

**Marie-Cécile BARBIER**

# **Les fondamentaux de l'urbanisme**

**04 octobre 2021**



L'urbanisme est l'un des domaines majeurs qui ont été décentralisés aux communes en **1983**.

Depuis lors, communes et groupements disposent de la compétence de principe en matière de documents d'urbanisme, d'aménagement urbain (ZAC et droits de préemption) ainsi que de permis de construire et d'autorisations et d'actes relatifs à l'occupation ou à l'utilisation du sol.

## Acteurs de l'urbanisme et de l'aménagement

Longtemps, **l'État** a été le seul acteur de l'aménagement du territoire.



Depuis les lois de décentralisations votées en 1982, les pouvoirs des collectivités territoriales en matière de politique d'aménagement du territoire ont été renforcés.

L'aménagement du territoire combine aujourd'hui les actions d'un grand nombre d'acteurs privés comme publics, à l'échelle nationale comme locale, à travers la signature de contrats de projets **État/région** ou bien encore la mise en place de schémas locaux d'aménagement du territoire.

La **maîtrise foncière** est un préalable indispensable pour les collectivités locales ainsi que leurs opérateurs, tels que les sociétés d'économie mixte (SEM) ou les sociétés publiques d'aménagement.

## **Un territoire marqué par des « fractures »**

Aujourd'hui, 95% de la population française vit sous l'influence des villes.

L'opposition territoires urbains et territoires ruraux n'est plus aussi nette tant chacun est porteur d'une dynamique propre.

Néanmoins, les fractures territoriales persistent.

L'accroissement des inégalités entre les territoires est de plus en plus marquant : disparition des services publics, difficultés d'accès aux soins, absence de couverture numérique, de desserte en transports...

# Les principaux enjeux de l'urbanisme et de l'aménagement = Appréhender un territoire dans une logique de développement durable et d'égalité

- Les **principaux** enjeux des politiques d'urbanisme et d'aménagement portent sur les points suivants :
  - **Concourir** à un développement **maîtrisé** et **cohérent** du territoire avec :
    - la **définition d'un projet global** de territoire aux niveaux communal, intercommunal et supra communal ;
    - la **prise en compte** des disparités locales.
  - Faire un territoire et une ville durables dans le temps et l'espace :
    - **économiser** des ressources naturelles (énergie, air, eau, climat, matériaux, biodiversité) ;
    - favoriser **l'équité sociale** (lutte contre les exclusions, la pauvreté , accès au logement...) ;
- appréhender les risques (inondations...)
- favoriser les mobilités alternatives à la voiture ; - favoriser les mixités sociales et fonctionnelles ;
- lutter contre le réchauffement climatique.



Pour répondre à ces enjeux, les collectivités et EPCI disposent des leviers suivants :

- la définition des stratégies d'aménagement du territoire au travers de l'élaboration et la mise en œuvre des **documents de planification**;
- la conduite des **opérations et actions d'aménagement**;
- l'**instruction** des demandes d'autorisation d'urbanisme;
- la **généralisation de l'usage des systèmes d'information géographiques** pour une meilleure connaissance du territoire.

# Tableau des Compétences

Urbanisme			
Communes ou EPCI	Départements	Régions	Etat
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Élaboration du schéma de cohérence territoriale, du plan local d'urbanisme ou de la carte communale.</li> <li>● Délivrance des permis de construire et des autres autorisations d'occupation des sols pour les communes dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale.</li> <li>● Droit de préemption urbain.</li> <li>● ZAC (zone d'aménagement concerté).</li> <li>● Accord des communes ou EPCI sur la création du périmètre départemental d'intervention pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Délimitation du périmètre d'intervention pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains et exercice du droit de préemption dans le périmètre (directement ou via SAFER).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Élaboration en association avec l'État du schéma directeur de la région d'Île-de-France - SDRIF [approbation par l'État].</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Pouvoirs spécifiques de modification des SCOT et PLU.</li> <li>● Qualification des projets d'intérêt général et liste des opérations d'intérêt national.</li> <li>● Délivrance des permis de construire et des autres autorisations d'utilisation du sol (hors PLU et carte communale ou cas spécifiques).</li> <li>● Zone d'aménagement concerté (dans les opérations d'intérêt national).</li> <li>● Zone d'aménagement différé.</li> <li>● Élaboration et approbation des directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD).</li> <li>● Association à l'élaboration et approbation du schéma directeur de la Région d'Île-de-France (SDRIF).</li> <li>● Modification par décret du périmètre départemental d'intervention pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (en cas de réduction).</li> </ul>

Les professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement représentent un effectif de **9 700** agents soit 0,5 % des effectifs de la fonction publique territoriale.

