

The background of the slide is a light gray, stylized map of a city grid, showing various streets and building footprints. The text is overlaid on this map.

**Formation Continue des
commissaires enquêteurs
en P rovence - A lpes - C ôte d' A zur**

**P lan L ocal
d' U rbanisme**

Document élaboré par :

- Louise Ouvrard - Chargée de mission Territoires Durables - DREAL PACA
- Sylvie Fraysse - Cheffe de l'unité Promotion du Développement Durable - DREAL PACA
- Nicolas Maurel - Chargé de mission Service Urbanisme - Pôle Aménagement- DDTM13
- Henri Cammas - Commissaire enquêteur et responsable de la formation de la Compagnie des commissaires enquêteur des Alpes-Maritimes (2012-2020)
- Léonard Lombardo - Commissaire enquêteur et président de la Compagnie des commissaires enquêteur des Alpes-Maritimes (2011-2020)

Avec les apports de :

- Pascale Rousselle - Présidente du Tribunal Administratif de Nice
- Serge Bernardi - Adjoint au Maire, délégué à l'Urbanisme, au Patrimoine et à l'Agriculture - Commune de Pégomas (06)
- Karine Rugani - Adjointe à la cheffe d'Unité politique des territoires - DREAL PACA
- Laurent Bellone - Adjoint à la cheffe d'unité évaluation environnementale - DREAL PACA
- Christian Brun - Adjoint au chef de l'unité Technologies de l'information - DREAL PACA
- France Chienno - Assistante administrative au sein du Service Connaissance Aménagement Durable et Évaluation - DREAL PACA

Sommaire

PARTIE 1 : ENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX SUR LE PLU(i)

Introduction

1. Présentation générale du PLU(i)

1.1 Cadre juridique du PLU(i) et ses évolutions

1.1.1 Du POS au PLU

1.1.2 Du PLU au PLU intercommunal ou métropolitain

1.2 La place du PLU(i) dans la hiérarchie des normes

1.2.1 Les principes généraux qui chapeautent les documents d'urbanisme

1.2.2 Les liens juridiques du PLU(i) avec les normes supérieures

1.2.3 Les effets juridiques du PLU(i)

2. Le contenu du PLU(i)

2.1 Le rapport de présentation

2.2 Le PADD

2.3 Le règlementent

- 2.4 Les OAP
- 2.5 Les annexes

3. Élaboration et évolution du PLU(i)

3.1 Les étapes clés de l'élaboration ou de la révision du PLU(i)

- 3.1.1 Prescription
- 3.1.2 L'élaboration du projet de PLU(i)
- 3.1.3 L'arrêt du projet
- 3.1.4 Enquête publique
- 3.1.5 Approbation et entrée en vigueur

3.2 Les évolutions du PLU(i)

- 3.2.1 La modification
- 3.2.2 La révision
- 3.2.3 L'abrogation
- 3.2.4 La mise en conformité
- 3.2.5 Les contentieux concernant le PLU(i)

Annexe 1 : Les dernières évolutions juridiques concernant le PLU(i)

PARTIE 2 : TÉMOIGNAGES D'ACTEURS EN LIEN AVEC L'ÉLABORATION DU PLU(i) ET L'ENQUÊTE PUBLIQUE

1.Introduction et interactions entre les acteurs gravitant autour du PLU(i) et de l'enquête publique

2.Retour d'expérience de ces différents acteurs

2.1 Entretien avec un adjoint à l'urbanisme d'une commune ayant dernièrement élaboré son PLU

2.2 Entretien avec un chargé de mission à la DDT(M)

2.3 Entretien avec la présidente du Tribunal administratif de Nice

2.4 Entretien avec deux commissaires enquêteurs

PARTIE 3 : EXERCICES PRATIQUES

1. QCM

2. Cas pratique

2.1 Documents du cas pratique

2.2 Questions

2.3 Pistes de réponses

Annexe 2 : sources d'information, guide et fiches pratiques

PARTIE 1 : ENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX SUR LE PLU(i)

Introduction

L'utilisation des sols n'est pas réglementée de façon uniforme au niveau national, car les enjeux économiques, sociaux, environnementaux, varient considérablement en fonction des territoires. Il y a des espaces qui font l'objet d'une forte attractivité et sur lesquels les différents agents se disputent un droit d'occupation et il y a des espaces fragiles, utiles pour la biodiversité, pour les paysages, le tourisme, qui doivent être protégés eu égard à leurs aménités.

Il faut donc envisager plusieurs échelles de réglementation. Au fil du temps, le législateur a multiplié les instruments tout en essayant de coordonner l'action des différents niveaux d'autorités compétentes. A l'heure actuelle, le système repose schématiquement sur trois niveaux :

1- Niveau national: lois d'urbanisme et d'aménagement qui s'appliquent au-dessus des documents locaux. Ex : loi littoral et loi montagne (1985 et 1986). Règlement national de l'urbanisme qui s'applique par défaut lorsqu'il n'existe pas de règle locale.

2- Niveau régional : le SRADDET (Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) est un document d'aménagement du territoire stratégique à moyen terme, à échéance 2030 et 2050, qui précise les orientations fondamentales du développement durable d'un territoire régional et ses principes d'aménagement.

3- Niveau intercommunal: le SCOT (schéma de cohérence territoriale) dont le rôle est de définir de grandes orientations d'aménagement permettant de coordonner les différentes politiques communales.

4- Niveau local: le PLU(i)

Le PLU(i) qu'est-ce que c'est ?

- Un document d'urbanisme réglementaire communal ou intercommunal élaboré en concertation avec la population et les personnes publiques associées (PPA).
- Un outil de conception et mise en œuvre d'une planification visant à orienter l'évolution d'un territoire dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) à l'horizon d'environ 15 ans
- Le PLU(i) traduit ce projet global et fixe en conséquence les règles d'aménagement et d'utilisation des sols que les permis de construire doivent respecter.
- Cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles: habitat, déplacements, développement commercial, environnement, organisation de l'espace.



1. Présentation générale du PLU(i)

1.1 Cadre juridique du PLU(i) et ses évolutions

1.1.1 Du POS au PLU

- Le PLU a remplacé le POS (plan d'occupation des sols) depuis la *loi SRU (solidarité et renouvellement urbain) du 13 décembre 2000*. Ce changement de nom vient symboliser le passage d'un urbanisme simplement réglementaire à un urbanisme de projet. Désormais, le PLU doit mettre en œuvre un véritable projet de territoire incluant l'ensemble des préoccupations et des objectifs du droit de l'urbanisme.
- L'adoption d'un PLU n'est pas obligatoire. Les communes ou EPCI ont la compétence de l'élaborer et l'approuver. À défaut de PLU la règle de la constructibilité limitée s'applique : *article L 111-3 du code de l'urbanisme* dispose « *En l'absence de plan local d'urbanisme, de tout document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, les constructions ne peuvent être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune.* »
- Les communes peuvent également décider d'élaborer une carte communale qui est une version simplifiée du PLU et peut correspondre à certaines petites communes rurales. Sa portée est plus limitée, car elle ne crée pas de règle locale. Elle a seulement pour objet d'explicitier l'application du RNU (règlement national d'urbanisme) au plan communal. En tant que document d'urbanisme, la carte communale est opposable aux demandes d'autorisation d'urbanisme.

Chiffres clés en PACA, en novembre 2020 :



Nombre de cartes communales : **72**

Nombre de PLU approuvés ou en révision : **650**

Nombre de communes au RNU : **92**

1.1.2 Du PLU au PLU intercommunal ou métropolitain

L'État, à travers la [loi portant Engagement national pour l'environnement \(ENE\) du 12 juillet 2010](#), dite Grenelle II, a promu les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) pour adapter la planification urbaine à l'échelle du fonctionnement de nos territoires.

À partir de mars 2017, la [loi ALUR \(l'accès au logement et un urbanisme rénové\)](#) rend obligatoire la prise de compétence « PLU » pour les communautés de communes et d'agglomération sauf opposition d'une minorité des communes membres (25 % des communes représentant au moins 20 % de la population).

Concernant les métropoles, [l'article L.5217-2 du CGCT](#) prévoit qu'elles exercent de plein droit certaines compétences en lieu et place des communes membres, dont l'élaboration d'un PLU(i).

À quoi sert le PLUi ?

Le PLUi doit permettre l'émergence d'un projet de territoire partagé entre tous, prenant en compte à la fois les politiques nationales, les politiques territoriales d'aménagement et les spécificités du territoire concerné. Il précise les objectifs en matière d'habitat, de déplacement, de développement économique et d'environnement. Il détermine les conditions d'un aménagement du territoire respectueux des principes du développement durable et qui répond aux besoins du développement local.



Combien y a-t-il de PLUi en région PACA ?

En PACA la dynamique d'adhésion à l'échelle de planification intercommunale ne s'est pas encore enclenchée. En dehors des territoires métropolitains pour lesquels le PLUi est obligatoire (Aix-Marseille, Nice et Toulon), les intercommunalités sont réticentes à adopter le PLUi. Seule la CC des Alpes-Provence-Verdon « Source de Lumière » s'est lancée dans une prescription de PLUi de manière volontaire

Quelles sont les raisons du passage au PLU intercommunal ?

→ Élaborer un document à une échelle de territoire plus pertinente :

- Correspond à la montée en compétence des EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) : transfert de multiples compétences et responsabilités des communes aux EPCI pour leur permettre d'assumer leurs missions de façon plus cohérente et plus efficiente
- Éviter les concurrences malheureuses (zones industrielles, zones d'activités...)
- Correspond à la réalité du bassin de vie, interdépendance entre les territoires
- Meilleure gestion des équipements collectifs (école, commerce, loisirs, infrastructures routières, etc)
- Apporte de la cohérence entre les documents d'urbanisme dans les différentes communes, en particulier le règlement unique en y intégrant des spécificités

→ L'élaboration du PLUi peut également comporter quelques inconvénients :

- Poids du pouvoir décisionnel des communes limité
- Document complexe à élaborer : coûteux et long du fait de la taille de l'EPCI et du dialogue lourd à organiser avec chaque commune.
- Document complexe à utiliser : très volumineux, dense.
- Crainte des petites communes d'être « noyées dans la masse » et de perdre leur identité

1.2 La place du PLU(i) dans la hiérarchie des normes

1.2.1 Les principes généraux qui chapeautent les documents d'urbanisme

Le PLU(i) est élaboré dans le respect de trois principes fondamentaux du droit de l'urbanisme selon *l'article L101-2 du code de l'urbanisme* :

- Le principe d'équilibre entre le développement urbain et rural :

Rechercher l'équilibre entre: d'une part le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, et d'autre part l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages.

- Le principe de diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale dans l'habitat

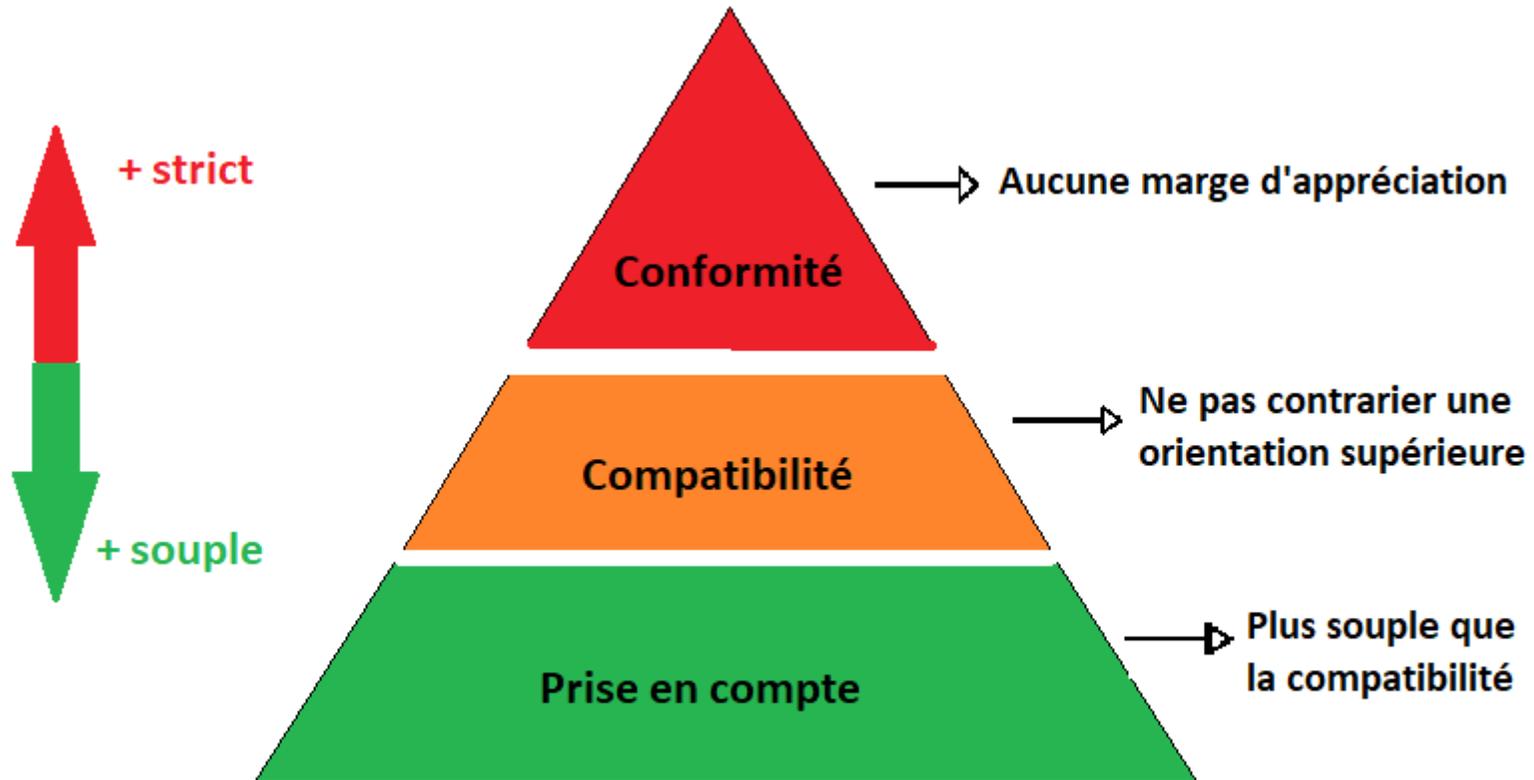
En prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière : d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics.

