

Guide Méthodologique et Pratique :

ÉLABORATION D'UN DOCUMENT D'URBANISME COMMUNAL

à l'attention des élus

Sommaire

I-

Le contexte réglementaire

- I-1. Lois encadrant les documents d'urbanisme p. 4
- I-2. Hiérarchie des normes p. 5

II-

En préalable au lancement de la procédure

- II-1. Les questions à aborder p. 8
- II-2. Identifier le type de document adapté à la commune p. 9
 - 1. La carte communale : objectifs et contenu p. 10
 - 2. Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) : objectifs et contenu p. 12
 - 3. Tableau comparatif p. 17
- II-3. Sélection du bureau d'études p. 19

III-

La Procédure d'élaboration / révision

- III-1. Déroulement de la procédure de carte communale p. 22
- III-2. Déroulement de la procédure de Plan Local d'Urbanisme p. 23
- III-3. Les acteurs p. 24

IV-

Le projet en détails

- IV-1. Etat des lieux de la commune : rapport de présentation p. 27
- IV-2. Projet d'Aménagement et de Développement Durables p. 40
- IV-3. Orientations d'Aménagement et de Programmation p. 41
- IV-4. Règlement et zonage p. 42
- IV-5. Boîte à outils p. 46

Le contexte réglementaire

I-1 Lois encadrant les documents d'urbanisme

Loi Solidarité et Renouvellement Urbain (13.12.2000)

- Objectifs de développement durable, de consommation foncière raisonnable, de mixité sociale et urbaine
- Réforme des documents d'urbanisme :
 - le PLU remplace le POS : il dispose d'un PADD opposable
 - la Carte Communale remplace le MARNU
 - le SCOT remplace le Schéma directeur
- Règle de l'ouverture à l'urbanisation limitée
- Concertation de la population obligatoire (SCOT et PLU)
- Réforme de la fiscalité par la suppression des taxes pour surdensité, et création de la PVNR (Participation pour Voies Nouvelles et Réseaux)

Loi Urbanisme et Habitat (02.07.2003- modifie la loi SRU)

- Simplification et clarification des dispositions de la loi SRU :
- **PLU** : le PADD n'est plus opposable et peut comporter des orientations d'aménagement (OA). Les critères de la règle d'ouverture à l'urbanisation limitée sont revus. Il est possible de fixer une taille minimale des terrains constructibles à certaines conditions
- **Carte Communale** : le délai d'approbation par le préfet est ramené à 2 mois. Il est possible d'instaurer un droit de préemption pour la réalisation d'un équipement ou d'un aménagement.
- La PVNR devient **PVR** ; la loi encadre les raccordements à usage individuel.

Loi ALUR (accès au logement et urbanisme rénové) (24.03.2014)

- Renforcement du rôle intégrateur du SCOT
- Volonté de couverture totale en SCOT
- Incitation à la mise en œuvre de PLUi
- POS caducs fin 2015
- Mise en lumière de la nécessité d'étudier les possibilités de renouvellement urbain avant extension
- Protection renforcée des zones naturelles et agricoles
- Rôle renforcé de la CDCEA
- Fin de l'ATESAT et de l'ADS

Loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche (27.07.2010)

- D'ici 2020, objectif de baisser de 50% la consommation foncière par rapport aux dix années passées.
- CDCEA : dans chaque département est créée une Commission Départementale de la Consommation de l'Espace Agricole qui rend un avis sur les documents d'urbanisme consommateurs d'espaces agricoles.
- Création d'un observatoire de la consommation des espaces agricoles dans chaque département.

Loi Grenelle II (12.07.2010)

- Nécessité de diminuer la consommation foncière et les obligations de déplacements
- Intégration de nouveaux objectifs environnementaux et de développement durable (réduction des gaz à effet de serre, développement des énergies renouvelables, préservation de la biodiversité, trame verte et bleue)
- Passage d'un urbanisme de normes à un urbanisme de projet :
 - le PLU doit évoluer en PLUi en 2017
 - les pièces du PLU sont modifiées
 - forte incitation à une couverture totale en SCOT d'ici 2017
- réforme de l'enquête publique et de l'étude d'impact
- Evaluation environnementale pour certaines PLU et CC
- Nouvelle hiérarchie des normes
- Réforme de la fiscalité de l'urbanisme :
 - Taxe d'Aménagement (TA)
 - Versement pour sous-densité (VSD)
 - PUP

I-2 Hiérarchie des normes

Trois niveaux peuvent être identifiés :

- **le respect des principes** : les principes régissant le développement durable, spécifiés aux articles L110 et L121-1 du code de l'urbanisme chapotent les PLU et les cartes communales, qui doivent les respecter (ex : mixité sociale dans l'habitat, préservation et remise en bon état des continuités écologiques, prévention des risques, développement urbain maîtrisé, diminution des obligations de déplacements...).
- **La compatibilité** : le document hiérarchiquement inférieur (PLU, CC) doit s'accorder avec les orientations du document hiérarchiquement supérieur en les retraduisant à l'échelle appropriée. Cette notion est différente de celle de conformité, au sens où la conformité entraîne une adéquation au pied de la lettre : à titre d'exemple, l'aménagement d'un quartier devra être compatible avec les orientations d'aménagement et de programmation d'un PLU (respect de l'esprit), mais conforme avec le règlement de zone (respect au pied de la lettre).
- **La prise en compte** : le PLU ou la CC doit considérer les orientations du document et ne pas y être contraire.

1. Le SCOT

Le SCOT a un rôle intégrateur, c'est à dire qu'il intègre les dispositions des documents supérieurs. Ainsi, les documents de rang inférieur au SCOT, tels que les Programmes Locaux de l'Habitat (PLH), les Plans de Déplacements Urbains (PDU), les Schémas de Développement Commercial (SDC), les Plans locaux d'urbanisme (PLU), les Cartes Communales, doivent être compatibles avec le SCOT et les éventuels schémas de secteurs.

Compatibilité

Dispositions particulières
aux zones de montagne
Dispositions particulières
aux zones de bruit des
aéroports
Plans risques Inondation
Chartes des parcs
SDAGE/SAGE
Directives de protection
et mise en valeur
des Paysages

SCOT

Prise en compte

Schémas Régionaux de Cohérence Ecologique
Plans Climat Energie Territoriaux
Programmes d'Equipement (Etat, CT, ESP)
Schémas Régionaux des Carrières

2. Le PLU et la carte communale

Le PLU et la carte communale doivent être compatibles avec les SCOT et schémas de secteur, ainsi qu'avec les Programmes Locaux de l'Habitat (PLH) et les Plans de Déplacements Urbains (PDU). En l'absence d'un SCOT, ils devront être compatibles et devront prendre en compte les documents visés pour les SCOTs à la page précédente.

Si un PLU ou une Carte Communale est approuvé(e) avant le SCOT, une mise en compatibilité avec le SCOT approuvé devra être faite :

- PLU : le délai de mise en compatibilité est d'un an, porté à trois ans si la mise en compatibilité nécessite une révision du PLU.
- Carte communale : le délai de mise en compatibilité est d'un an.

Toutefois, pour les SCOT et schémas de secteur approuvés avant le 1^{er} juillet 2015, le délai de mise en compatibilité d'un PLU ou d'une Carte Communale reste de 3 ans.

A titre d'exemple, ne serait pas compatible avec le SCOT un permis d'aménager d'une zone à urbaniser d'un PLU présentant une densité en logements nettement inférieure à celle inscrite dans le SCOT : le permis d'aménager ne serait pas accordé en l'état.

En préalable au lancement de la procédure

L'élaboration de votre document d'urbanisme est l'expression de votre projet politique, vous en êtes le principal acteur. Cependant, il doit intégrer tous les éléments précités.

II-1 Questions à aborder

→ Pourquoi la commune a-t-elle besoin d'élaborer un document d'urbanisme ? Quels besoins et quels objectifs ?

Pour concevoir le développement de la commune (équipements, logements...), pour permettre la réalisation de projets communaux ou intercommunaux. En effet, sans PLU ni carte communale, il est possible de construire au sein de la Partie Actuellement Urbanisée (PAU), mais en dehors, le nombre de constructions et d'opérations admises est limité. De plus, pour admettre une construction d'habitation en dehors de la PAU, en plus de la délibération d'exception ponctuelle du Conseil Municipal et des conditions devant être remplies, un avis conforme de la CDCEA devra être obtenu (délai de réponse 1 mois).

Il est important de toujours poursuivre l'intérêt général pour la commune (qui n'est pas forcément la somme des intérêts particuliers), afin de diminuer le risque de contentieux et d'éviter tout risque de prise illégale d'intérêt.

→ Quel est le projet de planification stratégique de la commune ? Quels enjeux ?

Il est important de définir la commande par la réalisation d'une analyse témoin avec le CG et la DDT ou des professionnels spécialisés, afin de faire ressortir les principaux enjeux de développement et les orientations politiques.

Dès le stade du questionnement, il est vital d'avoir conscience des éléments législatifs (apports de la loi Grenelle II et de la loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche) et des orientations supra communales les plus importantes (SCOT notamment).

→ Quel est le document le plus adapté aux besoins de la commune ? Quelles attentes concernant le document d'urbanisme ?

Ceci permettra ainsi de cibler les points importants à faire apparaître dans le cahier des charges de consultation pour la réalisation du document d'urbanisme.

Le Conseil Général et la Direction Départementale des Territoires peuvent intervenir en éclairant les élus sur les bonnes questions à se poser ainsi que sur l'analyse de la situation locale pour aider à mettre en lumière les enjeux du document d'urbanisme.

II-2 Identifier le type de document adapté à la commune

Quel que soit le document d'urbanisme choisi, la réalisation de dossiers adjacents sera obligatoire :

→ **Dossier de demande de dérogation pour l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones en l'absence de SCOT**

Un dossier de demande de dérogation, présenté par le demandeur de l'autorisation, devra être élaboré pour toute ouverture à l'urbanisation des zones et secteurs suivants :

- PLU : zones à urbaniser délimitées après le 1^{er} juillet 2012, zones A et N ;
- Cartes communales : secteurs non constructibles (N) ;

En l'absence de SCOT et jusqu'à arrêt du projet de SCOT, l'ouverture à l'urbanisation des zones et secteurs susvisés nécessite accord du Préfet de Département, donné après avis de la Commission Départementale de la Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA) et de l'Etablissement Public en charge de la gestion du SCOT.

A partir du projet de SCOT arrêté, la dérogation est accordée par l'Etablissement Public en charge de la gestion du SCOT, après avis de la CDCEA.

Jusqu'au 31 décembre 2016, sont concernées les communes non couvertes par un SCOT applicable et situées dans un périmètre de 15 Km autour d'une agglomération de plus de 15 000 habitants. A partir du 1^{er} janvier 2017, seront concernées toutes les communes non couvertes par un SCOT applicable.

La lettre d'accord ou de non accord d'ouverture à l'urbanisation devra être jointe au dossier d'enquête publique. Aussi, il convient de réaliser ce dossier au moment de l'arrêt du projet de PLU ou en amont de l'enquête publique de carte communale.

→ **Evaluation environnementale** (EE)¹

Depuis le 1^{er} février 2013, les documents d'urbanisme doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale systématique ou au cas par cas. L'objectif de l'évaluation environnementale est de permettre la prise en compte de l'ensemble des facteurs environnementaux par les documents d'urbanisme.

○ **EE systématique** :

- PLU sur une commune dont le territoire comprend tout ou partie d'un site NATURA 2000 ;
- PLU sur une commune située en zone de montagne, avec réalisation d'une Unité Touristique Nouvelle soumise à autorisation ;
- PLU comprenant des dispositions d'un PDU ;
- Carte communale sur une commune dont le territoire comprend tout ou partie d'un site NATURA 2000 ;

¹ Art. R122-17 et suivants du Code de l'environnement, art. L121-10 et suivants et R121-14 et suivants du code de l'urbanisme

○ **EE au cas par cas :**

- PLU (non précisé en EE systématique) ayant des incidences notables sur l'environnement : le préfet de département est saisi afin de savoir si le dossier est soumis à EE ;
- Carte communale sur une commune limitrophe d'une commune comprenant tout ou partie d'un site NATURA 2000 : le préfet de région est saisi afin de savoir si le dossier est soumis à EE.

Le préfet doit être saisi sur la base d'un dossier² spécifique :

Pour savoir s'il est nécessaire de procéder à une étude environnementale, le Maire doit saisir le Préfet de Département/Région :

- après débat sur le PADD ou à un stade précoce du projet pour le PLU,
- avant la réunion des personnes publiques associées pour la carte communale.

En cas d'évaluation environnementale au cas par cas, le délai de réponse du préfet est fixé à 2 mois pour préciser si l'évaluation doit être faite ou pas : en l'absence de décision, cela emporte obligation de réalisation d'une EE. La décision de réalisation doit être incluse au dossier.

