

Les règles d'urbanisme : comment s'y retrouver

« Le territoire français est le patrimoine commun de la Nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant... ». Tels sont les premiers

Sommaire

- 8 Du Pos au Plu
- 9 Le Plu, c'est mieux
- 14 La hiérarchie des règles d'urbanisme
- 18 Les recours contre les documents d'urbanisme
- 21 Qui fait quoi?

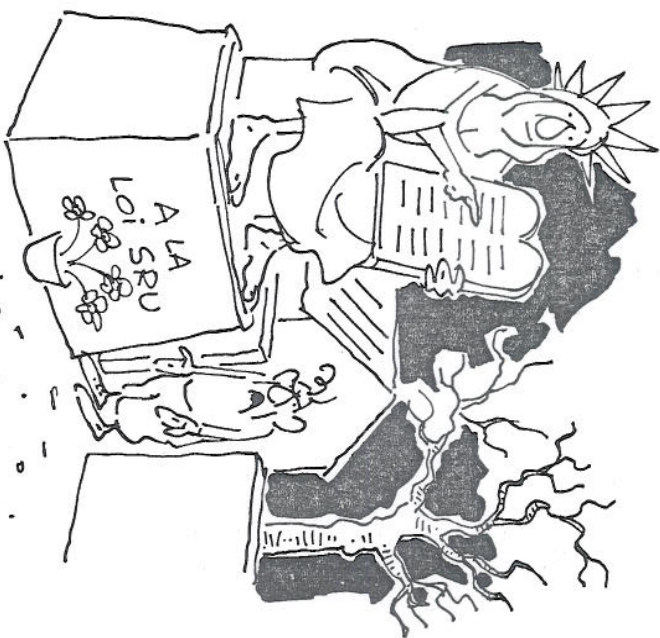
propriétaires, riverains et associations un rôle plus important en matière de concertation.

mots du code de l'urbanisme. Personne n'est réellement propriétaire de ce patrimoine et le droit so-

disant inviolable de la priorité s'efface souvent devant l'intérêt général.

La loi Solidarité et Renouveau urbain (SRU) du 13 décembre 2000 a réformé en profondeur les documents d'urbanisme.

Elle confère aux citoyens,



BON À SAVOIR

Dans le domaine de l'urbanisme, la règle est souvent locale et fixée dans le Plu mais cela ne signifie pas que d'autres lois ne sont pas applicables. On les trouve, pour l'essentiel, dans le code de l'urbanisme et, pour tout ce qui concerne la protection de l'environnement, dans le code de l'environnement. Certaines règles, sur des sujets précis, peuvent se nichier dans le code rural, par exemple à propos de la protection des forêts, le code de l'exploitation pour cause d'utilité publique, voire le code civil, pour certaines règles de voisinage.

Depuis le 7 janvier 1983, la décentralisation a confié aux mairies le pouvoir de réglementer l'utilisation des sols de la commune et de délivrer les permis de construire. Elaborer ou modifier le Plan d'occupation des sols (Pos), devenu aujourd'hui le Plan local d'urbanisme (Plu), est un acte politique majeur. D'ailleurs, le premier travail d'une équipe municipale fraîchement élue consiste, souvent, à reformuler ce document.

La loi Solidarité et Renouveau urbain du 13 décembre 2000 (J.O. du 14 décembre) a réformé en profondeur les différents documents d'urbanisme, dans leur contenu et

dans la façon de les élaborer : le Plan d'occupation des sols (Pos) devient, à l'occasion d'une révision, le Plan local d'urbanisme (Plu) ; les Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) deviennent des Schémas de cohérence territoriale (Sct). Aujourd'hui, les Plu ont peu à peu remplacé la plupart des Pos.

Du Pos au Plu

Le Plan d'occupation des sols (Pos), créé par la loi d'orientation foncière de 1967 et dont s'étaient dotées plus de quinze mille communes urbaines, avait vieilli et présentait plusieurs défauts.

• *Dans un premier temps, les municipalités s'étaient contentées de reproduire le modèle type fourni par le ministère de l'Équipement, sans prendre vraiment en compte la réalité de leur territoire.* À une époque, on a donc connu une vague de Pos stéréotypés, en quinze articles : il était surprenant de constater, par exemple, dans le Pos de Mantes-la-Jolie, que le règlement de la zone du Val-Fourré qui accueillait l'un des plus grands ensembles de logements sociaux de France, ressemblait en tous points au règlement d'une zone pavillonnaire...

