



PRÉFET
DES BOUCHES-
DU-RHÔNE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Formation initiale des commissaires enquêteurs

Les documents d'urbanisme et leur
hiérarchisation

Les acteurs du territoire, l'action publique

lundi 9 mars 2026

Laure JOZWIAK
DDTm13/Service urbanisme risques

Principes fondamentaux (article L.101-1 du code de l'urbanisme)

Le territoire français est le **patrimoine commun** de la nation.

Les collectivités publiques en sont **les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences.**

[..] elles harmonisent leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace dans le respect réciproque de leur autonomie.

1. Qu'est ce que l'urbanisme ?

« Ensemble des sciences, des techniques et des arts relatifs à l'organisation et à l'aménagement des espaces urbains, en vue d'assurer le bien-être de l'homme et d'améliorer les rapports sociaux en préservant l'environnement. »
L'urbanisme n'est pas une science exacte.

C'est un acte politique d'aménagement d'une collectivité publique qui touche tous les domaines de la vie quotidienne....
d'où sa complexité

2. Qu'est ce que la planification ?

- on parle de " planification " pour désigner l'organisation urbaine et spatiale traduite dans les documents d'urbanisme
- Elle porte une vision de développement du territoire à long terme, et vise à établir des normes d'urbanisme pour encadrer celui-ci

Principaux enjeux des politiques d'urbanisme et d'aménagement

Concourir à un développement maîtrisé et cohérent du territoire

- la définition d'un projet global de territoire aux niveaux communal, intercommunal et supra communal
- la prise en compte des disparités locales

Faire un territoire et une ville durables dans le temps et l'espace

- économiser des ressources naturelles (sol, énergie, air, eau, climat, matériaux, biodiversité)
- favoriser l'équité sociale (lutte contre les exclusions, la pauvreté , accès au logement...)
- appréhender les risques (inondations...)
- favoriser les mobilités alternatives à la voiture
- favoriser les mixités sociales et fonctionnelles
- lutter contre le réchauffement climatique

Objectifs généraux relatifs à l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme réglementaire (L.101-2 Code urbanisme)

L'action en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs :

1. d'équilibres
2. de qualité urbaine, architecturale et paysagère
3. de diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale
4. de sécurité et salubrité publique
5. de prévention des risques, des pollutions et des nuisances de toute nature
6. de protection de l'environnement, et de lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme
7. de lutte contre le changement climatique et d'adaptation à celui-ci
8. de promotion du principe de conception universelle pour une société inclusive vis à vis des personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie



**PRÉFET
DES BOUCHES-
DU-RHÔNE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Les acteurs du territoire



Panorama des acteurs de la planification

Services de l'État

En région

- Préfecture
- DREAL
- DRAC
- DIR
- ARS

...

En département

- Préfecture
- DDT
- DDPP
- DDSC
- UDAP

...

Établissements publics

- VNF
- INAO
- CRPF

...



Commune ou EPCI
Porteur de projet

Collectivités et entités locales

- Conseil Régional
- Conseil Départemental
- PNR
- Syndicats porteur de SCOT
- Structure intercommunale (EPCI)

Acteurs professionnels

- Bureaux d'études
- Agence d'urbanisme
- CAUE
- Chambre d'agriculture
- Chambre des métiers
- Chambre de commerce et d'industrie
- ...

Gestionnaires d'infrastructures

- Organismes gestionnaires des ressources en eau (syndicats...)
- Organismes de gestion des transports (SNCF, APRR,...)
- Organisme gestion du parc logement (office HLM...)
- Organismes gestion réseaux (assainissement...)
- RTE GRDF
- France Télécom



Les acteurs du territoire et de l'action publique en planification

Associés

- Conseils régionaux, départementaux
- AOTU / EPCI porteurs de PLH
- Parcs naturels
- Chambres consulaires
- EP SCoT
- État