En cas d'évaluation systématique, et une fois l'évaluation réalisée, celle-ci est envoyée au préfet, qui dispose d'un délai de 3 mois pour rendre son avis qui est joint au dossier d'enquête publique. En l'absence d'avis, le préfet est réputé n'avoir aucune observation à formuler sur l'évaluation environnementale.

→ **Dossier CDCEA**

Tout document d'urbanisme prévoyant une réduction des surfaces des zones agricoles de communes situées en dehors du périmètre d'un SCOT approuvé, doit être soumis pour avis à la Commission Départementale de la Consommation des Espaces Agricoles³.

L'avis de la CDCEA (avis simple) devra être joint au dossier d'enquête publique. Aussi, il convient de réaliser ce dossier au moment de l'arrêt du projet de PLU ou en amont de l'enquête publique de carte communale.

1. La carte communale : objectifs et contenu

Il s'agit d'un document adapté aux communes rurales souhaitant maîtriser leur urbanisation. La carte communale est un document d'urbanisme simple. Elle met fin à la possibilité d'accepter les constructions hors partie actuellement urbanisée (PAU), par la définition cartographique d'une zone constructible (A, B) et d'une zone non constructible (N) ; elle ne comprend pas de règlement, le règlement national d'urbanisme (RNU) continuant à s'appliquer sur le ban communal.

Toutefois, en Alsace Moselle, les communes non dotées d'un PLU ont la possibilité de mettre en place un Règlement Municipal de Construction.

² Contenu spécifié à l'art. R121-14-1 du code de l'urbanisme

³ Art. L112-1-1 du code rural de la pêche maritime

La loi ALUR permet, pour une commune non dotée d'un PLU, de protéger certains éléments : le conseil municipal peut, par délibération prise après enquête publique, identifier et localiser un ou plusieurs éléments présentant un intérêt patrimonial, paysager ou écologique et définir, si nécessaire, les prescriptions de nature à assurer leur protection. Il s'agit d'une démarche pouvant être mise en place parallèlement à celle de la carte communale.

Si la carte communale permet la définition d'une zone constructible, il est important qu'en parallèle la commune mène une politique foncière. La carte communale permet en effet à la commune, au moment de son approbation, de se doter du droit de préemption : la commune est prioritaire pour l'achat de la ou des parcelles mise(s) en vente.

Le contenu de la carte communale

Rapport de présentation

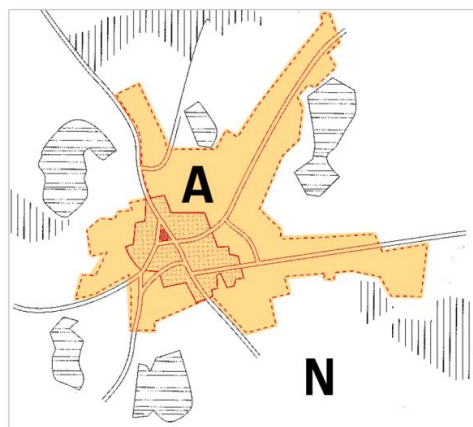
Il explique et justifie le projet communal : c'est une pièce essentielle sur laquelle le tribunal administratif s'appuiera en cas de contentieux.

- présente le diagnostic territorial (dont l'état initial de l'environnement),
- explique les choix retenus pour la délimitation des secteurs ouverts à l'urbanisation,
- évalue les incidences des choix de la carte communale sur l'environnement et précise les mesures de préservation et de mise en valeur de l'environnement,
- lorsque la carte communale est soumise à évaluation environnementale, le contenu du rapport de présentation est complété⁴.

Plans de zonage

Ils sont opposables aux tiers. Ils ont pour but de spécifier les diverses zones de la carte communale :

- Zone A : zone urbanisée et à urbaniser. Il n'est pas possible d'afficher d'échéancier dans l'urbanisation des zones, d'où l'importance d'une urbanisation raisonnable et d'un bon diagnostic territorial.
- Zone B : zone réservée à l'implantation d'activités, notamment celles incompatibles avec le voisinage des zones habitées. Il est recommandé de consulter l'EPCI à ce sujet.
Attention, la définition de zones constructibles s'applique à toutes constructions, qu'elle soit principale ou annexe (pas d'abri



⁴ Art. R124-2-1 du code de l'urbanisme

de jardin hors de la zone constructible).

- Zone N : zone agricole et naturelle, non constructible, sauf exceptions :
 - Adaptation, changement de destination, réfection, extension des constructions existantes ;
 - Constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs (ex : station d'épuration) dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain d'implantation, et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à l'exploitation agricole ou forestière et à la mise en valeur des ressources naturelles;
 - Constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou forestière (ex : bâtiment agricole) ou nécessaires à la mise en valeur des ressources naturelles (ex : éoliennes).
 - Reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli depuis moins de dix ans (à condition que celui-ci ait fait l'objet d'une autorisation d'urbanisme).

Annexes : Servitudes d'Utilité Publique et plan de zonage ACNC

Les servitudes d'utilité publique doivent être annexées à la carte communale, en vertu de l'article L126-1 du code de l'urbanisme. Le plan de zonage d'assainissement collectif et non collectif une fois approuvé, devra être annexé à la carte communale.

Le Conseil Général recommande fortement de faire des hypothèses d'aménagement pour les zones d'extension car elles détaillent, expliquent et justifient les différents choix. De plus, le Département et la DDT pourront vérifier le caractère plausible et qualitatif de ces hypothèses.

2. Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) : objectifs et contenu

C'est un outil complet dont le but est de planifier de façon stratégique l'aménagement de la commune. Il établit et traduit le projet politique de l'équipe municipale de façon organisée et structurée dans le temps et dans l'espace, intégrant les besoins en équipements.

Il répond à tous les enjeux de la planification territoriale : développement urbain, mixité sociale et urbaine, développement économique, déplacements, mise en valeur du patrimoine, préservation de l'espace agricole et naturel...

Il permet d'avoir recours à une multitude d'outils (emplacements réservés, droit de préemption urbain, outils réglementaires, espace boisé classé, article L123-1-5...).

Le contenu du PLU

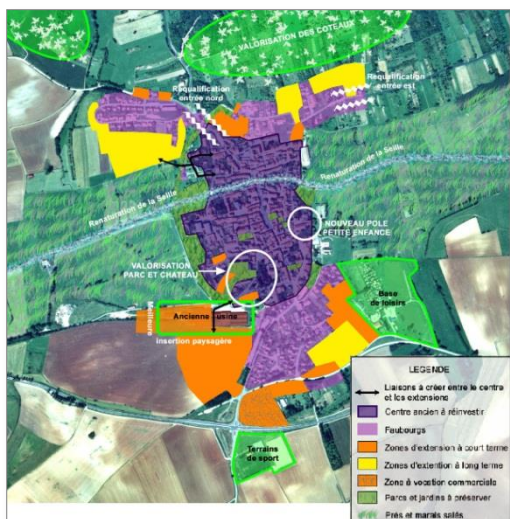
Rapport de présentation⁵

Document de diagnostic, de présentation et d'explication du projet communal

- s'appuie sur un diagnostic territorial (dont l'état initial de l'environnement),
- analyse la capacité de renouvellement urbain au sein des zones bâties,
- présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des 10 dernières années,
- justifie les objectifs fixés dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques,
- explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement,
- précise les indicateurs qui devront être élaborés pour l'évaluation des résultats du PLU (évaluation périodique),
- il peut comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants.

Lorsque le PLU est soumis à évaluation environnementale, le contenu du rapport de présentation est complété.

PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durables⁶



Crédit photo : BE

Document directeur du PLU duquel découle les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), le règlement et le zonage. Il n'est pas opposable aux tiers.

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

⁵ Art. L 123-1-2, L123-1-6, R123-2, R123-2-1 du code de l'urbanisme

⁶ Art. L123-1-3 et R123-3 du code de l'urbanisme

Il définit les orientations générales en matière de :

- politique d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme
- politique de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques.

Il arrête les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune.

OAP : Orientations d'Aménagement et de Programmation⁷

Document définissant le cadre d'urbanisation des secteurs 1AU (obligatoire) et des secteurs à enjeux, en cohérence avec le PADD : les autorisations d'urbanisme ultérieures doivent en respecter l'esprit.

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation comprennent des dispositions portant sur :

- l'aménagement : les orientations peuvent définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune. Elles peuvent favoriser la mixité fonctionnelle (% de commerces dans les opérations d'aménagement). Elles peuvent comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants. Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics.
- l'habitat (obligatoire uniquement en cas de PLU élaboré par une intercommunalité compétente en PLH) : ces orientations tiennent lieu de PLH. Elles définissent les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergements, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale, et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées, en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.
- les transports et les déplacements (obligatoire uniquement en cas de PLU élaboré par une intercommunalité compétente en PDU) : ces orientations tiennent lieu de PDU ; elles définissent l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement.

⁷ Art. L123-1-4, R 123-3-1 du code de l'urbanisme

Règlement écrit⁸

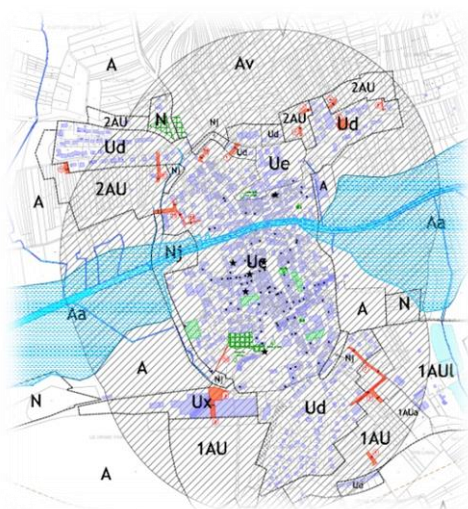
Document opposable aux tiers devant être cohérent avec le PADD.

Seuls les articles 6 (implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques) et 7 (implantation des constructions par rapport aux limites séparatives) sont obligatoires.

Le règlement peut fixer des règles relatives d'une part à l'usage des sols et la destination des constructions, d'autre part aux caractéristiques architecturale, urbaine et écologique, mais également aux conditions de desserte en réseaux et voiries :

- inscrire des règles permettant de préserver ou développer la diversité commerciale,
- imposer une densité minimale de constructions dans les secteurs localisés à proximité de transports collectifs,
- fixer les obligations minimales en matière de stationnement pour les vélos pour les immeubles d'habitation et de bureaux,
- fixer un nombre maximal d'aires de stationnement pour les bâtiments autres qu'habitations lorsque les transports publics réguliers le permettent,
- délimiter des secteurs dans lesquels les programmes de logements devront respecter un certain pourcentage de logements dont la catégorie permet la mixité sociale,
- imposer des performances énergétiques et environnementales....

Règlement graphique (plans de zonage)⁹



Documents opposables aux tiers, délimitant les zones urbaines (U), à urbaniser (AU), agricoles (A) et naturelles (N), en cohérence avec le PADD.

- Zone U : secteurs déjà urbanisés et secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter.
- Zones AU (1AU/2AU) : secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation.

Exemple de plan de zonage
Crédit photo : BE A4

- Zone 1AU : zone à la périphérie immédiate de laquelle les voies publiques, les réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement existants ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone : les OAP et le règlement 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 (1AU), soit au fur et à mesure de la réalisation des

⁸ Art. L123-1-5, L123-1-12, L123-3-1 et suivants, R 123-9 du code de l'urbanisme

⁹ Art. R 123-4 et suivants, R 123-11 et -12 du code de l'urbanisme

équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement (1AUa).

- Zone 2AU : zone où la desserte par les voies publiques et réseaux susvisés n'est pas suffisante pour répondre à la capacité d'accueil de la zone : leur ouverture à l'urbanisation sera subordonnée à une modification ou révision du PLU.
 - Zone A : secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles. Cette zone est inconstructible, sauf exceptions spécifiées à l'article L123-1-5 du code de l'urbanisme et sauf STECAL (Secteurs de Taille Et de Capacité d'Accueil Limitées).
 - Zone N : secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison de la présence d'une exploitation forestière, d'espaces naturels, de la qualité ou de l'intérêt des milieux, des paysages. Cette zone est inconstructible, sauf exceptions spécifiées à l'article L123-1-5 du code de l'urbanisme et sauf STECAL (Secteurs de Taille Et de Capacité d'Accueil Limitées).

Annexes¹⁰

Elles comportent diverses pièces, comme les Servitudes d'Utilité Publique, les annexes sanitaires, les emplacements réservés (pour des voies, ouvrages ou installations d'intérêt général, espaces verts, programmes de logements (mixité sociale)), les prescriptions d'isolement acoustique, les plans de prévention des risques (PPR), les zones d'aménagement concerté (ZAC), les périmètres miniers, les zones de bruit, les périmètres de projet d'aménagement d'ensemble (PAE) et de projet urbain partenarial (PUP), les secteurs de Taxe d'Aménagement à taux non majoré, les secteurs de Versement pour Sous Densité, le zonage d'assainissement...

