



HAL
open science

Plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de PLH et PDU.

Jean-Pierre Lebreton, Jean-François Joye

► **To cite this version:**

Jean-Pierre Lebreton, Jean-François Joye. Plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de PLH et PDU. . Martine Meunier-Chabert. CERTU, 277, 2013, Dossiers, 978-2-11-138-404-0. hal-01670376

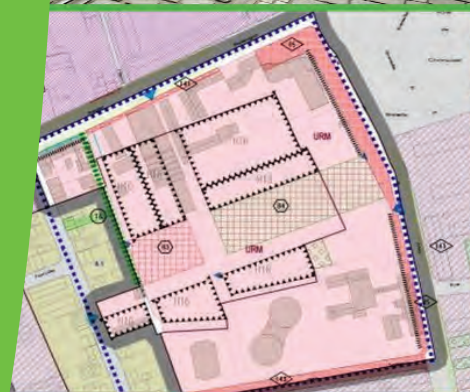
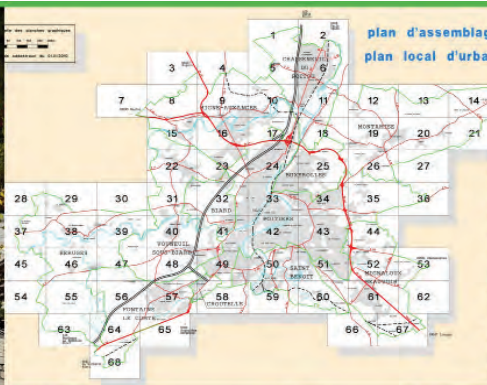
HAL Id: hal-01670376

<https://univ-smb.hal.science/hal-01670376v1>

Submitted on 21 Dec 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



collection
Dossiers

n°277

Plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de PLH et PDU

Analyse juridique de l'intégration du PDU

SOUS LA COORDINATION
DE MARTINE MEUNIER-CHABERT



Plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de PLH et PDU

Analyse juridique de l'intégration du PDU

Septembre 2013



centre d'études sur les réseaux,
les transports, l'urbanisme
et les constructions publiques
2 rue Antoine Charial
69426 Lyon Cedex 03
téléphone : 04 72 74 58 00
télécopie : 04 72 74 59 00
www.certu.fr

Collection Dossiers

Cette collection regroupe des ouvrages qui livrent de l'information sans prétendre à l'exhaustivité. Il peut s'agir d'études sur une technique ou une politique nouvelle en émergence, d'une question qui fait l'objet d'analyses et qui mérite d'être mise à disposition du public, de connaissances capitalisées à travers des colloques, des séminaires ou d'autres manifestations. Ces ouvrages s'adressent à des professionnels ou à tout public cherchant des informations documentées sur un sujet. Ces ouvrages n'ont pas de caractère méthodologique bien que des analyses de techniques en émergence puissent alimenter les savoirs professionnels. Dans ce cas, les pistes présentées n'ont pas été validées par l'expérience et ne peuvent donc pas être considérées comme des recommandations à appliquer sans discernement.

Le Certu publie également les collections Essentiel, Références et Données.

Catalogue des publications disponible sur www.certu-catalogue.fr

Cet ouvrage a été réalisé sous la coordination de Martine Meunier-Chabert, chargée de mission « Déplacements - Urbanisme » du Certu.

Ont contribué à la réalisation de cette publication :

- en tant qu'auteurs du GRIDAUH :
 - Jean-Pierre Lebreton, professeur à l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, directeur du GRIDAUH,
 - Jean-François Joye, maître de conférence à l'université de Savoie,
- en tant que relecteurs :
 - Benjamin Croze, chef de bureau des politiques de déplacements à la DGITM,
 - Guennolé Poix, bureau de la planification urbaine et rurale à la DGALN,
 - Dominique Morau, groupe aménagement et planification au Cete de l'Ouest,
 - Marc Morain, chef du groupe département Urbanisme - Habitat du Certu,
 - Chahoul Gaffar, directeur d'études département Urbanisme - Habitat du Certu,
 - Nicolas Merle, chargé de projet département Déplacements Durables du Certu,
 - Thomas Vidal, chef de groupe département Déplacements Durables du Certu,
 - Martine Meunier-Chabert, chargée de mission « Déplacements -Urbanisme » département Déplacements Durables du Certu.

Au 1^{er} janvier 2014, les 8 Cete, le Certu, le Cetmef et le Sétra fusionnent pour donner naissance au Cerema : centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

Sommaire

Préambule.....	4
Points essentiels et propositions d'évolution du droit du PLUi	5
Principes généraux d'un document de type nouveau.....	5
Procédure.....	5
Contenu.....	6
Effets.....	7
Introduction générale.....	8
1. PDU et PLUi : de l'articulation à l'intégration.....	9
1.1. Les rapports généraux entre PDU et PLU.....	9
1.2. L'articulation.....	9
1.3. Le choix de l'intégration.....	10
1.4. Les techniques de l'intégration.....	11
1.5. La portée de l'intégration.....	11
2. Du PDU au PLUi : les règles de procédure.....	15
2.1. L'association.....	15
2.2. Les consultations.....	17
2.3. La concertation, débat, enquête publique.....	19
2.4. Le contrôle de l'État.....	20
2.5. Les procédures d'évolution du PLUi.....	20
2.6. Les évaluations.....	21
3. Du PDU au PLUi : le contenu et la ventilation des dispositions relatives aux déplacements et aux transports.....	25
3.1. Les orientations d'aménagement et de programmation.....	25
3.2. Les déplacements et transports et autres pièces du PLU.....	29
4. Du PDU au PLUi : l'opposabilité des OAP relatives aux déplacements et aux transports...36	36
4.1. Les actes et opérations prévues par l'article L. 123-5 C. urb.....	36
4.2. Les actes et opérations autres que ceux prévus par l'article L. 123-5 C. urb.....	36
Annexes.....	39
Annexe 1. Liste des principales abréviations utilisées.....	40
Annexe 2. Tableau comparatif des procédures PDU - PLUi « D ».....	41
4.3. Annexe 3. CE, 26 mai 2010, Manuel Dos Santos, n° 320780 (mentionné dans les tables du recueil Lebon).....	44
Annexe 4. Principaux textes cités du code de l'urbanisme et du code des transports.....	45
Annexe 5. Présentation synthétique du PLU.....	60
Table des matières.....	62

Avertissement

Cet ouvrage se situe dans le cadre juridique en vigueur à la date de publication.

Les propos tenus dans cet ouvrage ne s'appliquent pas à l'Île-de-France.

Préambule

Pour accompagner les collectivités engagées dans des démarches d'élaboration de PLU intercommunaux, et confrontées à l'intégration des PLH et des PDU, le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie a mis en place, avec l'appui du Certu, un groupe partenarial de réflexion associant plusieurs collectivités territoriales. Ce groupe s'est notamment fixé comme objectif d'identifier les principales questions juridiques posées par l'intégration du PDU dans le PLU intercommunal. C'est pourquoi le Certu a fait appel au GRIDAUH pour étudier d'un point de vue juridique le passage du PDU au PLU intercommunal. Ce rapport est issu à la fois d'un document « questions-réponses » produit par le groupe de réflexion partenarial et de retours des collectivités territoriales associées lors d'un séminaire, animé par le Certu, et qui s'est tenu au Gart le 12 décembre 2012.

Dans l'ouvrage, les deux juristes du GRIDAUH présentent les règles de droit qui s'appliquent lors de l'élaboration du PLU intégrant le PDU. Le GRIDAUH met l'accent sur les interrogations que posent le rapprochement de ces documents notamment en termes de procédure et d'effets. Les deux juristes donnent leur interprétation et font des propositions de modification du droit dans le contexte actuel des évolutions législatives. Par cette publication, le Certu souhaite ainsi mettre à disposition de l'ensemble des techniciens, du privé comme du public, les analyses et les points de vue exprimés par le GRIDAUH.

Points essentiels et propositions d'évolution du droit du PLUi

Principes généraux d'un document de type nouveau

La loi du 12 juillet 2010 a rendu possible l'intégration de dispositions des plans de déplacements urbains (PDU) dans les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) lorsque l'Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est également Autorité organisatrice des transports urbains (AOTU). Le PLU d'un Établissement public de coopération intercommunale ayant la qualité d'Autorité d'organisation des transports urbains exprime et met en œuvre une politique d'ensemble des déplacements et des transports, articulée avec les autres composantes du projet territorial défini par le PADD. À cette fin, le PLU intercommunal dispose à la fois des outils d'intervention reconnus au PDU et de ceux propres à tout PLU. L'opposabilité aux actes relatifs à l'occupation du sol donne au PLUi une efficacité que n'a pas le PDU.

On passe d'une planification spécialisée et d'orientation à une planification générale et pour une part réglementaire.

Les dispositions résultant de l'intégration des attributions du PDU dans le PLU sont définies par le code de l'urbanisme. Elles sont pour une large part empruntées au code des transports mais ce dernier ne leur est donc pas applicable, sauf si le code de l'urbanisme y renvoie expressément.

Procédure

Dans la procédure du PLU « 3 en 1 » :

- les représentants des professions et des usagers des transports ainsi que des associations de personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite ne disposent pas du droit d'être consultés, à leur demande, comme c'est le cas pour le PDU.

Ces différences de procédure peuvent être atténuées par une pratique appropriée du droit de l'urbanisme. Par exemple, le code de l'urbanisme permet, d'une part, aux « associations d'usagers agréées » d'être consultées à leur demande et, d'autre part, il autorise le président de l'EPCI en charge du PLUi à consulter tout organisme ou association compétent en matière de déplacements, à son initiative.

Mais, compte tenu de l'importance attachée par les pouvoirs publics à la politique à destination des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite, il serait souhaitable que le législateur prévoit expressément le droit à être consultées des associations intéressées ;

- alors que, dans la procédure du PDU, la commune donne un avis simple sur le projet de plan, dans la procédure du PLUi, lorsqu'une commune émet un avis défavorable sur les OAP ou les dispositions du règlement qui la concernent

directement, l'organe délibérant de l'EPCI ne peut surmonter cet avis défavorable qu'à la majorité des deux tiers de ses membres ;

- le PLUi est soumis à un régime d'évaluation différent de celui applicable au PDU : la loi exige d'organiser un débat tous les trois ans sur les résultats d'application du plan et non une véritable évaluation, alors que le PDU est soumis à une évaluation tous les cinq ans.

Pour plus de clarté, le droit devrait obliger le PLU à prendre en compte les éléments d'évaluation qui figurent dans le droit du PDU ;

- la pluralité des procédures d'évolution **prévues par le code de l'urbanisme** fait que le PLU est plus flexible que le PDU.

Contenu

L'article R. 123-3-1 C. urb. confie au PLUi les missions du PDU telles qu'elles figurent à l'article L. 1214-2 du code des transports. Ces missions font l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation qui paraissent pouvoir être plus prescriptives que les orientations du PDU.

Si les OAP tiennent lieu de PDU, elles doivent aussi être en cohérence avec les autres pièces du PLU, et notamment le PADD, qui définit les orientations générales de la politique locale, le règlement et le rapport de présentation.

Il est souhaitable de simplifier le droit et de compléter les dispositions relatives aux rapports entre le PADD, le règlement et les OAP. Actuellement l'OAP est soumise à une exigence de respect du règlement et réciproquement. Il en est de même avec le PADD. Par contre, le règlement doit être en cohérence avec le PADD. Il serait souhaitable de prévoir une exigence de cohérence plutôt que de respect entre OAP et PADD (voir schéma page 61).

Les éléments d'information relatifs aux choix en matière de déplacements et de transports peuvent figurer dans le rapport de présentation. Ils peuvent également figurer dans les OAP dans le cas où ils sont nécessaires à la mise en œuvre des politiques du logement, du transport et des déplacements ; mais il convient de les formuler de telle sorte qu'ils ne soient pas confondus avec les éléments normatifs des OAP.

Il serait prudent que le droit réserve au rapport de présentation la formulation des éléments d'information, en particulier ceux dont le lien avec la question foncière ou immobilière n'est pas direct.

Par souci de cohérence avec les principes posés par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, qui est déjà prise en compte par le droit du PDU, il importerait de prévoir la figuration dans le PLUi des plans de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics (PAVE).

Effets

L'importante question de l'opposabilité des OAP aux autorités de gestion du domaine public et aux autorités de police n'a pas de réponse certaine.

Des considérations de lisibilité justifieraient de faire apparaître toutes les règles intéressant l'opposabilité des OAP à l'article L. 123-5 C. urb. et d'introduire un alinéa supplémentaire pour préciser, le cas échéant, que les décisions prises par les autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation ayant des effets sur les déplacements dans le périmètre de transports urbains sont compatibles ou rendues compatibles avec le plan de déplacements urbains.

Introduction générale

La loi du 30 décembre 1982 relative à l'orientation des transports intérieurs et les lois du 7 janvier et 22 juillet 1983 relatives aux compétences des communes, des départements, des Régions et de l'État choisirent de créer des outils de planification spécialisée distincts des documents de la planification générale du code de l'urbanisme ; il s'agissait du plan de déplacements urbains (PDU) et du programme local de l'habitat (PLH). Dans les années qui suivirent, d'autres outils de planification spécialisée furent créés, parmi lesquels on peut citer les zones de protection du patrimoine architectural et urbain (devenues zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, ZPPAUP) par la loi du 7 janvier 1983, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) par la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau, les plans de préventions des risques naturels prévisibles (PPRNP) par la loi du 2 février 1995 relative à l'environnement ; le flux de création de ces documents ne s'est jamais tari comme l'illustre la récente loi du 12 juillet 2010 relative à la protection de l'environnement, dite loi « Grenelle 2 » : elle a remplacé les ZPPAUP par les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP), elle a créé, entre autres, les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, les schémas régionaux de cohérence écologique, les plans climat énergie territoriaux.

Mais la loi Grenelle est aussi illustrative d'un mouvement inverse, qui s'est dessiné au cours des dernières années, celui du renforcement de la planification générale de l'urbanisme pour accomplir certaines fonctions au détriment des instruments de planification spécialisée. En matière commerciale, les schémas de développement commercial créés par la loi du 4 juillet 1996 sur le commerce et l'artisanat n'ont jamais accédé au rang d'instruments d'encadrement de la localisation du commerce qui est devenue, depuis la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, une affaire réservée des documents locaux d'urbanisme et en tout premier lieu du schéma de cohérence territoriale (au travers du document d'aménagement commercial). Le PDU et le PLH ont d'abord été l'objet d'une évolution législative allant dans le sens du resserrement des liens qu'ils entretiennent avec les documents d'urbanisme (I) ; ils ont été ensuite marqués par le choix de la loi du 12 juillet 2010 dite « Grenelle 2 » de les intégrer dans le PLU lorsque ce dernier est établi à l'échelle intercommunale¹. Cette intégration, examinée ci-après dans le cas du PDU, a des incidences tout à la fois sur la procédure (II), le contenu (III) et les effets (IV) des dispositions se rapportant aux déplacements et aux transports. C'est en définitive un PLU d'un nouveau type qui a été créé, disposant d'une vision globale des problèmes de transports et de déplacements et de l'outillage à même d'assurer la mise en œuvre d'une politique d'ensemble.

¹ À la condition, pour le PDU, que l'EPCI chargé du PLU ait la qualité d'Autorité d'organisation des transports urbains.

1. PDU et PLUi : de l'articulation à l'intégration

Sont retracées ici les étapes du rapprochement du PDU et du PLU, les techniques et la portée de l'intégration du PDU dans le PLU d'un EPCI ayant la qualité d'Autorité organisatrice de transports urbains.

1.1. Les rapports généraux entre PDU et PLU

« *Le plan de déplacements urbains détermine les principes régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement dans le périmètre de transports urbains [...]* » (article L. 1214-1 du code des transports), lequel périmètre « *comprend le territoire d'une commune ou le ressort territorial d'un établissement public ayant reçu mission d'organiser le transport public de personnes* » (al. 1 de l'article L. 1231-4 du code des transports). On mesure aisément que les PDU institués par la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 (LOTI) entretiennent des rapports très étroits avec les documents d'urbanisme :

- au regard de leurs **objets respectifs** : le PDU a pour objet les déplacements qui constituent une dimension de toute première importance de l'organisation de l'espace dont le PLU a la charge. Au surplus, dans l'approche des déplacements résultant de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE), le PDU a pris une dimension environnementale et de développement durable que le PLU contribue à mettre en œuvre par une multiplicité d'outils ;
- au regard des **procédures** : il s'agit dans les deux cas de documents relevant de la compétence de la commune ou d'un EPCI, élaborés en association avec d'autres personnes publiques. Par ailleurs, le PDU est soumis à évaluation environnementale tout comme le PLU dans les cas prévus par l'article R. 121-14 C. urb. Ils sont enfin l'un et l'autre soumis à enquête publique avant d'être approuvés ;
- au regard de **l'échelle territoriale** : initialement, les PDU se distinguaient des PLU par leur caractère intercommunal. Ils se rapprochent de l'échelle du SCoT. Mais si le PLU a normalement un caractère communal, il faut réserver ceux dont la compétence a été transférée à un EPCI, avant même que la loi du 12 juillet 2010 « Grenelle 2 » opte pour le principe de PLU intercommunaux.

Les rapports qu'entretiennent le PDU et le PLU (ou le plan d'occupation des sols, POS) ont été marqués par une évolution dans le sens du resserrement, consistant d'abord à articuler les deux documents, ensuite – aboutissement de l'évolution –, à prévoir l'« intégration » du PDU dans certains PLU.

1.2. L'articulation

Par étapes, la législation a inscrit le PDU dans la hiérarchie des normes locales d'urbanisme.

La loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982 n'avait pas prévu d'articulation entre le PDU et les documents d'urbanisme.

L'établissement du PDU n'était du reste pas obligatoire et ce document avait modestement pour objectif « *une utilisation plus rationnelle de la voiture* » et d'assurer « *la bonne insertion des piétons, des véhicules à deux roues et des transports en commun* » (anc. art. 28 initial de la LOTI).

C'est la loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) qui a fait passer un cap au PDU. Elle en a fait un véritable document de développement durable opposable devant privilégier notamment « *les modes de déplacements les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie* ». D'une part, la LAURE rend obligatoire l'établissement du PDU dans les périmètres de transports urbains (PTU) inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants et, d'autre part, elle impose que le PDU soit « *compatible avec les orientations des schémas directeurs et des schémas de secteur* » (article 28 modifié de la LOTI au 1^{er} janvier 1997).

La même loi a surtout franchi un pas dans le sens du resserrement du lien avec la planification urbaine, en établissant une relation entre le PDU et le POS. La délimitation des zones urbaines ou à urbaniser des POS devait « *prendre en considération [...] les orientations des plans de déplacements urbains s'ils existent* » (anc. art. L. 123-1 1^o C. urb. modifié par l'article 17 I-4^o de la LAURE). Néanmoins, la subordination demeurerait limitée, à la fois parce que la « prise en considération » est moins contraignante que la compatibilité et parce que cette « prise en considération » n'était pas exigée immédiatement mais à la prochaine révision du POS.

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) a ensuite conforté la hiérarchisation. Elle a confirmé l'exigence de compatibilité du PDU avec le SCoT et imposé la compatibilité du PLU avec le PDU, en précisant qu'en cas d'approbation d'un PDU, le PLU doit être mis en compatibilité dans un délai de trois ans (anc. article L. 123-1 C. urb. auj. L. 123-1-9). Faute pour la collectivité gestionnaire du PLU d'assurer cette mise en compatibilité dans le délai de trois ans, le préfet peut la mettre en demeure d'y procéder et, le cas échéant, se substitue à elle (anc. art. L. 123-14 C. urb.). Les POS qui continuent à s'appliquer depuis l'entrée en vigueur de la loi SRU sont en revanche soustraits à cette obligation de compatibilité : ils demeurent soumis à la seule obligation de prise en compte (article L. 123-19 C. urb.).