Avis

- Commissions départementales
- État

Conseil

- Agence d'urbanisme
- Établissements publics fonciers
- CAUE

Porteurs

- Collectivités territoriales
- Bureau d'études

Usagers

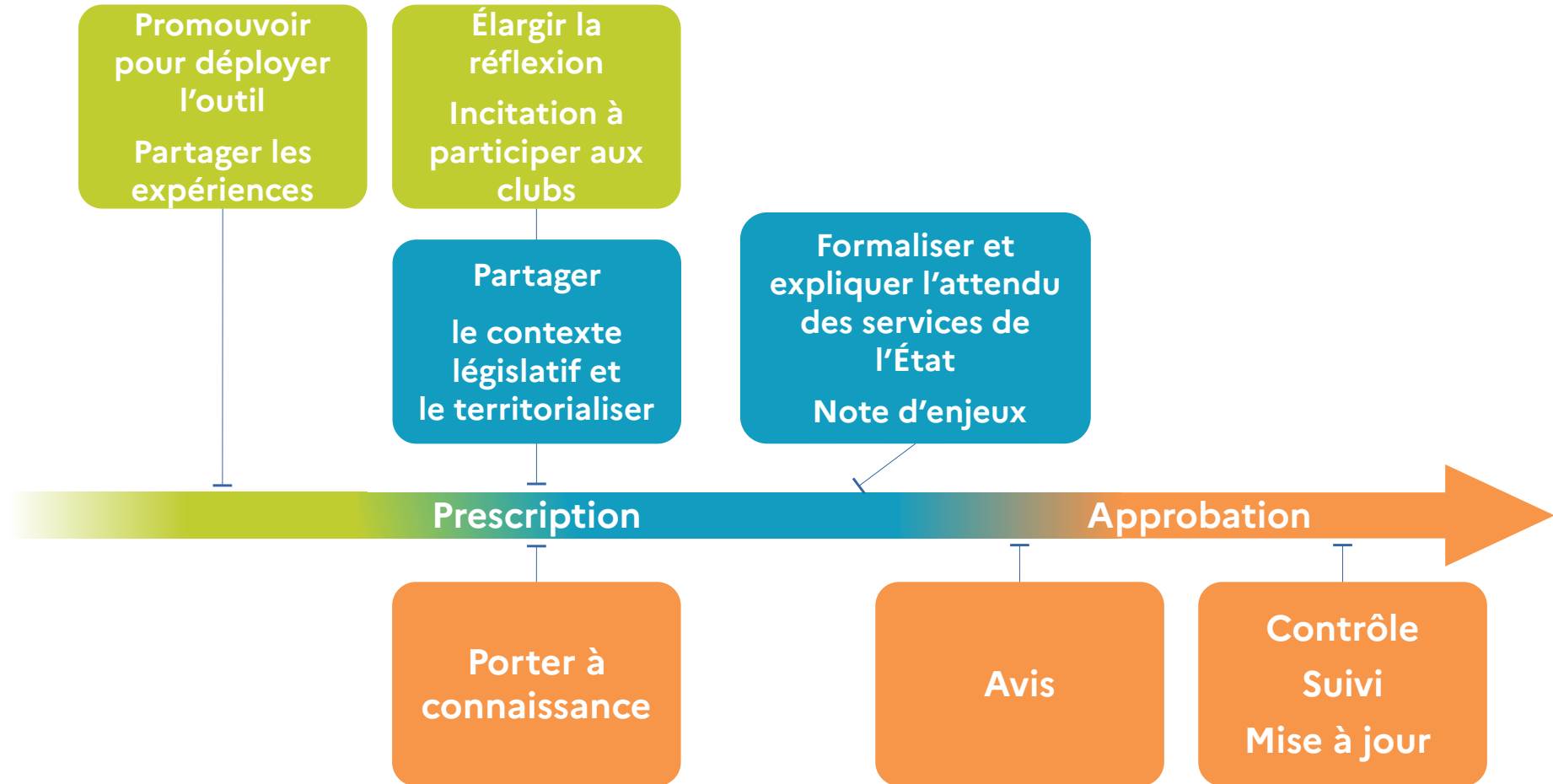
- Les habitants
- Commissaire enquêteur



Statut de PPA

- État
 - Région
 - Département
 - 3 chambres consulaires (CA, CCI, CMA)
 - Syndicat mixte du SCOT couvrant le territoire ou limitrophe
 - EPCI compétent en matière de Programme Local de l'Habitat (PLH)
 - Organisme de gestion des parcs naturels régionaux et nationaux
- Autorité Organisatrice des Transports Urbains (AOTU)
 - Associations locales
 - Section régionale de conchyliculture pour les communes littorales
 - Syndicat d'agglomération nouvelle
 - Gestionnaire d'infrastructure ferroviaire (si passage à niveau)

L'État, Accompagnateur, Associé, Régalien



Différents types d'avis

Procédure	Étape de consultation	Formalisation de l'avis de l'État
Élaboration révision (PLU/SCOT)	Arrêt du projet	Avis de l'État signé par le préfet
Révision à modalités allégées (PLU)	Arrêt du projet	Avis lors/pour de la réunion d'examen conjoint
Modification de droit commun (SCOT/PLU)	Notification du projet	Observations de l'État
Modification simplifiée (SCOT/PLU)	Notification du projet	Observations de l'État
Déclaration de projet + MC (SCOT/PLU)	Avant réunion d'examen conjoint	Avis lors/pour de la réunion d'examen conjoint
Déclaration d'utilité publique + MC (SCOT/PLU)	Avant réunion d'examen conjoint	Avis lors/pour de la réunion d'examen conjoint
Élaboration révision (carte communale)	Non prévue par le code, parfois recueil d'avis avant enquête publique	Observations de l'État
Élaboration, Révision, Modification (L. 153-16-1 et L. 153-40-1)	Sincérité de l'analyse de la consommation ; Cohérence l'analyse et les objectifs	Prise de position formelle du préfet



Missions

Rendre les décisions et avis sur les plans et programmes
SCoT, PLU, cartes communales, opérations d'aménagements concernées

Composition

Membres permanents du CGEDD et de membres associés



Agence Régionale de Santé (ARS)

- Protection des captages d'eau potable et les questions relatives à la ressource en eau
- Contributeur à l'AE

Ministère de la Défense si ouvrages militaires

Gestionnaires publics d'ouvrages générant des SUP :

- ERDF (transport d'énergie électrique haute et très haute tension)
- VNF (voies navigables)
- SNCF / RFF (infrastructures ferroviaires)
- GRT gaz (gazoduc)
- Exploitants des ouvrages de transport d'hydrocarbures...