En cas d'élaboration d'une étude d'entrée de ville, le règlement local de publicité devient obligatoire.

Le Département et la DDT peuvent aider les élus à définir quel document d'urbanisme est le plus adapté à la commune.

¹⁰ Art. R123-13 et -14 du code de l'urbanisme

3. Tableau comparatif :

	Carte Communale	PLU
Périmètre	Peut être partiel	Ensemble du territoire communal (sauf PSMV)
Contenu	Rapport de présentation Plans de zonage : A, B, N Pas de règlement (RNU) Pas d'hypothèses d'aménagement obligatoires, mais fortement recommandées pour visualiser les projets	Rapport de présentation PADD OAP Règlement écrit Règlement graphique (zonage) : U, AU, A, N Annexes <i>Le règlement et ses documents graphiques 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 plan.</i> <i>Ces travaux ou opérations doivent en outre être compatibles avec les OAP.</i>
Possibilité d'échéancier de l'urbanisation	Non, les zones urbanisées et urbanisables sont affichées en A ou B	Oui, par le biais des zones 1AU (urbanisables à court-moyen terme) et 2AU (non urbanisables en l'état)
Boite à outils	Pas d'outils	Emplacements réservés Prescriptions réglementaires pointues (L123-1-5....) Espace Boisé Classé ou protection plus souple Sectorisation du zonage
Outils post document	Droit de Préemption (possible en zone A, B et N, pour un projet identifié)	Droit de Préemption Urbain Projet Urbain Partenarial
Concertation	Non obligatoire, mais recommandée en cas d'enjeux	Obligatoire, à préciser à la prescription de la procédure ; Concertation de la population plus ou moins poussée : recommandation d'au moins 1 réunion publique en plus des autres modalités Concertation des personnes publiques associées (réunion personnes publiques associées, consultation post arrêt, associations obligatoires)

Approbation	Double approbation obligatoire : - par délibération du conseil municipal - par arrêté préfectoral à l'issu duquel la CC est approuvée	Par délibération du conseil municipal
Opposabilité aux tiers	Après contrôle de légalité (1 mois sans SCOT) Après avoir effectué les mesures de publicité (R124-8 CU)	Après contrôle de légalité (1 mois sans SCOT - L123-12 CU) Après avoir effectué les mesures de publicité (R123-24 et -25 CU)
Temps d'élaboration	15 à 24 mois	26 à 33 mois
Coût d'élaboration	Une carte communale qualitative (avec réflexion à long terme, organisation d'ensemble et hypothèses d'aménagement, dossiers duplication, dossier CDCEA, EE...) engendre un coût de 10 000 à 15 000 € HT.	Un PLU qualitatif (en termes de documents, de conseils, de schématisation, de temps nécessaire à la réflexion, duplication, CDCEA, EE) engendre un coût de l'ordre de 25 000 à 40 000 € HT.
	Attention ! Une proposition de prix trop bas peut induire une moindre qualité de travail et donc un document final peu qualitatif. Un(e) PLU/CC insuffisamment abouti(e) peut avoir des conséquences néfastes pour la commune : engagement du budget communal, surconsommation des espaces agricoles, étalement de l'urbanisation non souhaitée ...	
Procédures ultérieures	Révision (L 124-2 CU) Modification simplifiée (L 124-2 CU)	Modification (L123-13-1 et -2 CU) Modification simplifiée (L123-13-3 CU) Mise en compatibilité (L 123-14 et suivants CU) Révision (L123-13 CU) Révision allégée (L123-13 CU) Abrogation
Evaluation périodique	Non	Evaluation PLU tous les 3 ans (L123-12-1 CU) Evaluation EE tous les 6 ans (L123-2-2 CU)

II-3 Sélection du bureau d'étude

- Temps de consultation de 2 à 3 mois, dont 15 jours pour l'appel d'offre et 1 mois de délai de réponse pour les bureaux d'étude -



Un document d'urbanisme conditionne/définit le développement urbain et environnemental d'une commune. L'élaboration d'un tel document doit être réalisée par un organisme compétent afin de maîtriser l'évolution souhaitée pour sa commune.

Le Conseil Général de la Moselle et la Direction Départementale des Territoires ont élaboré un modèle de cahier des charges pour la consultation, et ce tant pour les PLU que pour les cartes communales. Ces administrations sont à même de vous conseiller et de vous accompagner tout au long de cette démarche.

La méthode :

1. Elaboration d'un dossier de consultation, avec le cahier des charges de procédure, le cahier des charges pour la numérisation des documents d'urbanisme, le règlement de consultation (MAPA).

Le cahier des charges doit faire apparaître clairement :

- **les spécificités de la commune** : situation, population, superficie, caractéristiques territoriales, urbaines, économiques, environnementales, état des lieux du document d'urbanisme, projets... ;
- **les objectifs** de la révision ou de l'élaboration et les ambitions de la commune (ex : objectifs à atteindre en matière de développement, d'aménagement, d'équipements, de protection de l'environnement....) ;
- les conditions de réalisation de la mission de façon la plus fine possible :
 - **Délais** par étape et délai total,
 - **Modalités de concertation** avec la population (réunions publiques, ateliers de travail, exposition...)
 - Nombre de **réunions** souhaitées par étape ;
 - Nombre de dossiers à fournir ;
 - **Critères d'analyse** de l'appel d'offres ;
 - Nécessité de réalisation de **dossiers complémentaires** (ex : EEV, EE...)

2. Mise en concurrence des bureaux d'études sur la base du dossier de consultation
Mis en place,

3. Sélection du bureau d'études qui aura fait une proposition répondant aux objectifs fixés par le dossier de consultation. Pour cela il est nécessaire de prendre en compte :

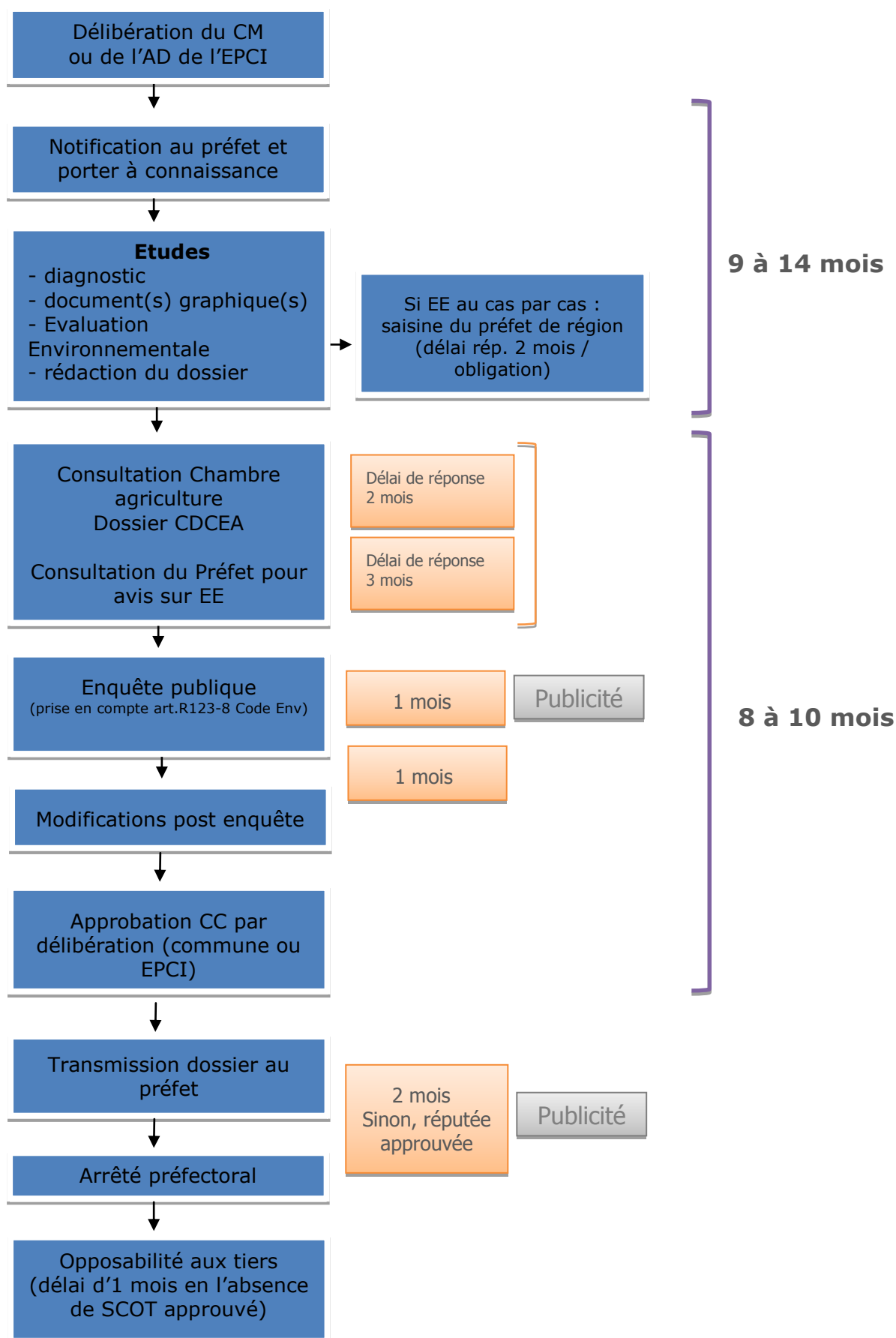
- la méthodologie proposée par le bureau d'études (dont les modalités de concertation proposées),
- la composition de l'équipe (pluridisciplinarité),
- les références antérieures de l'intervenant,
- le coût total de la prestation.

Il est conseillé d'auditionner les candidats arrivés en tête de classement, avant le choix final du prestataire.

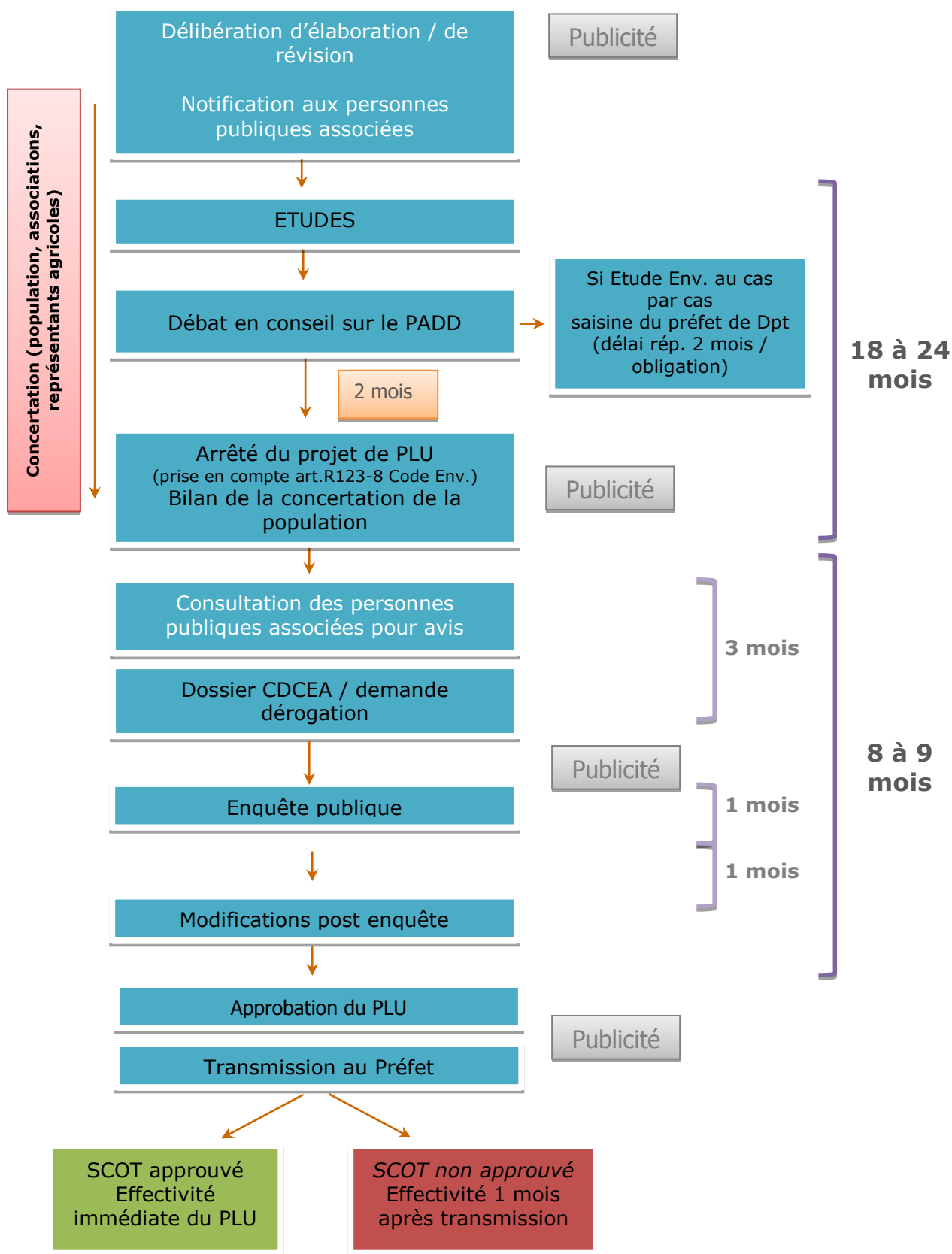
Afin d'analyser les offres proposées par ces bureaux d'études, vous pouvez vous appuyer sur la grille d'analyse proposée par le Conseil Général de la Moselle et la DDT 57.

