



Le système français de la planification spatiale



**Université de Volos
04 2016**

**Pr. B. Drobenko
ULCO – TVES
COMUE Lille Nord de France**



Biblio...

- B. Drobenko « **Droit à l'eau: une urgence humanitaire** » Johanet 2° Ed.- 2012
- B. Drobenko et J. Sironneau **Code de l'eau** Johanet 3° Editions 2013
- B. Drobenko **Introduction au droit de l'eau** 1° d. Johanet 2014
- B. Drobenko **Droit de l'eau L'essentiel** Carré – Lextenso-Gualino – 2013
- B. Drobenko **Droit de l'urbanisme** Lextenso-Gualino 10° ed. 2015



LES EVOLUTIONS

➤ **Années 60/70**

- **Aménagement du territoire (ex. DATAR, Parc naturels régionaux, parcs nationaux)**
- **Urbanisme opérationnel (ZUP)**
- **Urbanisme foncier**

➤ **Années 80**

- **Décentralisation**
- **Grandes lois d'urbanisme: aménagement, montagne, littoral**
- **Urbanisme opérationnel (ZAC, maîtrise foncière)**



suite

➤ **Années 90/2005**

➤ **Un aménagement du territoire revu**

- **Le schéma national d'aménagement du territoire, jamais élaboré**
- **Les schémas de services collectifs, adopté, publié, non utilisés**
- **Les DTA (1995)**
- **Les schémas de services collectifs (1999), approuvés par décret, mais pas de portée juridique**
- **Régionalisation: le schéma régional d'aménagement et du développement du territoire**

➤ **Le projet urbain**

- **Loi SRU 12/2000: mixité urbaine, sociale, fonctionnelle**
- **Renforcement de la démarche intégrée**