4 moments d'expression de la population sur le projet :

- la concertation
- la mise à disposition
- l'enquête publique ou la PPVE (participation du public par voie électronique)
- la consultation d'association :
 - Les associations locales d'usagers agréées dans des conditions définies par décret en Conseil d'État ;
 - Les associations de protection de l'environnement agréées mentionnées à l'article L. 141-1 du code de l'environnement ;



La CDPENAF - Commission Départementale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF)

Outil de la stratégie de lutte contre l'artificialisation des terres agricoles, elle participe à :

- Lutter contre régression des surfaces des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF)

- Lutter contre étalement urbain

- Préserver la biodiversité et continuité écologiques

- Gérer de manière économe les ressources et l'espace

La CDPENAF - Commission Départementale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF)

Rôle et compétences:

- peut être consultée sur toute question relative à la réduction des espaces naturels, agricoles ou forestiers (ENAF)
- peut demander à être consultée sur tout autre projet ou document d'aménagement ou d'urbanisme, à l'exception des projets de PLU comprises dans l'emprise d'un SCoT
- Peut s'auto-saisir sur projets consommateur d'ENAF
- Procède à un inventaire des terres en friches pouvant être réhabilités pour les activités agricole ou forestières (tous les 5 ans)
- Elle émet des avis :
 - d'opportunité (de certaines procédures ou d'autorisations d'urbanisme)
 - Conformes ou Simples



La CDNPS - Commission Départementale de la nature, des paysages et des sites

concourir à :

- la protection de la nature
- la préservation des paysages, des sites et du cadre de vie
- contribuer à une gestion équilibrée des ressources naturelles et de l'espace dans un souci de développement durable (article R.341-16 du code de l'environnement)



La CDNPS - Commission Départementale de la nature, des paysages et des sites

Rôles en matière de planification :

Carte communale :

avis sur l'étude justifiant les règles d'implantation le long des grands axes routiers en dehors des espaces urbanisés de la commune (article L.111-9 du code de l'urbanisme)

avis sur la dérogation de constructibilité des parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie supérieure à 1 000 hectares (article L.122-14 du code de l'urbanisme)

Carte communale et PLU :

en zone de montagne (au sens de la loi montagne), avis sur l'étude relative à l'exception au principe d'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante (article L.122-7 du code de l'urbanisme)

Projet de PLU arrêté :

en zone de montagne, avis si le projet prévoit la réalisation d'une ou plusieurs Unités Touristiques Nouvelles (UTN) locales (article L.153-16 du code de l'urbanisme)

Commune soumises à la loi littoral : avis sur le classement et déclassement des espaces boisés classés significatifs



**PRÉFET
DES BOUCHES-
DU-RHÔNE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Un enjeu fort aujourd'hui : la consommation d'espace

Gestion économe de l'espace : ZAN

Lutter contre :

- . L'étalement de l'urbanisation, l'implantation de nouvelles zones d'activités, l'extension des surfaces commerciales en périphérie, l'imperméabilisation des sols.
- . La diminution des terres agricoles.
- . La disparition de la biodiversité et la fragmentation/ réduction des territoires (TVB et corridors écologiques), la fragilisation des continuités écologiques.
- . La détérioration des conditions de développement faune/ flore

Cette démarche doit favoriser une convergence et une cohérence des différentes politiques publiques (énergie, climat, écologie, urbanisme, paysage, agriculture, prévention des risques).