- Le principe de respect de l'environnement

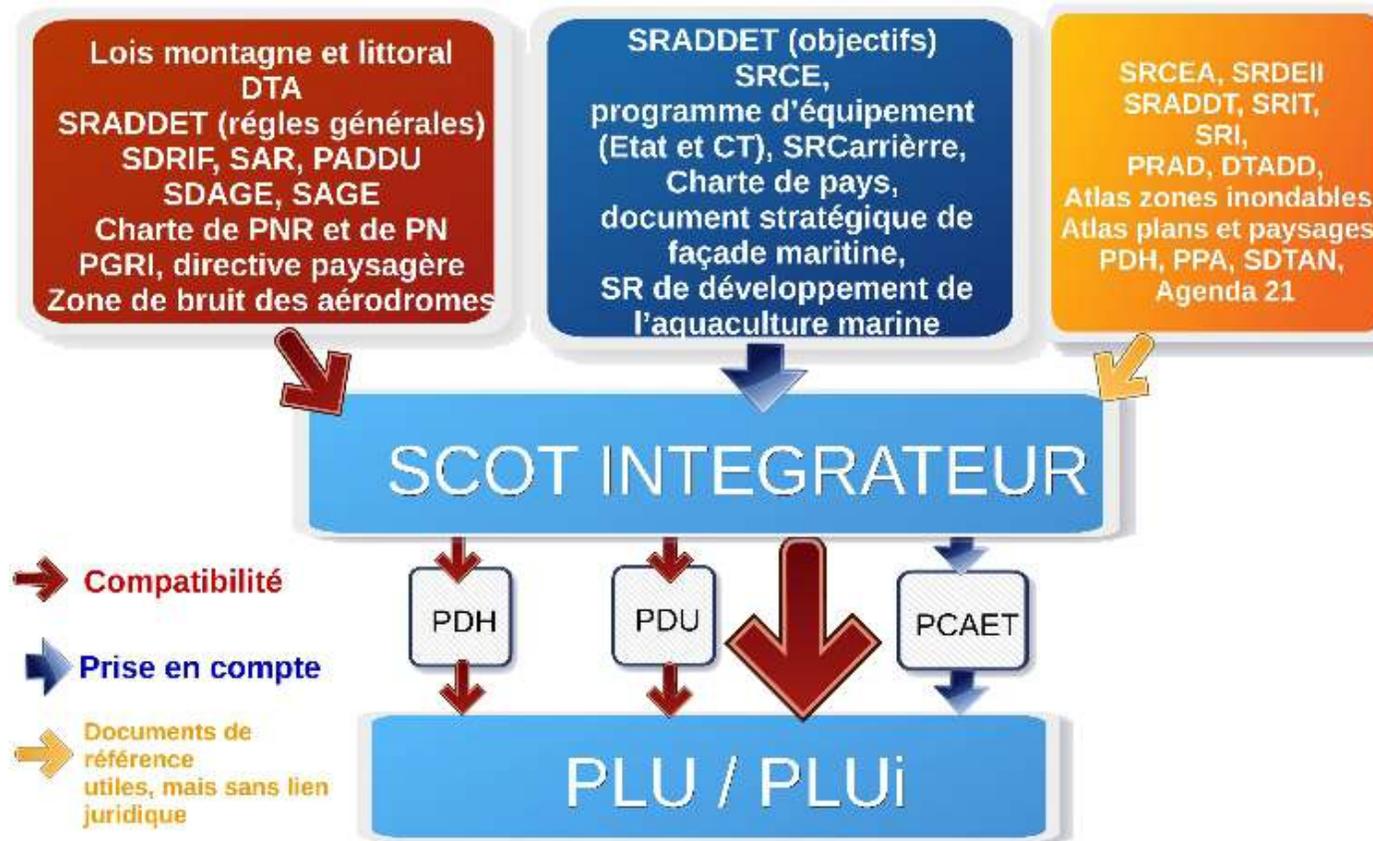
Réduction de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production d'énergies renouvelables, préservation de la qualité de l'air, de l'eau, des ressources naturelles, préservation de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, des paysages, la remise en bon état des continuités écologiques, prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature. Ce principe peut parfois être contradictoire dans la mise en œuvre des projets par exemple : l'installation d'éoliennes qui provoque des nuisances sonores.

1.2.2 Les liens juridiques du PLU(i) avec les normes supérieures

Il existe trois degrés différents dans les liens entre deux normes juridiques :



1.2.2 Les liens juridiques du PLU(i) avec les normes supérieures.



Le PLU(i) doit être compatible avec le SCOT qui intègre la plupart des documents de rang supérieur.

En l'absence d'un SCOT, le PLU devra assurer la prise en compte et la compatibilité directe avec les plans et programmes de rang supérieur dont le SRADDET.

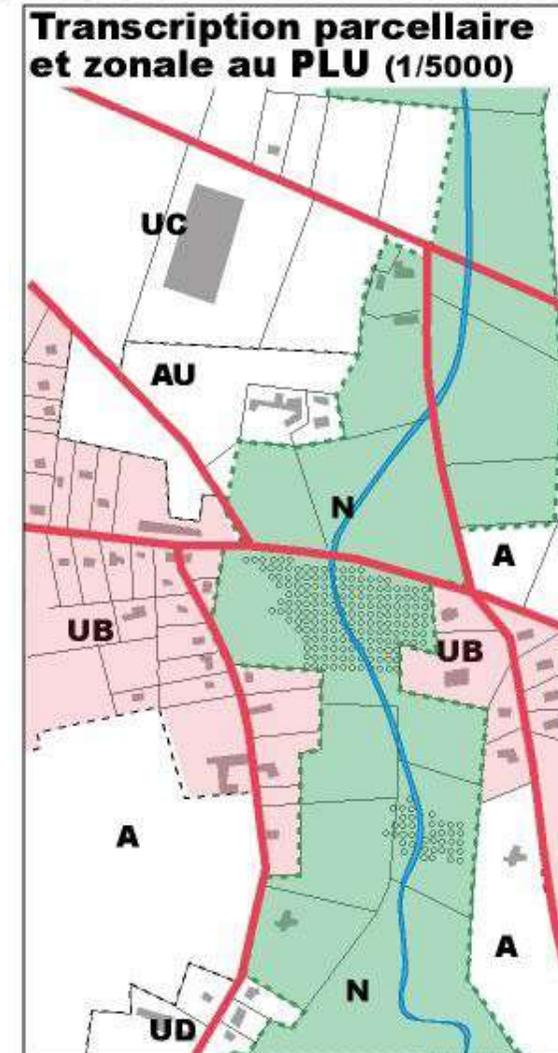
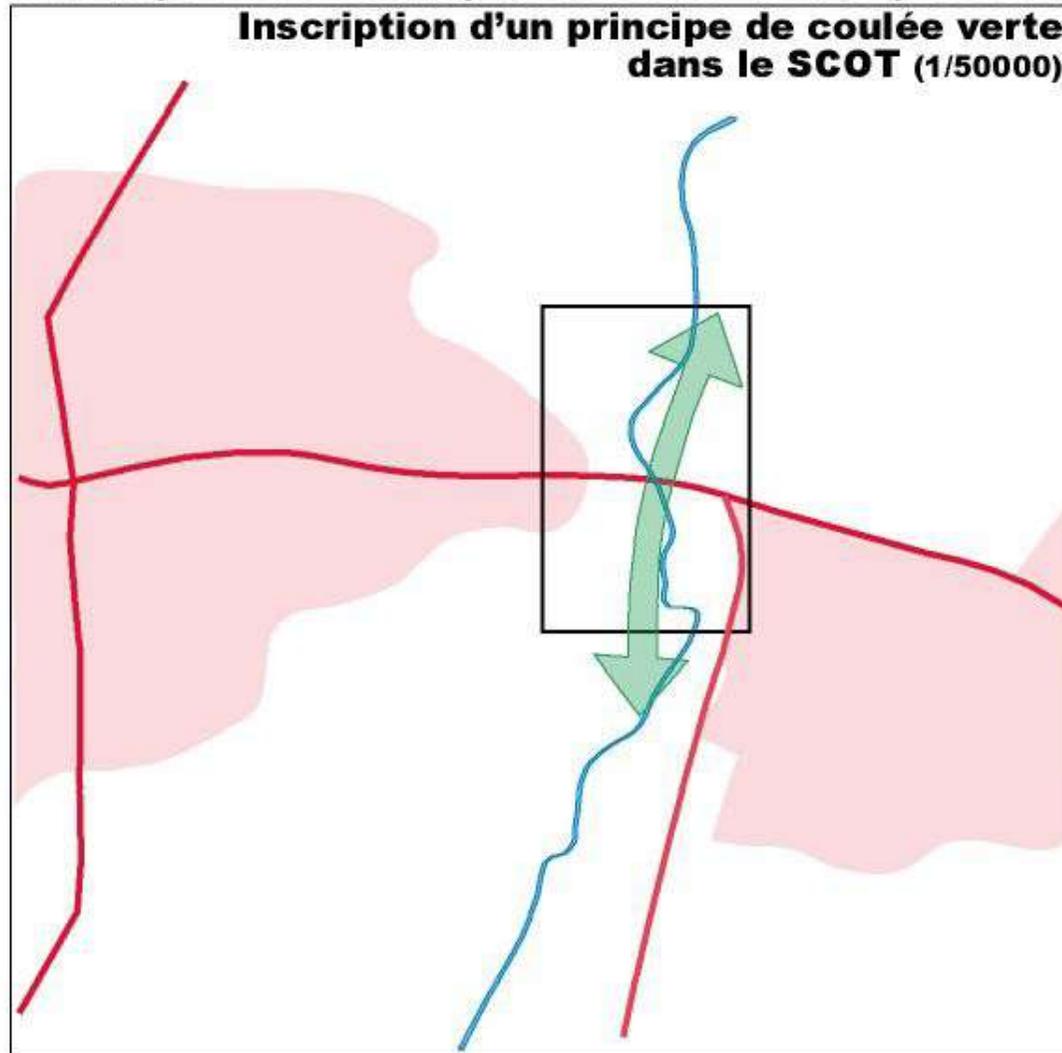
Le PLU doit être compatible avec les schémas de mise en valeur de la mer, les plans de déplacements urbains, les programmes locaux de l'habitat.

Les PLUi peuvent intégrer directement les PDU et les PLH.

*Hiérarchie des normes applicable aux SCOT, PLU(i), carte communale dont la révision ou élaboration est engagée avant le 1^{er} avril 2021

Exemple de compatibilité entre un SCOT et un PLU(i)

Exemple de compatibilité d'un principe entre SCOT et PLU



Le document d'orientation localise une coulée verte, axée sur la rivière. Le PLU en tire les conséquences en matière de délimitation parcellaire, de zonage et de règlement, selon le principe de compatibilité.

1.2.3 Les effets juridiques du PLU(i)

Deux stades sont à distinguer puisque le PLU(i) va produire des effets lorsque le PADD a été débattu et une fois qu'il a été approuvé:

- Le PADD débattu: l'autorité compétente peut opposer un sursis 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 dès lors qu'a eu lieu le débat sur les orientations générales du PADD.

Article L153-11 du code de l'urbanisme

- Le PLU(i) approuvé et exécutoire: le règlement du PLU(i) et ses documents graphiques sont opposables dans un rapport de conformité à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux entrant dans son champ d'application matériel. Les OAP sont opposables dans un rapport de compatibilité. Enfin, les autres documents: le rapport de présentation, le PADD ne sont pas directement opposables.

Article L 152-1 du code de l'urbanisme.



2. Le contenu du PLU(i)

Les documents que doivent comprendre un PLU(i) sont énumérés aux [articles L.151-2 et L.151-3 du code de l'urbanisme](#). Le PLU (i) est ainsi composé de :



2.1 Le rapport de présentation (= diagnostic de la commune)

Le rapport de présentation procède à un véritable état des lieux de la commune et de ses besoins. Il permet de connaître la commune, ses différentes composantes, leurs évolutions et leurs tendances à venir : population, logements, activité économique, activités sportives et culturelles, transports...

En s'appuyant sur ce diagnostic territorial, le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le PADD, les OAP, et le règlement. Il présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et doit justifier les objectifs compris dans le PADD au regard des objectifs de consommation de l'espace. De plus, depuis la *loi ALUR de 2014*, le rapport de présentation doit aussi analyser le potentiel de densification et de mutation des espaces bâtis : *article L.151-4 du code de l'urbanisme*.