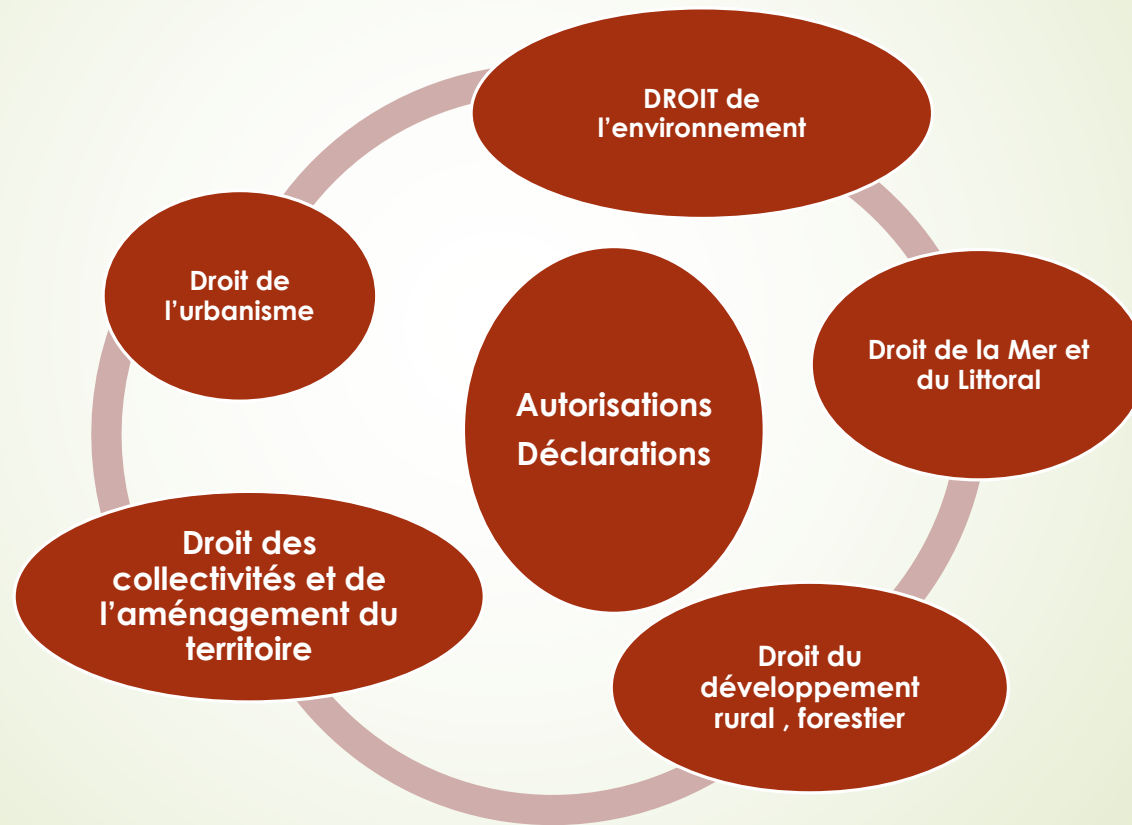
suite

- **Années 2005 à nos jours**
 - **L'urbanisme de projets**
 - Favoriser le développement économique
 - Multiplication des dérogations
 - Renforcement du pouvoir discrétionnaire des acteurs
 - Mutabilité des règles instaurées
 - **Simplifications**
 - Des procédures d'adoption des documents
 - Des outils d'intervention facilitant l'aménagement
 - Des autorisations avec une coordination renforcée, vers l'autorisation unique



Le cadre juridique

Un ensemble complexe





Les instruments de planification



Les schémas de services collectifs

- ▶ **Décret n° 2002-560 du 18 avril 2002 approuvant les schémas de services collectifs: ont approuvés les schémas de services collectifs ci-après mentionnés annexés au présent décret (1) :**
 - ▶ - schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche (annexe I) ;
 - ▶ - schéma de services collectifs culturels (annexe II) ;
 - ▶ - schéma de services collectifs sanitaires (annexe III) ;
 - ▶ - schéma de services collectifs de l'information et de la communication (annexe IV) ;
 - ▶ - schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de transport de marchandises (annexe V) ;
 - ▶ - schéma de services collectifs de l'énergie (annexe VI) ;
 - ▶ - schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux (annexe VII) ;
 - ▶ - schéma de services collectifs du sport (annexe VIII).



Les schémas de services collectifs


- ▶ Ordonnance n° 2005-654 du 8 juin 2005 portant allégement des procédures d'adoption et de révision des schémas de services collectifs et suppression des schémas multimodaux de services collectifs La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire susvisée est modifiée comme suit :
- ▶ 3° L'article 10 est ainsi rédigé :
- ▶ « Art. 10. - Les schémas de services collectifs sont élaborés par l'Etat dans une perspective à vingt ans. Ils prennent en compte les orientations des politiques d'aménagement de l'espace communautaire. Leur élaboration donne lieu à une concertation au niveau régional.
- ▶ « Préalablement à leur adoption, les projets de schémas de services collectifs sont soumis pour avis au Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire. Ces avis sont réputés favorables s'ils n'ont pas été rendus dans un délai de trois mois.
- ▶ « Les schémas sont adoptés par décret. Ils sont révisés en tant que de besoin selon la même procédure. Toutefois, lorsqu'une modification ne concerne qu'une ou plusieurs régions, la concertation prévue au premier alinéa est limitée à la ou aux régions directement concernées. » ;
- ▶ 4° La section 5 du chapitre V du titre Ier, intitulée : « les schémas multimodaux de schémas collectifs de transport », est abrogée.



Les doc régionaux



- ▶ **schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation** prévu à l'article L. 4251-13: Ce schéma définit les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional. Il définit les orientations en matière de développement de l'économie sociale et solidaire, en s'appuyant notamment sur les propositions formulées au cours des conférences régionales de l'économie sociale et solidaire.
- ▶ **schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires** prévu au même article L. 4251-1. CGCT: Il fixe les orientations mises en œuvre par la région soit directement, soit par voie contractuelle avec l'Etat, d'autres régions, les départements, les communes ou leurs groupements, les entreprises publiques ou privées, les établissements publics ou toute autre personne morale.
- ▶ **Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie** 222-1 c.env.
- ▶ **schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation**
- ▶ **schéma régional des infrastructures et des transports** prévu à l'article 14-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982



Code de l'urbanisme: des principes et des objectifs:

- **L101-1: Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Les collectivités publiques en sont les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences. En vue de la réalisation des objectifs définis à l'article L. 101-2, elles harmonisent leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace dans le respect réciproque de leur autonomie.**
- **L101-2 « dans le respect des objectifs du dévelop. Durable, un ensemble d'objectifs: les grands équilibres, la qualité urbaine, architecturale et paysagère, la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, la sécurité et la salubrité publiques, la prévention des risques (divers), l'environnement (divers), lutte contre le changement clim.**



