRINCIPAUX TEXTES DES CODES DE L'URBANISME QUI CONCERNENT LE PLU

Article L. 110 du Code de l'urbanisme

« Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences.

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

Article L. 121 - 1 du Code de l'urbanisme

« ... les plans locaux d'urbanisme... déterminent les conditions permettant d'assurer :

1° L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ;

2° La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ;

3° Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ».

Aux termes de l'article L. 123 - 1

Le projet d'aménagement et de développement durable retenu peut « caractériser les îlots, quartiers ou secteurs à restructurer ou réhabiliter, identifier les espaces ayant une fonction de centralité existants, à créer ou à développer, prévoir les

actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre, notamment en ce qui concerne le traitement des espaces et voies publics, les entrées de 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».

Aux termes de l'article R. 123 - 3

«Le projet d'aménagement et de développement durable définit, dans le respect des objectifs et des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121 - 1, les orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues par la commune, notamment en vue de favoriser le renouvellement urbain et de préserver la qualité architecturale et l'environnement. Dans ce cadre, il peut préciser :

1° Les mesures de nature à préserver les centres-villes et les centres de quartiers, les développer ou en créer de nouveaux ;

2° Les actions et opérations relatives à la restructuration ou à la réhabilitation d'îlots, de quartiers ou de secteurs, les interventions destinées à lutter contre l'insalubrité et à restructurer, restaurer ou réhabiliter des îlots ou des immeubles ;

3° Les caractéristiques et le traitement des rues, sentiers piétonniers et pistes cyclables et des espaces et ouvrages publics à conserver , à modifier ou à créer ;

4° Les actions et opérations d'aménagement de nature à assurer la sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers ;

5° Les conditions d'aménagement des entrées de ville en application de l'article L. 111 - 1 - 4 ;

6° Les mesures de nature à assurer la préservation des paysages».

TABLE DES MATIÈRES

Préambule	9
PREMIER CHAPITRE	
Le développement durable et la Loi SRU	11
1. <i>Prise en compte progressive de la notion de développement durable</i>	13
2. <i>Les principes du développement durable dans la Loi SRU</i>	15
2.1. Les principes de développement durable à respecter par les documents d'urbanisme	15
2.2. La primauté du projet : une démarche de développement durable	15
DEUXIÈME CHAPITRE	
Le Plan Local d'Urbanisme	19
1. <i>Le Plan Local d'Urbanisme et les principes et orientations de nature supracommunale</i>	22
1.1. Le Plan Local d'Urbanisme doit respecter les principes légaux fixés par le Code de l'urbanisme	22
1.2. Le Plan Local d'Urbanisme doit respecter les orientations définies par les documents supracommunaux	22
2. <i>La place et la portée du Plan Local d'Urbanisme</i>	24
2.1. Un document plus global	24
2.2. Un document plus complet	24
2.3. Un document plus opérationnel	24
3. <i>La structure du Plan Local d'urbanisme</i>	25
Un rapport de présentation	25
Un projet d'aménagement et de développement durable (PADD)	25
Un règlement et ses documents graphiques	25

TROISIÈME CHAPITRE

Le PADD	27
1. Le contenu du PADD	32
Le PADD comporte deux parties	32
Comment rédiger le document PADD à partir du projet de la commune?	32
1.1. La partie obligatoire du PADD	33
1.1.1. Le contenu et la portée juridique des orientations générales d'urbanisme et d'aménagement dans la partie obligatoire	33
<i>Un contenu non imposé</i>	33
<i>La portée juridique des orientations générales</i>	35
1.1.2. Des exemples d'orientations générales	35
<i>Exemple 1 : développer la ville et préserver son centre ancien</i>	36
<i>Exemple 2 : le renouvellement urbain et la densification des quartiers autour des principaux axes de transport (PLU intercommunal)</i>	37
<i>Exemple 3 : le PADD peut comporter des orientations générales en matière de transports</i>	38
<i>Exemple 4 : le PADD peut comporter des orientations générales en matière d'habitat</i>	40
<i>Exemple 5 : le PADD peut comporter des orientations générales en matière d'environnement</i>	41
1.1.3. Des précautions de rédaction	42
<i>Être attentif à la formulation des orientations</i>	42
<i>Expliciter certaines orientations générales pour éviter les contre-sens ou les erreurs d'interprétation</i>	42
<i>Spatialiser certaines orientations</i>	42
<i>Accompagner les orientations générales de précisions et de représentations graphiques</i>	43
1.2. La partie facultative du PADD	44
1.2.1. Nature et portée juridique de la partie facultative	44
<i>Un contenu encadré</i>	45
<i>La portée juridique de la partie facultative</i>	45
1.2.2. Des exemples d'orientations et prescriptions particulières	45