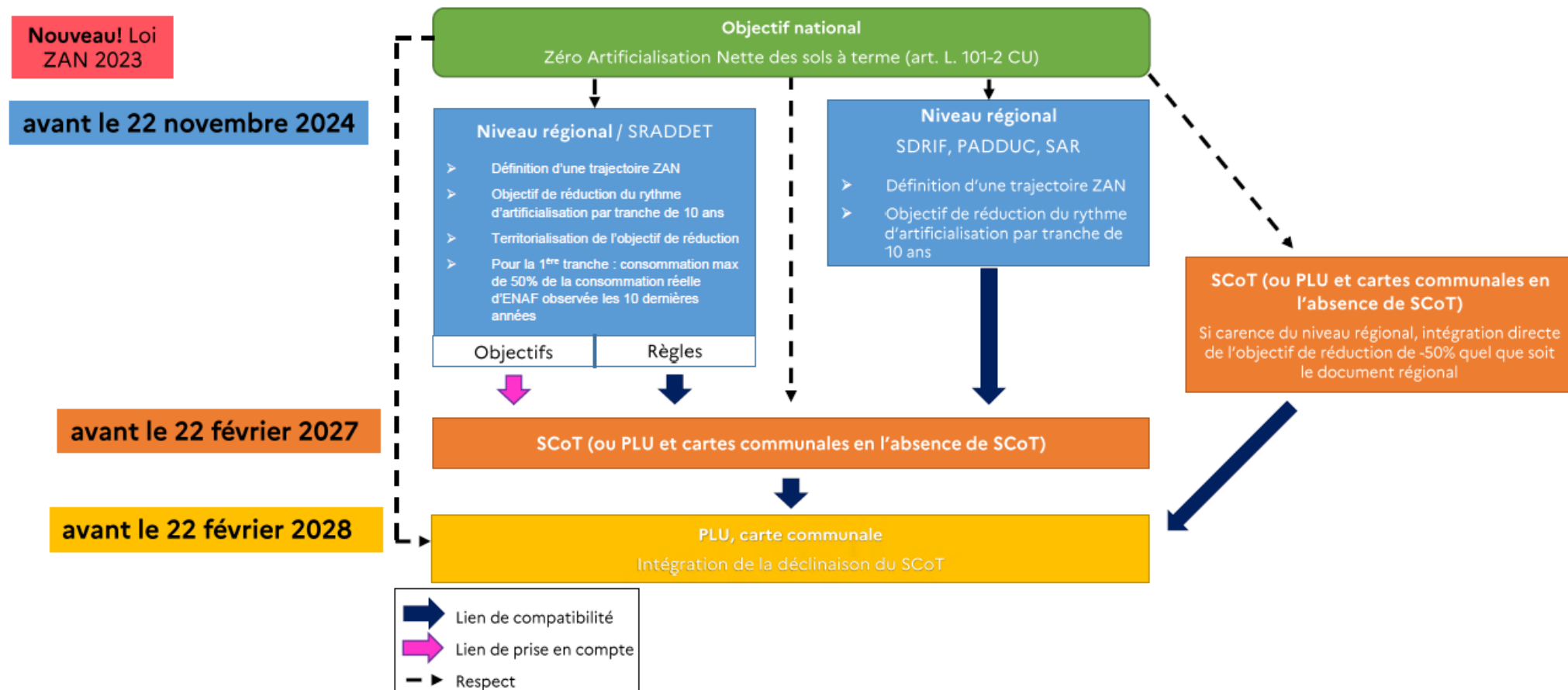


Gestion économe de l'espace : ZAN

Loi climat du 22 août 2021 et loi facilitation ZAN du 20 juillet 2023

- . Zéro artificialisation nette en 2050
- . Diviser par deux le rythme de consommation des espaces agricoles et forestiers sur la décennie
- . Rôle du SRADDET