### **Cinq métiers :**

- directeur ou directrice de l'urbanisme et de l'aménagement durable / 2 200 agents
- chef ou cheffe de projet foncier, urbanisme et aménagement / 2 500 agents
- responsable des affaires immobilières et foncières / 1 100 agents
- instructeur ou instructrice des autorisations d'urbanisme / 3 100 agents

Au total, en comptabilisant les personnes occupant des métiers d'autres familles professionnelles (administrative notamment), **22 300 agents** sont affectés dans des services urbanisme et aménagement.

## Un nécessaire besoin de mutualiser....

La mutualisation des services (création de services instructeur) s'accompagne d'une mobilité des agents.

Avec la fin de l'instruction par les services de l'État au 1er juillet 2015 et la nouvelle organisation locale qu'elle a engendrée, un nombre important de mobilités d'agents a été enregistré soit de la fonction publique de l'État vers la fonction publique territoriale, soit encore au sein même de la fonction publique territoriale.

## La délivrance : un pouvoir de police

Dans le cadre communal La délivrance est un pouvoir de police de l'urbanisme. Il s'agit de l'une des polices spéciales dévolues au maire.

Ainsi le maire délivre les autorisations d'urbanisme (AU) :

- en son nom et pour le compte de la commune si le territoire de celle-ci est couvert par un PLU ou document d'urbanisme équivalent exécutoire ;
- au nom de l'État si la commune n'a pas de document d'urbanisme.

La loi Alur désigne désormais le maire comme l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir dès lors que la commune est dotée d'une carte communale.

Toutefois si la carte communale a été adoptée avant la promulgation de la loi (soit avant mars 2014), le maire reste compétent sur délibération de la commune. En l'absence de délibération, le maire devient obligatoirement et de façon définitive l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme à compter du 1er juillet 2017.

La loi Alur met fin au 1er juillet 2015 à la mise à disposition gratuite des services de l'État à toutes communes compétentes dès lors qu'elles appartiennent à une communauté de 10 000 habitants et plus.

Auparavant, seules les communes de plus de 10 000 habitants (et les communautés compétentes de plus de 20 000) ne pouvaient pas bénéficier de cette aide à titre gracieux.

POURQUOI des services mutualisés ?????

- > **Une volonté de renforcer la proximité de l'instruction**
- > **Une volonté de renforcer la qualité de l'instruction**
- > **Une volonté de rationaliser le service et d'opérer des économies d'échelle**
- > **Une volonté de sécuriser juridiquement l'instruction**

## **Un fort impact de la transition numérique sur le métier d'instructeur gestionnaire des autorisations d'urbanisme**

Le numérique touche profondément le champ professionnel de l'urbanisme et de l'aménagement.

Tous les métiers sont concernés, à des échelles diverses et des niveaux variables. Cependant, à court terme (1<sup>er</sup> janvier 2022), la plus nette évolution concernera le métier d'instructeur-gestionnaire des autorisations d'urbanisme avec la dématérialisation des procédures.

Elle impactera les relations à l'usagers, les services communaux, les compétences, la structuration des services...

# Les documents d'urbanisme

## 1. A quoi servent-ils ?

Ils visent à planifier et organiser l'urbanisation et l'aménagement d'un territoire.

Ils peuvent être élaborés à l'échelle d'un bassin de vie, d'une agglomération d'une intercommunalité, d'une commune.

# Les documents d'urbanisme



Leurs objectifs sont multiples :

- assurer l'équilibre entre le développement et le renouvellement urbain, l'aménagement des espaces ruraux, la qualité de vie des habitants et la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers,
- soutenir la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et rural, en prévoyant des capacités de constructions suffisantes dans les domaines de l'habitat, des activités économiques et commerciales, culturelles et sportives,
- préserver les milieux naturels, les paysages notamment par le maintien ou la création de continuités écologiques,
- préserver et développer la qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville,
- développer les transports collectifs afin d'offrir des alternatives aux déplacements individuels motorisés afin de préserver l'environnement,
- lutter contre le réchauffement climatique, limiter les émissions de gaz à effet de serre en assurant le développement des énergies renouvelables,
  - assurer la résilience des territoires notamment par la prévention des risques.

# Les documents d'urbanisme

Qui sont-ils ?