<i>Exemple 1 : projet de restructuration d'un quartier autour d'une nouvelle centralité</i>	46
<i>Exemple 2 : projet de restructuration d'un îlot en cœur d'agglomération</i>	50
<i>Exemple 3 : projet d'aménagement d'une place et de ses abords</i>	55
<i>Exemple 4 : les actions et opérations d'aménagement de nature à assurer la sauvegarde de la diversité commerciale</i>	58
<i>Exemple 5 : projet d'aménagement d'une zone artisanale en entrée de ville</i>	59
<i>Exemple 6 : projet de préservation des qualités paysagères du site d'une commune rurale</i>	63
1.2.2. Des précautions de rédaction	66
<i>Deux manières principales d'aborder les orientations et les prescriptions particulières (partie facultative)</i>	66
<i>Des niveaux d'engagement différents selon la volonté des élus</i>	67
<i>Prendre des précautions de rédaction et de représentations graphiques</i>	68
1.3. La cohérence entre les orientations générales et les orientations et prescriptions particulières	69
1.4. Le PADD et les autres documents du PLU	72
<i>PADD et Rapport de présentation</i>	72
<i>PADD, règlement et documents graphiques</i>	73
2. <i>Le PADD : un document souple et évolutif</i>	74
<i>Le PADD, un outil souple qui permet les évolutions du projet communal</i>	74
<i>Réorienter le projet ou modifier certains de ses éléments</i>	74
<i>Préciser le projet communal</i>	77
Conclusion	81
Annexe	83

© CERTU - 2002

Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement,
Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement du CERTU est illicite (loi du 11 mars 1957).
Cette reproduction par quelque procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425
et suivants du Code pénal.

Coordination: Service Éditions

Mise en page: PAO Concept ☎ 04 72 07 69 03

Impression: JOUVE ☎ 01 44 76 54 40

Achévé d'imprimer: avril 2002

Dépôt légal: 2^e trimestre 2002

ISBN: 2-11-093112-4

ISSN: 1263-3313

Cet ouvrage est en vente au CERTU

Bureau de vente:

9, rue Juliette Récamier

69456 LYON cedex 06 - France

☎ 04 72 74 59 59

Internet: <http://www.certu.fr>

SUR LE MÊME THÈME

Aménagement et urbanisme
Aménagement
et exploitation de la voirie
Transport et mobilité
Constructions publiques
Environnement
Technologies
et systèmes d'information

Sur le thème de la Loi SRU :

Guide juridique et pratique
présentant le contenu et
les procédures relatives aux PLU
DGUHC
2002 (à paraître)

Le schéma de cohérence territoriale
Premières approches sur
les méthodes et le contenu
DGUHC / Certu
2001

Le schéma de cohérence territoriale
Le périmètre
Certu
2001
(téléchargeable sur le site
www.certu.fr)

En rapport avec cet ouvrage :

Le développement durable
Approche méthodologique
dans les diagnostics territoriaux
Françoise Rouxel et Dominique Rivet
Certu
2000

La concertation en aménagement
Éléments méthodologiques
Certu
2000

■ La loi du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU), introduit en lieu et place des plans d'occupation des sols (POS), un nouvel outil de planification couvrant la totalité du territoire d'une ou plusieurs communes : le plan local d'urbanisme (PLU). Celui-ci se compose de trois documents : le rapport de présentation, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et le règlement accompagné de ses documents graphiques.

Par cet ouvrage, le Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement a souhaité apporter des éléments de méthode et de contenu pour aider les différents acteurs qui auront en charge l'élaboration des PLU, les collectivités locales maîtres d'ouvrage, les agences d'urbanisme, mais aussi tous ceux qui participeront à ces démarches, au sein des services des collectivités locales ou de l'État, des associations, etc. Le travail présenté ici est un premier éclairage ; il donne tous les éléments juridiques et pratiques nécessaires à la rédaction d'un PADD ; il sera complété par les retours d'expériences des praticiens et par des exemples complémentaires ciblés sur des problématiques particulières.

Après un rappel de la notion de développement durable, cet ouvrage décrit brièvement, dans un deuxième chapitre, les caractéristiques essentielles du PLU. Dans un troisième chapitre, il présente, d'une part, des éléments de démarche et de réflexion devant permettre aux élus d'élaborer leur projet et leur politique d'ensemble en matière d'urbanisme et d'aménagement et, d'autre part, les deux parties qui constituent le PADD, l'une obligatoire, l'autre facultative. Ce chapitre décrit le contenu de chacune de ces parties grâce à la présentation d'exemples variés, et précise quelques précautions qu'il convient de prendre dans leur rédaction. Il montre, également, quelles sont les possibilités d'adaptation de la structure du PADD pour tenir compte de l'évolution des projets d'aménagement des collectivités locales, et ainsi la souplesse de cet outil au service des politiques en matière d'urbanisme et d'aménagement des communes.

Certu

Service technique placé sous l'autorité du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques a pour mission de faire progresser les connaissances et les savoir-faire dans tous les domaines liés aux questions urbaines. Partenaire des collectivités locales et des professionnels publics et privés, il est le lieu de référence où se développent les professionnalisés au service de la cité.

DGUHC

La Direction Générale de l'Urbanisme et de la Construction (DGUHC) a pour objectifs au sein du ministère de l'équipement/secretariat d'État au logement, de conduire et mettre en cohérence les politiques de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, et plus largement rechercher les voies et les moyens d'une forte synergie entre ces domaines et ceux de la responsabilité de l'ensemble des autres directions du ministère qui concernent l'urbain : transport, équipement ou ingénierie publique.

avril 2002

ISBN : 2-11-093112-4

ISSN : 1263-3313

Prix : 14 €