Ce rapport de présentation n'a pas de valeur réglementaire. Il constitue toutefois un élément d'information pour le public et un élément d'interprétation du PADD et du règlement tant pour l'autorité administrative que dans le cadre de l'éventuel contrôle du PLU(i) par le juge administratif.

Pour les PLU(i) faisant l'objet d'une évaluation environnementale, le rapport de présentation doit comprendre un certain nombre de dispositions (*voir article R 151-3 du code de l'urbanisme*). Le rapport de présentation au titre de l'évaluation environnementale est proportionné à l'importance du plan local d'urbanisme, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée.

- 2.2 Le PADD (projet d'aménagement et de développement durable)

Son contenu est établi à [l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme](#), le PADD a pour fonction de définir les orientations générales du PLU dans deux domaines :

-l'aménagement, l'équipement, l'urbanisme et l'environnement.

-l'habitat, les transports, les déplacements, les réseaux d'énergie, les communications numériques, le commerce, l'économie et les loisirs.

Pour définir ces orientations précisément, le PADD doit chiffrer le seuil maximal de consommation de l'espace pour lutter contre l'étalement urbain. Le PADD établit aussi une surface minimale non imperméabilisée autrement dit, un coefficient de biotope.

Pour certains auteurs, c'est «la colonne vertébrale du PLU », ce qui explique pourquoi il ne peut être modifié que par la procédure de révision.

Pour autant, le PADD n'est plus opposable depuis la [loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003](#), car il ne contient pas de véritables règles mais que de simples orientations. Cela signifie qu'un permis de construire ne peut pas être refusé pour les seules raisons qu'il soit non conforme ou non compatible avec le PADD.

La lutte contre l'artificialisation des sols est un enjeu primordial dans les documents d'urbanisme depuis plusieurs années.

→ Au niveau national: tournant environnemental à partir de la *loi SRU en 2000* dont l'objectif est la lutte contre l'étalement urbain en imposant la densification des zones urbaines existantes, renforcé ensuite par la loi Grenelle II en 2010. La *loi ALUR en 2014* durcit l'extension urbaine, et incite fortement les communes à élaborer leurs documents d'urbanisme au niveau intercommunal.

L'objectif ZAN (zéro artificialisation nette), introduit dans le *Plan de Biodiversité en juillet 2018* a été réaffirmé lors de la *Convention Citoyenne pour le Climat en 2019*. Il vise à supprimer, d'ici à 2050, toute augmentation nette de la surface de terres artificialisées. Un projet de loi à venir viendra intégrer cette proposition dans le code de l'urbanisme.

→ Déclinaison dans les documents d'urbanisme : Le SRADDET élaboré à l'échelle régionale met en œuvre les conditions permettant d'atteindre l'objectif de limitation de la consommation d'espaces NAF (naturels, agricoles et forestiers) pour arriver au ZAN. En PACA, le SRADDET ambitionne à l'horizon 2030 de diminuer de moitié le rythme de consommation annuelle d'espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à la consommation calculée entre 2006 et 2014 (= 5 900 ha = 750 ha/an => 375 ha/an à l'échelle régionale).

Le SCOT et PLU(i) doivent présenter une analyse de la consommation d'espaces NAF sur les dix dernières années et des objectifs chiffrés de lutte contre l'étalement urbain. Dans les PLU(i) en particulier, un des meilleurs remparts à la consommation d'espace est le zonage qui délimite des zones agricoles et naturelles où la construction est interdite. Le zonage peut également permettre de pousser à la densification en fixant une densité minimale de construction.



Quelle est l'évolution des zones artificialisées depuis les 10 dernières années dans la région PACA?

Entre 2011 et 2015, les surfaces artificialisées ont augmenté de **980 m²** pour chaque habitant supplémentaire, soit plus du double de l'espace occupé en moyenne par chaque habitant (430 m²).

(source OCSOL CRIGE PACA)

- 2.3 Le règlement

Le règlement fixe en cohérence avec les objectifs du PADD, les règles générales et les servitudes d'utilisation du sol. Il est opposable à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux ou constructions. Il possède quatre zones:

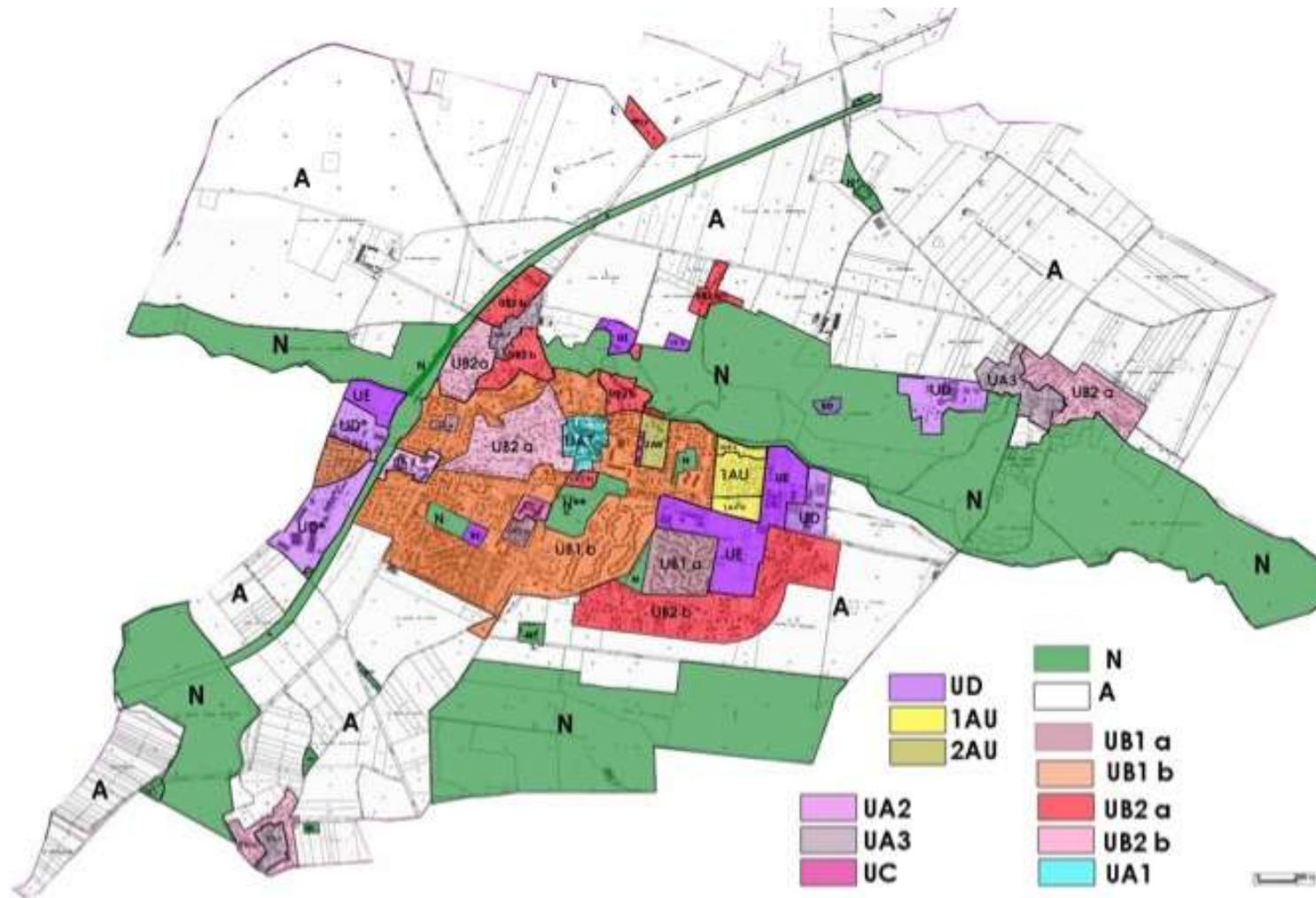
-les zones U pour zones urbaines: ce sont les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter.

-les zones AU pour à urbaniser: ce sont des zones actuellement insuffisamment équipées mais vouées à l'être et à accueillir une urbanisation future. Elles seront urbanisées soit parallèlement à la réalisation des équipements de la zone (voies publiques, réseaux d'eau, d'électricité, d'assainissement) , soit lors de la modification du PLU.

-les zones A pour agricoles : il s'agit des secteurs de la commune à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles. Le règlement ne peut autoriser que les constructions et installations expressément autorisées par le code de l'urbanisme.

-et les zones N pour naturelles et forestières: ce sont les secteurs à protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique ou en raison de l'existence d'une exploitation forestière ou de leur caractère d'espaces naturels.

Illustration d'un plan de zonage, la définition des différentes zones sont traduites dans le règlement :



2.4 Les OAP (orientation d'aménagement et de programmation)

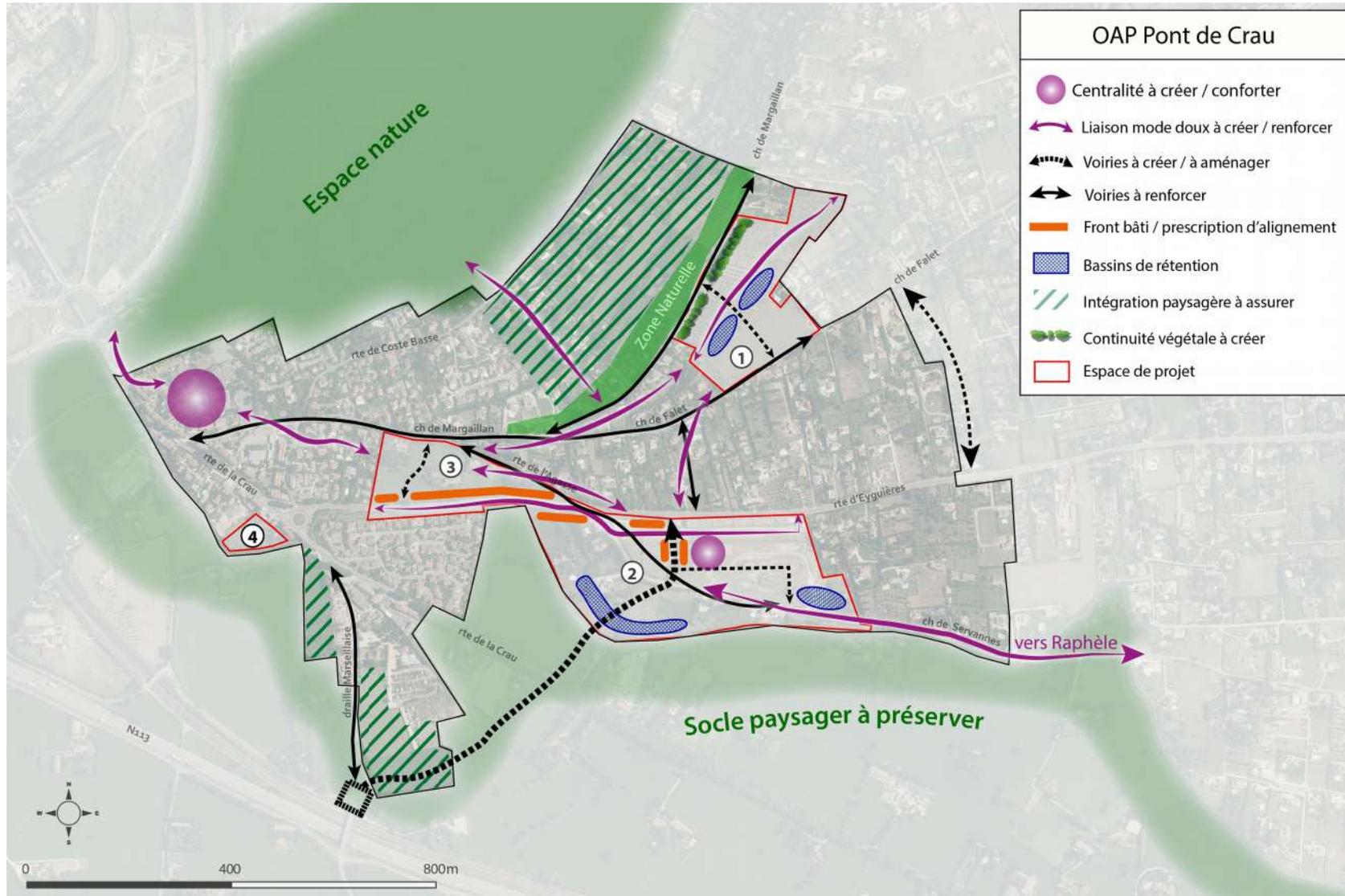
Les OAP n'ont pas vocation comme le règlement à fixer des orientations précises. Elles ont une vocation plus incitative dans le but de favoriser un urbanisme de projet. Elles sont obligatoires uniquement dans les zones à urbaniser.

Il existe deux types d'OAP :

- Les OAP sectorielles : spatialisent et préparent la mise en œuvre opérationnelle des objectifs du PADD à l'échelle de quartier, de secteur d'un territoire déterminé. Elles peuvent aussi localiser des éléments naturels ou de trame verte et bleue à conserver ou restaurer. Pour cela, elles peuvent définir des actions et opérations nécessaires.
- Les OAP thématiques : fixent des orientations sur n'importe quelle thématique du PLU(i) et peuvent concerner une partie ou l'intégralité du territoire. Par exemple elles peuvent porter entre autres, sur les actions et opérations d'aménagement visant à poursuivre les objectifs en matière d'habitat ou encore elles peuvent préciser les actions et opérations d'aménagement visant à poursuivre les principes et les objectifs en matière de déplacements.