La Procédure d'élaboration / révision

III-1 Déroulement de la procédure de carte communale



III-2 Déroulement de la procédure de PLU



III-3 Les acteurs

→ **Les élus** : ils sont à l'initiative de l'élaboration de leur document et maîtrisent la conduite de l'élaboration. Le conseil municipal prescrit l'élaboration de la carte communale ou du PLU par délibération. Il est conseillé de former une commission communale chargée de suivre le PLU ou la carte communale tout au long de la procédure, composée de 5 à 8 personnes disponibles en journée (pour les réunions). L'aboutissement d'un document cohérent repose sur la volonté des élus.

→ **Les PPA** : ce sont les Personnes Publiques Associées. Elles portent un regard institutionnel, et apportent leurs conseils, enrichissent la réflexion et peuvent permettre d'éviter « les mauvaises pratiques » risquant d'aboutir à une non approbation du document.

Le Préfet transmet au maire le porter à connaissance des documents applicables au territoire concerné ; le Conseil général transmet également son porter à connaissance. En début de procédure, une réunion agricole doit être prévue afin que la chambre d'agriculture dresse le diagnostic agricole (Cf. charte du foncier agricole).

L'association des personnes publiques associées aux moments clés des procédures permet plus d'éclairage aux élus et évite une perte de temps ultérieure lorsque le projet n'est pas compatible avec les orientations des documents et politique supra communaux.

Lors d'une élaboration ou révision d'une carte communale, les PPA sont les services de l'Etat (DDT, ABF), la chambre d'agriculture et la CDCEA (consultation obligatoire pour avis). Toutefois, le Conseil Général de Moselle souhaite également accompagner les communes se lançant dans l'élaboration d'une carte communale.

Lors d'une élaboration ou révision d'un PLU, les PPA sont plus nombreuses, sont associées à la démarche tout au long de la procédure pour certaines (sur demande pour certaines) et sont consultées à diverses étapes (prescription de l'élaboration/révision, réunion des PPA ante arrêt, consultation post arrêt) :

- | | |
|--|---|
| - Services de l'Etat | - Parc Naturel Régional / National |
| - Conseil Régional de Lorraine | - Chambre de Commerce et d'Industrie |
| - Conseil Général de Moselle | - Chambre des Métiers |
| - Organisme chargé du SCOT | - Chambre d'Agriculture |
| - SCOT riverain d'une commune non couverte par un SCOT | - AOTU |
| - EPCI de la commune | - EPCI compétent en matière de PLH |
| - EPCI voisins | - Organismes HLM présents dans la Commune |
| - Communes voisines | - AOTU voisine si la commune n'est pas membre d'un AOTU ou d'un EPCI compétent en PLU et si la commune est située à moins de 15 Km d'une agglomération > 50000 hab. |
| - CDCEA | |
| - CNPF | |
| - INAO (zones AOC) | |

→ **Les professionnels** : ce sont notamment les bureaux d'études, chargés de procéder au montage du dossier de carte communale ou de PLU traduisant les décisions politiques, de conduire la procédure, d'animer les réunions et la concertation, d'apporter toute information utile et de fournir des documents de travail. Il est important de recourir à un cabinet pluridisciplinaire (composé par exemple d'un architecte urbaniste, d'un paysagiste-environnementaliste et d'un sociologue) afin d'obtenir un document prenant en compte tous les aspects : environnementaux, architecturaux, patrimoniaux, urbanistiques, administratifs ...

Le Conseil Général comme la DDT participent aux discussions lors de l'analyse du territoire et des projets afin de vérifier la légalité et le caractère plausible des éléments/propositions apportés par le bureau d'études.

→ **La population** : lors de l'élaboration/révision d'un PLU, elle est obligatoirement consultée tout au long des études jusqu'à l'arrêt du projet de PLU (en plus de l'enquête publique). Le but est d'associer la population à la réflexion, de faire partager le projet pour une meilleure appropriation.

La délibération de prescription de l'élaboration/révision doit spécifier les modalités de concertation de la population, librement choisies par le conseil municipal (cahier d'observation, bulletin municipal, presse, réunions publiques, expositions, ateliers thématiques ou de quartiers...). La qualité de la concertation tient à l'adaptation des choix des modalités de concertation aux enjeux du projet communal : il est recommandé de procéder au moins à une réunion publique. Toutes les modalités de concertation doivent avoir été menées au moment de l'arrêt du projet de PLU, sous peine de fragilisation juridique de la procédure.

Lors de l'élaboration/révision d'une carte communale, la concertation de la population n'est pas obligatoire (hors enquête publique) ; pour autant, il est conseillé d'associer la population de façon plus ou moins poussée selon les enjeux du projet communal (bulletin municipal, réunion publique...).

Le projet en détails

IV-1 Etat des lieux de la commune : rapport de présentation

Diagnostic socio-économique, environnemental et urbain

Un bon projet ne peut résulter que d'une bonne compréhension de l'histoire d'une commune, de son fonctionnement actuel et de ses liens avec son environnement immédiat.

Réelle photographie de l'existant, le **diagnostic** du territoire permettra de **se projeter dans l'avenir**. Ainsi, il s'agit d'une phase très importante à ne pas négliger. En effet, l'état des lieux permet de comprendre l'organisation de la commune, **facilitant alors les choix des élus** en matière de prospective tout en tenant compte des divers besoins, risques et contraintes rencontrés. En fonction des thématiques, il est essentiel de se placer à une échelle supra communale (intercommunale, grande région naturelle, bassin versant...).

- **Rappel : Les analyses traitées ci-après sont rendues possibles grâce à des bases de données disponibles dans différentes institutions telles que l'INSEE, la DDT, la préfecture, l'ARS, la DREAL, le CG, la Chambre d'Agriculture, l'ONEMA, les PNR....**

Analyse socio-économique

→ La population

- Il convient de s'interroger sur l'évolution de la démographie par l'analyse des mouvements de population et d'en déterminer les raisons.
- La typologie de la population doit également être examinée et notamment :
 - *Les classes socio-économiques auxquelles appartient la population
 - *La part de population active et l'analyse des flux pendulaires
 - *L'indice de jeunesse / vieillesse de la commune

La taille des ménages permet **d'appréhender les types d'habitats nécessaires** pour répondre à leurs besoins : collectif, individuel, locatif, de quelle superficie...

L'indice de jeunesse de la commune peut induire le maintien ou non d'une école. A l'inverse, l'indice de vieillesse peut permettre **d'anticiper la mise en place d'habitats adaptés** telles des résidences seniors etc.

- C'est vous, élus, qui déterminez **le taux de croissance démographique souhaité** via la mise en place ou non de projets de développement incitant ou non ainsi les ménages à venir s'installer sur votre commune. Ceci permet d'appréhender le rythme et l'importance du développement démographique de la commune.

-Rappel : le développement de la population doit être compatible avec les dispositions arrêtées au niveau du SCOT quand il existe.

- **La typologie de la population** doit conditionner le positionnement de vos projets de logements, d'équipements, d'activités etc.



→ Une commune dont une partie de la population est âgée, privilégiera le rapprochement des futurs services auprès de cette classe de personnes afin de les inciter à les utiliser. Ainsi, il conviendra de ne pas placer une éventuelle salle des fêtes en périphérie de

la commune si ces personnes résident dans le centre, auquel cas ces dernières ne prendront pas la peine de s'y rendre.

→ Une personne active qui utilise les transports en commun pour se rendre sur son lieu de travail choisira d'habiter de préférence dans une commune pourvue de services adaptés.

- Dans le cas où votre commune serait déjà dotée de services, d'équipements etc., préconisez **l'implantation de la population autour de ces commerces** afin de créer une certaine dynamique.

→ Activités économiques

→ **L'activité économique** relève de la **compétence intercommunale**, à voir de concert avec l'EPCI d'appartenance,

→ En revanche, vous, élus, pouvez **favoriser l'implantation de petits commerces, d'activités locales non polluantes dans les milieux urbains** (mixité fonctionnelle).

Analyse urbaine

Préalablement au recensement des divers éléments du domaine urbanistique (logements, voiries, réseaux et équipements), il est essentiel de déterminer la forme urbaine préexistante sur sa commune, afin que la forme du développement urbain soit cohérent avec l'existant. En effet, la configuration d'une commune certifie son identité et impacte son attractivité.

- Attention : Pour l'extension d'un village rue, priorité sera donnée autour du cœur de village et non le long de la voirie.



Représentation d'un village tas

Crédit photo : Ecolor



Représentation d'un village rue

Crédit photo : Moselle tourisme

En référence au Grenelle 2, la **densification prime sur l'étalement urbain**, pour limiter la consommation d'espaces.

La possession de **foncier communal** représente un avantage pour la commune qui en dispose, dans le sens où il peut favoriser le développement d'équipements publics, d'habitats ou permettre des échanges de terrains en adéquation avec les besoins d'extension. La constitution d'un patrimoine foncier communal à long terme est un enjeu fort pour la commune.

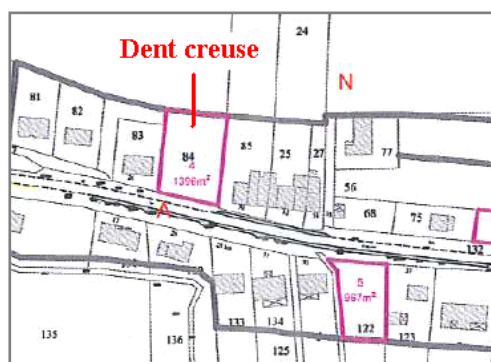
→ **Habitat/ logement**

- Le taux d'évolution du **nombre de logements** indique « la vitesse » de développement de la commune, facteur déterminant lors de la quantification des logements nécessaires dans les années à venir.

→ La présence **d'habitations vacantes** peut révéler un manque d'attractivité ou d'adaptation du bâti existant aux besoins des ménages.

La réflexion concernant les besoins en logements à échéance de 10 ans doit intégrer les orientations du SCOT, l'évolution démographique de la commune, les possibilités du parc existants (dents creuses, réhabilitations, vacances), le phénomène de desserrement des ménages.

* Identifier les éventuelles **dents creuses** - parcelles non bâties au sein d'un tissu construit – afin d'y privilégier la construction et d'éviter l'étalement urbain ; le Conseil Général de la Moselle, en partenariat avec le Parc Naturel Régional des Vosges du Nord et la DDT de la Moselle, ont mis en place une méthodologie pour l'aide à la détermination du potentiel de renouvellement urbain.



* **Réhabiliter les habitations** vétustes ou celles devenues trop grandes pour la personne qui l'occupe,



Volume imposant d'une construction ancienne

Crédit photo : B. MANGEOLLE

Cette partie du rapport de présentation vise également à mettre en lumière le patrimoine bâti de la commune, en tant qu'élément d'identité de la commune :

- maison ou alignement de maisons, toiture, façade, fontaine, lavoir, calvaire ...
- présence d'espaces publics et usoirs : il convient de garder la qualité de ces espaces ouverts et d'y éviter l'implantation de clôtures.

Exemples d'éléments patrimoniaux



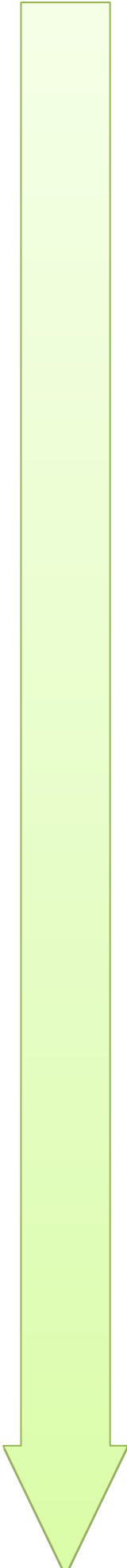
DETERMINER SI UN TERRAIN EST SITUÉ DANS UNE « PARTIE ACTUELLEMENT URBANISÉE » (PAU) :

• Le code de l'urbanisme limite la constructibilité aux parties actuellement urbanisées des communes non dotées d'un PLU, POS ou d'une carte communale. Les critères à combiner pour qu'un terrain soit situé dans une PAU sont :

- un nombre « suffisant » de constructions déjà existantes dans la zone considérée,
- le type d'urbanisation et d'habitat du secteur : groupé ou dispersé,
- la proximité du bourg ou d'un hameau,
- la desserte par les équipements,
- la protection de l'activité agricole.