Une déclinaison territoriale dans la hiérarchie des documents de planification





**PRÉFET
DES BOUCHES-
DU-RHÔNE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

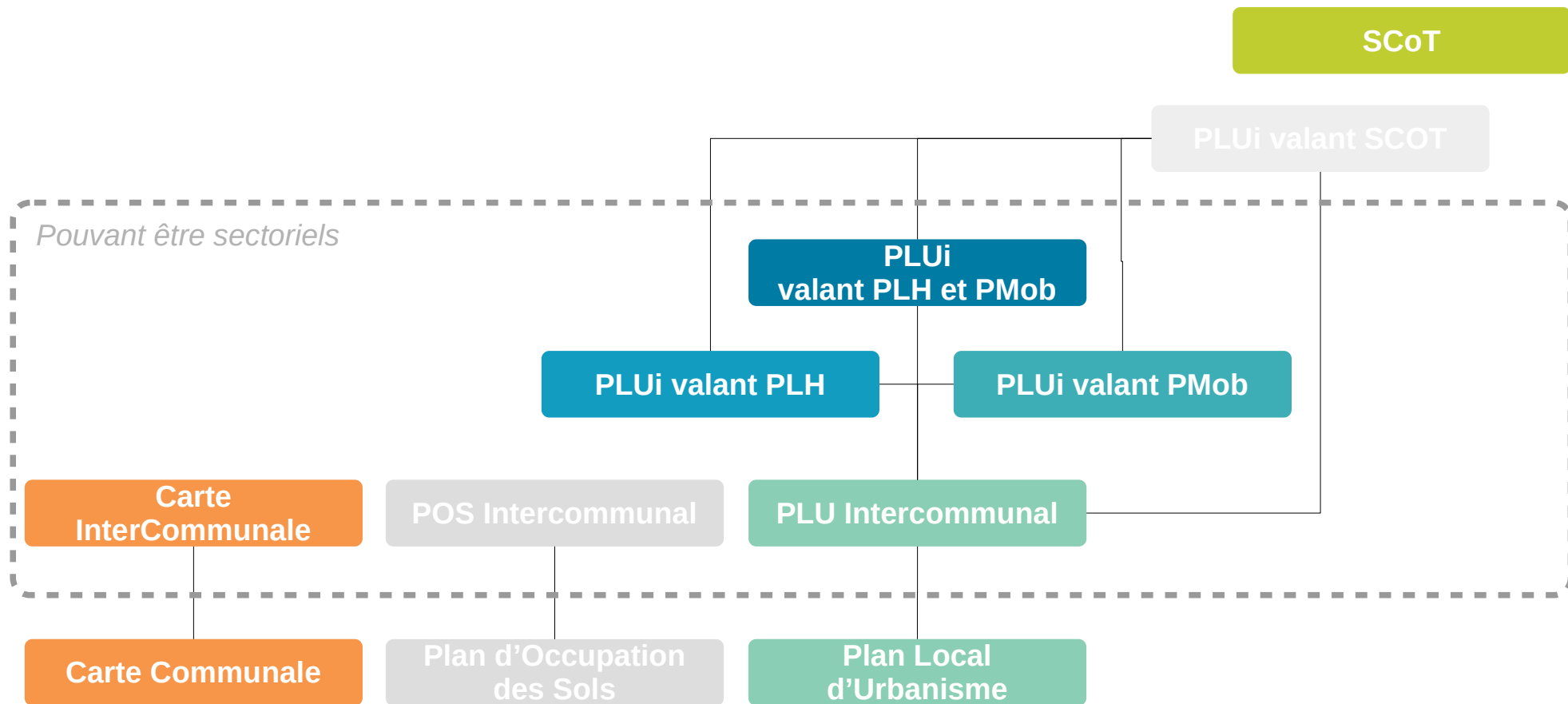
Les différents documents d'urbanisme

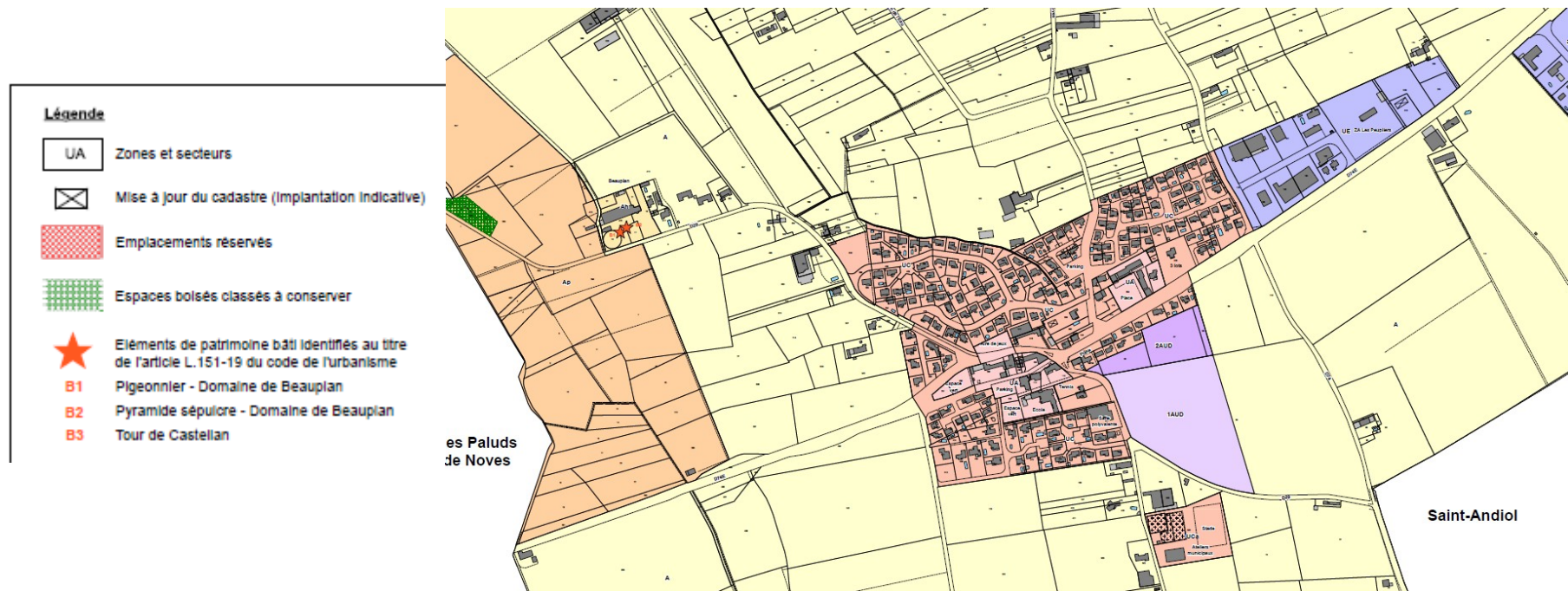
Les documents de planification

différentes échelles d'application et des contenus adaptés



Une multitude de profils de documents d'urbanisme

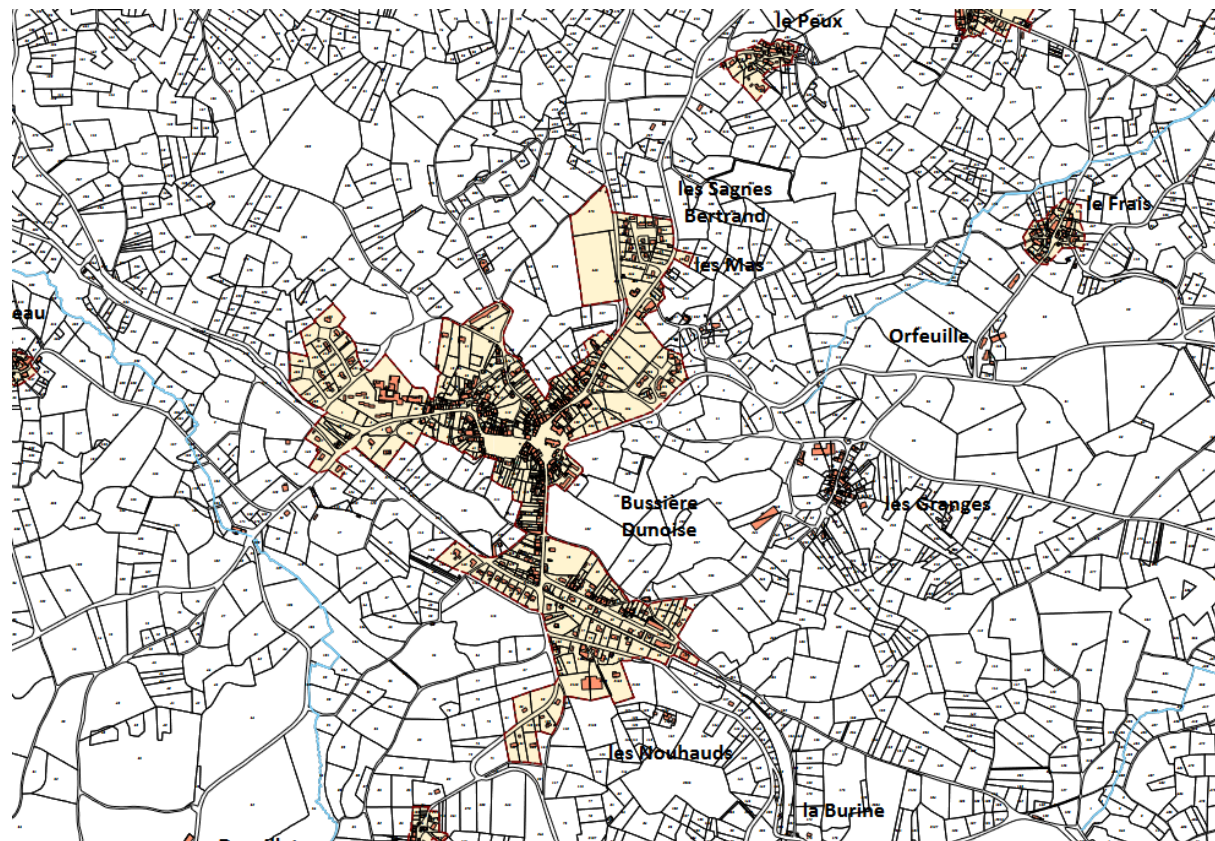




Exemple carte communale



Zone U constructible



Hiérarchie des normes, après le 1 avril 2021

rapport de compatibilité

Lois (dt montagne et littoral),
 SRADDET (règles générales),
 SDRIF, les SAR, PADD Corse,
 Charte PN et PNR*,
 SDAGE, SAGE, PGRI,
 zones de bruit des aéroports, SR Carrières,
 Document Stratégiques de façade/bassin
 maritime,
 SRCE, SR habitat, Plan mobilité IdF,
 Directives paysage

doivent être pris en compte

SRADDET (objectifs),
 programmes d'équipement
 de l'Etat, CT et
 établissements et
 services publics

i les collectivités devront examiner
 tous les trois ans la nécessité de
 mettre en compatibilité leurs
 documents d'urbanisme avec
 l'ensemble des documents
 sectoriels qui ont évolué pendant
 ces 3 ans.
 En cas de bilan positif, elles
 devront le mettre en compatibilité
 et auront recours à la procédure de
 modification simplifiée,

SCoT intégrateur