1.3. Le choix de l'intégration

L'intégration a été précédée par un signe annonciateur. La loi SRU de 2000 a introduit un article 28-2-1 dans la LOTI (codifié dans le code des transports, article L. 1214-19) ; il prévoit que la compétence de l'établissement public chargé de l'élaboration du SCoT pouvait être élargie à l'élaboration d'un PDU couvrant l'ensemble du périmètre de cet établissement public et donc du SCoT, et se substituant aux PDU antérieurs². Il n'y a pas intégration dans la mesure où les documents demeurent distincts, mais deux éléments préfigurent cette intégration : une autorité commune pour l'élaboration des deux documents et un même territoire.

² Cette disposition n'a cependant connu aucune application à ce jour.

Le législateur a franchi le pas de l'intégration de documents de planification spécialisée dans ceux de l'urbanisme à partir de 2009 : l'intégration des PLH dans le PLU intercommunal est décidée par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MOLLE) ; l'intégration est ensuite étendue aux PDU par la loi du 12 juillet 2010 relative à l'engagement national pour l'environnement. Il convient de préciser que :

- l'intégration s'applique aux PLU intercommunaux dont le territoire couvre l'ensemble des communes membres de l'EPCI compétent ;
- les programmes locaux de l'habitat sont intégrés dans tous les PLU intercommunaux ;
- les plans de déplacements urbains sont intégrés dans le cas où l'EPCI compétent pour élaborer le PLUi est aussi Autorité organisatrice de transports urbains (AOTU).

1.4. Les techniques de l'intégration

L'idée d'intégration a été utilisée par la loi du 25 mars 2009 MOLLE pour désigner les PLU intercommunaux tenant lieu de PLH « *les plans locaux d'urbanisme intègrent les dispositions des programmes locaux de l'habitat* » (article 30) ; mais elle ne doit pas laisser croire que le document de planification intégré – PLH ou PDU – est « importé » dans le PLU avec la totalité de son régime juridique, à la fois les règles applicables à son contenu et les règles procédurales, notamment celles qui sont attachées à sa vocation particulière. Il convient donc d'apporter une nuance à cette idée d'intégration (qui n'a d'ailleurs pas été reprise par l'article 19 de la loi du 12 juillet 2010 Engagement national pour l'environnement) : l'importation par le PLUi des règles applicables au PDU dépend des choix exprimés par le code de l'urbanisme :

- il n'y a importation dans le PLUi de règles applicables au PDU que si le code de l'urbanisme se prononce dans ce sens ;
- pour ce faire, le code de l'urbanisme peut renvoyer expressément à des dispositions du code des transports ; dans ce cas, et dans ce cas seulement, les dispositions du code des transports s'appliquent au PLUi ;
- le code de l'urbanisme peut également retenir pour le PLUi des dispositions inspirées de celles figurant dans le code des transports ou encore retenir des dispositions identiques.

1.5. La portée de l'intégration

L'intégration dans le PLU des missions assignées au PDU constitue un profond changement à plusieurs titres :

- *au regard du contenu du document de base de la planification urbaine*

Le PLU est fondamentalement un document qui a pour objet l'occupation du sol ; ses prescriptions peuvent avoir divers motifs et objectifs, dont l'article L. 121-1 C. urb. donne la mesure ; y incorporer la matière du PDU, à savoir la politique locale de

déplacements, c'est donner au PLU une nouvelle dimension : certains pans du dispositif du PLU relatif aux déplacements consistent dans des mesures d'organisation de services, et notamment de services publics, tels que celui des transports collectifs ou d'encadrement du pouvoir de police ;

- *au regard des objectifs assignés aux dispositions en matière de déplacements*

Les dispositions du PLUi en matière de transports et déplacements doivent poursuivre les objectifs définis pour les PDU par l'article L. 1214-2 du code des transports auquel renvoie l'article R. 123-3-1 C. urb. Ces dispositions doivent également s'inscrire dans les objectifs généraux assignés aux documents d'urbanisme par l'article L. 121-1 C. urb. ; objectifs généraux qui peuvent renforcer ou compléter ceux de l'article L. 1214-2 du code des transports : il en va ainsi de la « *diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs* », de « *la réduction des émissions de gaz à effet de serre* » et de la « *maîtrise de l'énergie* » ;

- *au regard de l'insertion dans le système normatif*

Les normes que les dispositions d'un PDU doivent respecter sont énoncées par l'article L. 1214-7 du code des transports. Il s'agit du SCoT et des schémas de secteurs, des directives territoriales d'aménagement (DTA), du plan régional pour la qualité de l'air (PRQA), du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE). Le PDU doit être compatible avec ces normes³. Les dispositions du PLUi, notamment celles intéressant les transports et les déplacements, ne sont pas soumises à l'article L. 1214-7 du code des transports. Elles sont soumises aux normes énoncées par l'article L. 111-1-1 C. urb., à savoir le SCoT et les schémas de secteurs et, en l'absence de SCoT, les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral, le SDRIF, les schémas d'aménagement régionaux des régions d'outre-mer, le plan d'aménagement et de développement durable (PADDUC) de Corse, les chartes des parcs naturels régionaux (PNR) et des parcs nationaux, les SDAGE et les SAGE, les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) et les plans climat-énergie territoriaux (PCET).

Il y a bien des normes à respecter qui sont un facteur commun au PDU et au PLU, à savoir le SCoT et les schémas de secteur, les DTA du régime antérieur à la loi du 12 juillet 2010, PDU et PLU devant être compatibles avec ces normes.

En revanche, des différences affectent les normes d'environnement issues de la réforme du Grenelle. Par exemple, à la différence du PLU, le PDU doit être compatible avec le PRQA et le SRCAE.

Le PLU doit de son côté être également compatible avec un certain nombre de documents qui peuvent comporter des choix de déplacements mais qui ne sont pas opposables au PDU : PADDUC, schémas d'aménagement régionaux d'outre-mer, charte de PNR, SAGE et SDAGE. Il doit aussi « prendre en compte » les SRCAE et les PCET ;

³ On ajoute que l'article R. 222-31 du code de l'environnement énonce que lorsqu'un PDU est élaboré dans un périmètre de transports urbains inclus, partiellement ou totalement, à l'intérieur d'une agglomération ou d'une zone objet d'un plan de protection de l'atmosphère (PPA), le ou les préfets concernés s'assurent de la compatibilité du PDU avec les objectifs fixés pour chaque polluant par le PPA et par le SRCAE et, s'il existe, avec le PRQA.

⇒ *Notions de compatibilité / prise en compte*⁴

Compatibilité	Prise en compte
<p>Au sens des dictionnaires, la compatibilité est la qualité par laquelle deux ou plusieurs choses peuvent s'accorder et exister ensemble. En droit de l'urbanisme, appliquée à un ensemble de normes hiérarchisées, elle signifie que les normes inférieures ne doivent pas contenir des dispositions qui iraient à l'encontre de celles adoptées par les normes supérieures et seraient de nature à empêcher la réalisation d'objectifs essentiels de ces normes supérieures. La norme inférieure n'est donc pas liée à la norme supérieure par l'obligation d'être conforme. Il peut exister un écart entre les normes à condition de ne pas remettre en cause les options fondamentales de la norme supérieure (v. CE, 10 juin 1998, <i>SA Leroy Merlin</i>, n° 176920, CE 18 mai 1988, <i>Moreels</i>, n° 55881).</p>	<p>Plus souple que la compatibilité, la prise en compte admet que la norme subordonnée puisse exceptionnellement ne pas être compatible avec la norme supérieure. Dans le cas du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, la jurisprudence estime que l'acte soumis à l'obligation de prise en compte peut légalement s'écarter des orientations du schéma pour un motif tiré de l'intérêt de l'opération envisagée et dans la mesure où ce motif le justifie ; en cas de contestation contentieuse, le juge exerce un contrôle étroit de la dérogation ainsi faite au schéma. (v. CE, 28 juill. 2004, <i>Association de défense de l'environnement</i>, n° 256511⁵).</p>

- *au regard de la procédure*

Entre autres différences, les déplacements et les transports dans le PLUi relèvent d'une procédure qui n'est plus comme dans le PDU ajustée aux besoins particuliers d'un document spécialisé, mais à ceux d'un document général ouvert à un large partenariat et marqué par la complexité ;

- *au regard de la force juridique de la planification*

Le PDU est un document d'orientation qui n'est pas directement opposable aux tiers, il s'impose par un rapport de compatibilité au PLU qui, lui, est opposable aux tiers et il s'impose également par un rapport de compatibilité aux autorités chargées de la gestion de la voirie et de la police administrative générale (art. L. 1214-5 et L. 1214-6 CT)⁶ et aux autorités chargées de déterminer les redevances de stationnement (art. L.2333-87 du CGCT)

Les mesures relatives aux déplacements incluses dans le PLUi sont en revanche directement opposables aux tiers ; alors même qu'il a les mêmes attributions et finalités (les objectifs fixés par l'article L. 1214-2 du code des transports sont entièrement repris), le PLU s'exprime par des mesures qui sont susceptibles d'avoir

⁴ V. *Droit de l'urbanisme. Dictionnaire pratique*, Dir. Y. Jegouzo, Éd. Le Moniteur, 2011,

H. JACQUOT, *La notion de prise en compte d'un document de planification spatiale : enfin une définition jurisprudentielle*, DAUH, GRIDAUH, Éd. Le Moniteur, TP 2005, n° 9, p. 71.

⁵ L'arrêt se rapporte à un projet routier qui ne s'inscrivait pas dans les orientations d'un SDAGE :

le Conseil d'État rend compte des éléments du SDAGE en cause : « le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Artois-Picardie énonce, au titre de ses orientations, que les grandes infrastructures (TGV, autoroutes, RN, canaux) doivent éviter la traversée des champs captants car elles sont potentiellement porteuses de pollutions chroniques ou accidentelles, soit directement, soit par les zones d'activités économiques qu'elles génèrent » ;[...] le Conseil d'État admet la légalité du projet routier au regard de ces orientations du SDAGE : « si le tracé retenu pour la RN 2 traverse des champs captants, il ressort des pièces du dossier qu'en retenant une variante située à l'est du site pour minimiser l'impact du projet sur la ressource en eau et en prévoyant l'ensemble des mesures propres à éviter les pollutions chroniques ou accidentelles qui pourraient être favorisées par l'aménagement de la route, le décret a satisfait à l'exigence de prise en compte des dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux résultant de l'article L. 212-1 du code de l'environnement.

⁶ Les PDU ne contiennent pas de prescriptions s'imposant aux autorités administratives, sauf pour quelques cas et, notamment, en matière de police de stationnement et de gestion du domaine public routier (CE, 27 fév. 2006, *Assoc. Alcaly*, n° 257688, Rec. t.)

une précision et une autorité normative bien plus fortes que la plupart de celles du PDU (sur la force juridique, voir III, ci- après).

Le passage d'un document d'orientation à un plan doté de portée prescriptive n'est pas sans incidence sur la manière d'écrire les dispositions relatives aux déplacements et aux transports. Ainsi, pour les OAP des PLUi, la notion de « *mesures arrêtées pour permettre d'assurer la réalisation des objectifs* » ne limite pas le degré de détail des choix et laisse apparaître qu'il peut ne pas s'agir seulement d'orientations générales mais de véritables prescriptions. Le PLUi peut donc être un document plus contraignant que les PDU pour exprimer une politique de déplacements ;

- *au regard de la dimension de la planification*

L'ouverture des PLU à une politique de déplacements n'est certes pas nouvelle. Elle a été élargie par des interventions successives du législateur : la loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie a pour la première fois expressément imposé aux autorités publiques en général, ainsi qu'aux rédacteurs des documents d'urbanisme en particulier, de se saisir de la question des déplacements et des transports ; la loi SRU du 13 décembre 2000 a ajouté, parmi les différents objectifs des documents d'urbanisme, ceux de la « *maîtrise [...] de la circulation automobile* » et de la « *préservation de la qualité de l'air* » ; la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle environnement a ajouté, dans l'article L. 110 du code de l'urbanisme, la nécessité de « *réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie* » ; enfin, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 « Grenelle 2 » a, entre autres apports, étendu la liste des objectifs que doivent poursuivre les documents locaux d'urbanisme en y incluant la « *diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs* » mais aussi « *la réduction des émissions de gaz à effet de serre* ».

Mais l'inclusion, dans les PLUi d'EPCI ayant la qualité d'AOTU, des missions des PDU, permet de définir une politique d'ensemble de déplacements et de transports, participant du projet de territoire, à laquelle concourent les pièces du document articulées entre elles, les orientations d'aménagement et de programmation « tenant lieu de PDU », le règlement et le PADD.

2. Du PDU au PLUi : les règles de procédure

Pour les dispositions du PLUi en matière d'habitat comme pour celles en matière de déplacements, les règles de procédure applicables sont celles figurant au code de l'urbanisme. Il en résulte donc que les règles figurant au code de la construction et de l'habitation (CCH) pour le PLH et au code des transports pour le PDU sont inapplicables au PLUi, quand bien même elles paraîtraient être de nature à pallier une insuffisance du code de l'urbanisme. Bien évidemment, il appartient toujours au législateur de reprendre dans le code de l'urbanisme une règle de la procédure du PLH ou du PDU. C'est ainsi que, dans le cas de l'habitat, il est apparu souhaitable d'appliquer pour le PLUi une règle que le code de la construction et de l'habitation retient pour le PLH ; il s'agit de la consultation obligatoire du Comité régional de l'habitat (CRH) ; à cette fin, les dispositions législatives du code de l'urbanisme applicables au PLUi ont été modifiées (article 3 de l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012, codifié à l'article L. 123-6 C. urb). En revanche, pour l'instant, il n'a pas été fait d'importation de ce genre du code des transports vers le code de l'urbanisme.

La comparaison des procédures du PDU et du PLUi laisse apparaître une même inspiration générale, marquée notamment par la compétence d'un EPCI pour élaborer le document, un principe de partenariat conduisant à prévoir l'association d'autres personnes publiques à l'élaboration, des consultations sur le projet de plan, une intervention du public notamment par l'enquête publique⁷, et aussi à produire une évaluation environnementale⁸. Mais on relève également des différences qui, sur certains points, peuvent être sensibles.

Les développements qui suivent ont pour objet principal d'attirer l'attention sur les différences d'un code à l'autre, affectant souvent moins les principes généraux inspirant les règles de procédure que leur mise en œuvre.

2.1. L'association

Le partenariat qui préside très généralement à l'élaboration des documents de planification spatiale est fait de cercles concentriques de participants suivant le degré d'intervention dans la mise au point du projet de document : depuis la consultation d'une personne ou d'une institution à l'initiative de la collectivité gestionnaire du document, jusqu'à la consultation obligatoire et l'association. Cette dernière est la forme la plus étroite de participation, mais son aménagement varie selon qu'il s'agit du PDU ou du PLUi. Les textes sont plus souples pour le PLUi : la qualité d'associé ouvre à son bénéficiaire le droit d'intervenir dans la procédure mais cette intervention n'a pas un caractère automatique, comme dans le cas du PDU.

⁷ Art. 28-2 de la LOTI pour le PDU, art. L. 123-10 C. urb. pour le PLUi tenant lieu de PDU.

⁸ C. env. art. R. 122-17, tableau 38° pour le PDU et C. urb. art. R. 121-14 6° pour le PLUi tenant lieu de PDU.

2.1.1. Les personnes associées

En application de l'article L. 1214-14 du code des transports, sont associés à l'élaboration du PDU : les services de l'État, les Régions et les départements au titre de leur qualité d'Autorités organisatrices des transports ou de gestionnaires d'un réseau routier et, le cas échéant, le président de l'établissement public chargé du SCoT. C'est une obligation de les associer.

L'association prévue pour le PLU est sensiblement différente, avec des personnes publiques qui sont associées non pas automatiquement, mais sur leur demande ou à l'initiative du maire ou du président de l'EPCI compétent, voire du préfet⁹. La liste suivante des personnes associées, donnée par l'article L. 121-4 du code de l'urbanisme, applicable depuis le 1^{er} janvier 2013, donne la mesure de la différence avec le PDU : l'État, les Régions, les départements, les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux, les chambres de commerce et d'industrie territoriales, les chambres de métiers, les chambres d'agriculture, les sections régionales de la conchyliculture, les syndicats d'agglomération nouvelle, l'établissement public chargé du SCoT, lorsque le territoire objet du plan est situé dans le périmètre de ce schéma, les établissements publics chargés de SCoT limitrophes du territoire objet du plan lorsque ce territoire n'est pas couvert par un SCoT.

On relève notamment que les chambres consulaires figurent parmi les personnes publiques associées à l'élaboration du PLU, ce qui n'est pas le cas du PDU.

2.1.2. Les modalités de l'association

Dans le cas du PDU, les modalités de l'association ne sont pas définies par les textes. Il en résulte qu'elles relèvent de l'appréciation de l'établissement public chargé du PDU.

En revanche, dans le cas du PLU, il convient de distinguer entre, d'une part, les services de l'État pour lesquels le texte ne précise pas quelles sont les modalités de l'association (v. art. L. 123-7 C. urb.) et, d'autre part, les autres associés pour lesquels le texte organise davantage les modalités de l'association. Il est prévu que le président ou le directeur de l'organisme associé peut demander à être consulté pendant la procédure d'élaboration ou de révision (art. L. 123-8 C. urb.).

Tous les associés sont par ailleurs consultés sur le projet de plan (PLUi) arrêté par l'organe délibérant de l'EPCI compétent. Il est enfin prévu que les associés peuvent saisir la commission départementale de conciliation (disposition qui, dans la pratique, présente un caractère anecdotique, du fait de la saisine très rare de cette instance prévue à l'échelle départementale : v. art. L. 121-6 C. urb.).

⁹ Pour les services de l'État. Art. L. 123-7 : « À l'initiative du président de l'Établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu par le deuxième alinéa de [l'article L. 123-6](#), du maire, ou à la demande du préfet, les services de l'État sont associés à l'élaboration du projet de plan local d'urbanisme. »

2.2. Les consultations

Le statut du PDU fait une distinction entre les instances ou personnes obligatoirement consultées et celles qui peuvent demander à être consultées (article L. 1214-14 CT) :

- le projet de PDU arrêté **doit** être soumis pour avis aux conseils municipaux, généraux et régionaux, ainsi qu'aux autorités administratives compétentes de l'État. L'État joue d'ailleurs un rôle important par l'avis qu'il rend puisque, en vertu de l'article R. 222-31 du code de l'environnement, il se prononce sur la compatibilité du PDU avec le plan de protection de l'atmosphère (PPA), le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) et, s'il existe, avec le plan régional de la qualité de l'air (PRQA) ;
- **peuvent** demander à être consultés sur le projet de PDU : les représentants des professions et des usagers des transports, ainsi que les associations de personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite, les chambres de commerce et d'industrie et les associations agréées de protection de l'environnement. Si l'AOTU n'est pas obligée de consulter l'ensemble de ces représentants et associations de manière systématique, en revanche, il lui est fait obligation de recueillir les avis des personnes précitées qui demandent expressément à être consultées au cours de l'élaboration du PDU¹⁰.

Il convient aussi de préciser que l'évaluation environnementale (EIPPE) des PDU **doit** être soumise à l'**avis** de l'autorité environnementale de l'État (L. 122-7, R. 122-21 C. env.). Celui-ci sera joint au dossier d'enquête publique.