➔ La zone 1 remplit toutes les conditions précédemment citées, est donc située dans une PAU contrairement à la zone 2 qui n'en remplit aucune. En effet, la zone 2 est tournée vers une route à grande circulation, la rendant ainsi non accessible.



- L'analyse des périodes de constructions, des types d'habitats et leurs impacts sur le développement de la commune permet d'appréhender l'évolution et les caractéristiques du parc de logements. La **diversification des typologies de logements** est un critère décisif d'attractivité résidentielle : il est important de pouvoir assurer un parcours résidentiel le plus complet possible, à travers les logements locatifs et collectifs (pour les jeunes et les seniors), l'habitat pavillonnaire diversifié (maisons individuelles, maisons en bande...), l'habitat de taille adaptée à la diversité des ménages (familles mono parentales, couple de seniors....) et à la situation sociale (logements sociaux...).

Ainsi disposer d'une mixité urbaine favorise la sédentarisation des ménages au sein de votre commune, une possibilité de parcours résidentiel plus complet et une mixité intergénérationnelle.

Prônez la densification plutôt que l'étalement urbain qui est consommateur d'espace et générateur d'extensions et d'équipements coûteux pour la commune (raisonnement en coût total (investissement + fonctionnement). Pour ce faire : comblez les dents creuses, saisissez les opportunités foncières en cœur de village, réhabilitez les bâtiments vacants, optez pour des logements collectifs là où il est cohérent d'en aménager....

LE LOGEMENT COLLECTIF, SEMI-COLLECTIF, LE LOGEMENT SOCIAL C'EST QUOI ?

Logement collectif = Superposition de plus de 2 logements, (peut être composé de locaux autres que d'habitation) et desserte par des parties communes bâties. C'est un mode d'habitat qui est peu consommateur d'espace et qui permet une bonne desserte (infrastructures, équipements...) à un coût moins élevé.

Habitat intermédiaire = Ce sont des logements réalisés sur deux niveaux avec des accès indépendants, le tout sur une même parcelle. L'habitat semi collectif part de l'idée de donner au logement intermédiaire certains avantages de la maison individuelle ou inversement, de penser le regroupement des logements individuels de façon à approcher les densités et l'urbanité du logement collectif.

Logement social = Un logement social est un logement destiné, suite à une initiative publique ou privée, à des personnes à revenus modestes (personnes âgées, jeunes...) qui auraient des difficultés à se loger sur le marché libre. 75% de la population mosellane est éligible à un logement social en 2010.

Voirie et réseaux



Déclinaison d'un réseau viaire

Crédit photo : BE A4

- Prendre connaissance de la structure de la trame viaire au sein et au-delà de votre commune, afin de savoir si l'accès aux différents quartiers communaux et villages limitrophes est aisé.

- **Organiser la hiérarchisation des voies**, pour mieux lire la ville, redonner une centralité à la commune, présenter plus de sécurité et limiter l'impact des voies sur les finances publiques : à cet effet, une

cartographie de la hiérarchisation des voies permet une compréhension rapide du

fonctionnement de la commune.

- Prendre en considération le type de commune – résidentielle ou pôle structurant - impliquant ainsi une migration pendulaire plus ou moins forte afin d'adapter les trames viaires, les transports utilisés et les équipements.

- Rappel :

- * les voies primaires favorisent le transit entre les différents villages,
- * les voies secondaires permettent une desserte locale, des quartiers
- * les voies tertiaires sont partagées par les véhicules (avec adaptation de la vitesse) et les autres usagers (piétons, cyclistes etc.).

Il est possible d'agir, au niveau du PLU, sur la **baisse du recours à l'automobile** :

- par le **développement des déplacements doux** (pistes cyclables, voies piétonnes), vers des équipements ou des lieux centraux, en tant que tronçon d'un cheminement intercommunal... : à cet effet, une cartographie des itinéraires de déplacements doux permet une vision rapide de ce type de déplacements au niveau de la commune, ainsi que des potentialités.



Liaisons douces

Crédit photo : BE A4

- par l'aide au développement de moyens alternatifs au tout voiture : transports en commun, aménagement de parkings relais pour le covoiturage.

Ces réflexions sont particulièrement importantes à la lumière du vieillissement de la population, afin de permettre aux seniors de rester dans la commune le plus longtemps possible.

- La connaissance de la **capacité résiduelle** des différents réseaux de viabilisation (gaz, eau, assainissement, chaufferie, électricité...), permet de savoir s'ils peuvent encore alimenter d'autres bâtiments, et si tel est le cas, combien.

Les équipements

- Le taux d'utilisation des activités, commerces, équipements publics et des services existants permet de prendre conscience des services manquants, de ceux à développer en cas d'usage supérieur à celui pour lequel il a été conçu ou inversement. Pensez également à la mutualisation de certains équipements (terrain de foot, piscine, station d'épuration, salle d'une association couvrant plusieurs communes...).

→ Le développement des **équipements scolaires** (cantine, périscolaire, équipements sportifs...) dépend notamment de l'origine des enfants, du lieu de regroupement pédagogique intercommunal (RPI) et de la desserte ou non des communes concernées en transport scolaire.

→ La présence d'équipements d'accueil de la petite enfance (crèches, haltes garderies, assistantes maternelles...) peut être déterminant si la commune souhaite attirer des jeunes couples.



Crédit photo : B. MANGEOLLE

Il est intéressant d'étudier les possibilités de mutualisation et de faire état des mutualisations d'équipements publics entre diverses communes (ex : équipements scolaires, socio-culturels, sportifs...).

Analyse environnementale

→ L'agriculture

L'agriculture est un élément essentiel dans l'économie de nombreuses communes rurales mosellanes. En termes de développement durable, les zones rurales et périurbaines présentent un enjeu fort d'accès à une nourriture de proximité grâce à des chaînes d'approvisionnement alimentaire courtes. Or, en Moselle depuis 1945, ce sont en moyenne 725 Ha d'espaces agricoles et naturels qui disparaissent chaque année, avec une accélération depuis le milieu des années 1990.

Le diagnostic agricole établi par la Chambre d'agriculture en début de procédure permet de connaître l'importance de cette activité pour la commune, son devenir et d'anticiper sur les conditions de maintien et de développement des exploitations.

L'évaluation de la consommation foncière sur les dernières décennies élaborée par l'observatoire du foncier (DDT) et intégrée au rapport de présentation a pour objet d'aider à la définition de la réduction de la consommation foncière dans le PADD.

- Attention :

La charte du foncier agricole en Moselle précise l'objectif mosellan de réduction de 50% de la consommation d'espace par rapport au rythme observé depuis 1945 (soit 350Ha/an d'ici 2020 en Moselle). Cet objectif mosellan s'adaptera et se déclinera localement en fonction des territoires (notamment à travers les SCOT).

→ Les ressources naturelles

La réalisation d'un bilan de l'état des ressources – sols et sous sol, eau, espaces naturels et paysage, énergie, déchets, trame verte et bleue- permettra de déceler les éventuelles contraintes, risques qu'il est possible de rencontrer sur le territoire, mais également de recenser les éléments de qualité à préserver lors des futurs projets.

→ Le sol et le sous-sol

L'analyse du sol et du sous-sol met en évidence l'histoire géologique et pédologique de la commune et permet de connaître les contraintes liées aux sols et sous-sols (existence de failles, de cavités souterraines, de zones de glissements, d'effondrements, de sources...). De plus, cette analyse peut servir d'appui pour des questions telles que l'assainissement autonome, les plantations adaptées à la nature du sol ...

→ Le climat

Cette analyse permet de mettre en lumière les atouts et faiblesses du secteur géographique plus vaste dans lequel s'insère la commune. C'est l'occasion de faire le point sur la qualité de l'air, le régime pluviométrique, l'ensoleillement (cartographie...), les couloirs de vents... qui sont autant d'éléments à prendre en compte dans l'aménagement durable d'une commune.

→ Le relief et le paysage

L'analyse du relief est un élément capital dans la lecture et le développement d'une commune (définition de l'amplitude altimétrique, des pentes, des secteurs à enjeux ou à risques...).

Le paysage est la résultante de l'action conjuguée de la nature et de l'Homme. L'analyse paysagère permet de replacer la commune dans un contexte plus large, de mieux comprendre son identité naturelle et de mieux appréhender les enjeux liés aux continuités écologiques notamment.

Certains éléments structurent le paysage et sont fondamentaux quant à l'image qu'ils renvoient d'une commune. Ils peuvent être de différentes natures :



- des perspectives visuelles à mettre en valeur (points de vue),

- une couronne de vergers, des jardins : ils limitent les problèmes de voisinage sur le plan de la constructibilité et sont un des éléments de la qualité paysagère,

- un réseau de haies ou des ripisylves,

- un arbre unique fédérateur de l'histoire de la commune...

Il est important que le diagnostic fasse état de coupes en travers du relief et du paysage combinés, de façon à mieux comprendre l'organisation naturelle de la commune et l'inscription du bâti dans ce cadre naturel.

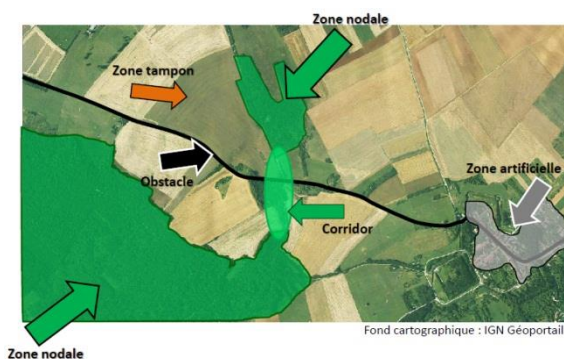
→ L'eau

L'analyse du milieu aquatique porte sur l'état des lieux et sur les enjeux liés aux eaux souterraines et à leurs résurgences (sources), aux eaux superficielles (cours d'eau et végétation rivulaire, zones inondables), aux zones humides, à l'utilisation de l'eau et au traitement des eaux usées, à l'échelle communale comme supra communale.

Il s'agit d'une des entrées dans la Trame Verte et Bleue.

Le SDAGE (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux) et le SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux), identifient diverses orientations avec lesquelles le document d'urbanisme doit être compatible.

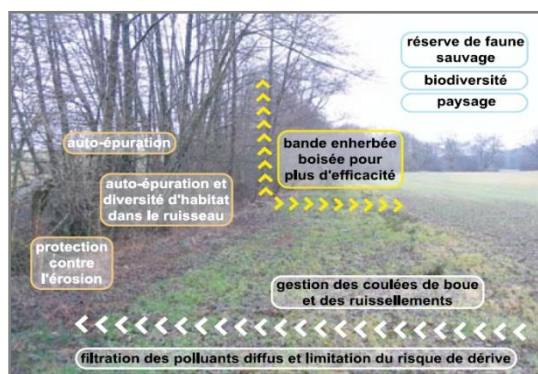
Si certains secteurs de votre commune sont confrontés à une urbanisation rapide, il vous est conseillé d'élaborer un schéma directeur de gestion des eaux pluviales à l'échelle intercommunale.



→ **Exemple de l'importance de préserver les ripisylves :** ces structures arborées situées en bord de cours d'eau, contribuent non seulement à la bonne qualité biologique et physique du milieu en diversifiant les habitats, en filtrant une partie de la pollution, en fixant les berges.... Les ripisylves sont un des éléments de la Trame Verte et Bleue.

→ Les espaces naturels

Les espaces naturels sont l'écrin dans lequel une commune s'inscrit et vie et sont une partie d'un puzzle bien plus vaste, d'où l'importance d'une analyse supra communale également. Il peut s'agir d'espaces naturels commun (ex : ceinture de vergers, forêt, prairie), ou d'espaces naturels de valeur (ex : zones NATURA 2000, ZNIEFF, zones humides...). Si les espaces naturels jouent un rôle paysager essentiel, ils représentent également l'habitat et le garde-manger des espèces animales, leur préservation permettant de diminuer l'impact des catastrophes naturelles sur les activités humaines.