PLH

Plan
mobilité

SMVM

PCAET

CC / PLU

→ rapport de compatibilité

→ doivent être pris en compte



Art. L.131-1 à L.131-10 du CU



SDAGE : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

SAGE : Le schéma d'aménagement et de gestion de l'eau

PGRI : plan de gestion des risques d'inondation

PNR : parc naturel régional

PN : Parc national

PDU ou PM : plan de déplacement urbain/ plan de mobilité

PLH : Programme local de l'habitat

Notion de « compatibilité »

Les objectifs des documents de rang supérieur doivent être explicitement retranscrits

Jurisprudence du Conseil d'État :

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

Ainsi, un document d'urbanisme est compatible si ses dispositions ne sont « ni contraires dans les termes, ni inconciliables dans leur mise en œuvre » aux documents de rang supérieur

Notion de « prise en compte »

Mention du document et justification de sa prise en compte

Possibilité de contradiction avec les objectifs du document supérieur si justification relevant de l'intérêt général

Appréciation plus souple que la compatibilité

C'est le lien le moins contraignant exprimant un rapport d'opposabilité entre deux normes

Les directives territoriales d'aménagement

Qu'est ce que c'est ?

Des documents d'urbanisme stratégiques, de planification à long terme (20 ans), élaborés par l'État en partenariat.