Une règle fondamentale: non indemnisation des servitudes d'urbanisme

- ▶ **Le principe: énoncé par L105-1: celles instaurées dans le cadre du droit de l'urbanisme**
 - ▶ CE, 3 juillet 1998, Bitouzet
 - ▶ CJCE, 13 décembre 1979, Hauer, affaire 44/79 ;
 - ▶ CEDH, affaire 14 351/88 du 6 décembre 1994 ; RFDA novembre-décembre 1994, p. 1203
- ▶ **Les atténuations (L105-1, 2° al.)**
 - ▶ Droits acquis ex. une autoris. de lotiss.
 - ▶ Modification à l'état antérieur des lieux (rare)

Exceptions indirectes: transfert de droits à construire (L151-25), compenser des pertes liées à des opérations d'aménagement (art. L. 322-4 et L. 510-4).



LA DTADD (art. 102-4)

DTA en 1995 (L111-1-1), devenues en 2010 DTADD

- **Objectifs: objectifs et orientations de l'Etat sur un territoire choisi par ses caractéristiques**
- **Un instrument de compétence étatique en association avec les CT**
- **Contenu: des objectifs, des orientations**
- **Portée: pas d'effet juridique direct.**
- **Mise en œuvre : 12 ans pour prendre un PIG**

Les DTA adoptée avant 2010 gardent leurs effets, jusqu'à modification



Le SCOT (L143-1 et s.)

➤ Caractéristiques:

- un territoire « d'un seul tenant et sans enclave
- une stratégie et des objectifs pour le territoire
- une démarche d'équilibre et de développement cohérent du territoire

➤ Compétence

- Une structure intercommunale, indissociable du document
- Cohérence avec d'autres périmètres: EPCI, parc naturel régional



LE SCOT (suite)

► Contenu

- un rapport de présentation: expliquer les choix, articulation avec d'autres documents, état des lieux, évaluation environnementale,
- le projet d'aménagement et de développement durables: le projet politique (choix majeurs, stratégie, objectifs
- le document d'orientations et d'objectifs
 - Approche générale: organisation de l'espace et grands équilibres - les conditions du développement urbain maîtrisé général - équilibre urbain/rural, activités économiques, protections, conso de l'espace chiffré et étalement urbain - densité maximale des constructions - imposer l'urbanisation liée aux équipements publics, étude d'impact ou étude de densification
 - Approche sectorielle: politique de l'habitat - transports et déplacements - équipement commercial et artisanal - exigences enviro - équip pblics.


Peut imposer des protections

- Portée : impose un rapport de compatibilité, mais peut comporter des prescriptions (protections)



LE SCOT (suite)

- **Suivi:**
 - Tous les six ans analyse des résultats, objectifs (L143-28)
 - Si pas d'évaluation = caducité
- **Evolutions**
 - Révision
 - Modification (de droit commun, simplifiée)
 - Mise en compatibilité
 - Avec une norme supérieure
 - Avec un projet qui exige une adaptation




PLU (L151-1)

➤ Cadre:

- Non obligatoire
- Document intercommunal de référence
- Couvre, sauf exception, le territoire de toutes les communes
- Si absence de SCOT peut être complété (équipement commercial, dispos valant SCOT)

➤ Procédure:


- Prescription
- Élaboration du projet
- Consultation des divers acteurs (Etat, collectivités, public)
- Approbation



PLU (suite)

➤ Fixe

- Le rapport de présentation: expose les choix retenus - bilan du territoire - évaluation environnementale
- le projet d'aménagement et de développement durables: le projet « politique »
- Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) en cohérence avec le PADD
 - Aménagement
 - Habitat
 - Transports et déplacement
- Le programme d'orientations et d'actions: si élaboré par un EPCI
 - Peut tenir lieu de PLH
 - Peut tenir lieu de PDU



PLU (suite)

- **Le règlement (L151-8 et s.)**
 - **Le zonage: 4 zones U, AU, A, N**
 - **Le règlement**
 - **l'affectation des sols et la destination des constructions : usages principaux, localis des activités..**
 - **- la qualité urbaine architecturale et paysagère : les règles relatives aux caractéristiques des constructions contribuent au maintien ou à la création du paysage urbain**
 - **le stationnement**
 - **les équipements et réseaux , les emplacements réservés (art. L151-38 et s.)**
 - **Les annexes:**
 - **- un ensemble relatif au droit de l'urbanisme: le PEB, divisions foncières, le SAP, DPU, les ZAD, les ZAC, les secteurs sauvegardés, densités**
 - **Autres législations avec impact, ex, risques, assainissement**