• *Un autre reproche adressé au Pos était le zonage rigide auquel il aboutissait, en affectant des vocations intangibles et monoblocs à des secteurs entiers, « toute activité » ou « tout habitat », allant ainsi à l'encontre de la mixité sociale et économique souhaitable ou bloquant l'évolution de certains quartiers.* Le Pos de Paris comptait, par exemple, près des gares, des zones à vocation ferroviaire où était interdite l'installation d'entreprises autres que celles liées au chemin de fer.

Le Pos ne s'appliquait pas forcément sur toute la commune et pouvait même être écarté au profit d'autres documents de planification. Ainsi, lorsqu'un maire voulait mener une opération d'aménagement, il délimitait une Zone d'aménagement concerté (Zac), avec son Plan d'aménagement de zone (Paz), qui se substituait au Pos. Au gré des sollicitations et des initiatives, le maire s'extrait ainsi des contraintes de la règle locale qu'il avait lui-même édictée.

• *L'instabilité des Pos a aussi été une raison de leur perte de crédibilité :* par le jeu des révisions ou des modifications incessantes, la règle de droit n'était plus lisible pour personne. Il suffisait de mettre en révision un Pos pour le faire appliquer de manière anticipée, sans débat ni enquête publique, ce qui accroissait l'opacité et l'arbitraire des décisions prises en son nom.

• *Dernière critique : le Plan d'occupation des sols était juridiquement fragile,* puisque chaque acte administratif, lors de son élaboration ou de révisions, pouvait être l'objet de recours en annulation et chaque permis de construire délivré était l'occasion de le remettre en cause, notamment par la voie d'exception d'illégalité (voir page 53). Des centaines de villes, dont Annecy, Marseille, Valence, Montpellier, Antibes, ont ainsi vu leur Pos entièrement annulé, parfois pour des vices de forme. Elles se retrouvaient privées de tout document d'urbanisme et donc de la possibilité de délivrer des permis de construire. Bref, une réforme urgente s'imposait.

Le Plu, c'est mieux

La loi SRU (Solidarité et Renouvellement urbain) du 13 décembre 2000 a instauré le Plan local d'urbanisme (Plu), destiné à se substituer au fils des ans au Pos. C'est pourquoi, pour pallier ces inconvénients, le Plu couvre d'abord tout le territoire de la commune, sans discontinuité : la seule exception à cette règle concerne les secteurs couverts par un Plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), ce que l'on appelle les « secteurs sauvegardés », centres historiques des villes (à Paris, c'est le cas du Marais et du VII^e arrondissement) sur lesquels le préfet conserve sa tutelle, et l'Architecte des Bâtiments de France ses prérogatives. Les Zac ne peuvent plus faire bande à part et leur Paz est intégré au Plu. Il n'est plus possible de demander l'application anticipée du Plu, qui ne devient opposable aux tiers qu'après enquête publique.

Une procédure de révision d'urgence du Plu peut toutefois être mise en œuvre pour accueillir des projets d'intérêt général, telle la construction de logements sociaux ou l'implantation d'une activité créatrice d'emplois.

Le contenu du Plu

Le Plan local d'urbanisme comprend :

— un rapport de présentation, qui expose le diagnostic, analyse l'état initial de l'environnement, les incidences du Plu sur l'environnement et justifie les choix retenus pour le projet et la délimitation des zones;



B O N à S A V O I R

Au plus tard deux mois avant l'examen du projet de Plan local d'urbanisme par le conseil municipal, un débat doit être organisé au sein du conseil municipal sur les orientations générales du Padd (article L.123-9 alinéa 1 du code de l'urbanisme). Pour un Plu intercommunal, le débat doit alors être organisé au sein des conseils municipaux de toutes les communes concernées. Le projet arrêté leur est soumis pour avis qui doit intervenir dans un délai de trois mois. À défaut, il est réputé favorable (article L.123-18 alinéa 2 du code de l'urbanisme).