Les OAP s'imposent dans un rapport de compatibilité à tous travaux et opérations.

Illustration d'une OAP sectorielle de la commune d'Arles qui spatialise à l'échelle d'un quartier les éléments paysagers et les liaisons à créer.



2.5 Les annexes

Elles comprennent un certain nombre d'indications ou d'informations reportées pour information dans le PLU(i), et notamment:

- Les servitudes d'utilité publique liées notamment au patrimoine (SPR, sites classés), à l'utilisation des ressources (canalisations, gaz, hydrocarbures...) encore les Plans de prévention des risques.
- Les périmètres reportés à titre informatif, comme les Zones d'aménagement concerté ou les zones avec un droit de préemption.
- Les réseaux d'eau potable et d'assainissement

Nota : Si le PLU tient lieu de PLH (plan local de l'habitat) ou de PDM (plan de mobilité), il comporte un programme d'orientations et d'actions (POA).

Article L151-45 du code de l'urbanisme



3. Élaboration et évolution du PLU(i)

3.1 Les étapes clés de l'élaboration ou de la révision du PLU(i)

3.1.1 La prescription

La procédure de lancement du PLU(i) varie selon que l'initiative vient de la commune ou de l'intercommunalité. Dans le cadre de l'intercommunalité, c'est le président de l'EPCI (établissement public de coopération intercommunale) qui réunit une conférence intercommunale rassemblant l'ensemble des maires. Lorsque l'on se situe à l'échelle communale cet accord n'a pas lieu d'être car une simple délibération du conseil municipal suffit à lancer l'élaboration du PLU(i).

Dans les deux cas, la délibération doit préciser les modalités de la procédure de concertation définie à [L.103-2 du code de l'urbanisme](#). Cette procédure qui a été créée en 1985 après la décentralisation, impose aux collectivités territoriales de consulter les habitants du territoire dès le début de l'élaboration.

La délibération de prescription du PLU(i) doit faire l'objet d'une publicité et doit être transmise aux personnes publiques associées c'est-à-dire une liste de personnes énumérées par le code de l'urbanisme ([art. L.132-7 et-9](#)) dont entre autres: L'Etat, les régions, les départements, les chambres consulaires, les EPCI compétents en matière de programme local de l'habitat, les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et nationaux.

La commune ou l'EPCI transmet donc la décision de réviser ou d'élaborer un PLU(i) au préfet qui doit alors porter à la connaissance du maire ou du président de l'établissement public les dispositions particulières applicables au territoire concerné ([art. R121-1 du code de l'urbanisme](#)). Ce sont des informations nécessaires à l'exercice des compétences des communes en matière d'urbanisme. Ces informations sont également utiles pour composer le dossier d'enquête publique qui interviendra après.

3.1.2 Élaboration du projet de PLU(i)

Il s'agit d'une phase importante car c'est à ce moment que le document est réellement élaboré. Ce travail est placé sous la direction du maire ou du président de l'intercommunalité en concertation avec les personnes publiques associées (voir ci-dessus, [art. L.132-7 et-9 du code de l'urbanisme](#)) et la population.

Le document peut être instruit par les services de la commune lorsque celle-ci dispose des ressources humaines suffisantes. Le plus souvent, un groupe de travail peut être constitué afin d'associer aussi les services de l'Etat mais le plus souvent, ce travail est découpé en phases, certaines étant confiées à des bureaux d'études ou à des agences d'urbanisme.

Les grandes orientations du PADD sont ensuite mises au débat en conseil municipal ou conseil communautaire dans le cas du PLUi.

Lors de cette étape, les PLU(i) dont le territoire comprend tout ou partie d'un site Natura 2000 ou couvrant le territoire d'au moins une commune littorale devront obligatoirement faire l'objet d'une évaluation environnementale. Pour ceux qui ne remplissent pas ces critères, ils feront l'objet d'un examen au cas par cas, l'autorité environnementale sera saisie après le débat sur le PADD et déterminera si le PLU(i) en cours d'élaboration doit faire l'objet d'une évaluation environnementale.*

* Voir en annexe 1, les modifications prévues par la loi en projet « ASAP »

3.1.3 Délibération d'arrêt du projet

Une fois les études achevées et le dossier constitué, la collectivité dresse le bilan de la concertation et arrête le projet. Cette étape constitue la formalisation du projet retenu, avant mise à l'enquête publique.

Lorsqu'il est arrêté, le projet de PLU(i) doit être communiqué pour avis aux personnes publiques associées (voir ci-dessus). Ces personnes vont se prononcer sur le contenu du projet de plan, elles disposent de 3 mois pour donner leur avis.

À ces PPA s'ajoutent d'autres organismes dont la consultation est obligatoire, comme l'autorité environnementale le cas échéant, ou la Commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPNEAF) si la commune ou l'EPCI sont non couverts par un ScoT approuvé et si le document induit une réduction des surfaces des espaces naturels, agricoles et forestiers. D'autres personnes peuvent être associées à leur demande comme les communes limitrophes.

Les PPA disposent de 3 mois pour transmettre leur avis.

3.1.4 L'enquête publique

Une fois le projet de PLU arrêté par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI, l'enquête publique va être lancée par le maire ou le président de l'EPCI. L'enquête repose sur la désignation par le président du tribunal administratif d'un commissaire enquêteur inscrit sur la liste d'aptitude départementale ou d'une commission d'enquête.

L'enquête publique a été réformée par *l'ordonnance de juillet 2016 (n° 2016-1060)*. Cette ordonnance a eu pour objet de dématérialiser les phases de l'enquête publique en permettant à l'autorité responsable de communiquer par internet. De plus, la réforme de 2016 a eu tendance à raccourcir le délai d'enquête : pour les projets de PLU non soumis à évaluation environnementale, la durée de l'enquête peut être de 15 jours au lieu de 30.

Pour les projets soumis à évaluation environnementale, l'enquête doit durer au moins un mois et par décision motivée, le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête peut prolonger l'enquête pour une durée maximale de quinze jours, notamment lorsqu'il décide d'organiser une réunion d'information et d'échange avec le public durant cette période de prolongation de l'enquête.

- Composition du dossier soumis à enquête publique

- Pièces mentionnées à l'[art. R. 123-8 du code de l'environnement](#) (l'évaluation environnementale, l'avis de l'autorité environnementale, les caractéristiques les plus importantes du PLU(i))
- En annexe : différents avis recueillis dans le cadre de la procédure et le bilan de la concertation,
- Tout ou partie des pièces portées à la connaissance de l'EPCI compétent ou de la commune par le préfet (PAC).

À l'issue de l'enquête, le commissaire enquêteur établit : le procès-verbal de Synthèse (dans les 8 premiers jours) et deux documents distincts : un rapport et les conclusions et avis motivé du commissaire enquêteur ou de la commission.

- Les effets de l'enquête publique

Les observations parvenues pendant l'enquête publique et les recommandations du commissaire enquêteur sont prises en considération par l'autorité compétente ([art. L.123-1 code de l'environnement](#)). Toutefois, l'autorité n'a pas l'obligation de modifier son document dans le sens des observations recueillies, de même les conclusions du commissaire enquêteur ne lie pas l'autorité compétente.

Lorsque que le commissaire rend un avis favorable avec réserves, la collectivité choisit ou non de les prendre en compte. Mais si les réserves ne sont pas satisfaites, l'avis est réputé défavorable. Cette qualification a des incidences sur le plan juridique: les conditions attachées au [référé suspension](#) sont assouplies en cas de contestation ([art L. 123-16 du code de l'environnement](#)).

La collectivité à plusieurs choix en cas d'avis défavorable suite à l'enquête publique :

- Soit passer outre l'avis défavorable, le PLU(i) devra alors faire l'objet d'une délibération motivée
- Soit modifier son PLU(i) pour lever les réserves émises et prendre en considération les recommandations du commissaire enquêteur.

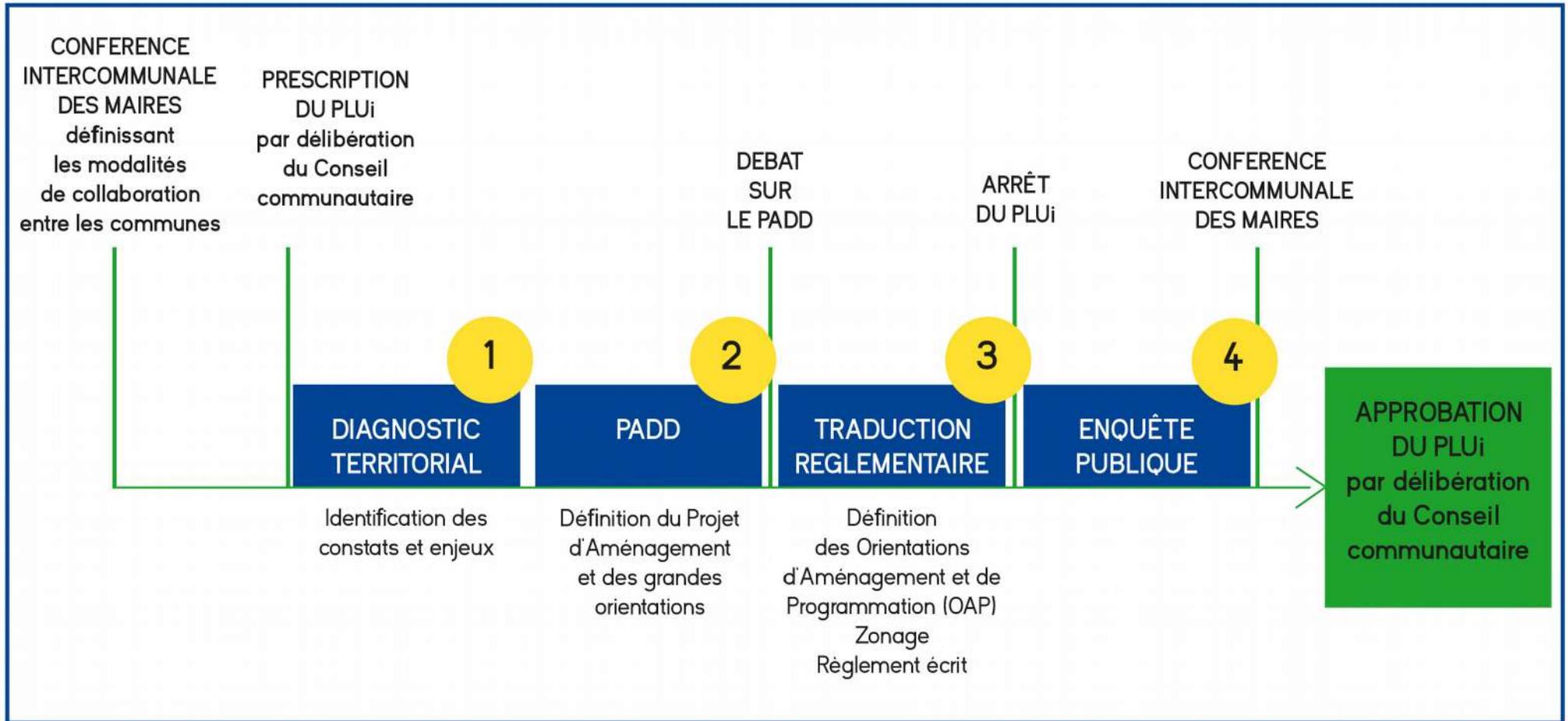
3.1.5 Approbation et entrée en vigueur

Après enquête publique le projet de PLU va pouvoir être modifié pour prendre en compte le bilan de l'enquête et les avis des personnes impliquées dans l'élaboration du PLU(i). À l'issue de cela le projet de PLU est approuvé soit par délibération du conseil municipal, soit par l'organe délibérant de l'EPCI. Des mesures de publicité sont prises et il est tenu à la disposition du public.

Quand le territoire communal ou intercommunal est couvert par un SCOT le PLU entre en vigueur dès que les mesures de publicité ont été prises et qu'il a été transmis au préfet pour le contrôle de légalité. [Art. L153-23 du code de l'urbanisme](#)

Quand le territoire n'est pas couvert par un SCOT, ou dans un autre cas de figure : quand le PLU comporte des dispositions tenant lieu de PLH, alors le PLU ne pourra entrer en vigueur qu'après 1 mois après sa transmission au préfet.

- Frise récapitulative de l'élaboration d'un PLU(i)



3.2 Les évolutions du PLU(i)

Le PLU(i) est un document « vivant » c'est-à-dire qui a un impact important sur les habitants du territoire et qui est exposé en permanence aux évolutions du territoire. Depuis la [loi du 13 juillet 2006](#), le législateur impose aux communes ou intercommunalités de réaliser périodiquement un bilan des effets du plan au moins tous les 9 ans.

Par ailleurs, le législateur a donc créé plusieurs procédures qui permettent de faire évoluer le contenu du PLU. Plus les changements apportés au PLU sont importants, plus la procédure sera proche de celle conduisant à l'élaboration du PLU. A l'inverse, moins les changements sont importants et plus la procédure est simplifiée.