Ils se répartissent en deux catégories :

- 1 - ceux qui réglementent l'usage du sol : à l'échelle communale ou intercommunale
  - **plan local d'urbanisme (PLU)**, qui peut être intercommunal : détermine les conditions d'aménagement et d'utilisation des sols (zones constructibles mais aussi usage des constructions, implantation, densité, hauteur, stationnements, espaces verts,...),
  - **plan d'occupation des sols (POS)**, devenus caducs,
  - **carte communale (CC)** : permet principalement de délimiter, à l'échelle communale, les secteurs où implanter les constructions ; elle ne comporte pas de règlement écrit spécifique, les règles générales du règlement national d'urbanisme (RNU) s'appliquent,
  - **sans PLU ni CC** : le RNU s'applique, la règle générale étant alors que les constructions ne peuvent être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune.

2 - ceux qui imposent des règles aux précédents :

schémas de cohérence territoriale (SCoT) ◦ à l'échelle intercommunale (aire urbaine, grand bassin de vie, bassin d'emploi), ◦ ils sont destinés à servir de cadre de référence pour les politiques centrées notamment sur les questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilités, d'aménagement commercial, d'environnement...

## Jusqu'où peuvent-ils aller ?

Les documents d'urbanisme s'intègrent dans un cadre juridique complexe, qui détermine leurs marges de manœuvre :

- le **code de l'urbanisme** :

- il définit le contenu de la carte communale, du PLU, du ScoT et leurs procédures d'évolution

- il impose des règles particulières sur des territoires à enjeux, et notamment la montagne, le littoral

- il fixe les grands objectifs à poursuivre :

- principe d'équilibre entre le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural et la préservation des espaces naturels et des paysages,

- principe de diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale,

- principe de respect de l'environnement, comme les corridors écologiques.

# Jusqu'où peuvent-ils aller ?



- **les documents de planification supra-communaux**

- ils définissent des politiques sur diverses thématiques (habitat, déplacements, environnement, nuisances, énergie, climat, etc.) que les documents d'urbanisme doivent intégrer

- tous les documents de planification en lien avec l'aménagement du territoire sont liés les uns aux autres par des rapports d'opposabilité : c'est la hiérarchie des normes

- ils ne sont pas opposables aux tiers, seuls le PLU et la CC s'imposent directement aux autorisations de construire (avec quelques exceptions, comme le SCOT qui s'impose aux autorisations d'exploitation commerciale)

# Jusqu'où peuvent-il aller ?

- **les servitudes d'utilité publiques (SUP)**

- elles ont pour objet de réglementer localement l'usage des sols, dans un but d'utilité publique, qui peut être la sécurité des habitants (risques naturels et technologiques), leur santé (protection des captages), la protection du patrimoine (monuments historiques), etc.

- elles s'imposent même en l'absence de document d'urbanisme



## Le cas de votre commune :



- S'il existe un **PLU approuvé** :
  - s'il a été approuvé depuis plusieurs années : une évaluation est à faire au bout de 9 ans
  - si un document supra-communal a été approuvé entre-temps : **il faut savoir si une mise en compatibilité du PLU est nécessaire**
  
- S'il existe une **carte communale approuvée** :
  - elle a été approuvée par le conseil municipal ET par le préfet
  - si un document supra-communal a été approuvé entre-temps : il faut savoir si **une mise en compatibilité** de la CC est nécessaire
  
- S'il n'existe aucun document d'urbanisme : (communes en vert sur la carte des documents d'urbanisme opposables)
  - le RNU s'applique : urbanisation en continuité
  
- Si une procédure d'évolution du PLU ou de la CC est en cours
  - un point d'avancement doit être fait entre la DDT et la nouvelle équipe municipale

# Le choix du document d'urbanisme à élaborer dépend du contexte du territoire.



Une **carte communale** est adaptée :

- s'il y a peu de pression foncière
- s'il n'y a pas besoin de réglementer les implantations, les hauteurs, le paysage, etc.
- s'il n'y a pas de projet de développement de la commune

Un **PLU** communal est adapté :

- si une CC ne suffit pas à répondre aux enjeux de développement de la commune,
- et si l'intercommunalité n'a pas la compétence PLU,
- mais la bonne échelle de réflexion d'un PLU est l'échelle intercommunale !

Un **PLU intercommunal** permet :

- d'avoir une vision partagée du territoire,
- d'assurer une homogénéité des règles entre communes voisines,
- d'avoir une bonne cohérence des actions (répartition de l'habitat, de l'économie...),
- de mutualiser les coûts,
- d'avoir une approche globale d'enjeux intercommunaux (déplacements, corridors écologiques, développement économique, gestion de l'espace...)