— le projet d'aménagement et de durée loppement durable (Padd), qui expose les intentions de la municipalité pour les années à venir et l'engagement. Il est destiné à l'ensemble des citoyens et ne doit pas être trop technique ni jargonant. Il définit les orientations d'urbanisme et les projets d'aménagement retenus pour l'ensemble de la commune;

— les orientations d'aménagement de certains quartiers ou secteurs. Facultatives, elles doivent être en cohérence avec le Padd. Elles peuvent préciser les mesures de nature à préserver les centres-villes, les quartiers centraux, les espaces publics, les entrées de ville, les actions de renouvellement des quartiers en difficulté (prévention des copropriétés dégradées, périmètres d'insalubrité, immeubles menaçant ruine, biens vacants et sans maître), les mesures pour protéger les paysages naturels et urbains, les caractéristiques et le traitement des rues, sentiers piétonniers et pistes cyclables, ainsi que les actions pour assurer la diversité commerciale des quartiers;

— le Plu ne compte plus que quatre types de zones: les zones urbaines (U), les zones à urbaniser (AU), anciennement NA et NB des Pos), les zones agricoles (A, anciennement NC) et les zones naturelles et forestières (N), anciennement ND), protégées de l'urbanisation. Les zones NB, secteurs naturels où il était possible de construire de manière ponctuelle, sont supprimées.

Le Plu délimite aussi les zones à risques naturels ou technologiques, les secteurs à protéger en raison de la richesse du sous-sol ainsi que les espaces boisés classés. Il peut aussi prévoir des emplacements réservés pour recevoir des infrastructures.

Pour les zones à urbaniser, le Plu distingue les secteurs immédiatement constructibles, où les terrains sont équipés ou en cours d'équipement, et les secteurs à urbanisation future;

— la délimitation des zones, avec chacune son règlement, en quatre articles au lieu de quinze dans le Pos.



B O N à S A V O I R

Les Plans locaux d'urbanisme (Plu) ne peuvent désormais plus imposer une surface minimale de terrain pour construire, excepté pour des raisons d'assainissement non collectif, la préservation de l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager de la zone concernée. Ce qui empêche les maires d'écarter des accédants modestes à la propriété en leur imposant de construire sur de grandes parcelles, de 1 500 à 2 000 m².

liste de ce qui est autorisé, mais au contraire de ce qui est interdit ou soumis à conditions, par souci de clarté;

— le Plu peut aussi contenir des règles de construction pour les espaces publics (aires de stationnement, aires de jeux et de loisirs...). Il peut également déterminer la hauteur maximale des constructions ainsi que leur aspect extérieur et l'aménagement de leurs abords;

— les Plu doivent enfin respecter les mesures nécessaires à la réalisation des Projets d'intérêt général (Pig), mais aussi les règles nationales qui s'appliquent à certains territoires: schémas de mise en valeur de la mer (SMVM), plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) dans les secteurs protégés, zones de protection d'un patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), autour des monuments historiques. Ces périmètres sont d'ailleurs intégrés aux Plu et reportés sur les cartes, dans les annexes concernant les servitudes d'utilité publique.

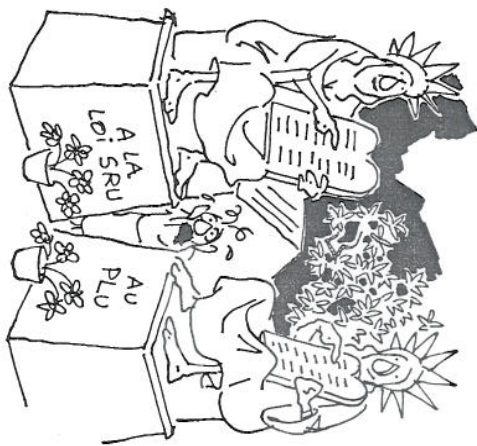
Les annexes du Plu

Elles sont très importantes car elles indiquent les servitudes d'utilité publique, soit:

– les emplacements réservés, c'est-à-dire les terrains voués à accueillir un futur équipement public (école, crèche...) ou d'intérêt général (autoroute...) et rendus, donc, inconstructibles. Les propriétaires voisins risquent de voir leur environnement bouleversé par ces projets;

– les plans d'exposition au bruit, les servitudes relatives à la conservation du patrimoine (zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager), la conservation des forêts, le passage sur le littoral, les réserves naturelles, les parcs nationaux et monuments historiques;

– les contraintes justifiées par la salubrité et la sécurité publiques, comme l'emplacement des cimetières, ainsi que les plans d'exposition aux risques naturels et les zones sensibles à l'incendie.