On distingue donc 4 procédures:

- ✓ la révision
- ✓ la modification
- ✓ la mise en compatibilité
- ✓ la mise à jour

Cliquer [ici](#) pour voir le tableau qui synthétise les différentes procédures d'évolution et les modes de participations du public associés.

3.2.1 La révision

Le PLU(i) fait l'objet d'une révision lorsque l'EPCI ou la commune envisage de :

- de changer les orientations du PADD
- de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle ou forestière
- lorsque le projet est de nature à induire de grands risques de nuisance,
- lorsque le projet envisage d'ouvrir à l'urbanisation une zone AU dans les 9 ans suivant sa création alors même que pendant ce délai elle n'a fait l'objet d'aucun aménagement
- lorsque le projet a pour objet de créer des orientations d'aménagement et de programmation valant création de ZAC.

Cette procédure de révision va être identique à la procédure d'élaboration ([L153-31 du code de l'urbanisme](#)).

Cas de la révision allégée

Par souhait de simplifier le fonctionnement de l'administration, le législateur a prévu à l'art. [L. 153-34 du code de l'urbanisme](#), une procédure de révision allégée. Elle s'applique à des cas suffisamment importants pour relever quand même de la révision mais dont le périmètre est suffisamment circonscrit pour que l'on puisse assouplir la procédure. Cette procédure s'applique lorsque la révision ne porte pas atteinte aux orientations du PADD.

3.2.2 La modification

C'est une procédure permettant de faire évoluer le PLU(i) mais dans des proportions moindres que la révision. Elle peut porter sur toutes les parties du PLU(i), sauf le PADD.

Comme pour la révision, on en distingue deux formes :

- Modification de droit commun [art. L. 153-41 Code de l'urbanisme](#)
- Modification simplifiée [art. L.153-5 Code de l'urbanisme](#)

La modification de droit commun s'impose dans quatre hypothèses :

- la majoration de plus de 20% des possibilités de construction dans une zone du plan
- l'évolution du PLU(i) a pour effet de diminuer les droits à construire
- l'évolution envisage de réduire la surface d'une zone urbaine ou à urbaniser.
- l'évolution a pour objectif de créer des logements sociaux de manière à atteindre les quotas légalement applicables si le PLU(i) vaut PLH.

Le projet de modification est notifié à l'État et aux PPA qui peuvent émettre un avis. La commune n'a pas besoin d'attendre l'avis des PPA pour engager l'enquête publique.

La modification simplifiée s'applique dans tous les cas qui ne relèvent d'aucune des trois procédures évoquées précédemment (révision ordinaire, allégée, modification). Le principal intérêt pour la commune est la rapidité de la procédure car il n'y a pas d'enquête publique. Mais, il y a quand même une procédure de mise à disposition du public sous format électronique qui ne nécessite pas de commissaire enquêteur ni de réunion publique.

3.2.3 La mise en compatibilité

Il s'agit d'une procédure qui permet à la commune de mettre son PLU en compatibilité soit avec un document supérieur, soit avec un projet public ou privé présentant un caractère d'utilité publique ou d'intérêt général ayant fait l'objet d'une déclaration de projet ou d'une déclaration d'utilité publique.

3.2.4 La mise à jour

La mise à jour a pour objet de permettre aux communes ou EPCI d'annexer une nouvelle servitude d'utilité publique dans les annexes du PLU(i). Il s'agit d'une obligation pour la commune ou l'intercommunalité puisque la mise à jour doit avoir lieu dans les trois mois suivant la mise en demeure adressée par le préfet.

3.2.5 L'abrogation

L'abrogation existe depuis la *loi SRU du 30 décembre 2000* mais elle est rarement utilisée. L'abrogation d'un plan local d'urbanisme est prononcée par l'organe délibérant de l'EPCI compétent ou par le conseil municipal après enquête publique, sa disparition ne sera pas rétroactive comme dans le cadre d'une annulation prononcée par le tribunal administratif dans le cadre d'un recours.

3.2.5 Les contentieux concernant le PLU(i)

- Le recours des tiers :

Pour contester un PLU(i) le requérant doit former un recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif dans un délai de deux mois. Ce recours vise à demander au juge l'annulation d'un acte administratif illégal.

Pendant la durée de l'instance, le requérant peut introduire un référé suspension sous deux conditions : qu'il prouve l'urgence à suspendre l'application du nouveau PLU(i) et l'illégalité de la délibération qui l'approuve. La conséquence de l'annulation d'un PLU a pour effet de remettre le document d'urbanisme immédiatement antérieur en vigueur. L'administration est tenue sans délai d'approuver un nouveau document d'urbanisme en cas d'annulation

- Le contrôle de légalité de l'État sur le PLU

L'État, chargé du contrôle de légalité, vérifie la conformité des actes pris par les collectivités territoriales avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

Si l'examen conduit à relever des irrégularités, le préfet peut adresser à la commune ou l'EPCI un recours gracieux dans un délai de deux mois à compter de la réception de l'acte en précisant la ou les illégalités dont l'acte est entaché et en demandant sa modification ou son retrait. Si la collectivité ne réserve pas une suite favorable au recours gracieux, le préfet peut déférer au tribunal administratif l'acte qu'il estime illégal.

Annexe 1: Les dernières évolutions juridiques concernant le PLU(i)

- Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 et décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015 relatifs à la recodification du code de l'urbanisme et à la modernisation du PLU

1) La modernisation du contenu du PLU s'applique progressivement. Pour les procédures d'élaboration ou de révision générale en cours avant le 1^{er} janvier 2016, les dispositions issues du décret ne s'appliquent pas sauf si la collectivité le souhaite.

2) Le PLU est désormais structuré autour de 3 thématiques :

- l'usage des sols et destinations des constructions dont mixité fonctionnelle et socialement
- caractéristiques urbaines, architecturales et paysagères
- équipements et réseaux.

3) Les 9 destinations prévues avant la réforme sont remplacées par 5 destinations et 20 sous destinations. Le PLU peut interdire ou soumettre à conditions les constructions dans certaines zones sur la base de ces destinations, et selon certains types d'activités.

- La loi ELAN de 2018

La loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite ELAN) a apporté plusieurs modifications pour les PLU(i). Celles-ci concernent notamment leur contenu et leur procédure d'élaboration.



Pour en savoir plus sur les articles modifiés par la loi ELAN, lire ce document : [Plans locaux d'urbanisme \(PLU, PLUi\) : quelles sont les principales évolutions avec la loi ELAN ? \(source CEREMA\)](#)

- L'ordonnance n°2020-745 du 17 juin 2020 sur la hiérarchie des normes

Cette ordonnance sera applicable au PLU dont la révision ou l'élaboration est engagée à compter du 1^{er} avril 2021. Aujourd'hui 29 documents sont opposables aux documents d'urbanismes. L'ordonnance apporte [3 évolutions dans le paysage juridique](#) :

- Elle réaffirme le rôle intégrateur du SCOT : ce qui signifie que le PLU ne doit être compatible qu'avec lui.
- Le paysage juridique est simplifié par la quasi-généralisation du lien de compatibilité à la place du rapport de prise en compte, sauf pour les objectifs du SRADDET qui restent opposables aux documents infra régionaux dans un rapport de prise en compte.
- Elle réduit le nombre de documents opposables au SCOT, au PLU et aux autres documents d'urbanisme.

- Le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique dit ASAP

Pour rappel, actuellement, l'élaboration et la révision des PLU(i) ne font pas automatiquement l'objet d'une évaluation environnementale. C'est le cas si la commune ou l'intercommunalité lors de son élaboration du PLU(i) n'est pas concernée par la loi Littoral ou par un site Natura 2000, ou si le PLU(i) ne tient pas lieu de SCOT ou de PDM Dans ces cas-là, la procédure d'élaboration du PLU ne sera soumise qu'à un examen [au cas par cas](#).

L'article 23 ter du projet de loi ASAP a pour objectif d'améliorer l'articulation entre les différentes procédures administratives relatives à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme :

- Le projet de loi, prévoit d'ajouter dans la liste des « plans et programmes » faisant l'objet d'une évaluation environnementale systématique ([art. L.104-1 du Code de l'urbanisme](#)), les plans locaux d'urbanisme.

Cette clarification législative est une étape avant l'adoption d'un décret tendant à simplifier le droit applicable à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme :

- Ce projet de décret ([lien](#)) prévoit d'instituer une procédure d'auto-évaluation pour la modification et la mise en compatibilité des PLU(i) qui consiste, pour la personne publique, à déterminer si le document est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Si elle estime que le document est susceptible d'avoir des incidences, elle transmet, pour avis, l'évaluation environnementale à l'autorité environnementale (Ae). Si, en revanche, elle estime que le document n'est pas susceptible d'avoir d'incidences notables, elle saisit l'Ae, qui se positionne alors sur la nécessité ou non de réaliser cette évaluation environnementale.

PARTIE 2 : LA PLACE DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR AUTOUR DU PLU

1. Introduction et interactions entre les acteurs gravitant autour du PLU(i) et de l'enquête publique

Cette partie de la formation a pour objectif de mieux identifier le rôle et les interactions des différents acteurs intervenant dans les étapes de l'élaboration du PLU(i) jusqu'à la phase de l'enquête publique, à travers une série d'entretiens. Ces témoignages permettent de mettre en avant de manière chronologique, les spécificités de chaque acteur dans ce processus, à quel niveau ils interviennent, quels sont leurs apports et les enjeux.

- Le premier entretien est consacré à M. Serge Bernardi Adjoint au Maire délégué à l'Urbanisme, au Patrimoine et à l'Agriculture de la commune de Pégomas (06) qui a suivi l'élaboration et la mise en œuvre du PLU de la commune en 2019.

La commune ou l'intercommunalité intervient tout au début du processus car c'est le conseil municipal ou intercommunal qui va décider de lancer le processus d'élaboration ou de révision du PLU(i). La collectivité pilotera toutes les étapes du processus en collaboration avec les personnes publiques associées dont l'État.

Elle joue également un rôle majeur dans l'étape de l'enquête publique puisqu'elle devra assurer son bon déroulement et sa publicité pour permettre à un maximum de personnes d'être informées et de se prononcer sur le document.

- Le deuxième entretien est consacré à M. Nicolas Maurel, chargé de mission au service urbanisme de la DDTM13.

L'État par l'intermédiaire de la DDT(M) est, dès le début, associé à la procédure d'élaboration du PLU(i) aux côtés de la commune dans un rôle de conseil sur les documents de travail transmis, de rappel des politiques portées par l'État (via notamment la note d'enjeux) et de transmission des réglementations pendant le temps d'élaboration du document (via le porté à connaissance). Le rôle de l'État dans le processus d'élaboration du document se poursuit jusqu'à son approbation, avec l'avis après arrêt et le contrôle de légalité.

- Le troisième entretien est consacré à Mme Pascale Rousselle, la présidente du Tribunal administratif (TA) de Nice.

Le troisième acteur de la chaîne d'élaboration du PLU(i) est la présidente du tribunal administratif. Elle est un acteur clé de l'enquête publique, car elle nomme le ou les commissaires enquêteurs qui mèneront l'enquête publique dans le cadre de l'élaboration du PLU(i). Ce commissaire enquêteur est choisi sur la liste d'aptitude aux fonctions de commissaire enquêteur, révisée annuellement par une commission départementale composée d'une pluralité d'acteurs. Le choix du commissaire enquêteur par le président du TA est gage d'impartialité, et sa nomination est fondée sur son expérience et ses compétences au regard de la taille et la complexité du territoire concerné.

- Enfin, le dernier entretien est consacré aux acteurs centraux de l'enquête publique à savoir, les commissaires enquêteurs, à travers le témoignage de MM. Henri Cammas et Léonard Lombardo, membres à la compagnie des commissaires enquêteurs des Alpes Maritimes.

Comme précédemment indiqué, le commissaire enquêteur est nommé par le président du tribunal administratif. C'est une personne compétente, qualifiée, indépendante et impartiale garant du bon déroulement de l'enquête publique. Il veille à la bonne information du public sur le document, et à sa participation effective au processus de décision, en lui permettant de présenter ses observations et propositions.

À l'issue de l'enquête publique, le commissaire enquêteur rend un rapport et des conclusions motivées. Le rapport doit faire état des contre-propositions qui ont été produites durant l'enquête ainsi que des réponses éventuelles du maître d'ouvrage. Les conclusions motivées du commissaire enquêteur dévoilent son avis personnel quant au bien fondé du document, cet avis doit être motivé et est favorable, favorable sous réserves ou défavorable au document.

2. Retour d'expérience de ces différents acteurs

2.1 Entretien avec un adjoint à l'urbanisme d'une commune ayant dernièrement élaboré son PLU

M. Serge Bernardi, adjoint à l'urbanisme, au patrimoine et à l'agriculture de la commune de Pégomas (06) ayant élaboré son PLU en 2019.

- Pouvez-vous présenter dans quel contexte votre PLU a été élaboré, combien de temps cela a pris et qui s'en est chargé ?

L'élaboration du PLU est devenu une nécessité pour remplacer le POS arrivant à caducité le 27 mars 2017. Une première procédure a été lancée en 2012 mais stoppée suite à l'enquête publique. La deuxième procédure a été engagée fin 2014 et a duré 4 ans, jusqu'à l'approbation du PLU le 11 mars 2019. Les élus et les agents du service urbanisme ont travaillé en étroite collaboration avec le bureau d'études ES-PACE.