Dans le cas du PLUi, il existe également une distinction entre les instances ou personnes obligatoirement consultées et celles qui peuvent demander à être consultées, mais les situations possibles sont plus nombreuses :

- personnes **pouvant demander** à être consultées **pendant** l'élaboration du projet, notamment : les associations locales d'usagers agréées et les associations agréées de protection de l'environnement (art. L. 121-5 C. urb.) ;
- personnes **devant** être consultées **pendant** l'élaboration du projet : toute élaboration d'un PLU d'une commune située en dehors du périmètre d'un SCoT approuvé et ayant pour conséquence une réduction des surfaces des zones agricoles est soumise pour avis à la commission départementale de la consommation des espaces agricoles prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime (art. L. 123-6 C. urb.) ;
- personnes **pouvant demander** à être consultées sur le projet de plan **arrêté** : communes limitrophes, EPCI directement intéressés notamment ;
- personnes **obligatoirement** consultées sur le projet de plan **arrêté** : outre les personnes publiques associées et les communes membres de l'EPCI, doivent être consultées, entre autres, la personne ayant pris l'initiative de la création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC), lorsque le projet d'élaboration, de révision ou de modification a pour effet de modifier les règles d'urbanisme à l'intérieur de la ZAC, l'État membre de l'Union européenne lorsque le projet de PLU est susceptible

¹⁰ TA Nantes, 22 août 2002, *Fédération La Sauvegarde de l'Anjou*, n° 0005579.

d'avoir des incidences notables sur l'environnement de cet État. Il convient d'observer que, depuis la loi « Grenelle 2 », un avis défavorable de communes membres sur les OAP ou les dispositions du règlement qui les concernent directement oblige l'organe délibérant de l'EPCI à statuer à la majorité des deux tiers pour surmonter cet avis (art. L. 123-9 C. urb.) ;

- personnes pouvant faire l'objet d'une consultation **à la demande du président de l'EPCI chargé du PLUi** : tout organisme ou association compétent en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'environnement, d'architecture et d'habitat et de déplacements, y compris les collectivités territoriales des États limitrophes (article L. 123-8 C. urb. al. 4).

Dans la mesure où les documents d'urbanisme applicables aux territoires frontaliers doivent prendre en compte l'occupation des sols dans les territoires des États limitrophes, les groupements compétents **peuvent** consulter les collectivités territoriales de ces États ainsi que tout organisme étranger compétent en matière d'habitat, d'urbanisme, de déplacements, d'aménagement et d'environnement (art. L. 121-4-1 C. urb.).

Enfin, l'évaluation environnementale (EIPPE) des PLUi concernés doit être soumise à l'avis de l'autorité environnementale de l'État (L. 121-12, R. 121-15 C. urb.). Il sera joint au dossier d'enquête publique.

Deux observations, susceptibles d'être utiles dans le domaine des déplacements et des transports, peuvent être faites sur les consultations dans le cadre de la procédure du PLU.

La **première observation** tient à ce que, dans la procédure du PLUi, les représentants des professions et des usagers des transports ainsi que des associations de personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite ne disposent pas du droit d'être consultées, à leur demande, à la différence de la procédure du PDU.

La différence est toutefois atténuée du fait que :

- le président de l'EPCI dispose du pouvoir de solliciter les avis qu'il juge utiles, notamment ceux de tout organisme ou association compétent en matière de déplacements (article L. 123-8 al. 4 C. urb.) ; les associations des usagers des transports et les associations de personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite peuvent ainsi être consultées ; mais la consultation dépend de l'initiative du président de l'EPCI, elle n'est pas un droit pour l'association ;

- en application de l'article L. 121-5 C. urb., les associations des usagers des transports peuvent demander à être consultées si elles ont la qualité d'associations locales d'usagers agréées, ainsi que les associations agréées de protection de l'environnement.

En outre, la jurisprudence a admis que, pendant la phase de la mise au point du projet de PDU, la personne compétente prévoit la consultation d'autres personnes que celles mentionnées par la loi : un syndicat mixte a pu, ainsi, sur le fondement de

l'article L. 5211-49-1 CGCT¹¹, créer une commission consultative pour le service public de transports urbains, qui a pour objet de « permettre l'expression des usagers du service public des transports » et qui, à ce titre, formule un avis sur toute question qui a une incidence directe sur les usagers, notamment sur le projet de PDU¹². Le Conseil d'État s'est prononcé dans le même sens à propos de la procédure d'élaboration du PDU d'Île-de-France ; il a estimé que des experts, des représentants des conseils généraux et municipaux, avaient pu légalement participer à des groupes de travail préparatoires¹³. On **peut penser** que ces solutions admises dans le cadre de la procédure du PDU le sont également dans le cadre du PLUi.

La **deuxième observation** tient, au travers de la procédure du PLUi, à la conséquence de l'avis défavorable qu'émettrait une commune membre de l'EPCI sur les OAP ou les dispositions du règlement « *qui la concernent directement* ». Cet avis défavorable est certes surmontable, mais il oblige l'organe délibérant de l'EPCI à délibérer à nouveau et à arrêter le projet de PLUi à la majorité des deux tiers de ses membres (art. L. 123-9 C. urb.). La commune a ainsi une prise sur les choix applicables à l'espace intercommunal, notamment en matière de déplacements et de transports, dont elle est privée dans le cadre de la procédure du PDU. Dans la pratique, l'avis négatif pourrait, dans la majorité des cas, avoir la portée d'un véritable « veto ».

2.3. La concertation, débat, enquête publique

La procédure du PLUi apparaît en la matière plus complète que celle du PDU.

Dans le cas du PDU comme dans celui du PLUi, le projet arrêté comprenant les différents avis recueillis (art. L. 1214-15 CT pour le PDU, L. 123-10, R. 121-15 C. urb. pour le PLUi) est soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement. En revanche, la procédure applicable au PLUi prévoit également :

- la concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet de plan, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées (les associations de personnes handicapées ou à mobilité réduite pourront ainsi s'exprimer le temps de la concertation¹⁴). À l'issue de la concertation, l'EPCI en arrête le bilan, lequel est joint au dossier de l'enquête publique (v. art. L. 300-2 et L. 123-6 C. urb.) ;

¹¹ Article L. 5211-49-1 du CGCT : « L'organe délibérant d'un Établissement public de coopération intercommunale peut créer des comités consultatifs sur toutes affaires d'intérêt intercommunal relevant de sa compétence sur tout ou partie du territoire communautaire. Les comités peuvent être consultés par le président sur toute question ou projet intéressant les services publics et équipements de proximité en rapport avec l'objet pour lequel ils ont été institués et ils peuvent transmettre au président toute proposition concernant tout problème d'intérêt intercommunal en rapport avec le même objet. Ils comprennent toutes personnes désignées pour une année en raison de leur représentativité ou de leur compétence, par l'organe délibérant, sur proposition du président, et notamment des représentants des associations locales. Ils sont présidés par un membre de l'organe délibérant désigné par le président. »

¹² CE, 16 déc. 2008, *SMTC de l'agglomération grenobloise*, n° 294275, Annuaire DAUH du GRIDAUH, Éd. Le Moniteur, 2009, n° 244.

¹³ CE, 9 fév. 2004, *Association Automobile club de l'Île-de-France et Fédération française des Automobiles clubs et des usagers de la route*, n° 230309.

¹⁴ À la différence avec le droit à la consultation dont ces associations ne bénéficient pas, comme indiqué précédemment.

- un débat au sein de l'organe délibérant de l'EPCI et des conseils municipaux des communes membres sur les orientations générales du PADD, au plus tard deux mois avant l'examen du projet de PLU (art. L. 123-9 C. urb.).

2.4. Le contrôle de l'État

Le contrôle exercé par l'État sur les PDU comporte deux éléments :

- un pouvoir de substitution d'action puisque, en l'absence d'approbation du projet de PDU, « l'autorité administrative compétente de l'État peut engager ou poursuivre son élaboration » (art. L. 1214-17 CT) ;
- un contrôle de la délibération d'approbation tenant dans la faculté pour le préfet de la déférer au tribunal administratif.

Le contrôle exercé sur le PLUi et plus particulièrement sur les dispositions retenues en matière de déplacements ne comporte pas de pouvoir de substitution d'action. Toutefois, il convient de distinguer deux cas, suivant que le PLUi est compris ou non dans un territoire couvert par un SCoT :

- dans le premier cas, le préfet dispose seulement de la faculté de déférer la délibération d'approbation du plan au tribunal administratif ;
- dans le second cas, il peut subordonner l'entrée en vigueur du plan approuvé à des modifications (art. L. 123-12 C. urb.). Parmi les cas pour lesquels le préfet peut exiger des modifications du PLUi, deux au moins¹⁵ peuvent se rapporter à des problèmes de déplacements :
 - le 2° de l'article L. 123-12 C. urb. : lorsque les dispositions du plan compromettent gravement les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 ou sont contraires à un projet d'intérêt général ;
 - le 6° : lorsque les dispositions applicables aux entrées de ville sont incompatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité urbaine, architecturale et paysagère.

2.5. Les procédures d'évolution du PLUi

Pour le PDU, la procédure normale est, suivant le principe de parallélisme, la même que celle de l'élaboration. Il est toutefois prévu une procédure de modification simplifiée dans le cas où il n'est pas porté atteinte à l'économie générale du plan¹⁶.

Le PLUi se distingue de manière substantielle par une grande flexibilité, résultant pour une bonne part de la multiplication des procédures : la révision, la modification, la modification simplifiée, la déclaration d'utilité publique et la déclaration de projet comportant mise en compatibilité du plan. Il en résulte que les éléments du PLUi relatifs aux déplacements et aux transports peuvent être changés bien plus facilement que dans le cadre du PDU.

¹⁵ Le 8° de l'article L. 123-12 C. urb. concerne aussi les déplacements (« [...] font apparaître une ou des incompatibilités manifestes avec l'organisation des transports prévue par l'Autorité organisatrice des transports territorialement compétente. ») Mais il ne trouve pas à s'appliquer aux PLUi réalisés par un EPCI qui est également AOTU.

¹⁶ À l'occasion de la modification d'un périmètre de transports urbains (v. art. L. 1214-22 et L. 1214-23 du CT).

Il convient d'ajouter que la procédure de déclaration d'utilité publique comportant mise en compatibilité du PLU n'est soumise à aucune restriction concernant l'ampleur du changement ; il en va de même pour la procédure de déclaration de projet comportant mise en compatibilité du PLU, applicable à une action ou opération d'aménagement ou de construction (article L. 300-6 C. urb.)¹⁷.

2.6. Les évaluations

Dès l'instant que le régime du PDU n'est pas articulé avec celui du PLUi, par un renvoi exprès par le code de l'urbanisme au code des transports (ou à la loi LOTI), seules les dispositions figurant dans le code de l'urbanisme s'appliquent.

Des différences existent là encore entre la procédure du PDU et celle du PLUi, mais certaines difficultés peuvent être surmontées par une pratique appropriée du droit de l'urbanisme.

2.6.1. Le PDU

Tout d'abord, le PDU est soumis à l'**évaluation environnementale** (ou évaluation des incidences des plans et programmes sur l'environnement : EIPPE) en vertu du code de l'environnement lors de son élaboration ou de sa révision¹⁸.

Ensuite, le statut du PDU, tel qu'il figure dans le code des transports, prévoit deux éléments d'évaluation, l'un à caractère général, l'autre à caractère particulier :

- l'évaluation **générale** est prévue par l'article L. 1214-8 CT. Elle s'applique tous les cinq ans et débouche, le cas échéant, sur la révision du PDU. Cette évaluation du PDU consiste dans une obligation de fond, imposant de réaliser les études nécessaires, le cas échéant sous le contrôle du juge ;
- l'évaluation **spéciale** concerne les émissions de dioxyde de carbone. Elle est exigée par l'article L. 1214-8-1 CT, selon lequel « à l'occasion de l'élaboration ou de la révision d'un plan de déplacements urbains, il est procédé à l'évaluation des émissions évitées de dioxyde de carbone attendues de la mise en œuvre du plan. Au cours de la cinquième année suivant l'approbation du plan, il est procédé au calcul des émissions de dioxyde de carbone générées par les déplacements dans le territoire couvert par le plan. À compter de 2015, les évaluations et calcul précités portent sur l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre ».

2.6.2. Le PLU

Le statut du PLU peut paraître en retrait de celui du PDU s'agissant des évaluations. Cela résulte clairement des textes, moins exigeants, même s'il convient de tempérer, car il semble que certaines évaluations sont induites par l'application ou la mise en œuvre des choix du plan.

¹⁷ La procédure de déclaration de projet n'est pas applicable si le projet est adopté par l'État, un de ses établissements publics, un département ou une Région et a pour effet de porter atteinte à l'économie générale du PADD du SCoT et, en l'absence de SCoT, du PLU.

¹⁸ V. art. L. 122-6 et s. R. 122-17 I 38° et s. du code de l'environnement. Voir *Évaluation environnementale des plans de déplacements urbains*, ouvrage Certu, téléchargement gratuit site www.certu.fr

Du reste, la pratique de l'évaluation des PLUi étant récente, il est possible de penser qu'elle va gagner en intensité. Les évaluations environnementales ont à ce titre un rôle important à jouer.

LES ÉVALUATIONS EXIGÉES

1° Un débat sur les résultats de l'application du PLUi

L'article L. 123-12-1 C. urb. prévoit : « *trois ans au plus après la délibération portant approbation du plan local d'urbanisme ou la dernière délibération portant révision de ce plan, un **débat** est organisé au sein de l'organe délibérant de l'Établissement public de coopération intercommunale [...] sur **les résultats** de l'application de ce plan au regard de la satisfaction des besoins en logements et, le cas échéant, de l'échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants. L'organe délibérant de l'Établissement public de coopération intercommunale [...] délibère sur l'opportunité d'une application des dispositions prévues au sixième alinéa de l'article [L. 123-11](#), d'une mise en révision de ce plan dans les conditions prévues à [l'article L. 123-13](#). Ce débat est organisé tous les trois ans dès lors que le plan n'a pas été mis en révision* ».

Il convient de relever :

- que, dans le cas du PLU, il est seulement exigé d'organiser un **débat** sur les résultats de l'application du plan et non pas une véritable évaluation. L'organe délibérant de l'EPCI délibère à la suite du débat sur l'opportunité de prescrire ou non la révision du plan. Ce débat est organisé tous les trois ans dès lors que le plan n'a pas été mis en révision ;
- que, compte tenu des objets du débat, à savoir les seuls besoins en logements et l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser (liste d'objets fermée), le sujet des déplacements ne peut être abordé que de manière **incidente**. Il n'est, par exemple, pas exigé de débattre des résultats en matière de déplacements urbains sauf à considérer que débattre des « *résultats en matière d'échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation et de la réalisation des équipements correspondants* » permette de faire un lien partiel avec la question des transports (et notamment avec la desserte des zones en transports collectifs).

2° Le PLUi est soumis, comme le PDU, à *évaluation environnementale*¹⁹. Il résulte du régime prévu pour l'évaluation environnementale :

- que le rapport de présentation du PLUi décrit et évalue les incidences notables du document sur l'environnement. Il expose les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, parmi les aménagements envisagés, le projet a été retenu (sur le cadrage de l'EIPPE du PLUi, se reporter à l'art. L. 121-11 C. urb.). Il comporte aussi une analyse de l'état initial de l'environnement et des perspectives de son évolution ainsi qu'une analyse des incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du plan sur l'environnement (art. R. 123-2-1, 2° et 3°). La question des déplacements et de la mesure des émissions de gaz à effet de serre pourra relever de ces analyses ;

¹⁹ Art. L. 121-10 II et R. 121-14 6° C. urb.

- qu'une évaluation environnementale doit être opérée à l'élaboration et aussi à l'occasion des changements significatifs du plan, portant notamment atteinte à son économie générale (voir not. article R. 121-14 et R. 121-16 C. urb.) ;
- que l'EPCI procède au plus tard à l'expiration d'un délai de six ans à compter de la délibération portant approbation ou de la dernière délibération portant révision de ce plan, à une « *analyse des résultats de son application, notamment du point de vue de l'environnement et de la maîtrise de la consommation des espaces* » (art. L. 123-12-2 C. urb.). Là-encore, la question des déplacements et des transports est abordée de manière incidente.

LES ÉVALUATIONS INDUITES

Le PLU est néanmoins amené à prendre parti sur des points sur lesquels la collectivité gestionnaire devra normalement s'informer préalablement par des évaluations.

Il est tout d'abord souhaitable d'alimenter le débat portant sur les « résultats » de l'application du plan prévu par l'article L. 123-12-1 C. urb. par une véritable évaluation menée en amont ; mais sa nature et son degré d'exigence dépendent de la seule appréciation de l'EPCI.

Par ailleurs, « *la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air* » figurent au nombre des objectifs que doit poursuivre le plan, selon l'article L. 121-1 C. urb. Il en résulte que le PLUi a vocation, non seulement à faire apparaître une réflexion en ce sens dans le rapport de présentation, mais aussi à la traduire en objectifs dans le PADD et en normes juridiques dans le règlement et les OAP. L'application des choix retenus devrait faire l'objet d'une évaluation à l'occasion de la révision du plan.

Enfin, le PLUi doit prendre en compte les plans climat-énergie territoriaux (PCET²⁰), dont l'objet est de définir des objectifs stratégiques et opérationnels afin d'atténuer et de lutter efficacement contre le réchauffement climatique, et d'établir un programme d'actions, notamment pour réduire l'impact des activités en termes d'émissions de gaz à effet de serre. Ainsi, le PLUi devrait être amené à se justifier sur la prise en compte du PCET et, à l'occasion des révisions, à évaluer les choix liés à cette prise en compte.

La nécessité d'harmoniser les formulations et le contenu des évaluations

Les différentes formulations utilisées par le code de l'urbanisme ou le code des transports en termes d'évaluation, de débat ou d'analyse des résultats, ne sont pas synonymes même si elles peuvent se recouper.

L'« *évaluation environnementale* » du PLUi (EIPPE : L. 121-10, R. 121-14 C. urb.) ainsi que « *l'analyse des résultats de l'application* » du PLUi déjà soumis à évaluation environnementale « *notamment du point de vue de l'environnement et de la maîtrise de la consommation des espaces* » (art. L. 123-12-2 C. urb.) ne sauraient

²⁰ Plans adoptés par les départements, les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération ainsi que les communes et les communautés de communes de plus de 50 000 habitants avant le 31 décembre 2012.

se confondre avec le débat portant sur les résultats de l'application des PLUi, (art. L. 123-12-1 C urb.).

Ces « évaluations » exigées du code de l'urbanisme ne se confondent pas non plus avec l'évaluation générale des PDU mentionnée à l'article L. 1214-8 du code des transports.

Leur objet n'est pas le même. Par exemple, si l'EIPPE d'un PLUi évalue l'impact des mesures décidées en matière de transports urbains, elle n'est pas focalisée sur cette seule question, mais sur l'impact environnemental général du PLUi. Par ailleurs, si l'adverbe « notamment » ouvre le champ de son contenu, « *l'analyse des résultats de l'application* » du PLUi déjà soumis à évaluation environnementale prévue par l'article L. 123-12-2 C. urb est, elle aussi, principalement d'ordre environnemental.

De son côté, l'évaluation propre aux PDU prévoit un audit général de PDU axé sur sa thématique propre ; elle ne porte pas exclusivement sur l'impact environnemental.

Ces évaluations voisines s'inscrivent plutôt dans un rapport de complémentarité. En l'état du droit, seule une disposition législative peut venir clarifier, voire uniformiser le contenu des « évaluations ».