Notre conseil
 Avant d'acheter un terrain ou une maison à agrandir, demandez un certificat d'urbanisme indiquant la constructibilité théorique ainsi qu'une copie du règlement de la zone, le Projet d'aménagement et de développement durable et les annexes, pour obtenir une vision complète des possibilités de construire.

L'élaboration du Plu

Un Plan local d'urbanisme s'élabore en quatre phases:
 – la *municipalité établit d'abord un diagnostic*, qui pointe les lacunes: manque de logements sociaux, d'équipements publics ou autres...;
 – *vient ensuite la concertation*: lors de la délibération mettant le Plu en révision, la municipalité décide des modalités de la concertation, laissée à son initiative dans le respect de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme. Un certain nombre de partenaires, comme les Chambres de commerce et d'industrie, les

Qu'est-ce que le Cos ?

Le coefficient d'occupation des sols (Cos) permet de calculer le nombre de m² constructibles sur une parcelle:
 Ainsi, par exemple, sur un terrain de 1 000 m², avec un Cos de 0,5, vous pouvez construire 1 000 x 0,5 = 500 m² de surface habitable hors œuvre nette (Shon).

Les possibilités de construction peuvent être minorées par la combinaison d'autres règles, comme celles de l'implantation et de l'aspect extérieur des constructions pouvant, par exemple, imposer un recul de plusieurs mètres par rapport à la limite de la propriété, des distances minimales entre bâtiments ou un alignement des façades... Même lorsque l'on dispose d'une certaine réserve de Cos, ces règles empêchent souvent son utilisation. En cas de division d'un terrain, le Cos s'applique à la partie détachée sans tenir compte de ce qui a déjà été construit sur la parcelle initiale.

Reprenons notre exemple: sur la parcelle déjà mentionnée de 1 000 m² avec un Cos de 0,5, on a construit un bâtiment de 300 m². Reste donc 200 m² à construire. Si l'on divise la parcelle en deux lots de 500 m², la nouvelle parcelle vierge de tout bâtiment se voit appliquer le coefficient 0,5. Elle peut donc accueillir une construction de 500 x 0,5 = 250 m².

Un Plu ne doit pas obligatoirement indiquer un coefficient d'occupation des sols. Il ne peut en tout cas pas fixer de Cos pour certains types de construction, en particulier pour les équipements publics.

Chambres des métiers, les Chambres d'agriculture, l'État, la région, le département, les autorités compétentes en matière d'organisation des transports ou les gestionnaires de parcs naturels, peuvent être associés à ce processus. Les associations d'habitants, de riverains, de commerçants peuvent, elles, être consultées. Cette phase aboutit à un Projet d'aménagement et de développement durable (Padd) destiné aux citoyens, qui joue le même rôle que le rapport de présentation de l'ancien Pos;

– la *troisième phase est la rédaction du règlement du Plu*, qui précise les droits du sol;

– la *dernière phase est l'approbation*.

• *Le Plu, une fois rédigé, est soumis à une enquête publique (voir pages 81 et s.) au cours de laquelle un commissaire enquête-*



B O N à s a v o i r

Le projet de plan soumis à approbation du conseil municipal concerné a pu faire l'objet de modifications à la suite de l'enquête publique.

teur recueille les avis de la population, puis est approuvé par une délibération du conseil municipal. Le Plu approuvé est tenu à la disposition du public et transmis au préfet (article L123-10 du code de l'urbanisme).

La hiérarchie des règles d'urbanisme

Les municipalités ont élaboré, depuis le 1^{er} avril 2001, les Plans locaux d'urbanisme, qui ont remplacé progressivement les Plans d'occupation des sols, mais leur liberté est encadrée par de multiples textes à intégrer ou à respecter.

- **Le droit de l'urbanisme fait une distinction entre les notions de prise en compte, de compatibilité et de conformité du Plu aux normes supérieures :**
 - *la conformité est l'exigence la plus sévère* : un permis de construire doit être conforme au Plu et le respecter strictement;
 - *la compatibilité s'interprète plus soupagement* : c'est une harmonisation du Plu avec les règles supérieures. Ainsi, le Plu doit être compatible avec le nouveau Schéma de cohérence territoriale (Scot), qui s'applique à plusieurs communes;
 - *la prise en compte ou en considération est encore plus souple* : le Plu doit ainsi prendre en compte les principes fondamentaux de l'urbanisme que l'on retrouve éparpillés aux quatre coins du code de l'urbanisme.