- Comment le choix d'un PLU ou d'un PLUi s'est-il fait ?

La commune a souhaité garder la main sur l'urbanisation et l'aménagement de son territoire. Le choix d'un PLU était donc tout à fait logique.

- Quels ont été les enjeux/ difficultés principales auxquels vous avez été confronté pendant l'élaboration de votre PLU?

L'enjeu principal était de trouver un équilibre entre préserver l'âme de village de Pégomas, nous ne souhaitons pas devenir une grande ville, et le respect de la topographie du territoire. Pégomas est aussi très contrainte du fait du PPRIF et du PPRi.

Au niveau des difficultés, j'ai trouvé la procédure lente et complexe. Les exigences de l'Etat ne facilitent pas la production rapide d'un PLU. La phase de diagnostic et celle du PADD, avec la nécessité d'une étude environnementale en sont un exemple.

- Le contenu a été modernisé du PLU depuis le 1er janvier 2016, avez-vous vu une différence de philosophie entre les deux ?

Je n'étais pas présent lors de la première procédure d'élaboration du PLU. Mais lors de la seconde, j'ai vu une réelle différence avec le POS. Le « nouveau PLU » a permis de structurer et clarifier le règlement. Il nous a également permis de mieux traduire notre vision pour l'aménagement de la commune.

- Pendant l'élaboration de votre PLU, avez-vous eu des relations constantes avec les services de l'Etat ? (DREAL- DDTM).

Nous avons eu de nombreux échanges avec la DDTM et plusieurs réunions, mais peu avec la DREAL.

- Quel est selon vous l'intérêt de l'enquête publique pendant l'élaboration du PLU ?

C'est un outil indispensable pour faire apparaître certaines erreurs ou manquements.

- Comment s'est déroulé l'enquête publique dans le cadre de l'élaboration de votre PLU ? Les habitants se sont-ils beaucoup mobilisés et ont-ils montré de l'intérêt pour cette procédure ?

L'enquête publique s'est bien déroulée. Toutefois, j'ai remarqué, et je regrette, que les habitants qui se soient mobilisés et manifestés l'ai fait uniquement s'ils étaient concernés par un changement ou pour leur intérêt personnel. Il n'y a eu aucune remarque d'intérêt général.

- Quel rôle avez-vous endossé pendant l'enquête publique ? Comment avez-vous informé les habitants de la procédure ?

Les habitants ont été informés par voie de presse, par le site internet, le bulletin municipal, par des affichages et des réunions publiques.

- Étiez-vous en retrait pendant les permanences ou présents ?

J'étais en retrait, sur demande du commissaire enquêteur.

- Pensez-vous que la dématérialisation des enquêtes publiques contribue ou pas à une bonne information et participation du public ?

La dématérialisation permet à plus de personnes d'accéder au dossier mis à l'enquête, mais elle ne permet aucun échange avec le commissaire enquêteur, un élu ou un agent de l'urbanisme.

Cela enlève la possibilité d'apporter une explication rapide et de dissiper une incompréhension.

2.2 Entretien avec un Chargé de mission de la DDT(M)

M. Nicolas Maurel, chargé de mission Service Urbanisme – Pôle Aménagement- DDTM13

- Quel a été l'objectif poursuivi par les multiples évolutions législatives ces dernières années sur le PLU ?

Un des objectifs est la lutte contre l'étalement urbain et la consommation des espaces agricoles et naturel.

- [Loi 13 décembre 2000 SRU](#) : renouvellement urbain et développement du territoire
- [Loi 12 juillet 2010 grenelle II](#) : lutter contre l'étalement urbain
- [Loi 27 juillet 2010 modernisation agricole](#) : diviser par 2 le rythme d'artificialisation des sols d'ici 2020
- [Loi 24 mars 2014 ALUR](#) : lutte contre étalement urbain et la consommation espaces agricoles
- [Loi 23 novembre 2018 ELAN](#) : le SCOT analyse la consommation d'espaces agricoles dans les 10 ans
- [Instruction du gouvernement du 29 juillet 2019](#) : gestion économe de l'espace : zéro artificialisation nette

- Quelles sont les évolutions législatives à venir et vers quel avenir tend le PLU ?

Les évolutions législatives à venir concerneront la prise en compte du changement climatique dans les documents d'urbanisme.

- Quel est le rôle et les modalités d'intervention de la DDT(M) dans le processus d'élaboration du PLU ?

Une fois la délibération engageant la procédure d'élaboration ou de révision du PLU prise :

1. L'Etat porte à la connaissance (PAC) des communes ou de leurs groupements compétents :

1° Le cadre législatif et réglementaire à respecter sur le territoire du PLU(i) (Loi littoral, loi montagne, DTA, SCOT, SUP) ;

2° Les projets des collectivités territoriales et de l'État en cours d'élaboration ou existants ;

3° Transmet à titre d'information l'ensemble des études techniques dont il dispose et qui sont nécessaires à l'exercice des compétences des collectivités en matière d'urbanisme.

Ce PAC se poursuit en continu, pendant toute la durée de la procédure pour intégrer toute information ou donnée nouvelle.

2. L'État transmet une note synthétisant les enjeux sur le territoire concerné. Cette note permet de faciliter les échanges entre l'EPCI ou la commune avec les services de l'État, en disposant d'une base de dialogue qui lui permet de connaître les points importants pour les services de l'État à un temps T de la procédure.

Cette note n'est pas obligatoire. [L'ordonnance N°2020-745 du 17 juin 2020](#) consacre sa pratique à partir du 1^{er} avril 2021.

3. L'association

L'État étant une personne publique associée (PPA), pendant toute la durée de la procédure, il participe aux réunions techniques et officielles. Ces réunions permettent d'échanger sur le projet de PLU. Nous rappelons les politiques publiques portées par l'État (développement maîtrisé et durable du territoire, politique de l'habitat, prise en compte des risques...).

4. Avis après arrêt (AAA)

Une fois que la commune ou l'EPCI estime son projet de PLU(i) terminé, elle le transmet pour avis aux PPA qui disposent de 3 mois pour répondre. L'État analyse le projet en fonction de la réglementation applicable ainsi que de ses propres enjeux. L'AAA peut être favorable, favorable avec prescriptions ou défavorable. Cet avis est joint à l'enquête publique.

5. Contrôle de légalité

Une fois approuvé, le PLU est transmis à l'État au titre du contrôle de légalité. L'Etat peut transmettre une lettre d'observation (si projet non conforme au droit) puis saisir le tribunal administratif pour demander l'annulation du PLU dans le cas où la commune ne modifierait pas son PLU conformément aux observations.

- Est-ce que la DDT a une mission de conseils aux collectivités dans le processus d'élaboration / de révision des PLU(i) ?

L'État transmet les nouvelles réglementations pendant toute la procédure d'élaboration du document d'urbanisme (cf PAC). Il conseille la commune lors des réunions techniques où lors des avis sur les documents de travail transmis (Diagnostic, OAP, règlement...). Nous rappelons les politiques publiques portées par l'État (voir note d'enjeux et association)

- Les DDT sont-elles consultées par les commissaires enquêtes ou d'autres parties prenantes lors d'enquêtes publiques PLU ?

L'État rencontre le commissaire enquêteur si celui-ci le souhaite. Ce n'est donc pas toujours le cas.

Lors de l'enquête publique, dans le cas où nous serions sollicités, nous renvoyons les personnes vers le commissaire enquêteur et rappelons que notre avis (AAA) est joint à l'enquête publique.

2.3 Entretien avec la présidente du Tribunal administratif de Nice

Mme Pascale ROUSSELLE, présidente du Tribunal administratif de Nice

- Quel est le rôle du TA dans le cadre d'une enquête publique sur un PLU(i) ?

Le président du tribunal administratif est appelé à désigner les commissaires enquêteurs pour les enquêtes publiques liées à un PLU (ou autre document de planification).

Lorsque je suis saisie d'une demande, en pratique, le dossier est géré par un agent du greffe qui a plus particulièrement en charge le suivi des commissaires-enquêteurs. Cet agent va me proposer de désigner un commissaire-enquêteur. Il va faire cette proposition après avoir identifié les commissaires qui n'ont pas d'enquête en cours et qui ont éventuellement indiqué leur disponibilité ou leur intérêt pour ce type d'enquête. Nous veillons à ce qu'il y ait une répartition équitable des enquêtes entre les différents commissaires. La localisation géographique respective du commissaire pressenti et du lieu de l'enquête est également prise en compte, afin de limiter les difficultés et coûts liés aux déplacements.

- Comment déterminez-vous la nécessité d'une commission d'enquête sur un PLU(i) ?

Le recours à une commission plutôt qu'à un commissaire seul va dépendre de deux facteurs :

- Le périmètre géographique de l'enquête : sur une grosse intercommunalité, avec plusieurs communes concernées, il est plus commode de désigner une commission d'enquête au sein de laquelle les membres vont se répartir les permanences. C'est le schéma retenu pour le PLU de la Métropole de Nice, pour lequel j'ai désigné une commission de 9 membres.
- La « sensibilité » de l'enquête : lorsque le projet, par son ampleur, son impact notamment sur l'environnement, les manifestations déjà organisées par des opposants est susceptible d'entraîner un gros

volume d'observations ou des pressions sur le commissaire enquêteur, que ce soit de la part du porteur du projet, des élus ou du public, il est plus sain de désigner une commission d'enquête. Ainsi, dans mon précédent poste, j'ai désigné une commission pour mener une enquête sur une très grosse unité de méthanisation qui avait dès le départ, généré des oppositions locales très fortes, des manifestations, créations d'associations, etc...

- L'enquête PLU(i) a-t-elle des spécificités par rapport à d'autres types d'enquêtes ?

Oui et non : non en ce sens que les exigences d'impartialité et de rigueur attendues du commissaire enquêteur sont les mêmes que pour toute enquête. En revanche, comme je viens de le dire, on aura plus souvent recours à une commission d'enquête pour ce type de projet. On va également essayer de désigner, au sein de cette commission, des commissaires enquêteurs expérimentés, éventuellement associés à des débutants qui pourront ainsi faire leurs armes.

- Pouvez-vous nous parler du rapport d'enquête et de l'importance des conclusions motivées ?

Le rapport déposé par le commissaire enquêteur comporte deux parties qui doivent absolument être distinctes : le rapport, à proprement parler, et les conclusions.

Le rapport doit retracer le déroulement de l'enquête, son contexte, présenter le projet, la synthèse des observations du public et des personnes publiques associées, les réponses apportées par le porteur du projet. Il doit aussi mentionner les difficultés auxquelles a été confronté le commissaire-enquêteur. En revanche, la partie « historique » et « présentation du contexte » doit se limiter aux éléments utiles en lien direct avec le projet : inutile de rappeler que le village a été une foire médiévale importante ou que la maison natale de tel écrivain s'y trouve, si l'enquête porte sur une protection de cours d'eau...

Les conclusions motivées doivent, comme leur nom l'indique, comporter l'avis personnel et motivé du commissaire enquêteur.

- Personnel, car il ne doit pas se borner à la synthèse des observations qu'il a recueillies, mais bien apporter sa propre analyse du dossier et de la suite qu'il pense devoir lui être réservée.
- Motivé, car il doit expliquer son raisonnement, les éléments qui ont déterminé son avis. Cet avis peut être favorable ou défavorable. Dans les deux cas, il doit être motivé de la même manière. S'il comporte des recommandations ou des réserves, elles doivent être justifiées et le lecteur doit en comprendre l'origine au travers du rapport. L'absence de motivation suffisante et personnelle des conclusions du commissaire enquêteur, dès lors qu'elle est susceptible d'influer sur le sens de la délibération adoptant la modification du plan local d'urbanisme et qu'elle constitue une garantie pour le public, entache d'irrégularité la procédure à la suite de laquelle est adopté le plan local d'urbanisme en cas de litige.

Je rappelle que des recommandations ne lient pas le porteur de projet, mais, comme leur nom l'indique, se bornent à faire des suggestions, alors que des réserves qui assortissent un avis favorable ont un effet plus contraignant, puisqu'elles doivent être levées avant que l'avis ne soit considéré comme favorable.

Il est donc nécessaire de les formuler clairement et qu'elles soient réalistes et réalisables.

Par exemple, on ne peut poser comme réserve de « réduire au maximum la pollution générée par le projet » : il est impossible de déterminer les critères objectifs permettant d'apprécier que cette réserve est levée.

De même, le nombre de recommandations doit être raisonnable : on peut s'interroger sur le caractère favorable d'un avis accompagné de 15 recommandations...

- Sur quels fondements une enquête publique peut-elle être contestée ?

Les motifs de contestation d'une enquête publique sont multiples. Ils sont d'autant plus nombreux que la procédure est complexe et implique donc de nombreuses étapes (publicité, durée de l'enquête, tenue des registres, réunions du public, etc, etc). Quasiment chacune de ces étapes présente, pour le public ou le porteur du projet, une garantie : méconnaître l'une de ces procédures porte ainsi atteinte aux garanties reconnues au public et doit être sanctionné par l'annulation du PLU. C'est la raison pour laquelle, finalement, on trouve plus vices de procédure retenus par le juge que de sanctions de règles de fond.