3. Du PDU au PLUi : le contenu et la ventilation des dispositions relatives aux déplacements et aux transports

Dans le cas où il est élaboré par un EPCI ayant la qualité d'AOTU, le PLUi prend une autre dimension ; il ne s'agit plus simplement de contribuer à la mise en œuvre d'une politique de déplacements ; le PLUi exprime cette politique au travers du PADD et dispose, pour la mettre en œuvre, des attributions reconnues à tous les PLU, exercées au travers du règlement, mais également des objectifs qui sont reconnus au PDU par l'article L. 1214-2 du code des transports (auquel renvoie l'article R. 123-3-1 C. urb.) ; ces objectifs font l'objet des orientations d'aménagement et de programmation (OAP). Le processus d'intégration des PDU par les PLU conduit à reconsidérer la manière dont les PLU doivent traiter la question des déplacements et des transports. Plus que l'assemblage des seuls éléments issus du PDU, c'est le PLUi dans son ensemble qu'il faut repenser, afin d'assurer globalement la poursuite des objectifs en matière de déplacements et de transports.

La ventilation est le terme non juridique désignant la répartition de ces éléments dans le PLUi. Elle est cependant à géométrie variable, car l'envergure du PLUi reflétera la manière dont on souhaite fusionner ces documents de nature différente. Chaque territoire utilisera le PLUi pour remplir au mieux les fonctions du PDU. Un exemple : le contenu différera notamment du fait que les EPCI en charge d'un PLUi tenant lieu de PDU ne sont pas tous propriétaires des voies publiques ou des parcs de stationnement. La ventilation prend ainsi un caractère stratégique. L'intégration des dispositions et fonctions du PDU dans le PLUi s'organise selon le projet politique et les caractéristiques institutionnelles propres à chaque agglomération. Chaque PLUi décline ce qui revient à l'une ou l'autre des pièces du PLUi, selon des approches restrictives ou extensives de la ventilation.

Concrètement, le contenu du volet « déplacements » d'un PLUi dépend d'une liste d'attributions qui soit sont directement empruntées au « droit » du PDU tel qu'il résulte du code des transports ou de la LOTI, soit résultent du code de l'urbanisme lui-même.

La place des déplacements et des transports dans le PLUi est examinée ci-après au travers des pièces qui le composent, les OAP qui occupent à cet égard une position essentielle (1.), les autres pièces, règlement, PADD et rapport de présentation (2.).

3.1. Les orientations d'aménagement et de programmation

L'intégration des missions des PDU s'opère, pour l'essentiel, dans le cadre des orientations d'aménagement et de programmation.

3.1.1. Objet

L'article L. 123-1-4 3° C. urb énonce en termes généraux l'objet des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) se rapportant aux transports et aux

déplacements : « *en ce qui concerne les transports et les déplacements, elles définissent l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement. Elles tiennent lieu du plan de déplacements urbains [...]* ». Mais il est prolongé par l'article R. 123-3-1 C. urb. qui est plus précis : les OAP « **définissent** [...] l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement. Elles **déterminent** les mesures arrêtées pour permettre d'assurer la réalisation des objectifs mentionnés à l'article L. 1214-2 du code des transports ».

Ainsi, les attributions du PLUi sont définies par référence à l'article L. 1214-2 du code des transports, lequel comporte onze items identifiant les onze **objectifs** pour lesquels le PLUi intervient, au moyen de ses OAP, pour assurer :

1° L'équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilités d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part ;

2° Le renforcement de la cohésion sociale et urbaine, notamment l'amélioration de l'accès aux réseaux de transports publics des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite ;

3° L'amélioration de la sécurité de tous les déplacements, en opérant, pour chacune des catégories d'usagers, un partage de la voirie équilibré entre les différents modes de transport et en effectuant le suivi des accidents impliquant au moins un piéton ou un cycliste ;

4° La diminution du trafic automobile ;

5° Le développement des transports collectifs et des moyens de déplacement les moins consommateurs d'énergie et les moins polluants, notamment l'usage de la bicyclette et la marche à pied ;

6° L'amélioration de l'usage du réseau principal de voirie dans l'agglomération, y compris les infrastructures routières nationales et départementales, par une répartition de son affectation entre les différents modes de transport et des mesures d'information sur la circulation ;

7° L'organisation du stationnement sur la voirie et dans les parcs publics de stationnement, notamment en définissant les zones où la durée maximale de stationnement est réglementée, les zones de stationnement payant, les emplacements réservés aux personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite, la politique de tarification des stationnements sur la voirie et dans les parcs publics corrélée à la politique de l'usage de la voirie, la localisation des parcs de rabattement à proximité des gares ou aux entrées de villes, les modalités particulières de stationnement et d'arrêt des véhicules de transport public, des taxis et des véhicules de livraison de marchandises, les mesures

spécifiques susceptibles d'être prises pour certaines catégories d'usagers, notamment tendant à favoriser le stationnement des résidents et des véhicules bénéficiant du label « autopartage » tel que défini par voie réglementaire ;

8° L'organisation des conditions d'approvisionnement de l'agglomération nécessaires aux activités commerciales et artisanales, en mettant en cohérence les horaires de livraison et les poids et dimensions des véhicules de livraison au sein du périmètre des transports urbains, en prenant en compte les besoins en surfaces nécessaires aux livraisons pour limiter la congestion des voies et aires de stationnement, en améliorant l'utilisation des infrastructures logistiques existantes, notamment celles situées sur les voies de pénétration autres que routières et en précisant la localisation des infrastructures à venir, dans une perspective multimodale ;

9° L'amélioration du transport des personnels des entreprises et des collectivités publiques en incitant ces dernières à prévoir un plan de mobilité et à encourager l'utilisation par leur personnel des transports en commun et le recours au covoiturage;

10° L'organisation d'une tarification et d'une billettique intégrées pour l'ensemble des déplacements, incluant sur option le stationnement en périphérie et favorisant l'utilisation des transports collectifs par les familles et les groupes ;

11° La réalisation, la configuration et la localisation d'infrastructures de charge destinées à favoriser l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables.

3.1.2. Le degré de prescriptivité des orientations d'aménagement et de programmation

Les termes retenus par le législateur pour chacun des deux plans sont révélateurs d'un net infléchissement :

- dans le cas du PDU, il est prescrit qu'il détermine les **principes** régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement dans le périmètre de transports urbains (art. L. 1214-1 CT) ; il est également posé que le PDU « *vise à assurer* » une liste de onze objectifs (art. L. 1214-2 CT) ;
- dans le cas du PLUi, les OAP « **définissent** [...] *l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement. Elles déterminent les mesures arrêtées pour permettre d'assurer la réalisation des objectifs mentionnés à l'article L. 1214-2 du code des transports* » (art. R. 123-3-1 C. urb.).

Au regard des éléments ci-dessus, on peut se demander si les mesures en matière de déplacements du PLUi sont de même consistance que celles du PDU.

Cela n'est pas certain. D'un côté, elles ont pour facteur commun les objectifs poursuivis, qui sont énoncés par l'article L. 1214-2 CT auquel renvoie l'article R. 123-3-1 C. urb. D'un autre côté, on relève deux différences :

- d'une part, alors que le PDU a pour mission de « *déterminer les principes régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement dans le périmètre de transports urbains* » (L. 1214-1 CT), les OAP du PLU « *définissent [...] l'organisation* »... ;
- d'autre part, le PDU vise à assurer les onze objectifs alors que les OAP du PLUi « *déterminent les mesures arrêtées pour permettre d'assurer la réalisation des objectifs* » (art. R. 123-3-1 C. urb).

Du PDU au PLUi, il y a clairement un infléchissement dans le sens du passage d'une planification d'orientation à une planification à la normativité renforcée et pour une part réglementaire :

- le PDU paraît principalement destiné à l'énoncé de normes d'orientations : les « principes » définissant l'organisation des transports, de la circulation et du stationnement » n'ont pas vocation à entrer dans les détails de mise en œuvre, sauf lorsqu'un article du code des transports donne une claire habilitation dans ce sens ; ce qui est le cas de l'article L. 1214-4 suivant lequel le PDU peut intervenir en matière de normes de stationnement des PLU ;
- en revanche, dans les PLUi, les « *mesures arrêtées pour permettre d'assurer la réalisation des objectifs* » ne limitent pas le degré de détail des choix et laissent apparaître qu'il peut ne pas s'agir seulement d'orientations générales mais de véritables prescriptions. Le PLUi peut donc être un document plus contraignant que les PDU pour exprimer une politique de déplacements. Son « potentiel » juridique pour la mise en œuvre des politiques de transport semble plus élevé que celui du PDU, bien que la perte de la souplesse attachée au PDU puisse se traduire par des blocages en pratique, du fait d'une pluralité d'acteurs compétents pour mettre en œuvre les mesures relatives aux déplacements. Son écriture dépendra donc de l'ambition portée par les auteurs du document. L'envergure du PLUi tenant lieu de PDU dépendra de la manière dont on souhaite fusionner ces documents de nature différente.

3.1.3. L'obligation ou non de traiter de tous les items de l'article L. 1214-2 du code des transports

Les termes de l'article L. 1214-2 du code des transports, auquel renvoie l'article R.123-3-1 du code de l'urbanisme, peuvent laisser penser que les orientations d'aménagement et de programmation doivent comporter des dispositions pour chacun des onze items. Il convient toutefois de relever que ces textes n'ont pas formulé une obligation expresse. Dès lors, il serait plus réaliste d'admettre²¹ que les orientations d'aménagement et de programmation puissent ne pas traiter des items qui ne soulèvent pas d'enjeu pour la satisfaction des besoins en transports et en

²¹ Et de modifier la loi en conséquence.

déplacements dans le périmètre de l'EPCI ; c'est ainsi que les items conçus pour les besoins d'agglomérations importantes peuvent ne pas être traités dans un PLUi rural, notamment le 9° de l'article L. 1214-2 « *L'amélioration du transport des personnels des entreprises et des collectivités publiques en incitant ces dernières à prévoir un plan de mobilité et à encourager l'utilisation par leur personnel des transports en commun et le recours au covoiturage* » et le 11° « *La réalisation, la configuration et la localisation d'infrastructures de charge destinées à favoriser l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables* ».

3.1.4. La question de la déclinaison territoriale des OAP

L'article L. 123-1-1-1 C. urb. prévoit que « *Lorsqu'il est élaboré par un Établissement public de coopération intercommunale compétent, le plan local d'urbanisme peut comporter des plans de secteur qui couvrent chacun l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres de l'Établissement public de coopération intercommunale et qui précisent les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que le règlement spécifiques à ce secteur* ». Dans ce cas, il peut donc être distingué entre des OAP couvrant l'ensemble du territoire de l'EPCI et des OAP applicables à chaque secteur (dans le cas de plans de secteurs).

Les OAP peuvent-elles comporter, pour tout ou partie de leurs dispositions, un découpage différent de celui des plans de secteurs, chaque secteur pouvant être ajusté aux besoins de la politique des transports et de sa géographie et, à ce titre, ne pas comprendre la totalité des communes intéressées ou être à cheval sur deux ou plusieurs communes ? Il semble qu'une réponse affirmative peut être apportée. Les objectifs poursuivis ne sont pas les mêmes :

- les plans de secteurs répondent à la volonté du législateur de ménager des identités communales et de permettre aux communes intéressées de se doter d'un appareil de normes relatives à l'occupation du sol qui leur soit propre ;
- le découpage de secteurs *ad hoc* par les OAP répond aux besoins de mettre en œuvre par des dispositions différenciées géographiquement des choix conçus à l'échelle de tout le territoire du PLUi.

3.2. Les déplacements et transports et autres pièces du PLU

3.2.1. Le PADD

L'article L. 123-1-3 du C. urb. définit en termes généraux les attributions du PADD et indique qu'il « *arrête les orientations générales concernant [...] les transports et les déplacements [...]* ».

L'article R. 123-3 C. urb., tel qu'il résulte de la rédaction du décret n° 2012-290 du 29 février 2012 précise, pour le cas où il s'agit d'un PLU élaboré par un EPCI qui est AOTU qu'il « *détermine, en outre, les principes mentionnés à l'article L. 1214-1 du code des transports* » [...], à savoir les principes régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement dans le périmètre

de transports urbains. Autrement dit, le PADD exprime la politique des déplacements et des transports pour le territoire couvert par l'EPCI.

S'agissant de la relation entre PADD et OAP, il convient d'observer que :

- la qualification de « *générale* » appliquée aux orientations que le PADD doit définir indique bien qu'il fixe **un cap pour chacun des domaines qu'il doit traiter** et notamment la politique des transports et des déplacements.
- Si l'exposé de ce cap doit être suffisamment clair pour que la politique retenue soit bien comprise, le PADD n'a pas à entrer dans le détail des mesures envisagées. Il importe en revanche que les choix de l'OAP s'inscrivent bien dans un objectif du PADD.

3.2.2. Le règlement

CONTENU DU RÈGLEMENT

Dans tous les cas, qu'il soit communal ou intercommunal, le PLU dispose d'attributions qui lui permettent de contribuer à la mise en œuvre d'une politique de déplacements :

- il s'agit d'abord d'attributions générales qui peuvent être mobilisées pour les besoins de la politique de déplacements et de transports : notamment l'habilitation à « *fixer les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts* » (art. L. 123-1-5 8° C. urb.) ou celle à « *indiquer la localisation prévue et les caractéristiques des voies et ouvrages publics, ainsi que les installations d'intérêt général et les espaces verts à créer ou à modifier, en délimitant les terrains qui peuvent être concernés par ces équipements* » (art. L. 123-2c C.urb.) ;
- il s'agit ensuite des attributions dédiées aux besoins de la politique de déplacements et de transports :
 - « *préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, à modifier ou à créer, y compris les rues ou sentiers piétonniers et les itinéraires cyclables, les voies et espaces réservés au transport public [...]* » (art. L 123-1-5 6° C. urb.) ;
 - « *Définir des obligations de réaliser des aires de stationnement* » (art. R. 123-9 C. urb.) ;
 - « *Lorsque les conditions de desserte par les transports publics réguliers le permettent, le règlement peut fixer un nombre maximal d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments destinés à un usage autre que d'habitation* » (art. L. 123-1-12 al. 1 C. urb).

RÈGLEMENT ET OAP

Deux problèmes se posent :

- le problème du rapport entre le contenu des OAP et celui du règlement.

On pourrait penser que les dispositions du règlement du PLU en matière de déplacements et de transports doivent s'inscrire dans le sillage des OAP qui ont la mission générale de « *définir l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement* » (3° de l'article L. 123-1-4 C. urb). Mais il se trouve que le code de l'urbanisme est silencieux au sujet des rapports entre les OAP et le règlement : doit-on en déduire que ces pièces peuvent être conçues indépendamment l'une de l'autre ? L'absence de lien formulé par les textes conduit à une réponse positive mais qui doit néanmoins être très sérieusement nuancée :

- il résulte des textes un lien indirect ; OAP et règlement doivent s'inscrire dans la ligne définie par le PADD qui détermine notamment la conception générale de l'organisation des déplacements et des transports ; dès lors, la soumission commune au PADD fait que le risque de discordance entre les choix des OAP et ceux du règlement est limité,
- la jurisprudence a naguère fixé, entre les pièces du POS, une exigence de cohérence qui la conduisait à censurer pour erreur manifeste d'appréciation les contradictions entre les orientations envisagées par le rapport de présentation et les choix du règlement (CE, 13 oct. 1989, Ducos-Fonfrède ; Rec. CE, tables p. 989 ; Dr. adm. 1989, comm. n° 583, CE, 31 juill. 1991, Assoc. foncière Marclopt, req. n° 91355.)

Il n'est pas impossible que, le moment venu, la jurisprudence transpose cette solution aux pièces du PLU et estime qu'une incohérence entre les OAP et le règlement entache la légalité du plan ;

- le problème des fonctions respectives des OAP et du règlement.

Les fonctions respectives des OAP et du règlement peuvent laisser apparaître des recoupements. On peut à cet égard citer l'exemple des parcs de stationnement : d'un côté, les OAP ont pour mission « *la localisation des parcs de rabattement à proximité des gares ou aux entrées de villes* » (7° de l'article L. 1214-2 CT), d'un autre côté, il appartient au règlement de fixer des emplacements réservés notamment pour des parcs publics de stationnement (art. L. 123-1-5 8°). La localisation d'un parc de rabattement par les OAP suffit-elle à rendre les terrains intéressés inconstructibles ? On peut en douter et estimer que cette inconstructibilité ne peut résulter que de l'inscription dans le règlement d'un emplacement réservé ayant pour effet de rendre le terrain inconstructible et de faire bénéficier le propriétaire d'un droit de délaissement.

Cette solution se déduit, par analogie, d'un arrêt du Conseil d'État du 26 mai 2010²², appliqué aux orientations d'aménagement dans le régime antérieur à la loi Grenelle 2.

²²CE 26 mai 2010, Manuel Dos Santos, n°320780 mentionné dans les tables du recueil Lebon et reproduit en fin de rapport.

Les orientations d'aménagement d'un PLU avaient localisé, à l'intérieur d'une zone à urbaniser une « zone verte inconstructible » ; le juge estima que la délimitation de la « zone verte » par une orientation d'aménagement « ne suffit pas par elle-même à conférer à cette zone un caractère inconstructible » ; cette inconstructibilité ne peut résulter que de prescriptions du règlement, à savoir la délimitation d'une zone naturelle à protéger, la fixation d'un emplacement réservé aux espaces verts ou le classement du terrain intéressé en espace boisé.

3.2.3. Le rapport de présentation et les informations fournies par le plan

LE CONTENU DU RAPPORT DE PRÉSENTATION

Il appartient au rapport de présentation de fournir les informations utiles à la compréhension des choix du PLU.

Pour ce qui concerne les déplacements et les transports, il est prévu, pour tous les PLU, que le rapport de présentation :

- présente le **diagnostic** du territoire au sein duquel les besoins répertoriés en matière de transports ou d'équipements doivent (notamment) être traités (art. L. 123-1-2 al. 2, R. 123-2-1 1° c. urb.) ;
- *explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable et, le cas échéant, les orientations d'aménagement et de programmation* (article R. 123-2 C. urb.).

Dans le cas du PLUi établi par un EPCI qui est Autorité organisatrice de transports urbains, le rapport de présentation doit également « *expose(r) les dispositions retenues en matière de transports et de déplacements dans le projet d'aménagement et de développement durables et dans les orientations d'aménagement et de programmation* » (2° de l'article R. 123-2-2 C. urb.).

Le rapport de présentation du PLU tenant lieu de PDU contient une **évaluation environnementale qui se rapporte notamment aux transports et déplacements**. Le rapport de présentation décrit et évalue les incidences notables du document sur l'environnement ; il expose les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, parmi les aménagements envisagés, le projet a été retenu (sur le cadrage de l'EIPPE se reporter à l'art. L. 121-11 C. urb.) ; il comporte aussi une analyse de l'état initial de l'environnement et des perspectives de son évolution, ainsi qu'une analyse des incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du plan sur l'environnement (art. R. 123-2-1 2° et 3°). La question des déplacements et des mesures des émissions de gaz à effet de serre peut relever de ces analyses.

Pour procéder aux évaluations nécessaires au fil du temps (notamment en matière d'émission de gaz à effet de serre mais pas seulement), le rapport doit également définir les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan prévue par l'article [L. 123-12-2](#) (pour tout PLUi soumis à évaluation environnementale, l'EPCI procède, au plus tard à l'expiration d'un délai de six ans à compter de la délibération portant approbation ou de la dernière délibération portant révision de ce plan, à une analyse des résultats de son application, notamment du point de vue de l'environnement et de la maîtrise de la consommation des

espaces). Ces indicateurs doivent permettre notamment de suivre les effets du plan sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées (art. R. 123-2-1 6° c. urb.).