• **Il existe une hiérarchie des textes en matière d'urbanisme et le Plu est le document qui synthétise toutes les exigences.**
En haut de la pyramide, on trouve les grands principes et objectifs qui s'imposent aux documents d'urbanisme, fixés par les articles L110 et L121-1 du code de l'urbanisme : respect de l'environnement, mixité sociale dans l'habitat urbain et rural, utilisation économe de l'espace, préservation des espaces naturels, des espaces consacrés aux activités agricoles

ou forestières, maîtrise de l'expansion urbaine et de la circulation automobile...

• **Lors de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme, Plu ou Scot, le préfet utilise ce que l'on appelle des « porter à connaissance » pour informer la commune de l'existence des normes supérieures**, comme, par exemple, un Plan de prévention des risques naturels, les lois Littoral ou Montagne, les servitudes publiques ainsi que les Prg (Projet d'intérêt général - voir page 22) ou encore les opérations d'intérêt national. Les « porter à connaissance » sont publics et annexés au dossier d'enquête publique. Si un Scot ou un Plu va manifestement à l'encontre de ces principes fondamentaux, il peut faire l'objet d'un recours en annulation devant le tribunal administratif.

• **La loi SRU a, en principe, supprimé le concept de Loi d'aménagement et d'urbanisme (LAU), dont les exigences sont désormais intégrées dans les Directives territoriales d'aménagement (DTA).** Elles sont élaborées sous la responsabilité de l'État et à son initiative ou, le cas échéant, sur demande d'une région, après consultation du conseil économique et social régional. Elles sont soumises à enquête publique. Elles sont éventuellement modifiées au vu des résultats de l'enquête puis sont approuvées par décret en Conseil d'État.

Les DTA s'appliquent sur plusieurs régions pour mettre en cohérence l'aménagement des espaces, définir les grandes infrastructures de transport (aéroports, voies ferrées...) ainsi que les espaces naturels, sites et paysages à préserver (article L111-1-1 du code de l'urbanisme). Elles peuvent par la suite être révisées selon les mêmes formes qui ont permis de les élaborer et de les approuver.

• **Les DTA n'ont pas d'effet direct sur les autorisations de construire**, sauf lorsqu'elles précisent, pour un territoire, l'application de la loi Montagne ou de la loi Littoral. Elles s'imposent aux Scot.

• **Les Lois d'aménagement et d'urbanisme (LAU) créent des servitudes toujours en vigueur, auxquelles les documents locaux ne peuvent échapper.** Il en existe trois : la loi Montagne du 9 janvier 1985 (art. L145-1 et suivants du code de l'urbanisme), la loi Aérodrome du 11 juillet 1985 (art. L147-1 à 8 du même

Le respect des directives paysagères

Les documents d'urbanisme, et par conséquent les Plu, doivent être compatibles avec les directives paysagères (articles R 350-1 et suivants du code de l'environnement). Ces dernières déterminent les orientations et les principes fondamentaux de protection et de mise en valeur des paysages qui présentent un intérêt particulier et ne font pas déjà l'objet d'une directive territoriale d'aménagement. Elles s'appliquent généralement sur plusieurs communes. Les orientations peuvent porter notamment sur les conditions de la réalisation de certaines catégories de travaux ou d'aménagements tels que les carrières ou les installations classées, l'implantation, l'aspect extérieur, le volume ou la hauteur des constructions, la mise en œuvre des dispositions applicables en matière de camping, caravaning, clôtures, démolitions, défrichements, coupes et abatages, ainsi qu'en matière de publicité et d'enseignes.

code), qui crée des servitudes autour des aéroports et la loi Littoral du 3 janvier 1986, que l'on retrouve aux articles L 146-1 à 9 du code de l'urbanisme.

Le Schéma de cohérence territoriale (Scot)

Les Plu doivent aussi se rendre compatibles avec des documents qui définissent des principes d'aménagement à une échelle plus large que la commune. Avant la loi SRU, ils s'appelaient Schéma directeur (SD) ou Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU). Désormais, il s'agit des Schémas de cohérence territoriale (Scot), qui viennent corriger quelques défauts de leurs prédécesseurs. Les Schémas directeurs étaient, par exemple, quasiment inexistantes au sud de la Loire. Ils étaient, en outre, très difficiles à modifier, puisque l'établissement public chargé de les rédiger devait se dissoudre après leur approbation. Il fallait donc recréer un établissement public pour la moindre retouche. Enfin, ils ressemblaient trop aux Plans d'occupation des sols et entraient dans le détail du zonage, devenant donc vite obsolètes. Ils constituaient également un nid à recours permettant à n'importe quel requérant de faire annuler un Pos pour incompatibilité avec un Schéma directeur hors d'âge et inadapté.