À ce propos, le législateur a dû intervenir pour limiter les possibilités d'annulation de décisions se fondant sur des PLU adoptés au terme d'une procédure irrégulière, par la voix de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme : *« L'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un plan local d'urbanisme ne peut être invoquée par voie d'exception, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause ».*

Il a prévu que ces dispositions ne sont pas applicables lorsque le vice de forme concerne : la méconnaissance substantielle ou la violation des règles de l'enquête publique sur les plans locaux d'urbanisme

Et il a été jugé que ne constitue pas une méconnaissance substantielle, les insuffisances de l'affichage de l'avis d'enquête publique ou l'absence de rapport de présentation ou des documents graphiques (CAA Nantes 26 novembre 2019 Crédit agricole centre Loire n° 18NT02893), l'absence de concertation de certaines personnes publiques (CAA Marseille, 28 mai 2019 Commune du Cannet des Maures n° 18MA03019), ou encore l'imprécision de l'arrêté du maire de Sarzeau prescrivant l'enquête publique relative à la modification du plan local d'urbanisme communal (CAA Nantes 21 mai 2019 Association de sauvegarde du Logeo n° 18NC03226).

Pour en revenir aux fondements de recours contentieux, on en trouve certains qui sont propres au commissaire-enquêteur : attitude partielle, non-respect des horaires d'ouverture au public, omission d'observations qui lui ont été remises, etc... ainsi que les irrégularités liées au rapport et conclusions évoquées ci-dessus.

- Quelles conséquences sont tirées par le TA d'un avis défavorable du Commissaire enquêteur ?

Il faut distinguer différentes étapes dans le dossier :

- *lors de la remise du rapport du commissaire enquêteur au tribunal administratif :*

Le sens de l'avis émis par le CE n'a, en lui-même, aucune importance, à ce stade, pour le président du tribunal administratif, qui, seul, en a connaissance.

En revanche, il dispose, en application de l'article R.123-20 du code de l'environnement, soit de sa propre initiative, soit à la demande de l'autorité compétente, de la possibilité de demander au CE de compléter ses conclusions lorsqu'il constate une insuffisance ou un défaut de motivation. Cette demande doit intervenir dans les quinze jours et le CE dispose, à son tour, de 15 jours pour fournir ce complément.

- *en cas de référé suspension*

Selon l'article L.521-1 du code de justice administrative, quand une décision administrative fait l'objet d'une requête en annulation, le juge des référés peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision si deux conditions, cumulatives, sont remplies : l'urgence de la situation et l'existence d'un moyen sérieux de nature à justifier l'annulation de la décision. Le juge n'est jamais obligé de suspendre, même si les conditions sont remplies, par exemple si un motif d'intérêt général supérieur s'y oppose.

En matière d'urbanisme, il est fait application de deux autres articles : l'article L. 554-12 du code de justice administrative, qui prévoit que la décision de suspension d'une décision d'aménagement (donc un PLU : CE, 13 juill. 2007, n° 298772, Sté Carrières et matériaux) soumise à enquête publique préalable obéit aux règles définies par l'article L.123-16 du code de l'environnement.

Selon cet article, en cas d'avis défavorable du commissaire-enquêteur, le juge des référés prononce la suspension de la décision approuvant un projet soumis à enquête publique en présence d'un motif propre à créer un doute sérieux sur la légalité de cette décision : la condition d'urgence est alors présumée.

On relèvera que, s'il y a un motif sérieux d'annulation, le juge est tenu de suspendre le PLU.

- *en cas de demande d'annulation du PLU*

Selon l'article L.123-16 du Code de l'environnement : « *Tout projet d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale ayant donné lieu à des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête doit faire l'objet d'une délibération motivée réitérant la demande d'autorisation ou de déclaration d'utilité publique de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement de coopération concerné* »

Il a été jugé que ces dispositions sont applicables à la procédure d'élaboration ou de modification d'un plan local d'urbanisme.

Est donc en jeu ici la régularité de la procédure suivie : dès lors qu'il y a défaut de consultation de l'assemblée ou information insuffisante des membres de ladite assemblée sur l'avis défavorable émis par le commissaire enquêteur, le PLU sera annulé (Conseil d'Etat, 15-12-2015, n° 374027 – commune de Saint-Cergues).

Mais, au-delà de la procédure, l'existence d'un avis défavorable du commissaire enquêteur peut aussi être prise en compte lors de l'examen, au fond de la requête.

Il doit être rappelé ici qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne fait obligation aux communes de se conformer aux conclusions du commissaire enquêteur et ce même en cas d'avis défavorable-

En cas de contestation d'un PLU, le juge se livre, en principe, à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. Le juge respecte et préserve la marge d'action de l'administration, n'annulant ou ne déclarant illégale la délibération litigieuse que si une erreur grave et flagrante a été commise par les autorités.

A cet égard, la circonstance que le commissaire-enquêteur avait émis un avis défavorable au projet, auquel il a été passé outre, peut être déterminante pour forger l'opinion du juge (voir CAA Nancy 23 juillet 2020 SIAE de Boismont-Mercy le bas)

2.4. Entretien avec deux commissaires enquêteurs

M. Henri Cammas - Commissaire enquêteur et responsable de la formation de la Compagnie des commissaires enquêteur des Alpes-Maritimes (2012-2020)

M. Léonard Lombardo - Commissaire enquêteur et président de la Compagnie des commissaires enquêteur des Alpes-Maritimes (2011-2020)

- Quelles sont les principales qualités requises pour mener à bien une enquête publique ?

Indépendant et impartial, esprit d'analyse et de synthèse-rigueur, capacité d'écoute et de discrétion, respect de la charte d'éthique et de déontologie

- Quelles sont les étapes où il faut être le plus vigilant ?

1- Préalablement à la désignation, il faut demander l'objectif précis de l'enquête ou les éléments du dossier pour que le commissaire enquêteur sollicité par le tribunal administratif puisse déterminer si le type d'enquête proposé répond à son profil et se situe hors de conflit d'intérêt.

2- Disposer d'un dossier complet pour l'examiner avant de fixer une réunion d'explication et d'information avec le maître d'ouvrage . Pour les PLUi ou PLUM ? si nombre de communes important remise d'une clé USB dossier.

3-Réunion avec le maître d'ouvrage pour :

- La prise en compte de ses observations (lisibilité des plans avec la mention de l'échelle) et ajout éventuel de pièces utiles pour la compréhension du public. Veillez à la numérotation des pièces et préconiser pour les PLUm un mode d'emploi.
- Prendre part à l'organisation de l'enquête : définir le nombre et les dates de permanences (début de l'enquête après la date de fin de consultation des PPA).
- Pour les PLUm proposer de faire appel à un prestataire pour la mise en œuvre d'un registre électronique
- Visite des lieux, bien identifier les points d'affichage
- Arrêté d'ouverture d'enquête : demander à être consulté pour avis et validation avant diffusion.
- S'assurer de la conformité des affiches et des mesures de publicité dans la presse conformes avec respect des délais. Faire établir un constat d'affichage
- Visa des registres papier et des pièces du dossier en vérifiant sa complétude notamment les avis émis des PPA et des PPC, le bilan de la concertation publique, l'avis de l'autorité environnementale. Inscrire la mention prévue par le RGPD sur les registres attirant l'attention du public que les informations personnelles seront accessibles par consultation électronique.

4-Logistique ; s'assurer de la conformité des locaux de permanence avec accès pour les personnes à mobilité réduite et de l'équipement nécessaire pour la réception du public. Vérifier la mise la disposition d'un ordinateur pour le public.

5-Avoir un référent par mairie pour la gestion au quotidien et de la sécurisation des registres et des lettres (faire un mémo résumant les points importants de l'arrêté d'ouverture d'enquête, définissant une méthodologie d'enregistrement des courriers , mails, et observations déposées à l'enquête publique.

6-Durant l'enquête être attentif aux observations notamment aux suggestions ou contre-propositions du public et des associations et en informer le MO selon leur pertinence.

7-A la clôture remise des registres, courriers

8-PV de synthèse et remise dans les délais au maître d'ouvrage

9-Réponse du MO au PV de synthèse dans les délais

10-Entretien avec le maire sur le climat de l'enquête et les points importants constatés

- Comment gérez-vous la situation s'il y a beaucoup de personnes en pendant une permanence ?

1-Le référent de la commune note l'ordre d'arrivée du public et transcrit sur un plan la situation des parcelles concernées pour faciliter l'exposé de la demande par les requérants.

2-A l'heure de fin de la permanence, le référent de la commune ou le CE ferme la porte d'accès de la salle d'attente et le CE reçoit le public restant en salle d'attente.

3-Il est possible de préparer des lettres à entête pour permettre aux personnes de rédiger leurs observations qui seront enregistrées après leur exposé au CE.

- Comment construire un avis circonstancié quand la participation du public à une enquête publique est très faible ?

En plus des quelques éléments portés par le public, on se base sur les éléments du dossier et l'intérêt de l'opération pour donner son avis personnel sur le contenu notamment sur les éléments descriptifs qui touchent à la sécurité des processus proposés par le maître d'ouvrage et à l'environnement.

- Qu'est-ce que différencie une enquête PLU(i) d'une autre enquête ?

Concerne en majeure partie le patrimoine des propriétaires nécessitant le positionnement des parcelles concernées sur le plan d'urbanisme (pas toujours aisé pour le CE, d'où aide d'un référent commune).
Sensibilité accrue à l'environnement (TVB, corridors écologiques), respect des plans de prévention.

- Est-ce qu'une enquête PLU demande requiert un savoir être / savoir faire particulier / à d'autres enquêtes ?

Savoir résister aux pressions foncières.

Expérience (par exemple en démarrant dans une commission)

- En particulier, quelles conditions particulières doivent être réunies pour garantir l'impartialité/l'indépendance d'un commissaire enquêteur sur une enquête publique de PLU ?

Ne pas être un élu de la commune concernée

Ne pas posséder un bien ou ne pas habiter dans une des communes concernées

Garder des distances avec le maire et les élus. Rester laconique sur les conclusions de l'enquête sauf à l'occasion de la remise du rapport.(à commenter)

Ne pas accepter de déjeuner avec le MO, les élus ou le public

Nota : Le CE doit signer une déclaration sur l'honneur de non intérêt au projet.

- Quelles sources d'informations sur les PLUi consultez-vous ?

Le guide de l'enquête publique de la CNCE (Compagnie Nationale des Commissaires-Enquêteurs)

Le site de la CNCE et de la Compagnie

L'assistance de la CNCE par consultation des référents spécialisés par thématique si nécessaire.

Le site du CEREMA (Centre d'Etudes et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement et l'Aménagement).

Les jurisprudences commentées par la CNCE

Revoir les lois ou règlements principaux des Codes de l'Urbanisme et de l'Environnement ayant trait au PLU.

- Quelles sont les principales difficultés lors d'une enquête publique sur un PLU(i)?

Repérage des parcelles

Cohérence du zonage et du règlement au niveau des parcelles voisines

Diversité des questions : regroupement de toutes les observations électroniques, papier par thème sur un même support informatique (Registre dématérialisé)

- Quels sont les interlocuteurs rencontrés lors de ce type d'enquête ? Et y en a-t-il des spécifiques ?

Il y a différents types d'interlocuteurs : des propriétaires, les associations, les architectes, des promoteurs, des urbanistes.

- Quelles sont les interrogations les plus récurrentes lors de l'enquête publique PLU ?

Mon terrain est-il constructible ?

Puis-je faire une extension ?

Sur mon terrain, j'ai ma maison, mais la partie non construite a été classée en zone Naturelle – Pourquoi ?
(environ 80 % des questions touchent au patrimoine)

- Quelles sont les proportions d'avis défavorables des commissaires enquêteur sur les projets de PLU ?

Très faible.

- Comment est pris en compte l'avis de l'autorité environnementale pendant l'enquête publique ?

Le maître d'ouvrage l'examine et établit un mémoire en réponse aux recommandations faites par l'autorité environnementale. Ce mémoire est joint au dossier.

Le CE peut s'appuyer sur ces documents pour étayer son avis et éventuellement commenter dans son rapport les réponses du maître d'ouvrage dans un chapitre dédié.

- Quel lien y a-t-il entre le plan climat, le PDM, le PLH et le PLUm ?

Les PLH, PDM et plan climat sont des documents-cadre, réglementaires, fixant les orientations de la mise en œuvre des politiques publiques associées, sur le territoire métropolitain. Ils contribuent au cadre stratégique commun : le PADD, qui est la première étape d'élaboration du PLUm.

- Quelle est la différence entre le PLUm et le PSMV (Plan de sauvegarde et de Mise en Valeur du Secteur Sauvegardé ?

Le PLUm sera le document de planification stratégique qui encadrera le PSMV. Celui-ci définit les conditions d'évolution du centre-ville historique pour que son caractère patrimonial soit conservé. Il régit les modes d'occupation du sol, ses vocations (logement, commerces, bureaux, etc) mais aussi définit les règles de protection des édifices à valeur patrimoniale, tant en ce qui concerne leur aspect, leur morphologie, les matériaux utilisés que des éléments d'architecture extérieure ou intérieure

- Quel est le rôle du maire dans le futur si le PLUm est métropolitain ?

Chaque maire de chaque commune de l'agglomération délivrera les autorisations d'occupation des sols, en fonction des règles définies dans le PLUm. Il pourra également, une fois par an, en fonction des projets de son territoire, faire une demande de modification (au règlement), qui une fois approuvé par le conseil communautaire, pourra être intégrée au PLUm, accessible par tous.