Ils visent à renforcer la cohérence des politiques conduites par l'État sur des territoires où les enjeux d'aménagement, de développement, de protection et de mise en valeur sont les plus sensibles.

Contenu :

un rapport et des cartes fixant :

- les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires.
- ses objectifs de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements
- ses objectifs de préservation de l'environnement.

+ le cas échéant, modalités d'application des lois littoral et montagne

NB : il n'est plus possible d'élaborer une DTA..



NB : La DTA reste opposable au SCoT tant que ce dernier n'a pas prescrit de révision après le 1er avril 2021 (le lien peut donc encore durer des années).

Un SCoT qui a prescrit une élaboration ou une révision avant cette date doit donc rester compatible avec la DTA.



PRÉFET
DES BOUCHES-
DU-RHÔNE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Le schéma régional d'aménagement de développement durable et égalité des territoires

le SRADET

Qu'est ce que c'est ?

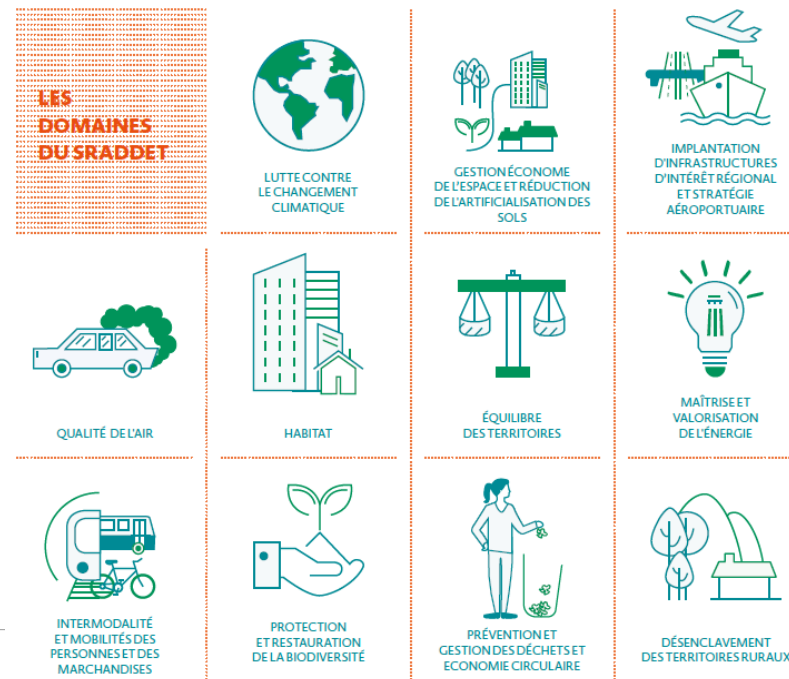
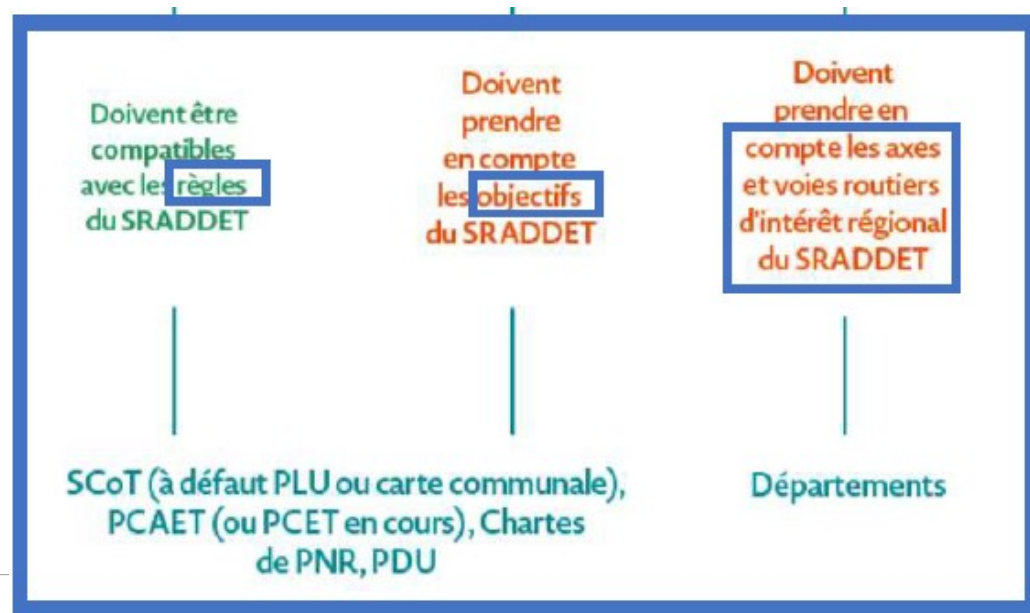
Un outil de planification stratégique régional, à long terme (2030-2050), prospectif et intégrateur

- Fixe les orientations à moyen et long termes en matière d'aménagement du territoire et de développement durable
- Vise une planification régionale plus cohérente
- Actions possibles sur la densification et l'étalement urbain :
 - territorialiser des objectifs de trajectoire réduction de la consommation d'espaces NAF à 2031
 - pour atteindre l'objectif zéro artificialisation nette à terme
 - avec des objectifs intermédiaires à 10 ans
 - mettre en œuvre un observatoire des fonciers intégrant les espaces naturels, agricoles, forestiers, urbains et les espaces à requalifier

Le SRADDET PACA a été approuvé par le Préfet de Région le 15 octobre 2019.