La règle des quinze kilomètres

Afin d'inciter les collectivités locales à adopter un Scot, celles qui n'en ont pas volent leur possibilité d'urbanisation considérablement réduite. Ainsi, selon l'article L 122-2 du code de l'urbanisme, les communes situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants (ou à moins de quinze kilomètres de la mer) et qui ne sont pas couvertes par un Scot, ne peuvent pas modifier ou réviser leur Plu afin d'ouvrir à l'urbanisation une nouvelle zone d'urbanisation ou une zone naturelle. Nombre d'exceptions limitent toutefois la portée de cette règle, notamment :

- les zones à urbaniser délimitées avant le 1^{er} juillet 2002 ne sont pas concernées ;
- le préfet peut accorder des dérogations. Celles-ci ne peuvent être refusées « que si les inconvénients éventuels de l'urbanisation envisagée pour les communes voisines, pour l'environnement ou pour les activités agricoles, sont excessifs au regard de l'intérêt que représente pour la commune la modification ou la révision du plan ».

- *Le Scot, quant à lui, permet désormais de fixer les grandes orientations stratégiques d'un territoire.* Il définit donc les orientations générales de l'aménagement, avec les zones à urbaniser, les zones naturelles, agricoles et forestières. Il fixe les objectifs en matière d'équilibre de l'habitat et de mixité sociale, de transports en commun et d'équipements commerciaux ou économiques. Il peut déterminer l'emplacement d'équipements comme une rocade ou une station d'épuration, sans être trop précis.

- *L'objectif du Scot est d'utiliser d'abord, pour l'urbanisation, les terrains existants dans les centres-villes et de reconvenir les friches.* Le Scot peut subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles à la création de transports collectifs, pour ne pas encourager l'utilisation des voies particulières et limiter ainsi la pollution.

Attention : les Scot ne sont, en principe, pas directement opposables aux administrés.

- *L'élaboration d'un Scot fait l'objet d'une large concertation :* l'état, le département, la région et le public sont associés à son éla-

L'intercommunalité encouragée

Le Scot est forcément élaboré par plusieurs communes ou groupements de communes qui se dotent, pour cela, d'un établissement public spécifique, EPCL (établissement public de coopération intercommunales ou syndicat mixte). Il doit couvrir un territoire continu et sans enclave. Un périmètre est proposé au préfet, qui décide en dernier ressort. Le préfet veille à ce que le Scot couvre un territoire cohérent, pertinant, correspondant à un bassin de vie et il peut même contraindre une commune à faire partie du Scot s'il le juge nécessaire. Par exemple, Nantes et Saint-Nazaire se sont entendus sur un Scot commun.

Le schéma directeur de la région Ile-de-France, le plan d'aménagement et de développement durable de Corse et les schémas d'aménagement régionaux des départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion font office de Scot. Les anciens schémas directeurs deviendront des Scots à l'occasion de leur révision, qui doit intervenir d'ici 2012.

boration. Son approbation est soumise à une enquête publique qui a pour but d'informer la population et de recueillir son opinion ainsi que l'avis d'un commissaire enquêteur indépendant.

• **Les Scot doivent obligatoirement être révisés tous les dix ans, faute de quoi ils deviennent caducs.** La procédure de leur révision est allégée et peut être couplée avec celle du Plu. À l'occasion de la création d'une Zac, il peut être nécessaire de réviser à la fois le Plu et le Scot, ce qui peut se faire en une seule procédure de concertation et une seule enquête publique.