Enfin, il est possible de faire figurer les éléments d'information dans le rapport de présentation chaque fois que cela est possible (c'est-à-dire qu'une des rubriques du rapport de présentation s'y prête). On **peut se demander** si une solution ne consisterait pas à grouper les informations relatives aux transports²³ n'ayant pas de lien direct avec l'utilisation ou l'occupation des sols ou de caractère normatif, mais utiles à la mise en œuvre d'une politique globale de déplacements, dans des cahiers spéciaux du rapport de présentation. La solution ne s'inscrit pas dans la lettre du code, mais il convient d'observer que le Conseil d'État ne fait pas preuve de formalisme et qu'il ne serait pas insensible à un effort d'amélioration de l'accessibilité de l'information pour le public²⁴.

LES INFORMATIONS DONNÉES PAR LES OAP

L'article R. 123-3-1 C. urb. prévoit que les « *orientations d'aménagement et de programmation peuvent [...] comprendre tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre des politiques du logement et du transport et des déplacements* ».

Toutefois, il convient :

- d'une part, de relever la restriction figurant dans le texte, subordonnant l'inclusion de l'information à ce qu'elle soit **nécessaire** à la mise en œuvre de la politique du transport et des déplacements ;
- d'autre part, de veiller à ne pas juxtaposer les éléments normatifs de l'OAP et les éléments informatifs, au risque de créer une confusion qui pourrait être préjudiciable pour les pétitionnaires et pour les services instructeurs d'autorisations d'urbanisme.

C'est pourquoi, s'il n'est pas interdit de les faire figurer dans les OAP, il semble plus judicieux de faire figurer les éléments d'information nécessaires à la mise en œuvre de la politique du transport et des déplacements dans le rapport de présentation chaque fois que cela est possible.

LES INFORMATIONS DU PDU NON REPRISES DANS LE PLUI

Les Éléments financiers

L'article 28 de la LOTI²⁵ dernière phrase du 1^{er} alinéa, prévoit que le PDU « est accompagné d'une étude des modalités de son financement et de la couverture des coûts d'exploitation des mesures qu'il contient ». Cette information n'est pas exigée du PLUi.

²³ Idem des informations sur le logement pour les PDU tenant lieu de PLH.

²⁴ CE, sect., 22 nov. 1985, *Min. urb. c/ Daniau, Rec. Lebon*, : *AJDA* 1985, p. 752, chron. Hubac et Azibert ; *JCP G* 1986, II, 20633, concl. Lasserre ; *D.* 1987, somm. p. 252, obs. H. Charles.

²⁵ Ces dispositions sont en cours de codification dans la partie réglementaire du code des transports. Une fois le décret publié, l'article 28 de la LOTI sera totalement abrogé.

À ce jour, il n'y a pas d'obligation de faire figurer ces éléments financiers dans les PLUi ni de justifier que les aménagements programmés en matière de transports et de déplacements par les OAP font l'objet d'un financement suffisant.

Ainsi, ces éléments, tout comme les conventions financières, constituent des documents spécifiques et indépendants du PLUi.

Toutefois, il est possible de faire figurer ces éléments financiers dans les OAP à titre d'information, pour autant qu'ils apparaissent « *nécessaires à la mise en œuvre de la politique du transport et des déplacements* ». Mais il **semblerait** plus judicieux de les mentionner dans le rapport de présentation chaque fois que cela est possible. C'est une manière de formuler un engagement politique à défaut d'avoir une portée juridique contraignante.

De manière générale, faire figurer *in extenso* ces éléments ne présente guère d'intérêt pour le droit de l'urbanisme et ne ferait qu'alourdir le contenu des OAP ou du rapport de présentation. C'est donc à éviter, même si l'on sait que dans les PDU actuels la programmation financière pour un projet est un élément important d'affichage et d'engagement des partenaires²⁶.

L'accessibilité

Le PDU doit comprendre des éléments intéressant l'accessibilité des personnes handicapées ou à mobilité réduite, en application :

- de l'article 28 de la LOTI : le PDU comporte une annexe particulière traitant de l'accessibilité ; cette annexe indique les mesures d'aménagement et d'exploitation à mettre en œuvre afin d'améliorer l'accessibilité des réseaux de **transports** publics aux personnes handicapées ou à mobilité réduite, ainsi que le calendrier de réalisation correspondant ;
- de l'article 45 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées : un plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics (PAVE) est établi dans chaque commune à l'initiative du maire ou, le cas échéant, du président de l'Établissement public de coopération intercommunale. Ce plan fixe notamment les dispositions susceptibles de rendre accessible aux personnes handicapées ou à mobilité réduite l'ensemble des circulations piétonnes et des aires de stationnement d'automobiles situées sur le territoire de la commune ou de l'Établissement public de coopération intercommunale. Ce plan de mise en accessibilité, lorsqu'il existe, fait partie intégrante du plan de déplacements urbains. Les PLU doivent donc être compatibles avec le PAVE puisque c'est une composante du PDU.

Les exigences appliquées au PDU en matière d'accessibilité ne sont pas reprises dans le PLUi. Néanmoins, s'il n'est pas prévu qu'ils doivent comporter une annexe accessibilité et le PAVE, il convient de relever que le PLU peut aborder la question de l'accessibilité :

²⁶ Le juge administratif a reconnu que le PDU avait des conséquences financières à terme certaines : CE, 16 déc. 2008, n° 294275, *SMTC agglomération grenobloise*, déjà cité.

- le PLUi dispose en effet d'instruments pour mettre en œuvre une politique d'accessibilité au travers du règlement et au travers des OAP remplissant les missions suivantes, prévues par l'article L. 1214-2 du code des transports : « 2° *Le renforcement de la cohésion sociale et urbaine, notamment l'amélioration de l'accès aux réseaux de transports publics des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite* ; 3° *L'amélioration de la sécurité de tous les déplacements, en opérant, pour chacune des catégories d'usagers, un partage de la voirie équilibré entre les différents modes de transport et en effectuant le suivi des accidents impliquant au moins un piéton ou un cycliste* ; 7° *L'organisation du stationnement sur la voirie et dans les parcs publics de stationnement, [...] les emplacements réservés aux personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite* »,
- les dispositions ainsi retenues par le PLUi doivent s'inscrire dans les orientations définies par le PADD ; il est rendu compte de leur choix dans le rapport de présentation.

Il est aussi possible de placer le PAVE parmi les éléments figurant dans les OAP à titre d'information, pour autant qu'elles apparaissent « *nécessaires à la mise en œuvre de la politique du transport et des déplacements* » (art. R. 123-3-1 der. al. c. urb.).

La sécurité

L'article 28-1 de la loi LOTI²⁷, toujours en vigueur, prévoit que le PDU porte sur l'amélioration de la sécurité de tous les déplacements, notamment « *en mettant en place un observatoire des accidents impliquant au moins un piéton ou un cycliste* » ; cette disposition n'est pas prévue dans le cas du PLUi. La question se pose de savoir si des informations ne pouvant figurer dans le rapport de présentation et les orientations d'aménagement et de programmation pourraient trouver leur place dans les annexes du PLU. Il convient à cet égard que les articles R. 123-13 et R. 123-14 du code de l'urbanisme établissent deux listes « fermées » des éléments figurant dans les annexes. Ces éléments sont essentiellement composés de dispositions ayant une portée réglementaire en matière d'occupation du sol. Les éléments d'information de la politique des transports ne figurent pas à ce jour dans ces listes et n'ont donc pas leur place dans les annexes.

Concernant les éléments n'ayant pas de lien direct avec l'utilisation du sol, il est toujours possible de rédiger un document à côté du PLUi et qui relèverait de la politique de cadrage ou d'information pour les déplacements. Mais la production d'un tel document d'ordre plus politique, stratégique ou de communication ne peut se faire qu'en complément du PLUi, sans qu'il puisse se confondre avec le contenu de celui-ci ni en avoir les effets juridiques. Il peut en aller ainsi des éléments précédemment cités. Les isoler du PLUi peut d'ailleurs avoir plus d'impact que de les diluer dans la masse d'informations du PLUi.

²⁷ Ces dispositions sont en cours de codification dans la partie réglementaire du code des transports. Une fois le décret publié, l'article 28 de la LOTI sera totalement abrogé.

4. Du PDU au PLUi : l'opposabilité des OAP relatives aux déplacements et aux transports

Le PDU est un document qui n'est pas directement opposable aux particuliers. Il est opposable au PLU et aux décisions d'autorités chargées du domaine public routier et de celles chargées de la police du stationnement et de la circulation, dans les conditions prévues par les articles L. 1214-5 et L. 1214-6 CT. Le PLUi se distingue en ce qu'il est opposable aux particuliers, ce qui fait que les OAP intéressant les déplacements et les transports sont opposables à ces particuliers. Une interrogation délicate se rapporte à la question de savoir si les OAP sont également opposables, comme les orientations du PDU, aux autorités de police du stationnement et de la circulation et aux autorités en charge de la voirie.

Deux cas doivent être envisagés, celui des opérations prévues par l'article L. 123-5 C. urb. qui traite de l'opposabilité du PLU et les autres.

4.1. Les actes et opérations prévues par l'article L. 123-5 C. urb.

Les deux premiers alinéas de l'article disposent : « *Le règlement et ses documents graphiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan.*

Ces travaux ou opérations doivent en outre être compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement mentionnées à l'article L. 123-1-4 et avec leurs documents graphiques.

Les destinataires envisagés par le premier alinéa sont donc tenus de respecter les OAP, et notamment celles relatives aux déplacements et aux transports, par une obligation de **compatibilité**. La solution est tout à fait classique, elle n'appelle pas de commentaire particulier.

4.2. Les actes et opérations autres que ceux prévus par l'article L. 123-5 C. urb.

La question intéresse les OAP en matière de déplacements et de transports qui se rapportent à l'organisation d'une politique d'accès dans la ville par les différents modes de transports, personnels et collectifs ; les OAP visent donc à encadrer des mesures qui pour certaines sont étrangères à l'occupation du sol ; leur mise en œuvre passe notamment par une organisation du service et l'exercice du pouvoir de police générale.

Pour les PDU, le code des transports prévoit que « *les actes pris au titre du pouvoir de la police du stationnement ainsi que les actes relatifs à la gestion du domaine public routier sont rendus compatibles avec les mesures d'organisation du stationnement prévues par le plan de déplacements urbains, dans les délais qu'il fixe* » (art. L. 1214-5) et que « *Les décisions prises par les autorités chargées de la*

voirie et de la police de la circulation ayant des effets sur les déplacements dans le périmètre de transports urbains sont compatibles ou rendues compatibles avec le plan de déplacements urbains » (art. L. 1214-6).

Les effets prévus par les articles L. 1214-5 et L. 1214-6 du code des transports sont-ils applicables au PLU intercommunal alors même qu'ils ne sont pas repris par l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme ? La réponse à cette question dépend du sens et de la portée de la formule de l'article L. 123-1-4 C. urb suivant laquelle, en ce qui concerne les transports et les déplacements, « (les OAP) définissent l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement, » les orientations d'aménagement et de programmation « tiennent lieu du plan de déplacements urbains défini par les [articles 28 à 28-4 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982](#) d'orientation des transports intérieurs. »

En l'absence d'indications fournies par les travaux préparatoires de la loi Grenelle 2 et faute d'avoir trouvé des prises de position de la jurisprudence sur le sens donné à la locution « tiennent lieu », deux interprétations paraissent envisageables :

- la première s'en tient strictement au sens usuel ; selon les dictionnaires, cette locution signifie « remplacer, suppléer, se substituer²⁸ ». S'il en est ainsi au sens de la loi, le PLUi remplace le PDU ; dans ces conditions, chaque fois qu'un texte fait référence au PDU, il faut considérer que la référence vaut également pour le PLUi. En revanche, « remplacer » ou « se substituer » ne signifie pas s'appropriier tout ou partie du statut du document dont il est tenu lieu ; la question de la portée de la notion de « tenir lieu » s'est déjà posée dans le cas du schéma directeur de la Région Île-de-France (SDRIF), dont la loi précise qu'il « tient lieu » de SRADDT ; les analyses se rejoignent pour estimer qu'en aucun cas, la formule n'a pour effet de procurer au SDRIF une partie des attributions ou des effets du SRADDT²⁹. Dès lors, l'opposabilité du PLU demeure déterminée par le seul article L. 123-5 du code de l'urbanisme ; elle ne s'étend pas aux dispositions du statut du PDU, tel qu'il figure au code des transports, imposant le respect de ce document par les autorités chargées de la voirie et de la police du stationnement.

Si elle devait être retenue, cette interprétation aurait l'importante conséquence de priver de véritable portée juridique une partie des choix du PDU se rapportant à l'organisation d'une politique d'accès dans la ville par les différents modes de transports, individuels et collectifs ;

- la seconde interprétation, constructive, consiste à donner une pleine portée aux choix du PLU et plus particulièrement de ses OAP en matière de transports et de déplacements ; elle conduit à estimer que le législateur a entendu que le PLU, non seulement prenne la place des documents de planification sectorielle, mais bénéficie également des effets particuliers attachés à ceux-ci. Dès lors, les actes des autorités de voirie et de la police du stationnement ou de la circulation dans les cas prévus aux articles L. 1214-5 et L. 1214-6 du code des transports doivent être compatibles avec les dispositions du PLU tenant lieu de PDU.

²⁸ Voir *Le Trésor de la langue française*, tome 10, 1983, CNRS, V° lieu, p. 1202 ; *Le dictionnaire de l'Académie française* 1935, éd. Hachette, V° lieu.

²⁹ BROUANT (Jean-Philippe), JÉGOUZO (Yves), LEBRETON (Jean-Pierre), *La révision du schéma directeur de la Région Île-de-France, approche juridique*, mai 2008, p. 68, en ligne sur le site du GRIDAUH.
MARCOU (Gérard), *Le SDRIF et la planification spatiale en Île-de-France*, DAUH, 2004, p. 184-185.

Cette interprétation justifie les remarques suivantes :

- il est d'abord regrettable que la représentation nationale n'ait pas été amenée à se prononcer clairement sur le problème important, qui est ici en cause, de l'exercice d'attributions de gestion domaniale et de police administrative ;
- il convient ensuite de regretter le défaut de lisibilité du texte : l'article L. 123-1-3 pose que les orientations d'aménagement et de programmation tiennent lieu du PDU tel qu'il est défini par les articles 28 à 28-4 de la LOTI (compte tenu de la publication du code des transports, cette référence devra être modifiée) ; il faut ensuite isoler parmi les dispositions des articles 28 à 28-4 celles pour lesquelles la notion de « tenir lieu » a un effet utile. Une solution plus simple serait assurément de compléter l'article L. 123-5 C. urb. qui se rapporte à l'opposabilité du PLU, en y ajoutant les effets attachés au PDU.

Entre ces deux interprétations, il est donc difficile de trancher de manière certaine. La question revêt une importance toute particulière, compte tenu notamment des conséquences de choix intercommunaux sur l'exercice des pouvoirs de police du maire³⁰ et sur l'organisation des services de transports. Il serait souhaitable que le législateur sorte de l'ambiguïté en prenant clairement position quant à savoir s'il entend étendre l'opposabilité du PLUi aux actes envisagés par les articles L. 1214-5 et L. 1214-6 CT, et qu'il modifie en conséquence l'article L. 123-5 C. urb.

³⁰ Pour simplifier les choses en pratique, il est toutefois possible de transférer le pouvoir de police de la circulation et du stationnement du maire au président de l'EPCI en charge du PLUi tenant lieu de PDU et compétent en matière de voirie (art. L. 5211-9-2 du CGCT).

Annexes

Annexe 1. Liste des principales abréviations utilisées.

Annexe 2. Tableau comparatif des procédures PDU – PLUi « D ».

Annexe 3. Décision du Conseil d'État du 26 mai 2010.

Annexe 4. Principaux textes utilisés.

Annexe 5. Présentation synthétique du PLU.

Annexe 1. Liste des principales abréviations utilisées.

AOTU : Autorité organisatrice de transports urbains
CCH : code de la construction et de l'habitation
CGCT : code général des collectivités territoriales
C. urb. : code de l'urbanisme
CRH : Comité régional de l'habitat
CT : code des transports
DTA : Directive territoriale d'aménagement
EIPPE : évaluation des incidences des plans et programmes sur l'environnement
ENE : engagement national pour l'environnement (Loi ENE du 12 juillet 2010)
EPCI : Établissement public de coopération intercommunale
LOTI : loi d'orientation des transports intérieurs (1982)
OAP : orientations d'aménagement et de programmation
PAVE : plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics
PADD : projet d'aménagement et de développement durables
PADDUC : plan d'aménagement et de développement durable de la Corse
PRQA : plan régional pour la qualité de l'air
PCET : plan climat-énergie territorial
PDU : plan de déplacements urbains
PLH : programme local de l'habitat
PLUi : plan local d'urbanisme intercommunal
POS : plan d'occupation des sols
PPA : plan de protection de l'atmosphère
PPRNP : plans de préventions des risques naturels prévisibles
PTU : périmètre de transports urbains
SAGE : schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SCoT : schéma de cohérence territoriale
SDAGE : schéma directeur de l'aménagement et de la gestion des eaux
SRADDT : schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
SRCAE : schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie
SRCE : schéma régional de cohérence écologique
SRU : loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi du 13 décembre 2000)
ZAC : zone d'aménagement concerté

Annexe 2. Tableau comparatif des procédures PDU - PLUi « D ».