- En cas de **présence d'un site classé Natura 2000** – sites naturels, terrestres et marins identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces sauvages, animales ou végétales et leurs habitats – il est nécessaire de réaliser une étude

environnementale. Cette étude permet d'assurer l'équilibre entre préservation de la biodiversité et activités humaines, se rapprochant d'une étude d'impact dans sa forme.

- Les **zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique** (ZNIEFF), les **espaces naturels sensibles, les zones humides...** répertoriés doivent être consultés : ces milieux contribuent à la Trame Verte et Bleue. En cas de présence d'espèces protégées, le PLU peut imposer certaines contraintes dans le but de les préserver. Le diagnostic territorial doit également être l'occasion de localiser les zones humides non répertoriées officiellement par un document supra communal.

Depuis la loi Grenelle 2, les communes se doivent de favoriser le passage de la faune à travers l'aire urbaine par le biais de continuités écologiques. Il devient ainsi nécessaire d'inscrire la **trame verte et bleue (TVB)** dans un projet urbain. En effet, le développement des infrastructures de transport et des zones urbaines tend à cloisonner l'espace et à couper les possibilités de déplacement pour la faune terrestre, d'une zone naturelle à l'autre, contrariant sa reproduction et limitant son espace vital. Ainsi, la trame Verte et Bleue vise à maintenir et reconstituer un vaste réseau de territoires reliés entre eux via des corridors, pour permettre les échanges

entre
naturels et
espèces
végétales



milieux
entre
animales et
qui y vivent.

LA TRAME VERTE ET BLEUE

La Trame verte et bleue (TVB), outil d'aménagement du territoire en faveur de la biodiversité, va se traduire par un maillage de sites reliés pour former un réseau écologique d'espaces naturels terrestres (Trame verte) et aquatiques (Trame bleue)¹¹.

Cette Trame tissée, doit non seulement participer à l'arrêt de la perte de biodiversité, source de richesses écologiques et économiques, mais doit concourir à la préservation des paysages et à l'identité des territoires.

¹¹ Source : www.trameverteetbleue.fr



→ **Les déchets et l'énergie**

L'économie d'énergie préconisée par la loi Grenelle 2 passe notamment par la conception et l'orientation des constructions (bâtiments bio climatiques), et par la réhabilitation thermique du parc existant. Cette partie vise à faire l'état des lieux en matière énergétique et en matière de production, de gestion et de valorisation des déchets (à l'échelle communale, intercommunale ou d'un secteur plus vaste). Ces thématiques font partie de la réflexion à mener en matière d'aménagement durable.

→ **Les risques et contraintes**

Le diagnostic doit faire le point sur les risques technologiques (risques industriels, risques miniers, rupture de barrage, transports de matières dangereuses...), les risques naturels (mouvements de terrain, inondations...), ainsi que sur les contraintes supra communes (servitudes d'utilité publique, telles que passage d'une canalisation de gaz, lignes électriques à haute tension...). Cette analyse permettra d'identifier les éventuels secteurs inaptes aux activités humaines.

IV-2 Projet d'Aménagement et de Développement Durables

► Il est fondamental d'adopter une **réflexion qui aille au-delà du projet du PLU** afin de créer une cohérence inter et intra communale, permettant de coordonner les objectifs et l'organisation de chaque commune. Ceci implique le renforcement de la cohésion d'un territoire.

► Les objectifs définis, pour être pertinents, doivent être en **adéquation avec le diagnostic précédemment établi**, tenir compte des capacités financières de la commune et afficher les objectifs chiffrés de **modération de la consommation foncière**.

► Les lois Grenelle 2 et ALUR imposent au PADD de **favoriser les différents types de mixités à savoir :**



- **La mixité sociale** avec, en l'occurrence, le seuil minimum de logements sociaux à respecter et à intégrer dans les communes,

- **La mixité fonctionnelle** au sein des quartiers par l'intégration des commerces et services en plus des logements

- **La mixité urbaine** créée grâce aux documents d'urbanisme qui s'attachent à apporter des typologies de constructions et d'habitats variés, créant ainsi des espaces complets.

→ La création d'espaces publics centraux rassemblant diverses fonctions et services facilite la cohésion, le lien social et les échanges entre personnes de milieux différents. Une place, un terrain de pétanque, un parc peuvent être des lieux de rencontre.

Les lois Grenelle 2 et ALUR mettent l'accent sur la nécessité de reconstruire la ville sur elle-même avant de consommer du foncier agricole ou naturel ; cela passe par :

- la densification des centres,
- le renouvellement des quartiers dégradés et la réhabilitation du bâti vacant et mutable,
- l'urbanisation des espaces vides (dents creuses) du tissu urbain

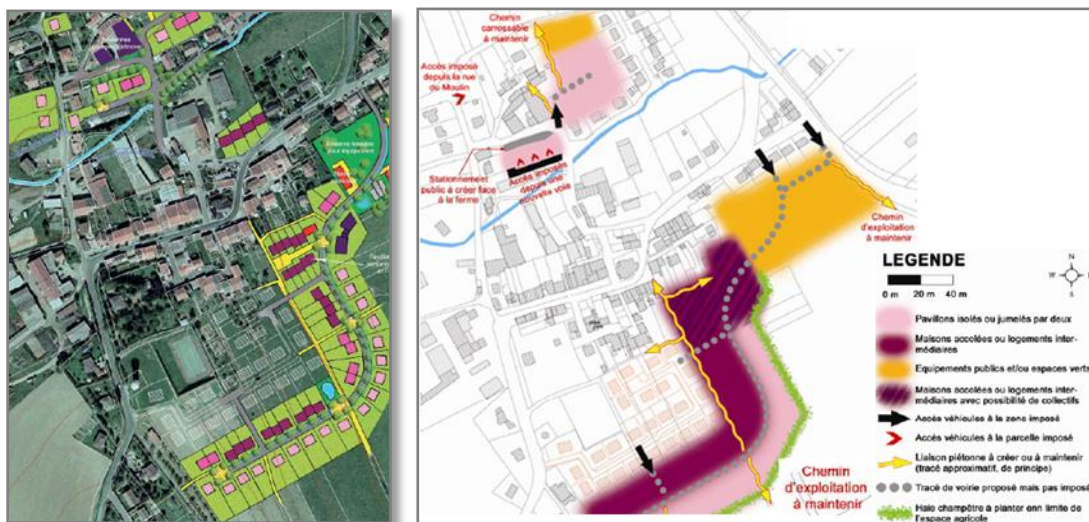
IV-3 Orientations d'Aménagement et de Programmation

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) sont la continuité du PADD sur des secteurs précis : elles sont **obligatoires pour les zones 1AU** (Cf. art.R123-6 CU). Pour d'autres zones, secteurs ou quartiers, des OAP sont **conseillées chaque fois qu'il y a un enjeu en terme d'aménagement ou de restructuration** (ex : aménagement d'une entrée de ville (hors dossier d'étude d'entrée de ville), restructuration du centre village, centralité d'un secteur à conforter....).

En effet, ces documents sont particulièrement utiles lorsque la commune ne possède pas la maîtrise foncière du secteur auquel elles s'appliquent : elles permettent de mettre en place une **stratégie de développement et d'organisation**, de tendre vers le **projet urbain** lui-même, en fixant le cadre d'aménagement d'un secteur (interconnexion et hiérarchisation des voies, déplacements doux, espaces publics de rencontre, objectifs de mixité urbaine et fonctionnelle, densité et orientation du bâti, gestion alternative des eaux pluviales, préservation et mise en valeur du paysage, intégration paysagère et architecturale, TVB....).

Le Conseil Général de la Moselle demande que pour chaque OAP, deux esquisses d'aménagement soient réalisées au rapport de présentation, de façon à disposer d'exemples pédagogiques d'aménagements possibles.

Pour les cartes communales, le Conseil Général demande qu'un schéma d'organisation du secteur d'extension soit réalisé, de façon à tendre vers le projet urbain.



Exemples d'OAP

Crédit photo : BE A4

IV-4 Règlement écrit et règlement graphique

L'objectif est de **traduire d'un point de vue réglementaire – écrit et graphique - le projet exprimé par les élus dans le PADD**. Il distingue différentes zones (U, AU, N et A) dont les caractéristiques patrimoniales, la densité, l'architecture et les fonctions diffèrent selon les secteurs et les dates de construction.

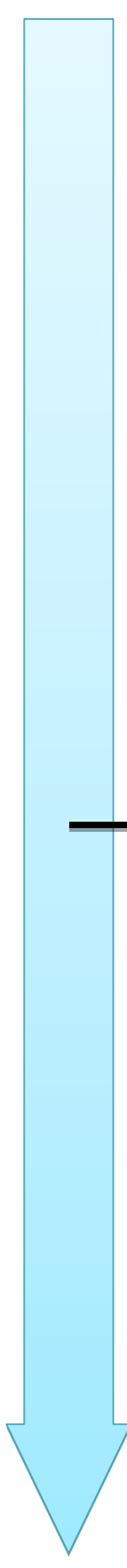
- Rappel : Pour cette étape, pensez à associer votre service instructeur du droit des sols (DDT ou communauté de communes). Il a l'expérience des problématiques réglementaires de votre commune.

→ Les habitations en cœur de ville, les plus anciennes, ne répondent pas aux mêmes critères que les logements situés plus en périphérie et donc plus récents : le règlement n'y sera donc pas le même.

Le règlement tend à promouvoir un développement organisé des communes, autour et à proximité des cœurs de villages. Il est indispensable d'imaginer un développement qui favorise l'accès aisé aux équipements et services par l'ensemble de la population et de faciliter les déplacements doux.

Le règlement écrit et graphique, peuvent, à travers l'article L123-1-5 :

- identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection ;
- identifier et délimiter les quartiers, îlots, voies dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif ;
- imposer une densité minimale de constructions dans des secteurs délimités et situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés ;
- imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements, notamment dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation, de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit ;

- 
- à titre exceptionnel, délimiter des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) dans les zones naturelles, agricoles ou forestières, dans lesquels des constructions spécifiques peuvent être autorisées, des règles devant être prescrites pour assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone ;
 - imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements (notamment) dans les secteurs 1AU, de respecter des critères de qualité renforcés (à définir) en terme d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques ;
 - délimiter, dans les zones U ou 1AU, des secteurs dans lesquels les programmes de logements doivent comporter une proportion de logements d'une taille minimale (à fixer) ;
 - délimiter, dans les zones U ou 1AU, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des logements sociaux.
 - imposer une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables, éventuellement pondérées en fonction de leur nature, afin de contribuer au maintien de la biodiversité et de la nature en ville.