Les recours contre les documents d'urbanisme

La superposition des règles d'urbanisme et la procédure de élaboration ou de révision d'un Scot ou d'un Plu sont sujettes à des recours. Chaque étape dominant lieu à une décision administrative peut être contestée, dans les deux mois de sa

Hierarchie des règles d'urbanisme compatibles entre elles

Type de texte et articles du code de l'urbanisme	Territoire concerné
• Principes généraux L 110 et L 121-1	Tout le territoire
• Directives territoriales d'aménagement L 111-1-1 et lois Montagne, Aérodrôme et Littoral	Plusieurs départements et régions entières
• Schémas de cohérence territoriale : L 1251-1	Plusieurs communes et communes associées formant un bassin de vie et d'habitat
• Plans locaux d'urbanisme, cartes communales ou les documents en tenant lieu	Commune

publication, devant le tribunal administratif. C'est bien le diable si des habitants bien conseillés n'y trouvent pas une petite irrégularité (voir le détail de la procédure de recours pages 44 et suivantes).

Bien des parlementaires, notamment les sénateurs, mais aussi les promoteurs, auraient souhaité limiter le pouvoir de contester et de poser des recours. Ils avaient imaginé pour cela toute une série de mesures, mais n'ont pas été écoutés, sauf sur deux points :

- la loi a allégé les modalités de concertation et d'association de personnes publiques au moment de l'élaboration, pour éviter des invalidations pour raisons d'absence aux réunions de travail ou de présence d'un organisme non prévu par la loi, ce qui était souvent le cas auparavant ;
- au moment du recours, le



DAVID

GOLIATH

Les commissions départementales de conciliation

En cas de litige au cours de l'élaboration du Scot, du Plu ou de la carte communale, il est possible de recourir à une commission départementale de conciliation composée, à parts égales, d'élus et de personnes qualifiées. Elle a pour mission de trouver, par voie de propositions, des solutions. Cette commission peut être saisie par les communes, le préfet et les personnes publiques associées. Elle dispose de deux mois à compter de sa saisine pour formuler ses propositions. Elle entend à sa demande les représentants des associations locales d'usagers agréées ainsi que ceux des associations agréées de protection de l'environnement. Leurs propositions sont publiques.

Le juge devra statuer sur tous les points de contestation formulés dans la demande d'annulation de l'acte, afin d'éviter les recours à répétition.

La voie d'exception d'illegalité pour vice de forme ou de procédure d'un Scot, d'un Plu, d'une carte communale ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ne peut être invoquée que pendant un délai de six mois à compter de sa prise d'effet.

Révision d'urgence et modification du Plu

Le code de l'urbanisme distingue deux facultés de changement du Plu : la modification, par une procédure légère, et la révision, plus lourde, qui nécessite une enquête publique. Sous le régime antérieur, dès la délibération de la mise en révision du Pos, le maire pouvait demander la mise en application anticipée du projet de nouveau Pos, avant même toute enquête publique. Cela n'est, aujourd'hui, plus possible.

La loi SRU a donc créé une procédure d'urgence, qui comporte tout de même une enquête publique, pour permettre une révision du Plu qui rende possible la réalisation d'un projet ponctuel d'intérêt général.

La modification et sa procédure allégée ne concernent que les changements modestes qui ne portent pas atteinte à l'économie générale du projet. Dès qu'il y a empiètement sur un espace naturel, agricole ou protégé, il faut obligatoirement en passer par une révision.

Qui fait quoi?

Dans les communes sans Plu ni carte communale ou tout autre document en tenant lieu, c'est le préfet qui délivre les permis de construire, au nom de l'État. Il applique alors ce que l'on nomme le Règlement national d'urbanisme (RNU) ou Règlement général d'urbanisme (constitué des articles R111-2 à 24 du code de l'urbanisme). L'instruction des dossiers est confiée à la Direction départementale de l'équipement (DDE). Dans ces communes rurales, c'est le principe de la construction limitée qui s'applique, c'est-à-dire qu'un permis de construire ne peut être accordé hors des parties déjà urbanisées de la commune.

Certaines petites communes ne souhaitent pas se doter d'un Plu, dont la procédure est assez lourde, et préfèrent un document plus léger : la carte communale (ou intercommunales). Celle-ci délimite simplement les zones naturelles et les zones constructibles, où la règle de construction limitée est écartée. Le fait de se doter d'une carte communale rend le maire compétent pour accorder les permis de construire, sauf si le conseil communal en décide autrement lors de l'adoption de ce document. Certains maires ne se sentent, en effet, pas de taille à assumer cette responsabilité, même s'ils peuvent toujours se faire aider techniquement par les Directions départementales de l'équipement (DDE).