Modalités	PDU	PLUi « D »
Association	<p>Obligatoirement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les services de l'État, les Régions et les départements au titre de leur qualité d'Autorités organisatrices des transports ou de gestionnaires d'un réseau routier et, le cas échéant, le président de l'établissement public chargé du SCoT (article L. 1214-14 CT). 	<p>Non automatique, mais sur leur demande ou à l'initiative du maire ou du président de l'EPCI compétent, voire du préfet :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'État, les Régions, les départements, les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux, les chambres de commerce et d'industrie territoriales, les chambres de métiers, les chambres d'agriculture, les sections régionales de la conchyliculture, les syndicats d'agglomération nouvelle, l'établissement public chargé du SCoT, lorsque le territoire objet du plan est situé dans le périmètre de ce schéma, les établissements publics chargés de SCoT limitrophes du territoire objet du plan lorsque ce territoire n'est pas couvert par un SCoT (L. 121-4, L. 123-7 C. urb.)
Consultations	<p>Obligatoires :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le projet de PDU arrêté doit être soumis pour avis aux conseils municipaux, généraux et régionaux ainsi qu'aux autorités administratives compétentes de l'État ; - l'avis de l'autorité environnementale sur l'EIPPE est également nécessaire (R. 122-21 C. env.). <p>Facultatives :</p> <ul style="list-style-type: none"> - peuvent demander à être consultés sur le projet de PDU les représentants des professions et des usagers des transports ainsi que les associations de personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite, les chambres de commerce et d'industrie et les associations agréées de protection de l'environnement. Si l'AOTU n'est pas obligée de consulter l'ensemble de ces représentants et associations de manière systématique, en revanche, il lui est fait obligation de recueillir les avis des personnes précitées qui demandent expressément à être consultées au cours de l'élaboration du PDU. 	<p>Il est distingué entre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les personnes pouvant demander à être consultées pendant l'élaboration du projet, notamment : les associations locales d'usagers agréées et les associations agréées de protection de l'environnement (art L. 121-5 C. urb.) ; - les personnes devant être consultées pendant l'élaboration du projet : toute élaboration d'un PLU d'une commune située en dehors du périmètre d'un SCoT approuvé et ayant pour conséquence une réduction des surfaces des zones agricoles est soumise pour avis à la commission départementale de la consommation des espaces agricoles (art. L. 123-6 C. urb.) ; - les personnes pouvant demander à être consultées sur le projet de plan arrêté : communes limitrophes, EPCI directement intéressés notamment ; - les personnes obligatoirement consultées sur le projet de plan arrêté : outre les personnes publiques associées et les communes membres de l'EPCI, doivent être consultées, entre autres, la personne ayant pris l'initiative de la création d'une ZAC, lorsque le projet d'élaboration, de révision ou de modification a pour effet de modifier les règles d'urbanisme à l'intérieur de la ZAC, l'État membre de l'Union européenne lorsque le projet de PLU est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement de cet État (L. 123-3 C. urb.) ; - les personnes pouvant faire l'objet d'une consultation à la demande du président de l'EPCI chargé du PLU : tout organisme ou association compétent en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'environnement, d'architecture et d'habitat et de déplacements, y compris les collectivités territoriales des États limitrophes (article L. 123-8 C. urb. al. 4) ; - l'avis de l'autorité environnementale de l'État sur

Modalités	PDU	PLUi « D »
		<p>l'EIPPE est également nécessaire (art. R. 121-15 C. urb.) ;</p> <p>- dans la mesure où les documents d'urbanisme applicables aux territoires frontaliers doivent prendre en compte l'occupation des sols dans les territoires des États limitrophes, les groupements compétents peuvent consulter les collectivités territoriales de ces États ainsi que tout organisme étranger compétent en matière d'habitat, d'urbanisme, de déplacements, d'aménagement et d'environnement (art. L. 121-4-1 C. urb.) ;</p> <p>- les associés peuvent saisir la commission départementale de conciliation (v. art. L. 121-6 C. urb.).</p>
Concertation		<p>La concertation associée, pendant toute la durée de l'élaboration du projet de plan, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées. À l'issue de la concertation, l'EPCI en arrête le bilan, lequel est joint au dossier de l'enquête publique (v. art. L. 300-2 et L. 123-6 C. urb.).</p>
Débat		<p>Débat au sein de l'organe délibérant de l'EPCI et des conseils municipaux des communes membres sur les orientations générales du PADD au plus tard deux mois avant l'examen du projet de PLU (art. L. 123-9 C. urb.).</p>
Enquête publique	<p>Le projet arrêté comprenant les différents avis recueillis (art. L. 1214-15 CT pour le PDU) est soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement.</p>	<p>Le projet arrêté comprenant les différents avis recueillis (L. 123-10, R. 121-15 C. urb., pour le PLUi) est soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement.</p>
Contrôle de l'État	<p>- Pouvoir de substitution d'action puisque en l'absence d'approbation du projet de PDU, <i>« l'autorité administrative compétente de l'État peut engager ou poursuivre son élaboration »</i> (art. L. 1214-17 CT).</p> <p>- Un contrôle de la délibération d'approbation tenant dans la faculté pour le préfet de la déférer au tribunal administratif.</p>	<p>Le contrôle exercé sur le PLUi et plus particulièrement sur les dispositions retenues en matière de déplacements ne comporte pas de pouvoir de substitution d'action. Toutefois, il convient de distinguer suivant que le PLUi est compris ou non dans un territoire couvert par un SCoT :</p> <p>- dans le premier cas, le préfet dispose seulement de la faculté de déférer la délibération d'approbation du plan au tribunal administratif ;</p>

Plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de PLH et PDU

Modalités	PDU	PLUi « D »
		<p>- dans le second cas, il peut subordonner l'entrée en vigueur du plan approuvé à des modifications (art. L. 123-12 C. urb.).</p>
Évaluations exigées	<p>- L'évaluation environnementale du PDU (EIPPE : art. R. 122-17 I 38° c. env.) lors de son élaboration ou de sa révision.</p> <p>- L'évaluation générale du PDU est prévue par l'article L. 1214-8 CT. Elle s'applique tous les cinq ans et débouche, le cas échéant, sur la révision du PDU. Cette évaluation du PDU consiste dans une obligation de fond, imposant de réaliser les études nécessaires, le cas échéant sous le contrôle du juge.</p> <p>- L'évaluation spéciale du PDU concerne les émissions de dioxyde de carbone (art. L. 1214-8-1 CT).</p>	<p>- Un débat sur les résultats de l'application du PLUi (art. L. 123-12-1 C. urb.) trois ans au plus après la délibération portant approbation du PLU ou la dernière délibération portant révision de ce plan.</p> <p>- L'évaluation environnementale (EIPPE : R. 121-14 C. urb.) lors de son élaboration ou aussi à l'occasion des changements significatifs du plan, portant notamment atteinte à son économie générale (voir not. article R. 121-14 et R. 121-16 C. urb.),</p> <p>- Si EIPPE, l'EPCI procède, au plus tard à l'expiration d'un délai de six ans à compter de la délibération portant approbation ou de la dernière délibération portant révision de ce plan, à une « analyse des résultats de son application, notamment du point de vue de l'environnement et de la maîtrise de la consommation des espaces » (art. L. 123-12-2 C. urb.).</p>
Procédures d'évolution	<p>Même procédure que celle de l'élaboration.</p> <p>Il est toutefois prévu une procédure de modification simplifiée dans le cas où il n'est pas porté atteinte à l'économie générale du plan (lors de la modification d'un périmètre de transports urbains : v. art. L. 1214-22 et L. 1214-23 du CT).</p>	<p>Multiplication des procédures : la révision, la modification, la modification simplifiée, la déclaration d'utilité publique et la déclaration de projet comportant mise en compatibilité du plan (v. art. L. 123-13 et s. C. urb.).</p>

4.3. Annexe 3. CE, 26 mai 2010, Manuel Dos Santos, n° 320780 (mentionné dans les tables du recueil Lebon).

[...] ; Considérant qu'aux termes de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction en vigueur à la date des arrêtés attaqués / : Les plans locaux d'urbanisme [...] comportent un projet d'aménagement et de développement durable qui définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune. / Ils peuvent, en outre, comporter des orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager [...] / Les plans locaux d'urbanisme comportent un règlement qui fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimitent les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définissent, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions. / À ce titre, ils peuvent : [...] / 8° Fixer les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts [...] ; qu'aux termes de l'article L. 130-1 du même code : Les plans locaux d'urbanisme peuvent classer comme espaces boisés les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, qu'ils relèvent ou non du régime forestier, enclos ou non, attenant ou non à des habitations. [...] / Le classement interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements [...]

Considérant que la délimitation, dans les documents graphiques d'un plan local d'urbanisme, au titre des orientations d'aménagement, d'une zone verte au sein d'une zone à urbaniser, qui ne peut être assimilée ni à la définition, en application de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, d'une zone naturelle à protéger, ni à la fixation d'un emplacement réservé aux espaces verts en application du 8° du même article de ce code, ni au classement en espace boisé, au sens de l'article L. 130-1 précité du même code, ne suffit pas, par elle-même, à conférer à cette zone un caractère inconstructible ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la parcelle appartenant à M. A est classée par le plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Avé en zone à urbaniser 1 AU, définie comme un secteur à caractère naturel destiné à être ouvert à l'urbanisation sans modification préalable du plan ; que, si les documents graphiques présentant les orientations d'aménagement du plan local d'urbanisme font figurer la parcelle appartenant à M. A au sein d'une zone verte incluse dans la zone à urbaniser, le règlement du plan local d'urbanisme ne précise pas que les zones dites vertes seraient affectées exclusivement à la réalisation d'espaces verts, tandis que les articles 1^{er} et 2 du règlement de la zone 1 AU, qui énumèrent respectivement les occupations et utilisations du sol interdites et celles qui sont soumises à des conditions particulières, ne mentionnent pas la construction de nouvelles maisons d'habitation ; que la zone verte n'a fait l'objet ni de la fixation d'un emplacement réservé aux espaces verts en application des dispositions précitées du 8° de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, ni d'un classement en espace boisé au sens de l'article L. 130-1 précité du même code ; que, par suite, en jugeant que les articles précités du règlement de la zone 1 AU du plan local d'urbanisme, complétant l'orientation d'aménagement situant la parcelle BH 218 en zone dite verte, affectée à la réalisation d'espaces verts, ne permettraient pas la construction de maisons d'habitation dans cette dernière zone, la cour administrative d'appel de Nantes a commis une erreur de droit ;

Annexe 4. Principaux textes cités du code de l'urbanisme et du code des transports.

Code de l'urbanisme (extraits)

➤ Principes et objectifs

Article L110

Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement.

Article L121-1

Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :

1° L'équilibre entre :

- a) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;
- b) 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 naturels ;
- c) La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;

1° bis La qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville ;

2° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs ;

3° La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

➤ **Évaluation environnementale**

Article L121-10

I. — Font l'objet d'une évaluation environnementale, dans les conditions prévues par la directive 2001/42/ CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ainsi que ses annexes et par la présente section :

1° Les directives territoriales d'aménagement et les directives territoriales d'aménagement et de développement durables ;

2° Le schéma directeur de la Région d'Île-de-France ;

3° Les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur ;

4° Les prescriptions particulières de massif prévues à [l'article L. 145-7](#).

II. — Font également l'objet de l'évaluation environnementale prévue au premier alinéa du I les documents qui déterminent l'usage de petites zones au niveau local suivants :

1° Les plans locaux d'urbanisme :

a) Qui sont susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement, au sens de l'annexe II à la directive 2001/42/ CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, précitée, compte tenu notamment de la superficie du territoire auquel ils s'appliquent, de la nature et de l'importance des travaux et aménagements qu'ils autorisent et de la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés ;

b) Ou qui comprennent les dispositions des plans de déplacements urbains mentionnés aux [articles 28 à 28-4 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982](#) d'orientation des transports intérieurs ;

2° Les cartes communales qui permettent la réalisation d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations mentionnés à l'article [L. 414-4 du code de l'environnement](#) ;

3° Les schémas d'aménagement prévus à [l'article L. 146-6-1](#) du présent code.

III. — Sauf dans le cas où elles ne prévoient que des changements qui ne sont pas susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement, au sens de l'annexe II à la directive 2001/42/ CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, précitée, les modifications des documents mentionnés aux I et II du présent article donnent lieu soit à une nouvelle évaluation environnementale, soit à une actualisation de l'évaluation environnementale réalisée lors de leur élaboration.

Article L. 121-11

Le rapport de présentation des documents d'urbanisme mentionnés à l'article précédent décrit et évalue les incidences notables que peut avoir le document sur l'environnement. Il présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser ces incidences négatives. Il expose les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, parmi les partis d'aménagement envisagés, le projet a été retenu.

Le rapport de présentation contient les informations qui peuvent être raisonnablement exigées, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existant à la date à laquelle est élaboré ou révisé le document, de son contenu et de son degré de précision et, le cas échéant, de l'existence d'autres documents ou plans relatifs à tout ou partie de la même zone géographique ou de procédures d'évaluation environnementale prévues à un stade ultérieur.

Article L121-12

La personne publique qui élabore un des documents d'urbanisme mentionnés à l'article [L. 121-10](#) transmet pour avis à une autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement le projet de document et son rapport de présentation.

L'autorité de l'État compétente en matière d'environnement est consultée en tant que de besoin sur le degré de précision des informations que doit contenir le rapport environnemental.

Article L121-13

Les documents d'urbanisme mentionnés à l'article [L. 121-10](#) dont la mise en œuvre est susceptible de produire des effets notables sur l'environnement d'un autre État membre de la Communauté européenne sont transmis aux autorités de cet État, à la demande de celles-ci ou à l'initiative des autorités françaises. L'État intéressé est invité à donner son avis dans un délai fixé par décret en Conseil d'État. En l'absence de réponse dans ce délai, l'avis est réputé émis.

Lorsqu'un document d'urbanisme dont la mise en œuvre est susceptible de produire des effets notables sur le territoire national est transmis pour avis aux autorités françaises par un autre État, il peut être décidé de consulter le public sur le projet.

Les dispositions du présent article ne font pas obstacle à l'application de l'article [L. 121-4-1](#).

Article R121-14

I. — Font l'objet d'une évaluation environnementale, dans les conditions prévues par la présente section, les documents d'urbanisme suivants, à l'occasion de leur élaboration :

- 1° Les directives territoriales d'aménagement et de développement durables ;
- 2° Le schéma directeur de la Région d'Île-de-France ;
- 3° Les schémas d'aménagement régionaux des régions d'outre-mer prévus à l'article [L. 4433-7](#) du code général des collectivités territoriales ;
- 4° Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse prévu à l'article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales ;
- 5° Les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteur et les plans locaux d'urbanisme intercommunaux comprenant les dispositions d'un schéma de cohérence territoriale dans les conditions prévues à l'article L. 123-1-7 ;
- 6° Les plans locaux d'urbanisme intercommunaux qui tiennent lieu de plans de déplacements urbains mentionnés à l'article L. 1214-1 du code des transports ;
- 7° Les prescriptions particulières de massif prévues à l'article L. 145-7 ;
- 8° Les schémas d'aménagement prévus à l'article L. 146-6-1 ;
- 9° Les cartes communales dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000.

II. — Font également l'objet d'une évaluation environnementale les documents d'urbanisme suivants, à l'occasion de leur élaboration :

- 1° Les plans locaux d'urbanisme dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000 ;
- 2° Les plans locaux d'urbanisme couvrant le territoire d'au moins une commune littorale au sens de l'article [L. 321-2](#) du code de l'environnement ;
- 3° Les plans locaux d'urbanisme situés en zone de montagne qui prévoient la réalisation d'une unité touristique nouvelle soumise à autorisation en application de l'article L. 145-11.

III. — Font l'objet d'une évaluation environnementale, après un examen au cas par cas défini à l'article R. 121-14-1, à l'occasion de leur élaboration :

- 1° Les plans locaux d'urbanisme ne relevant ni du I ni du II du présent article, s'il est établi qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/ CE du 27 juin 2001 du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ;
- 2° Les cartes communales de communes limitrophes d'une commune dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000, s'il est établi qu'elles sont susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000, individuellement ou en raison de leurs effets cumulés.

➤ **PLU : contenu**

Article L123-1-1

Lorsqu'il est élaboré par un Établissement public de coopération intercommunale compétent, le plan local d'urbanisme peut comporter des plans de secteur qui couvrent chacun l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres de l'Établissement public de coopération intercommunale et qui précisent les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que le règlement spécifiques à ce secteur.

Article L123-1-2

Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement.

Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services.

Il présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

Il justifie les objectifs compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques.

Article L123-1-3

Le projet d'aménagement et de développement durables définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques.

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

Il fixe des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

Article L123-1-4

Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements.

1. En ce qui concerne l'aménagement, les orientations peuvent définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune.

Elles peuvent comporter un échancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants.

Elles peuvent porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager.

Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics.

2. En ce qui concerne l'habitat, elles définissent les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergements, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.

Elles tiennent lieu du programme local de l'habitat défini par les [articles L. 302-1 à L. 302-4](#) du code de la construction et de l'habitation.

3. En ce qui concerne les transports et les déplacements, elles définissent l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement.

Elles tiennent lieu du plan de déplacements urbains défini par les [articles 28 à 28-4 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982](#) d'orientation des transports intérieurs.

Lorsqu'un plan local d'urbanisme est établi et approuvé par une commune non membre d'un Établissement public de coopération intercommunale, il ne comprend pas les règles, orientations et programmations prévues au 2 et au présent 3. Lorsqu'un plan local d'urbanisme est établi et approuvé par un Établissement public de coopération intercommunale qui n'est pas Autorité compétente pour l'organisation des transports urbains, il ne comprend pas les règles, orientations et programmations prévues au présent 3.

Article L123-1-5

Le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à [l'article L. 121-1](#), qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimitent les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définissent, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions.

À ce titre, le règlement peut :

1° Préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées ;

2° Définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées ;

3° (Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000) ;

4° Déterminer des règles concernant l'aspect extérieur des constructions, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords, afin de contribuer à la qualité architecturale et à l'insertion harmonieuse des constructions dans le milieu environnant ;

5° Délimiter les zones ou parties de zones dans lesquelles la reconstruction ou l'aménagement de bâtiments existants pourrait, pour des motifs d'urbanisme ou d'architecture, être imposé ou autorisé avec une densité au plus égale à celle qui était initialement bâtie, nonobstant les règles fixées au 13° ci-dessous, et fixer la destination principale des îlots ou immeubles à restaurer ou à réhabiliter ;

6° Préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, à modifier ou à créer, y compris les rues ou sentiers piétonniers et les itinéraires cyclables, les voies et espaces réservés au transport public et délimiter les zones qui sont ou peuvent être aménagées en vue de la pratique du ski et les secteurs réservés aux remontées mécaniques en indiquant, le cas échéant, les équipements et aménagements susceptibles d'y être prévus ;

7° Identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection ;

7° bis Identifier et délimiter les quartiers, îlots, voies dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif ;

8° Fixer les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts ;

9° Localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés à protéger et inconstructibles quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent ;

10° Délimiter les secteurs dans lesquels la délivrance du permis de construire peut être subordonnée à la démolition de tout ou partie des bâtiments existants sur le terrain où l'implantation de la construction est envisagée ;

11° Fixer les conditions de desserte par les voies et réseaux des terrains susceptibles de recevoir des constructions ou de faire l'objet d'aménagements. Il peut délimiter les zones visées à [l'article L. 2224-10](#) du code général des collectivités territoriales concernant l'assainissement et les eaux pluviales ;

12° Fixer une superficie minimale des terrains constructibles lorsque cette règle est justifiée par des contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif ou lorsque cette règle est justifiée pour préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager de la zone considérée ;

13° Fixer un ou des coefficients d'occupation des sols qui déterminent la densité de construction admise :

- dans les zones urbaines et à urbaniser,

- dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages et de leurs écosystèmes pour permettre, dans les conditions précisées par l'article [L. 123-4](#), des transferts de constructibilité en vue de favoriser un regroupement des constructions ;

13° bis Dans des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, imposer dans des secteurs qu'il délimite une densité minimale de constructions ;

14° Imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements, notamment dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation, de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit.

Dans les zones naturelles, agricoles ou forestières, le règlement peut délimiter des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels des constructions peuvent être autorisées à la condition qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages. Le règlement précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone.

Le règlement peut, notamment dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation, imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques des critères de qualité renforcés qu'il définit.

Dans les cas visés au cinquième alinéa du II de [l'article L. 752-1](#) du code de commerce, les plans locaux d'urbanisme peuvent comporter le document d'aménagement commercial défini à cet article ;

15° Délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels les programmes de logements doivent comporter une proportion de logements d'une taille minimale qu'il fixe ;

16° Délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale.

Article L123-1-12

Lorsque les conditions de desserte par les transports publics réguliers le permettent, le règlement peut fixer un nombre maximal d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments destinés à un usage autre que d'habitation. Lorsque le plan local d'urbanisme impose la réalisation d'aires de stationnement, celles-ci peuvent être réalisées sur le terrain d'assiette ou dans son environnement immédiat.