- Le PLUm sera-t-il différent en fonction des communes ?

La diversité des territoires est une chance pour la Métropole. Cet atout doit se traduire dans le PLUm, tout en garantissant une cohérence sur la mise en œuvre des politiques publiques sur l'ensemble des x communes.

- Les communes perdront-elles leur identité si le PLU devient métropolitain ?

Non, la diversité des communes est un atout majeur pour la métropole. Les besoins au quotidien des habitants évoluent tout au long de leur vie et chacun doit pouvoir choisir à chaque moment, le cadre de vie qui lui convient le mieux. Ainsi, les possibilités d'évolution d'un centre-ville ne seront pas les mêmes que celles d'un quartier pavillonnaire, tout simplement parce que chacun est différent et offre un cadre de vie particulier.

- Le PLUm sera-t-il modifié par commune ?

C'est la métropole qui modifie le PLUm, soit de sa propre initiative, pour intégrer une nouvelle disposition réglementaire ou permettre la réalisation d'un projet d'intérêt communautaire (un équipement par exemple), soit à la demande de la commune, pour permettre la réalisation d'un projet d'intérêt local.

PARTIE 3 : EXERCICES PRATIQUES AUTOUR DU PLU(i)

Cette partie a pour objectif de tester et mettre en pratique les éléments de connaissance précédemment exposés.

Dans un premier temps, cette partie sera constituée d'un QCM (questionnaire à choix multiples) d'une vingtaine de questions portant sur divers aspects réglementaires du PLU(i).

Dans un deuxième temps, cette partie sera constituée d'un cas pratique fictif, basé sur plusieurs documents d'urbanisme mélangés, synthétisés et anonymisés et inspiré par plusieurs rapports d'enquêtes publiques. Cette mise en situation permettra de placer les commissaires enquêteurs face aux interrogations les plus récurrentes des habitants lors d'une enquête publique, auxquelles ils pourront répondre grâce aux pièces du PLU fictif mises à leur disposition.

1. QCM

<http://enqueteur.paca.developpement-durable.gouv.fr/index.php/727568>

2. Cas pratique

2.1. Documents constitutifs du cas pratique

[Le rapport de présentation](#)

Le règlement

Le PADD

Les OAP

Zonage

2.2 Questions du cas pratique

Vous êtes commissaire enquêteur et dans le cadre de l'élaboration du PLU de la commune de Colville, vous recueillez les observations, remarques, propositions et questions des habitants, oralement ou par écrit.

Une fois la clôture de l'enquête, vous devez rédiger un rapport sur le déroulement de l'enquête dans lequel vous analysez l'ensemble des observations recueillies, qui figurent ci-dessous :

- Questions relatives au zonage

1/ M. X fait part de son souhait de transformer en local d'habitation le bâtiment, autrefois à usage agricole, situé sur sa propriété sur la parcelle n°78 en zone A.

2/ M. X possède un terrain non bâti n°169 en zone Ua juste à côté de sa maison située sur le terrain n°170, il souhaiterait savoir s'il peut mettre en location une caravane sur le terrain non bâti pour compléter son revenu.

3/ Mme. X demande que son terrain à la parcelle n°28 en zone agricole en bordure du centre du village (UCa) soit classé en zone constructible.

4/ Mme. X conteste le zonage UE pour sa parcelle n° 244 initialement en zone UCa. Elle demande le maintien en zone U pour 2 raisons : un certificat est en cours d'instruction pour la construction d'une maison pour l'un de ses enfants et elle subirait une perte financière. Consciente de l'intérêt pour la commune, elle souhaite que soit examinée sa demande afin de revoir le zonage en tout ou partie.

5/ Des habitants se sont constitué en collectif pour s'opposer à un projet d'OAP « OA1 » dans leur quartier. Ils font part de leurs inquiétudes et mécontentements en évoquant les problèmes de circulation automobile auxquels ils sont déjà confrontés quotidiennement, qui seront selon eux aggravés par la densification prévue par l'OAP.

6/ Mme.X s'inquiète du maintien de la végétalisation dans son quartier avec le projet d'OAP « OA2 » et du nombre de logements prévus par l'OAP. Elle se demande ce qui est prévu en ce sens pour préserver ce cadre de vie.

- Questions relatives à la protection de l'environnement / risques naturels

7/ Une association interpelle sur les hébergements touristiques à construire prévu par le PLU (zone 1AE dans l'OAP3), elle alerte sur les conséquences de ces constructions sur le déclassement de zones agricoles et l'imperméabilisation par minéralisation aggravant le risque d'inondation sur ces terrains.

Quelle(s) réponse(s) pouvez-vous apporter à ces observations ?

8/ Le nouveau PLU en respect du PPRI vient de classer certaines de zones inondables et inconstructibles dans la commune dont le terrain de Mme X en zone rouge aléa fort d'inondation.

Elle y a déjà construit sa maison, mais il lui est désormais impossible d'obtenir les autorisations administratives pour agrandir sa maison, construire un garage, un abri de jardin. Son terrain n'ayant jamais été inondé, elle s'interroge et se demande si une erreur n'a pas été commise.

- Questions relatives à la procédure d'enquête publique

9/ M. X se plaint de l'absence de publicité de l'enquête publique, et que peu d'habitants soient au courant de l'élaboration du PLU. En effet, la publication de l'enquête publique n'a eu lieu que 7 jours avant celle-ci et n'a donné lieu qu'à un affichage en mairie. Quelle(s) réponse(s) pouvez-vous apporter à ces observations ?

- Question relative aux orientations générales du PLU

10/ M. X juge disproportionné l'objectif légal de logement locatifs sociaux et peu adapté au contexte et à la taille de la commune de plus de 3500 habitants.

2.3. Pistes de réponses

1/ M. X fait part de son souhait de transformer en local d'habitation le bâtiment, autrefois à usage agricole, situé sur sa propriété sur la parcelle n°78 en zone A.

→ Regarder à quel zonage correspond la parcelle.

→ Relire l'article du règlement du PLU concernant le zonage A, pour infirmer ou confirmer la possibilité d'une transformation.

2/ M. X possède un terrain non bâti n°169 en zone Ua juste à côté de sa maison située sur le terrain n°170, il souhaiterait savoir s'il peut mettre en location une caravane sur le terrain non bâti pour compléter son revenu.

→ Regarder ce qui est autorisé ou non comme usage et affectation des sols en zone U.

3/ Mme. X demande que son terrain à la parcelle n°28 en zone agricole en bordure du centre du village (UCa) soit classé en zone constructible.

→ Ce secteur proche du centre village pourrait paraître intéressant à terme, dans le cadre d'une évolution ultérieure du PLU mais son urbanisation semble prématurée pour l'instant. En effet, une urbanisation en extension urbaine sur ce secteur n'est pas souhaitable, notamment pour le maintien des entités agricoles de la commune. Le développement de l'urbanisation est privilégié au sein du noyau villageois pour éviter un étalement urbain et pour tendre vers un objectif de Zéro artificialisation nette (ZAN).

4/ Mme. X conteste le zonage UE pour sa parcelle n° 244 initialement en zone UCa. Elle demande le maintien en zone UCa pour 2 raisons : un certificat est en cours d'instruction pour la construction d'une maison pour l'un de ses enfants et elle subirait une perte financière. Consciente de l'intérêt pour la commune, elle souhaite que soit examinée sa demande afin de revoir le zonage en tout ou partie.

→ La commune devrait se rapprocher de la communauté de commune qui a la compétence en matière de zones d'activité économique pour voir si la zone définie a un réel intérêt pour le territoire sinon de voir si la possibilité d'un changement de zonage, sans remettre en cause les orientations générales du PADD, restera compatible avec le SCOT.

→ Par ailleurs, il convient de vérifier si le terrain est à proximité du centre bourg et s'il est desservi par tous les réseaux ce qui n'imposerait pas des investissements complémentaires pour la commune.

5/ Des habitants se sont constitué en collectif pour s'opposer à un projet d'OAP « OA1 » dans leur quartier. Ils font part de leurs inquiétudes et mécontentements en évoquant la dégradation de leur cadre de vie induit par la densification prévue par l'OAP et les incidences en termes de circulation et de stationnement.

→ Vérifier que la densification prévue par l'OAP répond aux objectifs du PLH.

→ Vérifier quelles sont les modalités prévues pour que ces nouvelles constructions s'harmonisent avec les constructions déjà présentes.

6/ Mme.X s'inquiète du maintien de la végétalisation dans son quartier avec le projet d'OAP « OA2 » et du nombre de logements prévus par l'OAP. Elle se demande ce qui est prévu en ce sens pour préserver ce cadre de vie.

→ Vérifier les enjeux principaux de l'OAP n°2 en termes de préservation de la qualité paysagère.

→ Vérifier le nombre de logements prévues par l'OAP.

→ Regarder dans les principes d'aménagements, les orientations prévues sur le document graphique.

7/ Une association interpelle sur les hébergements touristiques à construire prévu par le PLU (zone 1AE dans l'OAP3), elle alerte sur les conséquences de ces constructions sur le déclassement de zones agricoles et l'imperméabilisation par minéralisation aggravant le risque d'inondation sur ces terrains.

→ Vérifier les objectifs chiffrés du PLH en termes de production d'habitats.

→ Vérifier si le PPRI a été pris en compte dans l'implantation des nouvelles constructions dans le PLU (regarder si les nouvelles constructions se situent sur des zones déjà minéralisées ou non).

8/ Le nouveau PLU en respect du PPRI vient de classer certaines de zones inondables et inconstructibles dans la commune dont le terrain de Mme X en zone rouge aléa fort d'inondation.

Elle y a déjà construit sa maison, mais il lui est désormais impossible d'obtenir les autorisations administratives pour agrandir sa maison, construire un garage, un abri de jardin. Son terrain n'ayant jamais été inondé, elle s'interroge et se demande si une erreur n'a pas été commise.

→ Le zonage du PPRI n'est pas lié par le découpage cadastral des parcelles ou par le périmètre d'une propriété. Et le PLU détermine les conditions permettant d'assurer la prévention des risques naturels prévisibles (Article L 121-1 du code de l'urbanisme), il délimite au plan de zonage un périmètre à l'intérieur duquel le PPRI s'applique. Si Mme X avait suivi la procédure d'élaboration du PPRI et son enquête publique, elle aurait constaté à temps que son terrain avait été classé peut être à tort en zone de risque aléa fort inondation.

Cependant, si la classification en zone rouge arrive après la construction du bâtiment, la mairie doit prendre les mesures qui s'imposent face au danger éventuel (rachat, démolition, etc.). Si Mme. X procède à une extension après la déclaration en zone d'aléa fort d'inondation, celle-ci sera déclarée illégale.

9/ M. X se plaint de l'absence de publicité de l'enquête publique, et que peu d'habitants soient au courant de l'élaboration du PLU. En effet, la publication de l'enquête publique n'a eu lieu que 7 jours avant celle-ci et n'a donné lieu qu'à un affichage en mairie.

→ Rappeler qu'il est de la responsabilité du maire d'informer les habitants au moins 15 jours avant l'enquête publique avec un rappel dans les huit premiers jours de celle-ci dans deux journaux locaux. Le maire doit également désigner les lieux où l'avis d'enquête publique doit être publié par voie d'affiche (article R.123-11 du code de l'environnement)

Il peut y avoir des irrégularités tenant à l'absence ou l'insuffisance des informations relatives à l'organisation d'une enquête publique. La conséquence de cette irrégularité est appréciée par les juges en fonction de la gravité de l'absence d'information. L'irrégularité doit être substantielle afin de pouvoir donner lieu à une annulation de l'acte de délibération. Il faut apprécier si l'irrégularité soulevée a eu une conséquence sur l'information des intéressés relative à l'existence et le déroulement de l'enquête publique.

10/ M. X juge disproportionné l'objectif légal de logement locatifs sociaux et peu adapté au contexte et à la taille de la commune de plus de 3500 habitants.

→ Rappeler que la loi SRU fixe l'objectif légal suivant : les communes de plus de 3500 habitant doivent disposer de 25 % de logement social, en regard des résidences principales, d'ici 2025. La commune ne peut se soustraire aux obligations de production imposés par les normes supérieures, sinon elle s'expose à une amende.

Annexe 2 : Sources d'information, guides et fiches pratiques

Pour les éléments généraux sur le contenu du PLU(i) :

- <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/demarche-et-outils-pour-elaborer-un-plan-local-durbanisme-plu-et-un-plui>
- <https://urbanisme.legibase.fr/base-de-connaissances-juridiques/le-plan-local-durbanisme-290>
- https://www.collectivites-locales.gouv.fr/documents-durbanisme-et-regles-generales-durbanisme#_RefHeading_112_1390438360
- http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/6._les_documents_d_urbanisme_2020.pdf
- https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-03/Guide_PLU_18_03_20_BD_WEB.pdf

Pour les évolutions législatives du PLU(i) :

- http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/club_plui-brochure_reforme_plui_au_271118-2.pdf
- <https://www.vie-publique.fr/loi/273138-projet-de-loi-acceleration-et-simplification-de-laction-publique-asap>
- <https://www.banquedesterritoires.fr/simplification-de-laction-publique-le-projet-de-loi-asap-enfle-apres-son-passage-en-commission>
- <https://www.vie-publique.fr/loi/20797-loi-elan-portant-evolution-du-logement-de-lamenagement-et-du-numerique>