Dans les communes dotées d'un Plu, le maire délègue les permis en vérifiant leur conformité à ces documents. Nombre de communes au budget modeste délèguent l'instruction des demandes de permis à la DDE (Direction départementale de l'équipement) et le demandeur a donc affaire à elle. Mais c'est le maire qui prend la décision finale, qui reste de sa compétence et de sa responsabilité (voir pages 24 et suivantes, le permis de construire).

À Paris, Lyon, Marseille, les conseils d'arrondissements donnent leur avis avant toute adoption, modification ou révision du Plu concernant le ressort territorial de l'arrondissement. Le conseil municipal peut proposer une modification de la partie du plan concernant l'arrondissement (articles L2511-15 du code général des collectivités territoriales et R 141-6 du code de l'urbanisme).

• *Dans certains périmètres où l'État souhaite intervenir directement pour y réaliser un chantier important, il décrète l'opération d'intérêt national.* C'est le cas des villes nouvelles (Cergy-Pontoise, Evry, Marne-La-Vallée, Melun-Sénart, Saint-Quentin-en-Yvelines, L'Isle d'Abeau, Le Vaudreuil, l'Étang de Berre...) mais aussi du quartier de La Défense, de la zone de Fos-sur-Mer, Euroméditerranée à Marseille, Seine-Arche à Nanterre, les ports (Antifer, Le Verdon, Dunkerque, Le Havre, Bordeaux), les aérodomes relevant de la société Aéroports de Paris, Saint-Etienne, le secteur du Mantois-Seine aval, celui d'Orly-Rungis-Seine amont. Dans ces périmètres, c'est le préfet ou l'établissement public qui délivre les permis.

• *L'État peut aussi décréter un Projet d'intérêt général (dit « Pig ») pour une opération importante.* Celle-ci doit alors présenter un caractère d'utilité publique et être destinée à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à l'accueil et au logement des populations défavorisées ou de ressources modestes, à la protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles ou à l'aménagement agricole et rural (article R121-3 1° du code de l'urbanisme). Cela peut être le cas, par exemple, pour la réalisation de lignes TGV ou d'aéroports nationaux (voir pages 108 et suivantes). Les auteurs de ce genre de projet peuvent être notamment l'État, les régions, les départements, les communes, les établissements publics.

Le contrôle de légalité : sous l'œil du préfet

En contrepartie de la décentralisation, le législateur a prévu un droit de regard du préfet sur tous les actes des autorités locales, qui doivent lui transmettre des copies. Au sein de chaque DDE est constituée une cellule qui a pour mission d'éplucher toutes les décisions administratives du maire, permis, conventions, arrêtés de modification ou de révision, Plu ou Zac (Zone d'aménagement concerté), expropriations et préemptions afin d'en vérifier la légalité mais pas l'opportunité. La cellule est composée de fonctionnaires différents de ceux qui sont mis à la disposition des collectivités locales par le préfet, en particulier pour instruire les permis. Seuls les actes de gestion du domaine privé des communes ne sont pas concernés par ce contrôle.



B O N à S A V O I R

L'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un document d'urbanisme (Plu, carte communale...) a pour conséquence de remettre immédiatement en vigueur celui existant précédemment (article L121-8 du code de l'urbanisme). Peu importe que l'annulation ou la déclaration d'illégalité ait été totale ou partielle. Avec un bémol toutefois dans le second cas : les dispositions du document antérieur ne redeviennent applicables que si elles sont toujours compatibles avec celles qui n'ont pas été déclarées illégales ou nulles (Conseil d'État, 13 novembre 2002, n°185637, SA Foncière Paris-Neuilly).

• *Dans les deux mois suivant la transmission d'un acte, le préfet qui l'estime litigieux n'a pas le pouvoir de l'annuler mais seulement de le déférer devant le tribunal administratif qui jugera de sa légalité.* Avant de saisir le juge, le préfet peut formuler des remarques et permettre à l'auteur de régulariser sa décision ou bien de corriger sa copie. Ces demandes suspendent l'exécution de la décision du maire.

Notre conseil

Tout citoyen peut demander, d'abord à titre gracieux puis devant le tribunal administratif, de déclencher le contrôle de légalité. Si vous vous estimez lésé par un acte, par exemple le classement de zone non constructible, mettez en demeure le préfet, dans les deux mois suivant la date où l'acte devient exécutoire, d'exercer ce contrôle.