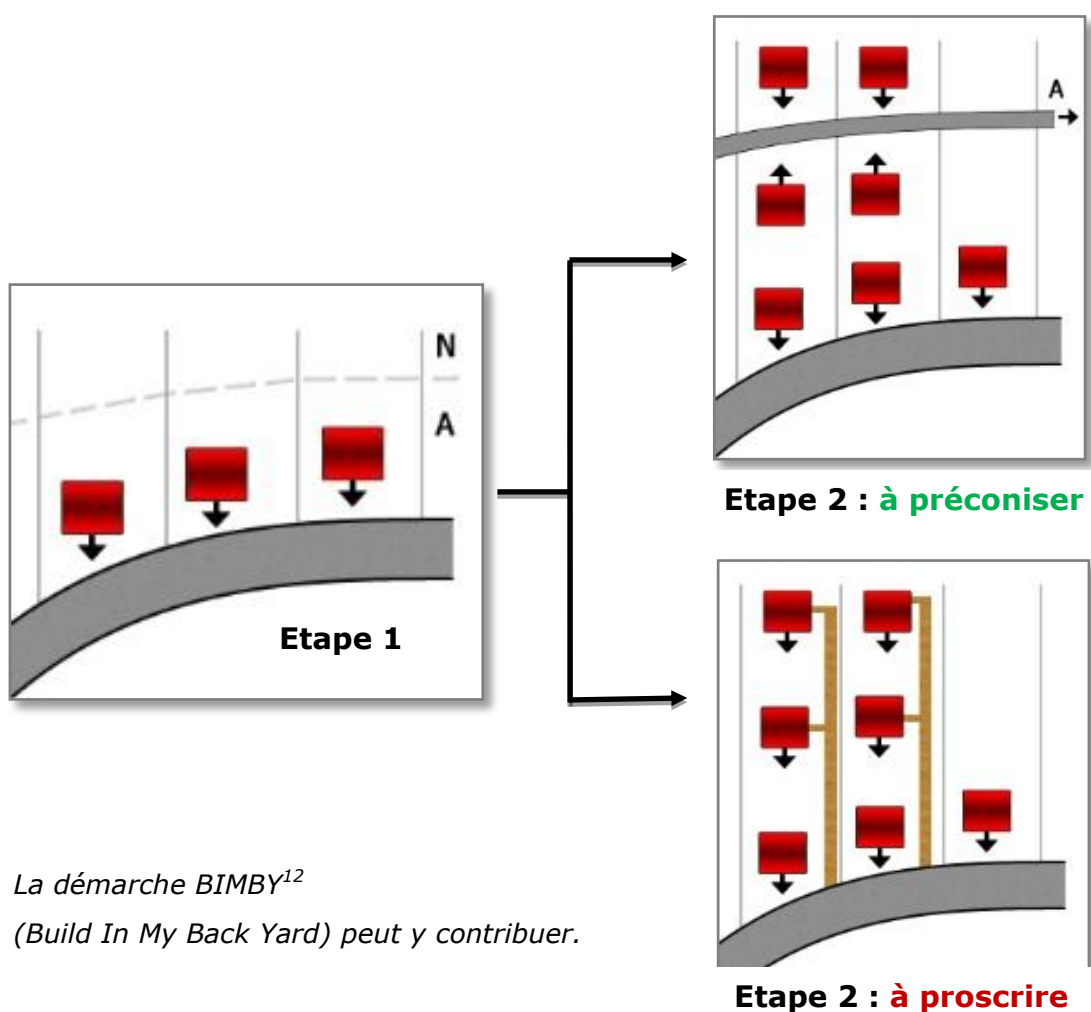
Points de vigilance

- **Le principe de réciprocité** fixe le droit du sol de part et d'autre de la route en fonction des réseaux et périmètres de la partie actuellement urbanisée et des risques sécuritaires.
- **La construction en deuxième ligne** est le fait pour un propriétaire de disposer d'une parcelle de terrain assez longue et large pour pouvoir y faire construire une ou plusieurs maisons desservies généralement par un même chemin.
Ce type d'aménagement peut avoir des conséquences néfastes si :
 - la capacité des réseaux d'assainissement présents sur la voie principale est insuffisante pour desservir ces nouvelles constructions,
 - l'orientation des maisons n'est pas pensée de manière à préserver l'intimité de chaque famille,
 - le statut du chemin desservant ces maisons se pose dès lors qu'il est nécessaire de faire des travaux,
 - la création d'impasses sans aire de retournement ne permet pas l'accès des camions de ramassage des poubelles,

- la création d'impasses et le dimensionnement de l'accès ne permettent pas l'interconnexion au reste de la trame urbaine.

La création de constructions en deuxième ligne participe certes à la densification de la trame urbaine, mais **doit être organisée** pour participer à la cohérence du village. Ainsi il est recommandé :

- de ne pas ouvrir une zone trop profonde à l'urbanisation (cf. étape 1) afin d'instaurer une « urbanisation contrôlée »,
- se concerter avec les riverains afin qu'un accord soit trouvé quant aux constructions futures à réaliser, et les participations nécessaires pour permettre au projet d'aboutir / inscrire cette zone en zone d'urbanisation future (PLU)
- avoir une volonté municipale de réaliser un aménagement de voirie avec un réseau en adéquation avec les besoins futurs (cf. étape 2 à préconiser),
- puis à ce moment seulement, prendre l'initiative de rendre la zone constructible.



¹² www.bimby.fr

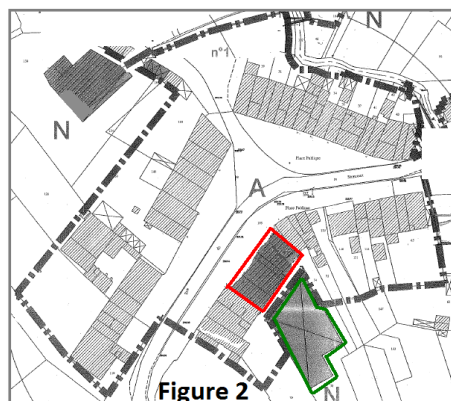
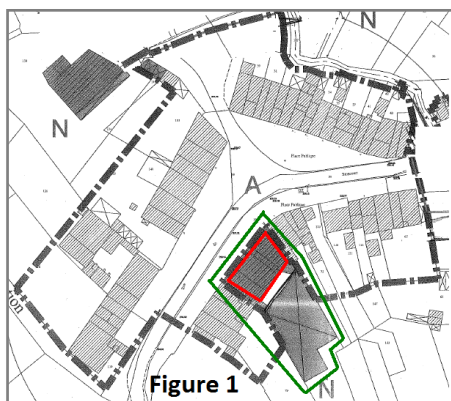
- **l'existence d'une annexe bâtie** : il n'est pas toujours nécessaire de renforcer un hameau, surtout s'il est exempt d'équipements publics ; de même, il est fortement déconseillé de les relier par des constructions le long des routes : en effet, l'organisation de la ville ne doit pas se fonder sur les RD, qui ne sont pas des voies urbaines.

→ Le résultat de l'urbanisation linéaire le long des voies existantes pose des problèmes en termes de sécurité routière, d'entretien des voies (coût de fonctionnement des réseaux, voiries), de transports scolaires, de consommation d'espaces agricoles, d'éloignement des populations nouvelles, notamment les personnes à mobilité réduite par rapport aux commerces, services, équipements.

- **Périmètre de réciprocité agricole** : il s'agit d'une distance à respecter réciproquement entre habitations des tiers et bâtiments agricoles. Selon le règlement sanitaire départemental un recul de 50 m est exigé entre une construction occupée par un tiers et des bâtiments d'élevage ; dans le cas d'une exploitation classée en ICPE (installation classée pour la protection de l'environnement), une distance de 100 mètres est exigée entre les habitations des tiers et tous les bâtiments agricoles (excepté pour les bâtiments hébergeant des engins agricoles ou en cas de mise aux normes de l'ICPE). Toutefois, l'urbanisation d'une dent creuse située dans un périmètre de réciprocité agricole est tout à fait possible, après avis de la chambre d'agriculture.

- Régénérer le patrimoine agricole situé en milieu urbain

Dans le cas où un agriculteur possède un patrimoine bâti situé au cœur du tissu urbain – souvent dévolu à du stockage ou abandonné – (cf. figure 1 : élément entouré en rouge), il est intéressant d'inciter l'agriculteur à transférer son bâtiment sur son exploitation (figure 1 : exploitation délimitée en vert) : ceci permet d'une part d'intégrer la construction en zone constructible du document d'urbanisme, d'autre part de la réhabiliter en la rendant habitable (figure 2 : le bâtiment délimité en rouge est intégré à la zone constructible de la carte communale).



IV-5 Boîte à outils

Cadastre et cartographie

Le cadastre et la cartographie sont indispensables à la compréhension de la structure et du maillage tant au niveau communal que supra-communal ; ils facilitent la projection et l'organisation des futurs projets.

Emplacements réservés

Si vous souhaitez anticiper l'acquisition de terrains sur le territoire communal en vue de réaliser des aménagements ou équipements d'utilité publique utilisez l'emplacement réservé. Il peut s'appliquer sur des terrains bâtis ou non, dans le but d'accueillir des voies et ouvrages publics, des installations d'intérêt général, des espaces verts, des espaces nécessaires aux continuités écologiques, des logements permettant de répondre aux objectifs de mixité sociale. Aucun permis de construire ne peut être délivré sur ces emplacements réservés.

Espaces Boisés Classés (PLU)

Si votre territoire dispose de haies, bosquets, arbres isolés ou tout autre site naturel ayant un intérêt paysager, vous pouvez les protéger via :

- les espaces boisés classés : tout défrichement est interdit (même pour un passage de canalisation), toute exploitation des boisements devra être soumise à autorisation du maire ;
- une protection plus souple (à la carte), via l'article L123-1-5 du code de l'urbanisme.

Sursis à statuer¹³

Article L123-6 du code de l'urbanisme : « A partir de la publication de la délibération prescrivant l'élaboration d'un PLU, la commune peut décider de surseoir à statuer sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan ». Il vous permet de différer votre décision définitive quant à la délivrance ou non de l'autorisation de construire.

Toutefois, la décision de l'autorité compétente doit être motivée de manière précise : la simple référence aux textes applicables est insuffisante. C'est pourquoi, dans les faits mis en lumière par la jurisprudence, deux conditions doivent être réunies pour surseoir à statuer par rapport au PLU :

- d'une part, le contenu du futur plan doit être connu de manière suffisamment certaine pour que la décision de sursis soit prise sur des bases peu contestables. Les dispositions du document n'ont pas à être définitivement arrêtées si elles ont un caractère "sérieux" (CE 16 novembre 1962, Hergott : leb. p.1149 - CE 2 février

¹³ Art. L 123-6 et L 111-8 du code de l'urbanisme

1977, Epoux Charpentier : AJDA 1977, p.631 - D 1977, IR, 204 - CE 2 février 1983, " SCI Golf Panorama " : RDI 1983, p.213) ou si elles sont "dans un état d'avancement suffisant" (TA Versailles, 26 février 1981, Association des habitants de Chesnay : leb. p.518) même si son contenu peut encore varier ;

- d'autre part, il faut que le projet soit de nature à compromettre ou à rendre plus onéreux l'exécution du futur plan, ce que le juge admet en général sans être trop sévère pour l'administration (CE sect. 1er décembre 1978, Cts Dory : AJDA 01/1978, p.36, chr. p.32 ; AJPI 04/1979 p.52 : D 1979, IR, p.414 ; JCP 1979, II, n°19217, concl). Ainsi, le juge exige que l'opération concernée soit d'une certaine importance et qu'elle ait un impact non négligeable sur l'aménagement de l'espace (CE 10 octobre 1990, Bolhosa : Leb. p.272).

Outils juridiques de préemption foncière

Le code de l'urbanisme identifie plusieurs outils de préemption :

- le droit de préemption (DP) et droit de préemption urbain (DPU) ;
- la zone d'aménagement différé (ZAD) ;
- le droit de préemption des communes sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce, les baux commerciaux et les terrains faisant l'objet de projets d'aménagement commercial ;
- le droit de préemption pour création ou aménagement de jardins familiaux.

Droit de Préemption Urbain (DPU) et droit de préemption (DP)¹⁴

Si vous désirez vous porter acquéreur prioritaire en cas de vente d'un terrain, vous pouvez faire usage du droit de préemption urbain.

- Dans un PLU, il peut être instauré par la commune ou l'EPCI dans les zones U et AU, dans le cadre d'un projet d'intérêt général connu.

- Pour une carte communale, le droit de préemption peut être institué sur une parcelle clairement identifiée dans l'objectif de réaliser un projet précisément défini. Il s'applique en deux temps : une première délibération sur l'ensemble du ban communal, puis une seconde délibération ciblée.

Zone d'aménagement différée (ZAD)¹⁵

La ZAD est un secteur dans lequel s'exerce le droit de préemption pour une période de 6 ans renouvelable. Elle est créée par arrêté préfectoral. Elle peut être créée en vue de la réalisation dans l'intérêt général, des actions ou opérations d'aménagement ayant pour objet de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, l'accueil d'activités économiques, le développement des loisirs et du tourisme, la réalisation d'équipements collectifs, la mise en valeur du patrimoine bâti...¹⁶ La ZAD peut être un outil pour la constitution de réserves foncières en vue de permettre la réalisation des actions ou opérations d'aménagement susvisées.

¹⁴ Art. L211-1 à L 211-7 et R 211-1 à R211-8 du code de l'urbanisme

¹⁵ Art. L212-1 à L 212-5 et R212-1 à R212-6 du code de l'urbanisme

¹⁶ Liste complète à l'art. L 300-1 du code de l'urbanisme

En cas d'institution d'une ZAD en zone U ou AU d'un PLU, le DPU n'y s'exerce plus.

Outils juridiques d'aménagement foncier

Le code de l'urbanisme identifie plusieurs outils permettant les opérations d'aménagement foncier, dont la zone d'aménagement concerté (ZAC).

Divers organismes d'exécution d'opérations d'aménagement foncier existent (Cf. code de l'urbanisme), dont :

- les établissements fonciers (EPF) de l'Etat ou locaux : ils négocient et mènent les procédures permettant de constituer des réserves foncières en amont de la phase de réalisation de projet d'aménagement public : ainsi, l'EPF de Lorraine peut aider les collectivités locales, notamment dans leur politique d'acquisition foncière ;
- les établissements publics d'aménagement (EPA) ;
- les associations foncières urbaines (AFU) ;
- les établissements publics locaux d'aménagement (EPLA) ;
- les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA).

Zone d'aménagement concerté (ZAC)¹⁷

La ZAC est une opération publique d'aménagement de l'espace urbain : c'est la collectivité publique concernée qui intervient. La ZAC permet l'élaboration d'un projet urbain, en concertation avec la population locale concernée, et la conduite d'une opération d'aménagement combinant l'acquisition des terrains et leur aménagement ainsi que la réalisation d'équipements publics et de constructions, en partenariat avec d'autres acteurs de l'aménagement.