Lorsque le bénéficiaire du permis ou de la décision de non-opposition à une déclaration préalable ne peut pas satisfaire aux obligations résultant de l'alinéa précédent, il peut être tenu quitte de ces obligations en justifiant, pour les places qu'il ne peut réaliser lui-même, soit de l'obtention d'une concession à long terme dans un parc public de stationnement existant ou en cours de réalisation et situé à proximité de l'opération, soit de l'acquisition ou de la concession de places dans un parc privé de stationnement répondant aux mêmes conditions.

En l'absence d'un tel parc, le bénéficiaire du permis ou de la décision de non-opposition à une déclaration préalable peut être tenu de verser à la commune une participation en vue de la réalisation de parcs publics de stationnement dans les conditions définies par l'article [L. 332-7-1](#).

Lorsqu'une aire de stationnement a été prise en compte dans le cadre d'une concession à long terme ou d'un parc privé de stationnement, au titre des obligations prévues aux premier et deuxième alinéas ci-dessus, elle ne peut plus être prise en compte, en tout ou en partie, à l'occasion d'une nouvelle autorisation.

Article L123-1-13

Il ne peut, nonobstant toute disposition du plan local d'urbanisme, être exigé la réalisation de plus d'une aire de stationnement par logement lors de la construction de logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'État. Les plans locaux d'urbanisme peuvent en outre ne pas imposer la réalisation d'aires de stationnement lors de la construction de ces logements.

L'obligation de réaliser des aires de stationnement n'est pas applicable aux travaux de transformation ou d'amélioration de bâtiments affectés à des logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'État, y compris dans le cas où ces travaux s'accompagnent de la création de surface de plancher, dans la limite d'un plafond fixé par décret en Conseil d'État.

Article L123-5

Le règlement et ses documents graphiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan.

Ces travaux ou opérations doivent en outre être compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement mentionnées à l'article [L. 123-1-4](#) et avec leurs documents graphiques.

L'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut, par décision motivée, accorder des dérogations à une ou plusieurs règles du plan local d'urbanisme pour permettre la reconstruction de bâtiments détruits ou endommagés à la suite d'une catastrophe naturelle survenue depuis moins d'un an, lorsque les prescriptions imposées aux constructeurs en vue d'assurer la sécurité des biens et des personnes sont contraires à ces règles.

L'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut également, par décision motivée, accorder des dérogations à une ou plusieurs règles du plan local d'urbanisme pour permettre la restauration ou la reconstruction d'immeubles protégés au titre de la législation sur les monuments historiques, lorsque les contraintes architecturales propres à ces immeubles sont contraires à ces règles.

L'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, accorder des dérogations à une ou plusieurs règles du plan local d'urbanisme ou du document d'urbanisme en tenant lieu pour autoriser des travaux nécessaires à l'accessibilité des personnes handicapées à un logement existant.

L'autorité compétente recueille l'accord du préfet et du maire ou du président de l'Établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, lorsqu'ils ne sont pas ceux qui délivrent le permis de construire.

Article R123-2-1

Lorsque le plan local d'urbanisme doit faire l'objet d'une évaluation environnementale conformément aux articles [L. 121-10](#) et suivants, le rapport de présentation :

1° Expose le diagnostic prévu au deuxième alinéa de l'article [L. 123-1-2](#) et décrit l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article [L. 122-4](#) du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération ;

2° Analyse l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan ;

3° Analyse les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et expose les conséquences éventuelles de l'adoption du plan sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article [L. 414-4](#) du code de l'environnement ;

4° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, et, le cas échéant, les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan. Il expose les motifs de la délimitation des zones, des règles qui y sont applicables et des orientations d'aménagement. Il justifie l'institution des secteurs des zones urbaines où les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement sont interdites en application du a de l'article [L. 123-2](#) ;

5° Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement ;

6° Définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan prévue par l'article [L. 123-12-2](#). Ils doivent permettre notamment de suivre les effets du plan sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ;

7° Comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

Le rapport de présentation 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.

En cas de modification, de révision ou de mise en compatibilité dans les cas prévus aux articles [R. 123-23-1](#), [R. 123-23-2](#), [R. 123-23-3](#) et [R. 123-23-4](#), du plan local d'urbanisme, le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés.

Le rapport de présentation peut se référer aux renseignements relatifs à l'environnement figurant dans d'autres études, plans ou documents.

Article R123-3

Le projet d'aménagement et de développement durables comprend l'ensemble des éléments mentionnés à [l'article L. 123-1-3](#).

Lorsque le plan local d'urbanisme est élaboré par un Établissement public de coopération intercommunale, le projet d'aménagement et de développement durables énonce, en outre, les principes et objectifs mentionnés aux a à c et f de [l'article R. 302-1-2](#) du code de la construction et de l'habitation.

Lorsque le plan local d'urbanisme est élaboré par un Établissement public de coopération intercommunale qui est autorité organisatrice des transports urbains, le projet d'aménagement et de développement durables détermine, en outre, les principes mentionnés à [l'article L. 1214-1 du code des transports](#).

Article R123-3-1

Les orientations d'aménagement et de programmation mentionnées au 1 de l'article [L. 123-1-4](#) peuvent, le cas échéant par quartier ou par secteur, prévoir les actions et opérations d'aménagement prévues par ces dispositions.

Lorsque le plan local d'urbanisme est élaboré par un Établissement public de coopération intercommunale, les orientations d'aménagement et de programmation mentionnées aux 2 et 3 de l'article L. 123-1-4 définissent :

1° En ce qui concerne l'habitat, les objectifs et les principes mentionnés au 2° de l'article L. 123-1-4. Elles comprennent, notamment, les objectifs mentionnés aux d, e et g de l'article [R. 302-1-2 du code de la construction et de l'habitation](#) ainsi que le programme d'actions défini à l'article [R. 302-1-3](#) du même code ;

2° Le cas échéant, en ce qui concerne les transports et les déplacements, l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement. Elles déterminent les mesures arrêtées pour permettre d'assurer la réalisation des objectifs mentionnés à l'article [L. 1214-2 du code des transports](#).

Ces orientations d'aménagement et de programmation peuvent, en outre, comprendre tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre des politiques du logement et du transport et des déplacements.

Article R123-2-2

Lorsque le plan local d'urbanisme est élaboré par un Établissement public de coopération intercommunale, le rapport de présentation comprend le diagnostic sur le fonctionnement du marché local du logement et sur les conditions d'habitat définies par [l'article R. 302-1-1 du code de la construction et de l'habitation](#).

Lorsque le plan local d'urbanisme est établi par un Établissement public de coopération intercommunal qui est Autorité organisatrice des transports urbains, le rapport de présentation expose les dispositions retenues en matière de transports et de déplacements dans le projet d'aménagement et de développement durables et dans les orientations d'aménagement et de programmation.

➤ PLU : élaboration

Article L123-6

Le plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'Établissement public de coopération intercommunale lorsqu'il est doté de la compétence en matière de plan local d'urbanisme, en concertation avec les communes membres. Toute élaboration d'un plan local d'urbanisme d'une commune située en dehors du périmètre d'un schéma de cohérence territoriale approuvé et ayant pour conséquence une réduction des surfaces des zones agricoles est soumise pour avis à la commission départementale de la consommation des espaces agricoles prévue à [l'article L. 112-1-1](#) du code rural et de la pêche maritime.

Dans les autres cas, le plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune, le cas échéant en concertation avec l'Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre.

La délibération qui prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme et précise les objectifs poursuivis ainsi que les modalités de concertation, conformément à l'article L. 300-2, est notifiée au préfet, au président du conseil régional, au président du conseil général et, le cas échéant, au président de l'établissement public prévu à [l'article L. 122-4](#), ainsi qu'au président de l'autorité compétente en matière d'organisation des transports urbains et, si ce n'est pas la même personne, à celui de l'Établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de programme local de l'habitat dont la commune est membre et aux représentants des organismes mentionnés à [l'article L. 121-4](#). Lorsque la commune est limitrophe d'un schéma de cohérence territoriale sans être couverte par un autre schéma, la délibération est également notifiée à l'établissement public chargé de ce schéma en application de l'article L. 122-4.

À compter de la publication de la délibération prescrivant l'élaboration d'un plan local d'urbanisme, l'autorité compétente peut décider de surseoir à statuer, dans les conditions et délai prévus à [l'article L. 111-8](#), 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.

Article L123-7

À l'initiative du président de l'Établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu par le deuxième alinéa de [l'article L. 123-6](#), du maire, ou à la demande du préfet, les services de l'État sont associés à l'élaboration du projet de plan local d'urbanisme.

Article L123-8

Le président du conseil régional, le président du conseil général, et, le cas échéant, le président de l'établissement public prévu à l'article [L. 122-4](#), le président de l'Autorité compétente en matière

d'organisation des transports urbains, le président de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle ainsi que ceux des organismes mentionnés à [l'article L. 121-4](#) ou leurs représentants sont consultés à leur demande au cours de l'élaboration du projet de plan local d'urbanisme.

Il en est de même des présidents des Établissements publics de coopération intercommunale voisins compétents, des maires des communes voisines, ainsi que du président de l'établissement public chargé, en application de l'article L. 122-4, d'un schéma de cohérence territoriale dont la commune, lorsqu'elle n'est pas couverte par un tel schéma, est limitrophe, ou de leurs représentants.

Il en est de même, lorsque le plan est élaboré par une commune qui n'est pas membre d'un Établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, du président de cet établissement.

Le président de l'Établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ou, dans le cas prévu par le deuxième alinéa de [l'article L. 123-6](#), le maire, ou leur représentant, peut recueillir l'avis de tout organisme ou association compétent en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'environnement, d'architecture, d'habitat et de déplacements, y compris des collectivités territoriales des États limitrophes.

Si le représentant de l'ensemble des organismes mentionnés à [l'article L. 411-2](#) du code de la construction et de l'habitation propriétaires ou gestionnaires de logements situés sur le territoire de la commune en fait la demande, le président de l'Établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 123-6, le maire, lui notifie le projet de plan local d'urbanisme afin de recueillir son avis. Cet avis est réputé favorable s'il n'a pas été rendu dans un délai de deux mois.

Article L123-9

Un débat a lieu au sein de l'organe délibérant de l'Établissement public de coopération intercommunale et des conseils municipaux ou, dans le cas prévu par le deuxième alinéa de [l'article L. 123-6](#), du conseil municipal, sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables mentionné à [l'article L. 123-1-3](#), au plus tard deux mois avant l'examen du projet de plan local d'urbanisme. Dans le cas d'une révision, ce débat peut avoir lieu lors de la mise en révision du plan local d'urbanisme.

L'organe délibérant de l'Établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 123-6, le conseil municipal, arrête le projet de plan local d'urbanisme. Celui-ci est alors soumis pour avis aux personnes publiques associées à son élaboration ainsi que, à leur demande, aux communes limitrophes, aux Établissements publics de coopération intercommunale directement intéressés, à la commission départementale de la consommation des espaces agricoles prévue à [l'article L. 112-1-1](#) du code rural et de la pêche maritime, ainsi qu'à l'établissement public chargé d'un schéma de cohérence territoriale dont la commune est limitrophe, lorsqu'elle n'est pas couverte par un tel schéma. Le projet de plan local d'urbanisme intercommunal est également soumis pour avis au Comité régional de l'habitat prévu à l'article L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation. Ces personnes et cette commission donnent un avis dans les limites de leurs compétences propres, au plus tard trois mois après transmission du projet de plan ; à défaut, ces avis sont réputés favorables.

Lorsqu'une commune membre de l'Établissement public de coopération intercommunale émet un avis défavorable sur les orientations d'aménagement et de programmation ou les dispositions du règlement qui la concernent directement, l'organe délibérant compétent de l'Établissement public de coopération intercommunale délibère à nouveau et arrête le projet de plan local d'urbanisme à la majorité des deux tiers de ses membres.

Article L123-9-1

Lorsque le plan local d'urbanisme est élaboré par une commune qui n'est ni membre d'un Établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ni membre d'une Autorité organisatrice de transports urbains, et qui est située à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants, le maire recueille l'avis de l'Autorité organisatrice des transports urbains sur les orientations du projet d'aménagement et de

développement durables. Le présent article n'est pas applicable aux communes situées en Île-de-France.

Article L123-12

Lorsque le plan local d'urbanisme porte sur un territoire couvert par un schéma de cohérence territoriale approuvé, il est exécutoire dès lors qu'il a été publié et transmis au préfet dans les conditions définies aux [articles L. 2131-1 et L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales](#).

Lorsque le plan local d'urbanisme porte sur un territoire qui n'est pas couvert par un schéma de cohérence territoriale approuvé, il est publié et transmis au préfet dans les conditions définies aux [articles L. 2131-1 et L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales](#). Il devient exécutoire à l'issue d'un délai d'un mois à compter de sa transmission au préfet.

Toutefois, dans ce délai, le préfet notifie par lettre motivée à l'Établissement public de coopération intercommunale ou à la commune, les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au plan lorsque les dispositions de celui-ci :

1° Ne sont pas compatibles avec les directives territoriales d'aménagement maintenues en vigueur après la publication de la [loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010](#) portant engagement national pour l'environnement ou avec les prescriptions particulières prévues par le III de l'article L. 145-7 et, en l'absence de celles-ci, avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral mentionnées à [l'article L. 111-1-1](#) ;

2° Compromettent gravement les principes énoncés aux [articles L. 110 et L. 121-1](#), sont contraires à un projet d'intérêt général, autorisent une consommation excessive de l'espace, notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs, ou ne prennent pas suffisamment en compte les enjeux relatifs à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques ;

3° Dans le cas où le plan comporte des dispositions tenant lieu de plan local de l'habitat, ces dispositions ne répondent pas aux objectifs de répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, de renouvellement du parc immobilier et d'accroissement du nombre de logements et de places d'hébergement nécessaires, en application des dispositions de [l'article L. 302-2 du code de la construction et de l'habitation](#) ;

4° Font apparaître des incompatibilités manifestes avec l'utilisation ou l'affectation des sols des communes voisines ;

5° Sont manifestement contraires au programme d'action visé à [l'article L. 141-7](#) ;

6° Comprennent des dispositions applicables aux entrées de ville incompatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité urbaine, architecturale et paysagère ;

7° Sont de nature à compromettre la réalisation d'un programme local de l'habitat, d'un schéma de cohérence territoriale, d'un schéma de secteur ou d'un schéma de mise en valeur de la mer en cours d'établissement ;

8° Font apparaître une ou des incompatibilités manifestes avec l'organisation des transports prévue par l'Autorité organisatrice des transports territorialement compétente.

Dans ce cas, le plan local d'urbanisme ne devient exécutoire qu'après l'intervention, la publication et la transmission au préfet des modifications demandées.

Article L123-12-1

Trois ans au plus après la délibération portant approbation du plan local d'urbanisme ou la dernière délibération portant révision de ce plan, un débat est organisé au sein de l'organe délibérant de l'Établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu par le deuxième alinéa de [l'article L. 123-6](#), du conseil municipal, sur les résultats de l'application de ce plan au regard de la satisfaction des besoins en logements et, le cas échéant, de l'échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants. L'organe délibérant de l'Établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 123-6, le conseil municipal, délibère sur l'opportunité d'une application des dispositions prévues au sixième alinéa de l'article [L. 123-11](#), d'une mise en révision de ce plan

dans les conditions prévues à [l'article L. 123-13](#). Ce débat est organisé tous les trois ans dès lors que le plan n'a pas été mis en révision.

Article L123-12-2

Lorsqu'un plan local d'urbanisme doit faire l'objet d'une évaluation environnementale en application de [l'article L. 121-10](#), l'Établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu par le deuxième alinéa de [l'article L. 123-6](#), la commune, procède, au plus tard à l'expiration d'un délai de six ans à compter de la délibération portant approbation ou de la dernière délibération portant révision de ce plan, à une analyse des résultats de son application, notamment du point de vue de l'environnement et de la maîtrise de la consommation des espaces.

Code des transports (extraits)

Article L1214-1

Le plan de déplacements urbains détermine les principes régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement dans le périmètre de transports urbains défini par les dispositions de la section 2 du chapitre unique du titre III du présent livre.

Article L1214-2

Le plan de déplacements urbains vise à assurer :

1° L'équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilités d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part ;

2° Le renforcement de la cohésion sociale et urbaine, notamment l'amélioration de l'accès aux réseaux de transports publics des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite ;

3° L'amélioration de la sécurité de tous les déplacements, en opérant, pour chacune des catégories d'usagers, un partage de la voirie équilibré entre les différents modes de transport et en effectuant le suivi des accidents impliquant au moins un piéton ou un cycliste ;

4° La diminution du trafic automobile ;

5° Le développement des transports collectifs et des moyens de déplacement les moins consommateurs d'énergie et les moins polluants, notamment l'usage de la bicyclette et la marche à pied ;

6° L'amélioration de l'usage du réseau principal de voirie dans l'agglomération, y compris les infrastructures routières nationales et départementales, par une répartition de son affectation entre les différents modes de transport et des mesures d'information sur la circulation ;

7° L'organisation du stationnement sur la voirie et dans les parcs publics de stationnement, notamment en définissant les zones où la durée maximale de stationnement est réglementée, les zones de stationnement payant, les emplacements réservés aux personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite, la politique de tarification des stationnements sur la voirie et dans les parcs publics corrélée à la politique de l'usage de la voirie, la localisation des parcs de rabattement à proximité des gares ou aux entrées de villes, les modalités particulières de stationnement et d'arrêt des véhicules de transport public, des taxis et des véhicules de livraison de marchandises, les mesures spécifiques susceptibles d'être prises pour certaines catégories d'usagers, notamment tendant à favoriser le stationnement des résidents et des véhicules bénéficiant du label « autopartage » tel que défini par voie réglementaire ;

8° L'organisation des conditions d'approvisionnement de l'agglomération nécessaires aux activités commerciales et artisanales, en mettant en cohérence les horaires de livraison et les poids et dimensions des véhicules de livraison au sein du périmètre des transports urbains, en prenant en compte les besoins en surfaces nécessaires aux livraisons pour limiter la congestion des voies et aires de stationnement, en améliorant l'utilisation des infrastructures logistiques existantes, notamment celles situées sur les voies de pénétration autres que routières et en précisant la localisation des infrastructures à venir, dans une perspective multimodale ;

9° L'amélioration du transport des personnels des entreprises et des collectivités publiques en incitant ces dernières à prévoir un plan de mobilité et à encourager l'utilisation par leur personnel des transports en commun et le recours au covoiturage ;

10° L'organisation d'une tarification et d'une billettique intégrées pour l'ensemble des déplacements, incluant sur option le stationnement en périphérie et favorisant l'utilisation des transports collectifs par les familles et les groupes ;

11° La réalisation, la configuration et la localisation d'infrastructures de charge destinées à favoriser l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables.

Article L1214-3

L'établissement d'un plan de déplacements urbains est obligatoire dans les périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants mentionnées au deuxième alinéa de [l'article L. 221-2](#) du code de l'environnement ou recoupant celles-ci.

Article L1214-4

Le plan de déplacements urbains délimite les périmètres à l'intérieur desquels les conditions de desserte par les transports publics réguliers permettent de réduire ou de supprimer les obligations imposées par les plans locaux d'urbanisme et les plans de sauvegarde et de mise en valeur en matière de réalisation d'aires de stationnement, notamment lors de la construction d'immeubles de bureaux, ou à l'intérieur desquels les documents d'urbanisme fixent un nombre maximum d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments à usage autre que d'habitation.

Il précise, en fonction, notamment, de la desserte en transports publics réguliers et, le cas échéant, en tenant compte de la destination des bâtiments, les limites des obligations imposées par les plans locaux d'urbanisme et les plans de sauvegarde et de mise en valeur en matière de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés et les minima des obligations de stationnement pour les véhicules non motorisés.