Modification n°1 intégrant notamment l'objectif ZAN approuvée par arrêté préfectoral le 3 juillet 2025

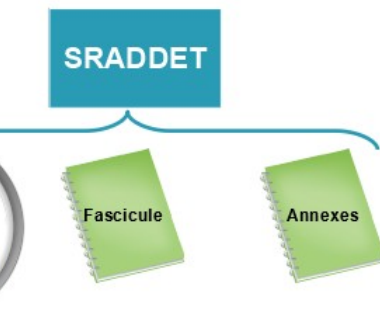
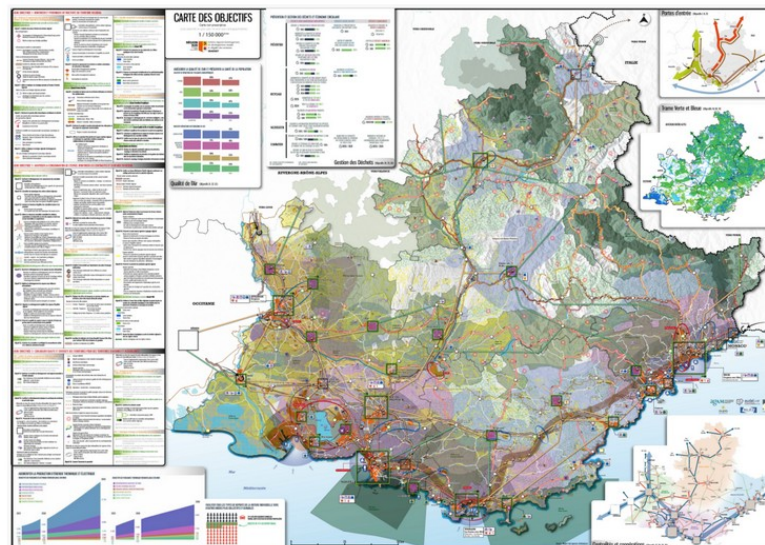
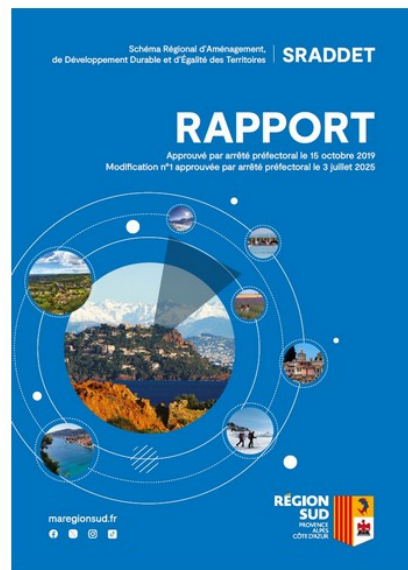
il définit des **objectifs** devant être pris en compte par les SCOT/PLU et des **règles** générales avec lesquelles les SCOT et PLU doivent être compatibles se rapportant à 11 domaines obligatoires



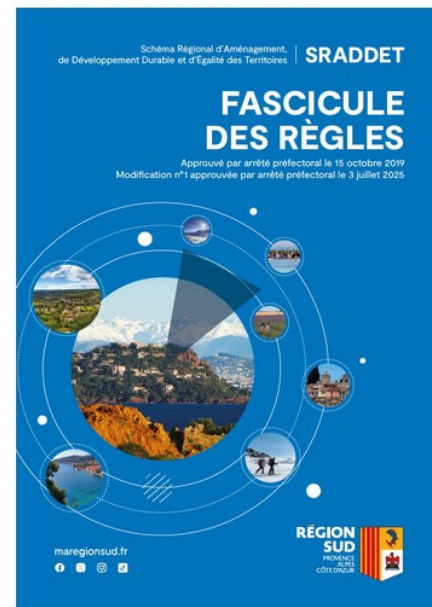
Contenu

- un rapport consacré aux objectifs du schéma illustrés par une carte synthétique et indicative
- un fascicule regroupant les règles générales organisé en chapitres thématiques
- des documents annexes : SRCE, SRCAE, évaluation environnementale...

Le rapport



Le fascicule des règles



Le SRADDET PACA

Le SRADDET



1. Limiter la consommation de l'espace
2. Redonner une attractivité au Sud, démographie
3. Trop de nos centres-villes dépérissent. Reconquérir les centres urbains, réinventer la qualité de vie
4. Donner à chacun et à nos enfants la possibilité de se loger : entre création et rénovation, pour des logements abordables
5. Préserver les générations à venir avec une région neutre en carbone à l'horizon 2050
6. Développer l'écomobilité et l'intermodalité pour redonner un souffle à notre région
7. Réduire la production de déchets et développer l'économie circulaire pour offrir une région propre en héritage