La procédure suivante doit être respectée pour créer et réaliser une ZAC :

1. Création de la ZAC :
 - études préalables
 - concertation préalable
 - constitution d'un dossier de création
 - décision de création de la ZAC
2. Réalisation de la ZAC :
 - Constitution d'un dossier de réalisation
 - Approbation du dossier de réalisation
 - Choix du mode de réalisation (aménagement direct ou concession d'aménagement)
3. Achèvement de la ZAC (modification ou suppression)

Dans les communes situées dans le périmètre d'un SCOT, l'objet et la localisation des ZAC doivent être compatibles avec les orientations et les objectifs du SCOT.

¹⁷ Art. L311-1 à L311-8 et R311-1 à R311-12 du code de l'urbanisme

La ZAC est intégrée au PLU. Lorsque la commune a déjà défini dans son PLU les conditions d'aménagement du secteur pressenti pour accueillir l'opération, il suffira que la ZAC, par son objet, son contenu et sa localisation soit conforme au règlement et compatible avec les orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) pour que sa création et sa réalisation soient rendues, juridiquement, possibles par le PLU. Lorsque le PLU ne permet pas la réalisation de la ZAC, en raison d'une contradiction entre la création de ladite ZAC et les orientations générales ou particulières du PLU ou des règles et servitudes du même document, les autorités administratives ne pourront approuver le dossier de réalisation qu'après qu'aient été modifiées ou adaptées les règles en question. Lorsque la personne publique qui a pris l'initiative de la ZAC est distincte de la commune dont le PLU doit être adapté, l'avis de cette personne publique doit être sollicité.

Association Foncière Urbaine (AFU)¹⁸

Lorsque la structure de la propriété foncière est compliquée (multiplicité de propriétaires, parcellaire complexe, volonté de vente non satisfaite...), ceci peut être un frein au développement urbain.

Une AFU est une "collectivité de propriétaires réunis pour exécuter et entretenir, à frais communs, les travaux qu'elle énumère" : ce sont les propriétaires eux-mêmes qui, en mettant leurs moyens en commun, réalisent les travaux nécessaires à l'aménagement d'un secteur.

Du point de vue des communes, les AFU peuvent permettre de réaliser des économies sur le coût des acquisitions foncières et des mutations successives, et éventuellement sur une partie des travaux de viabilisation. Une AFU permet surtout d'intégrer le propriétaire comme un acteur à part entière de l'aménagement, de le sensibiliser et de le motiver. En revanche, en cas d'échec de l'opération la responsabilité de la commune sera engagée à la mesure du degré d'intervention dans la marche de l'AFU. Un minimum d'investissement et de contrôle est pourtant nécessaire, ne serait-ce que pour maîtriser des débordements et des aménagements indésirables.

Du point de vue du propriétaire l'avantage est d'ordre fiscal, sans parler de la valorisation des biens en cas de réussite. En outre il bénéficiera directement de l'opération d'aménagement et aura pu exercer une influence sur le contenu de l'opération. Cependant, la complexité de ce type d'organisation peut créer des risques de tension, de difficultés et même de contentieux, risques qui vont s'accroître directement avec la taille de l'AFU.

Les AFU peuvent répondre à plusieurs objectifs, spécifiés à l'art. L322-2 du code de l'urbanisme, dont :

- Le remembrement de parcelles et la modification corrélative de l'assiette des droits de propriété, des charges et des servitudes y attachées, ainsi que la réalisation des travaux d'équipement et d'aménagement nécessaires ;
- Le groupement de parcelles en vue, soit d'en conférer l'usage à un tiers, notamment par bail à construction, soit d'en faire apport ou d'en faire la vente à un établissement public ou société de construction ou d'aménagement.

Trois types d'AFU existent :

¹⁸ Art. L322-2 à L 322-11 et R322-1 à R322-40 du code de l'urbanisme

- les AFU libres (AFUL)

C'est un organisme privé, créé à l'initiative et avec le consentement unanime des propriétaires. Une AFU libre est une personne de droit privé.

-les AFU autorisées (AFUa)

C'est une AFU autorisée par le préfet, à l'initiative d'un ou des propriétaires intéressés ou, d'une collectivité territoriale, d'un groupement de collectivités territoriales ou de l'autorité administrative

Une AFU autorisée est un établissement public à caractère administratif dotée de prérogatives de puissance publique. Elle possède à ce titre les droits de collecter des taxes syndicales (sources principales de revenu d'une AFU), d'exproprier pour cause d'utilité publique, de réaliser des travaux pour la viabilisation (considérés comme travaux publics).

L'AFUa est contrôlée par le préfet.

- les AFU constituées d'office (ou dites forcées)

Une AFU peut être constituée d'office par le préfet dans cinq hypothèses, parmi lesquelles :

- le remembrement de parcelles ;
 - les remembrements ou groupements de parcelles en vue d'une restructuration urbaine.
- Les AFU forcées ont les mêmes statuts que les AFU autorisées.

Fiscalité de l'aménagement

Le code de l'urbanisme identifie les outils suivants :

- taxe d'aménagement¹⁹
- versement pour sous-densité²⁰

Des participations des constructeurs et lotisseurs à la réalisation d'équipements publics peuvent également être demandés et sont listées de façon limitative par le code de l'urbanisme (art. L332-6 à L 332-30 et R332-16 à R332-42 du code de l'urbanisme).

Taxe d'aménagement

La commune peut répartir une partie des coûts des travaux engendrés par la viabilisation d'une voie sur les terrains constructibles via la taxe d'aménagement, instituée de plein droit dans les communes dotées d'un PLU ou d'un POS, par délibération dans les autres communes. Le taux de cette taxe est fixé par délibération et valable 3 ans. Elle varie entre 1% et 5% de manière générale, mais peut atteindre 20% dans les zones à urbaniser. Le pourcentage appliqué peut être différent selon les secteurs. Cette TA se substitue aux taxes et participations antérieures permettant la viabilisation des zones.

¹⁹ Art. L331-1 à -34 et R 331-1 à -16 du code de l'urbanisme

²⁰ Art. L 331- 35 à -46 et R 331-1 à -23 du code de l'urbanisme

Versement pour Sous Densité

Destinée à lutter contre l'étalement urbain (à l'inverse du plafond légal de densité) , cette taxe ne peut être instituée que dans les communes pourvues de PLU ou POS et uniquement dans les zones U et AU : c'est la sous-utilisation du terrain qui est taxée.

Cette taxe est perçue auprès des constructeurs à l'occasion de leur projet de construction et sera due dès lors que la surface de plancher totale envisagée sur le terrain d'assiette de l'opération est inférieure au seuil minimal de densité (SMD) prévu. Le SMD est fixé pour une durée minimale de 3 ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la délibération l'ayant institué.

Outils de protection de l'agriculture

Zone Agricole Protégée (ZAP)²¹

Il s'agit d'un outil de protection du foncier agricole, conçu pour la protection des zones agricoles présentant un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique. Cet outil est intéressant pour une commune sans document d'urbanisme ou dotée d'une carte communale.

La ZAP est délimitée par arrêté préfectoral, pris sur proposition ou après accord du conseil municipal des communes intéressées (notamment), après avis de diverses personnes publiques (dont la chambre d'agriculture) et enquête publique.

La ZAP constitue ensuite une servitude d'utilité publique, annexée au document d'urbanisme.

Tout changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol altérant de façon durable le potentiel agronomique, biologique ou économique d'une ZAP doit être soumis à l'avis de la chambre d'agriculture et de la commission départementale d'orientation de l'agriculture. En cas d'avis défavorable de l'une d'entre elles, le changement ne peut être autorisé que sur décision motivée du préfet.

Toutefois, ces dispositions ne s'appliquent pas aux autorisations du code de l'urbanisme lorsque la commune est couverte par un POS ou PLU.

Périmètre de Protection et de mise en valeur des Espaces Agricoles et Naturels périurbains (PAEN)²²

Il s'agit d'un outil de protection de l'agriculture et de l'environnement périurbains, pouvant être mis en place par le Conseil Général. Avec l'accord des communes concernées et l'avis de la chambre d'agriculture et après enquête publique, des périmètres d'intervention sont délimités.

²¹ Art. L112-2 et R112-1-4 et suivants du code rural et de la pêche maritime, art. R423-25 et R423-64 du code de l'urbanisme

²² Art. 443-1 et suivants, R123-13, R143-5 et -9 du code de l'urbanisme

Ils ne peuvent inclure des terrains situés dans une zone U ou AU d'un PLU, ou dans un secteur constructible d'une carte communale, ou dans un périmètre de ZAD.

Le projet de création d'un PAEN comprend un plan de délimitation et une notice qui analyse l'état initial de ces espaces et expose les motifs du choix du périmètre, notamment les bénéfices attendus de son institution sur l'agriculture, la forêt et l'environnement. Le président du Conseil Général soumet le projet, pour accord, aux communes concernées (notamment). Le projet est également adressé, pour avis, à la chambre d'agriculture ainsi qu'à l'établissement public chargé du SCOT.

Le projet de programme d'action du PAEN projeté ou approuvé est soumis pour accord par le président du Conseil Général aux communes incluses dans le périmètre (notamment). Il est également adressé à la chambre d'agriculture (notamment).

Ces périmètres doivent être compatibles avec le SCOT et sont annexés aux documents d'urbanisme communaux.

A l'intérieur de ces périmètres, les terrains peuvent être acquis par le Conseil Général ou la SAFER (ou d'autres intervenants limitativement énumérés par le code de l'urbanisme), en vue de la réalisation des objectifs définis par le programme d'actions.

Les terrains peuvent être cédés de gré à gré, loués ou concédés temporairement à des personnes publiques ou privées sous certaines conditions.

Règlement Municipal de Construction

Dans le cas où vous choisissez d'élaborer une carte communale, il existe un règlement municipal des constructions spécifique à l'Alsace-Moselle. Ce règlement, qui doit impérativement respecter les dispositions du RNU, présente un intérêt certain sur le plan qualitatif. Cependant, l'inconvénient majeur de ce document réside dans la possibilité de le modifier sur simple délibération du Conseil Municipal. Ceci est de nature à générer des risques de contentieux pour cause d'iniquité.

Prise illégale d'intérêt

Si vous utilisez votre pouvoir décisionnel à des fins d'intérêt personnel, vous pouvez être poursuivi pour prise illégale d'intérêt. En effet, l'article L2131-11 du code général des collectivités territoriales rappelle que « sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires ».

LEXIQUE

AD : Assemblée Délibérante

AFU : association foncière urbaine

AP : arrêté préfectoral

ABF : architectes des bâtiments de France

AOTU : autorité organisatrice des transports urbains

ARS : agence régionale de santé

CA : communauté d'agglomération

CC : carte communale

CM : Conseil Municipal

CCo : communauté de communes

CDCEA : commission départementale de la consommation des espaces agricoles

CG : Conseil Général

CNPF : centre national de la propriété forestière

DCM : délibération du conseil municipal

DDT : direction départementale des territoires

DTA : directive territoriale d'aménagement

DTADD : directive territoriale d'aménagement et développement durable

DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

EE : évaluation environnementale

EEV : étude d'entrée de ville

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

INAO : institut national de l'origine et de la qualité

INSEE : institut national de la statistique et des études économiques

OAP : orientation d'aménagement et de programmation

OIN : opération d'intérêt national

ONEMA : office national de l'eau et des milieux aquatiques

PAC : porter à connaissance

PADD : projet d'aménagement et de développement durable

PCET : plan climat énergie territorial

PDU : plan des déplacements urbains

PGRI : plan de gestion des risques d'inondation

PIG : projet d'intérêt général

PLH : plan local de l'habitat

PLU : plan local d'urbanisme

PLUi : plan local d'urbanisme intercommunal

PNR : parc naturel régional

PNN : parc naturel national

POS : plan d'occupation des sols

PPA : personne publique associée

PPR : plan de prévention des risques

PRAD : plan régional de l'agriculture durable

PSMV : plan de sauvegarde et de mise en valeur

PUP : projet urbain partenarial

PVR : participation pour voirie et réseaux

RNU : règlement national d'urbanisme

SDAGE : schéma directeur

d'aménagement et de gestion des eaux

SAGE : schéma d'aménagement et de gestion des eaux

SCOT : schéma de cohérence territoriale

SMVM : schéma de mise en valeur de la mer

SRCE : schéma régional de cohérence écologique

TA : taxe d'aménagement

VSD : versement pour sous-densité

ZAC : zone d'aménagement concerté

ZAD : zone d'aménagement différé

CONSEIL GÉNÉRAL DE LA MOSELLE
Direction de l'Aménagement du Territoire
1 rue claudé Chappe
57070 Metz Technopôle

Personne Contact

Emmanuelle WILHELM
Chargée de mission urbanisme
Service de Planification et de l'Observation du Territoire
03 87 78 07 57
emmanuelle.wilhelm@cg57.fr

Version du document : août 2014