Article L1214-5

Les actes pris au titre du pouvoir de la police du stationnement ainsi que les actes relatifs à la gestion du domaine public routier sont rendus compatibles avec les mesures d'organisation du stationnement prévues par le plan de déplacements urbains, dans les délais qu'il fixe.

Article L1214-6

Les décisions prises par les autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation ayant des effets sur les déplacements dans le périmètre de transports urbains sont compatibles ou rendues compatibles avec le plan de déplacements urbains.

Article L1214-7

Le plan de déplacements urbains est compatible avec les orientations des schémas de cohérence territoriale, des schémas de secteur et des directives territoriales d'aménagement prévus aux titres I^{er} et II du livre I^{er} du code de l'urbanisme, avec le plan régional pour la qualité de l'air prévu par [l'article L. 222-1](#) du code de l'environnement et, à compter de son adoption, avec le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie prévu par l'article L. 222-1 du code de l'environnement.

Pour les plans de déplacements urbains approuvés avant l'adoption du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, l'obligation de compatibilité mentionnée à l'alinéa précédent s'applique à compter de leur révision.

Article L1214-8

Le plan de déplacements urbains fait l'objet d'une évaluation tous les cinq ans et, le cas échéant, est révisé.

Article L1214-8-1

À l'occasion de l'élaboration ou de la révision d'un plan de déplacements urbains, il est procédé à l'évaluation des émissions évitées de dioxyde de carbone attendues de la mise en œuvre du plan. Au cours de la cinquième année suivant l'[approbation du plan, il est procédé au calcul des émissions de](#)

dioxyde de carbone générés dans le territoire couvert par le plan. À compter de 2015, les évaluations et calculs précités portent sur l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre.

Article L1214-14

Le plan de déplacements urbains est élaboré ou révisé à l'initiative de l'Autorité compétente pour l'organisation des transports urbains sur le territoire qu'il couvre.

Les services de l'État, de même que les Régions et les départements au titre de leur qualité d'Autorités organisatrices de transport ou de gestionnaires d'un réseau routier et, le cas échéant, le président de l'établissement public mentionné aux [articles L. 122-4 et L. 122-4-1 du code de l'urbanisme](#) sont associés à son élaboration.

Les représentants des professions et des usagers des transports ainsi que des associations de personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite, les chambres de commerce et d'industrie et les associations agréées de protection de l'environnement mentionnées à [l'article L. 141-1](#) du code de l'environnement sont consultés, à leur demande, sur le projet.

Article L1214-15

Le projet de plan de déplacements urbains est arrêté par l'organe délibérant de l'Autorité organisatrice de transport.

Il est soumis, pour avis, aux conseils municipaux, généraux et régionaux ainsi qu'aux autorités administratives compétentes de l'État concernés dans un délai et des conditions fixés par voie réglementaire.

Assorti des avis des personnes publiques consultées, il est ensuite soumis par l'Autorité organisatrice de transport à une enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement.

Article L1214-16

Éventuellement modifié pour tenir compte des résultats de l'enquête publique, le projet de plan de déplacements urbains est approuvé par l'organe délibérant de l'Autorité organisatrice de transport.

Article L1214-17

En l'absence d'approbation du projet de plan de déplacements urbains, l'autorité administrative compétente de l'État peut engager ou poursuivre son élaboration selon les modalités prévues en application de la présente sous-section.

Dans ce cas, le projet, éventuellement modifié pour tenir compte des résultats de l'enquête publique, est approuvé par l'autorité administrative compétente de l'État, après délibération de l'Autorité organisatrice de transport dans un délai et des conditions fixés par voie réglementaire.

Article L1214-18

Le plan de déplacements urbains est mis en œuvre par l'Autorité organisatrice des transports urbains.

Article L1214-19

La compétence de l'Établissement public de coopération intercommunale mentionné à [l'article L. 122-4](#) du code de l'urbanisme peut, s'il y a lieu et dans les conditions prévues par le code général des collectivités territoriales, être élargie à l'élaboration d'un plan de déplacements urbains couvrant l'ensemble du périmètre relevant de la compétence de cet établissement public, sous réserve que ce périmètre inclue la totalité du ou des périmètres de transports urbains situés sur son territoire.

Article L1214-20

Lorsque le plan est élaboré par l'établissement public mentionné à [l'article L. 1214-19](#), les Autorités organisatrices des transports urbains, de même que les départements et les Régions, sont associés à cette élaboration en tant qu'Autorités organisatrices de transport ou en tant que gestionnaires d'un réseau routier.

Le projet de plan leur est soumis pour avis dans le délai et les conditions prévus en application de [l'article L. 1214-15](#).

Les mesures d'aménagement et d'exploitation prévues par le projet sont adoptées en accord avec les Autorités organisatrices de transport et mises en œuvre par celles-ci.

Le plan approuvé se substitue, le cas échéant, aux plans de déplacements urbains antérieurs.

Article L1214-21

En cas d'extension d'un périmètre de transports urbains :

1° Le plan de déplacements urbains approuvé continue de produire ses effets sur le périmètre antérieur ;

2° L'élaboration du plan de déplacements urbains dont le projet a été arrêté peut être conduite à son terme sur le périmètre antérieur par l'Autorité organisatrice des transports urbains.

Article L1214-22

En cas de modification d'un périmètre de transports urbains concerné par l'obligation d'élaboration d'un plan de déplacements urbains prévue par [l'article L. 1214-3](#), l'Autorité organisatrice des transports urbains est tenue d'élaborer un plan de déplacements urbains dans un délai fixé par voie réglementaire. À défaut, l'autorité administrative compétente de l'État peut engager ou poursuivre les procédures nécessaires à son élaboration dans les conditions prévues à la présente sous-section.

Toutefois, s'il n'est pas porté atteinte à son économie générale, le plan de déplacements urbains peut être modifié à l'initiative de l'Autorité organisatrice des transports urbains selon la procédure simplifiée définie à [l'article L. 1214-23](#).

Article L1214-23

La procédure de modification simplifiée donne lieu à un examen conjoint du projet de plan de déplacements urbains par les personnes publiques associées à son élaboration mentionnées à [l'article L. 1214-15](#).

Les maires des communes couvertes par la modification ou concernées par le projet de modification sont invités à participer à cet examen conjoint.

Assorti des conclusions de cet examen conjoint, le projet de plan est ensuite soumis par l'Autorité organisatrice de transport à une enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement.

L'enquête publique peut ne porter que sur le territoire concerné par la modification mentionnée au premier alinéa de [l'article L.1214-22](#).

Annexe 5. Présentation synthétique du PLU

Créé par la loi SRU du 13 décembre 2000, le plan local d'urbanisme (PLU) a vocation à remplacer progressivement les plans d'occupation des sols (POS).

Le PLU est un document de planification régi, s'agissant de sa procédure d'élaboration ou d'évolution comme de son contenu, par les articles L. 123-1 et suivants et R. 123-1 et suivants du code de l'urbanisme.

Il est établi par un Établissement public de coopération intercommunale ou par une commune.

À partir d'un diagnostic du territoire qu'il couvre, il détermine le projet de ce territoire et fixe en conséquence les orientations et les règles d'utilisation et d'occupation du sol que doivent respecter les personnes publiques et privées. Il est opposable à l'administration et aux utilisateurs des sols (constructeurs notamment).

Le PLU se compose de cinq parties :

- un rapport de présentation ;
- un projet de développement et d'aménagement durables ;
- des orientations d'aménagement et de programmation ;
- un règlement ;
- des annexes.

Le contenu du PLU est en partie dépendant de son environnement normatif. Cet environnement est constitué de contraintes juridiques supérieures à l'égard desquelles le PLU est en position de subordination (*lois : « Montagne » ou « Littoral » par exemple ou de documents de planification : le schéma de cohérence territoriale par exemple*) et de règles d'utilisation du sol avec lesquelles il entretient des relations juridiques variables (règlement national d'urbanisme, servitudes d'utilité publique...).

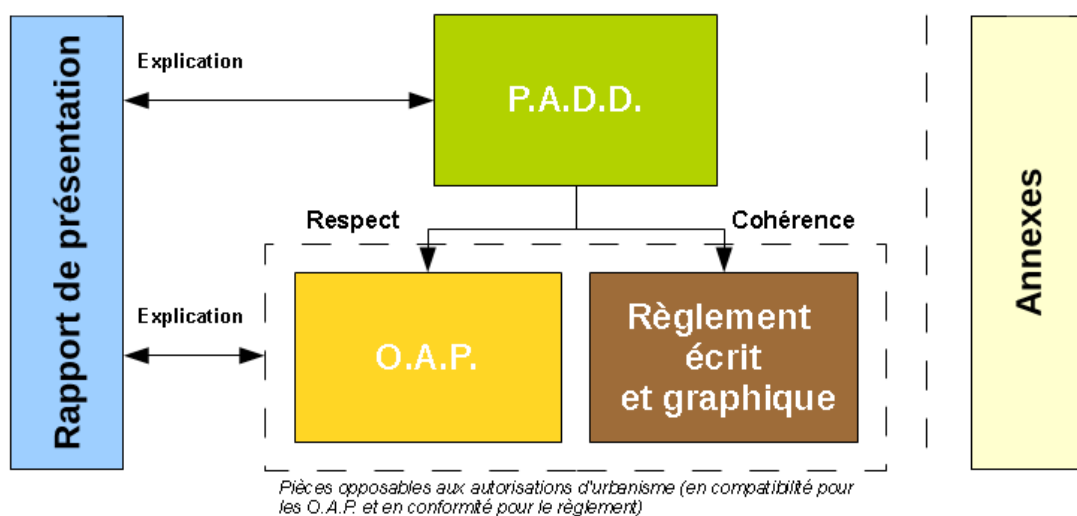
Pour aller plus loin :

Droit de l'urbanisme, Dictionnaire pratique, S. dir. Y. Jegouzo, Le Moniteur, 2011, 1034 p. (PDU p. 695 et s., PLU p. 712 et s.)

La dimension juridique de l'écriture du plan local d'urbanisme, S. dir. H. Jacquot, Les Cahiers du GRIDAUH, n° 23-2012, 907 p.

Code de l'urbanisme : articles L. 123-1 et suivants et R. 123-1 et suivants.

Les relations des pièces composant le PLU



Source : Certu

Table des matières

Préambule.....	4
Points essentiels et propositions d'évolution du droit du PLUi	5
Principes généraux d'un document de type nouveau.....	5
Procédure.....	5
Contenu.....	6
Effets.....	7
Introduction générale.....	8
1. PDU et PLUi : de l'articulation à l'intégration.....	9
1.1. Les rapports généraux entre PDU et PLU.....	9
1.2. L'articulation.....	9
1.3. Le choix de l'intégration.....	10
1.4. Les techniques de l'intégration.....	11
1.5. La portée de l'intégration.....	11
2. Du PDU au PLUi : les règles de procédure.....	15
2.1. L'association.....	15
2.1.1. Les personnes associées.....	16
2.1.2. Les modalités de l'association.....	16
2.2. Les consultations.....	17
2.3. La concertation, débat, enquête publique.....	19
2.4. Le contrôle de l'État.....	20
2.5. Les procédures d'évolution du PLUi.....	20
2.6. Les évaluations.....	21
2.6.1. Le PDU.....	21
2.6.2. Le PLU.....	21
Les évaluations exigées.....	22
Les évaluations induites.....	23
3. Du PDU au PLUi : le contenu et la ventilation des dispositions relatives aux déplacements et aux transports.....	25
3.1. Les orientations d'aménagement et de programmation.....	25
3.1.1. Objet.....	25
3.1.2. Le degré de prescriptivité des orientations d'aménagement et de programmation.....	27
3.1.3. L'obligation ou non de traiter de tous les items de l'article L. 1214-2 du code des transports.....	28
3.1.4. La question de la déclinaison territoriale des OAP.....	29
3.2. Les déplacements et transports et autres pièces du PLU.....	29
3.2.1. Le PADD.....	29
3.2.2. Le règlement.....	30
Contenu du règlement.....	30
Règlement et OAP.....	31
3.2.3. Le rapport de présentation et les informations fournies par le plan.....	32

Le contenu du rapport de présentation.....	32
Les informations données par les OAP.....	33
Les informations du PDU non reprises dans le PLUi.....	33
4. Du PDU au PLUi : l'opposabilité des OAP relatives aux déplacements et aux transports.....	36
4.1. Les actes et opérations prévues par l'article L. 123-5 C. urb.....	36
4.2. Les actes et opérations autres que ceux prévus par l'article L. 123-5 C. urb..	36
Annexes.....	39
Annexe 1. Liste des principales abréviations utilisées.....	40
Annexe 2. Tableau comparatif des procédures PDU - PLUi « D ».....	41
4.3. Annexe 3. CE, 26 mai 2010, Manuel Dos Santos, n° 320780 (mentionné dans les tables du recueil Lebon).....	44
Annexe 4. Principaux textes cités du code de l'urbanisme et du code des transports.....	45
Code de l'urbanisme (extraits).....	45
Code des transports (extraits).....	56
Annexe 5. Présentation synthétique du PLU.....	60
Table des matières.....	62

El Plan local de urbanismo intermunicipal que sirve de Plan local de hábitat y Plan de desplazamientos urbanos

Análisis jurídico de la integración del PDU (Plan de desplazamientos urbanos)

La ley francesa Compromiso nacional por el medio ambiente del 12 de julio de 2010 hace del nuevo PLUi (Plan local de urbanismo intermunicipal) una herramienta central de la planificación intermunicipal, que deja paso a una reflexión más profunda sobre la integración y la coherencia de las políticas relativas al urbanismo, el hábitat y los desplazamientos. A partir de ahora, al tratarse de transportes y desplazamientos, las orientaciones de ordenación y programación (OAP, por sus siglas en francés) definen la organización de los transportes de personas y mercancías, la circulación y el estacionamiento. Sirven de plan de desplazamientos urbanos, tal y como lo define el artículo L1214-2 del código de transportes.

Para acompañar a las administraciones comprometidas en la elaboración de estos nuevos documentos, el Certu pidió al GRIDAUH (Grupo de investigación sobre las instituciones y el derecho de la ordenación, el urbanismo y el hábitat, por sus siglas en francés) que estudiase, desde un punto de vista jurídico, el paso del PDU al PLU intermunicipal. Esta obra muestra cómo, a lo largo de las sucesivas legislaciones, los vínculos entre PDU y documentos de urbanismo se han ido estrechando progresivamente, para llegar a una integración a escala intermunicipal. Permite comprender las incidencias de esta integración, tanto en términos de procedimiento como de contenido. En definitiva, se crea un nuevo tipo de PLU, por su enfoque global de la cuestión de los transportes y los desplazamientos.

La obra espera responder a las necesidades de las administraciones que se encargan de la elaboración de estos nuevos documentos. No obstante, tiene vocación de enriquecerse ulteriormente, gracias a las evoluciones legislativas susceptibles de intervenir y a las experimentaciones que se están realizando en los territorios, que podrían aportar nuevas problemáticas.

The Intercommunal Local Urban Development Plan in lieu of the PLH and SUTP

Legal analysis of SUTP integration

The law on "the national commitment to the environment" dated 12 July 2010 has turned the new PLUi ("intercommunal local urban development plan") into a central tool for intercommunal planning that provides wide room for thorough reflection on the integration and consistency of urban planning, housing and travel policies. From now on, with regard to transport and travel, the land use and programming ("OAP") orientations define the organisation of transportation of individuals and merchandise, traffic and parking. They replace urban transport plans as defined in Article L1214-2 of the Transport Code.

To assist local authorities that are preparing these new documents, Certu asked GRIDAUH to study the legal impact of the move from the SUTP ("Sustainable Urban Transport Plan") to the intercommunal PLU. This work demonstrates how, throughout successive laws, the ties between the SUTP and urban planning documents have become progressively tighter, leading to integration at an intercommunal scale. It provides a better understanding of the impact of this integration both in terms of procedure and content. A new type of PLU has ultimately been created with a global approach to the transportation and travel issue.

The work seeks to meet the needs of local authorities responsible for the preparation of these new documents. However, it will be updated at a future time as laws potentially change and thanks to experiments in progress within the territories that may raise new issues.

© Certu 2013

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

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

Coordination : service éditions Certu (S.Paris)

Illustrations couverture, cartes et photos de gauche à droite, de haut en bas :

© Laurent Mignaux – MEDDE ;

© TNT Grand Poitiers 2010 ;

© Samuel Montigaud – MEDDE ;

Grand Lyon ;

© Agence d'Urbanisme de Lyon / RUCH MP – Place Bellecour 2009 ;

DGSP SIG CARENE, ADDRN – 12/2006 (Source BD Carto-©IGN Paris 2006 – Licence n°7656).

Dépôt légal : septembre 2013

ISBN : 978-2-11-138404-0

ISSN : 0247-1159

Cet ouvrage est en téléchargement sur <http://www.certu-catalogue.fr>

Bureau de vente :

2 rue Antoine Charial

CS 33927

69426 Lyon Cedex 03 – France

Tél. 04 72 74 59 59 – Fax. 04 72 74 57 80

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

Cette collection regroupe des ouvrages qui livrent de l'information sans prétendre à l'exhaustivité. Il peut s'agir d'études sur une technique ou une politique nouvelle en émergence, d'une question qui fait l'objet d'analyses et qui mérite d'être mise à disposition du public, de connaissances capitalisées à travers des colloques, des séminaires ou d'autres manifestations. Ces ouvrages s'adressent à des professionnels ou à tout public cherchant des informations documentées sur un sujet. Ces ouvrages n'ont pas de caractère méthodologique bien que des analyses de techniques en émergence puissent alimenter les savoirs professionnels. Dans ce cas, les pistes présentées n'ont pas été validées par l'expérience et ne peuvent donc pas être considérées comme des recommandations à appliquer sans discernement.

Le Certu publie également les collections Références, Données et Essentiel.

Plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de PLU et PDU

Analyse juridique de l'intégration du PDU

La loi Engagement national pour l'Environnement du 12 juillet 2010 fait du nouveau PLUi un outil central de la planification intercommunale qui laisse toute sa place à une réflexion plus approfondie sur l'intégration et la cohérence des politiques relatives à l'urbanisme, à l'habitat et aux déplacements. Désormais, s'agissant des transports et des déplacements, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) définissent l'organisation des transports des personnes et des marchandises, la circulation et le stationnement. Elles tiennent lieu de plan de déplacements urbains tel que défini par l'article L1214-2 du code des transports.

Pour accompagner les collectivités engagées dans l'élaboration de ces nouveaux documents, le Certu a demandé au GRIDAUH d'étudier d'un point de vue juridique le passage du PDU au PLU intercommunal. Cet ouvrage montre comment au cours des législations successives les liens entre PDU et documents d'urbanisme se sont resserrés progressivement pour aboutir à une intégration à l'échelle intercommunale. Il permet de comprendre les incidences de cette intégration tant en termes de procédure que de contenu. C'est en définitive un PLU d'un nouveau type qui est créé par son approche globale de la question des transports et des déplacements.

L'ouvrage espère répondre aux besoins des collectivités qui sont en charge de l'élaboration de ces nouveaux documents. Toutefois, il a vocation à être enrichi ultérieurement grâce aux évolutions législatives susceptibles d'intervenir et aux expérimentations, en cours sur les territoires, qui pourraient apporter de nouveaux questionnements.

SUR LE MÊME THÈME

Plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de PLU et PDU

La gouvernance
2012
Téléchargeable sur www.certu-catalogue.fr

Plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de PLU et PDU

Éléments de cadrage juridique et technique
2012
Téléchargeable sur www.certu-catalogue.fr