PLU (suite)

- **Contenu variable**

- Densités et volumes (L111-4), règles et aménagements

- **les zones spécifiques:**

- Le périmètre d'aménagement global dans les zones U ou AU (L151-41)

- Programmation des ZAC (L151-42)

- Emplacements réservés (L151-41)

- Espaces boisés classés (L113-1)




PLU (suite)

► Portée

- Transfert de compétences
- Effets dévolutifs: espaces boisés, urbanisation abords voies de circulation, maîtrise foncière
- Des dérogations possibles (L152-4, 152-5, 152-6)

► Évolutions

- Évaluation: des objectifs globaux tous les 9 ans, au regard de l'habitat tous les – ans, si tient lieu de PLH: tous les 3 ans
- Révision (art. L153-31 et s.): normale si modif. PADD, zone A ou N , réduire une protection, simplifiée (le PADD non affecté)
- Modification: de droit commun (enquête publique) simplifiée (mise à disposition du public)
- Mise en compatibilité: si règles supérieure modifiée, si projet > (L153-54)
- Mise à jour des annexes (L153-60)



Les règles applicables, même s'il y a un PLU

- Respect des règles nationales (montagne, littoral par ex.)
- Respect des servitudes d'utilité publique
- Respect des règles nationales applicables à tout le territoire, cad:
 - R 111-2: sécurité publique
 - R111-4: sites et vestiges archéologiques
 - R111-25: stationnement
 - R111-26: respect des principes du droit de l'environnement
 - R111-27: architectures, environnement, paysage



Carte communale (L160-1 et s.)

Facultative, commune sans PLU ou doc en tenant lieu

➤ **Contenu**

- Un rapport de présentation avec si besoin évaluation enviro., justifie les choix retenus
- Un ou plusieurs documents graphiques délimitant les zones constructibles ou pas, la localisation des activités incompatibles avec voisinage, les zones de préemption
- -en annexe : les servitudes d'utilité publique, les informations sur les sols pollués et le PEB quand il existe



Carte co. (suite)

➤ Fonds :

- document d'application de la réglementation de l'urbanisme
- Élaboré par la commune ou l'EPCI, approuvé par le CM et l'Etat

➤ Portée

- Seuls les documents graphiques sont opposables aux tiers (art. R.162-2), mais « les autorisations d'urbanisme sont instruites et délivrées sur le fondement du règlement national d'urbanisme
- Peut être révisée ou modifiée



Les règles hors planification

- ▶ **Constructibilité limitée principe L111-3**
 - ▶ **En l'absence de plan local d'urbanisme, de tout document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, les constructions ne peuvent être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune.**

Des exceptions: 4 – L111-4

- **adaptation, changement de destination etc...**
- **Exploitation agricole, équipements publics, aires accueil gens du voyage**
- **Éloignement d'installations sources de nuisances**
- **Sur délibération du Conseil municipal « intérêt de la commune »**



LES DOCUMENTS ET REGLES SPECIFIQUES





SDRIFF SAR PADD CORSE

- **SDRIFF (L123-1 et s.): document à vocation**
 - Aménagement du territoire Ile de France
 - Urbanisme
 - Transports
 - Environnement
 - Activités économiques, culturelles, sportives


- **Métropole Grand Paris (L134-1), Métropole Lyon (L134-10), Métropole d'Aix-Marseille-Provence (L134-11)**
- **SAR Guadeloupe, Martinique, Guyane, Mayotte (L135-1 et s.)**
- **PADDUC Corse (L4424-9 et s. CGCT)**



MER / LITTORAL


- **SMVM (Art. 57 modifié) de la loi 83-8 du 7 janvier 1983)**
 - **Etat, après accord du préfet maritime et avis des collectivités territoriales intéressées.**
 - **Un rapport (état des lieux, prescriptions), des documents graphiques, des annexes**

- **DSF (directive 2008/56) > (L219-4 c.env.)**
 - **Dont un PAM (L219-9 c.env.)**
 - **Dont (possible) la planification des activités économiques en mer (directive 2014/89)**



Loi montagne (loi 85-30 du 9 janvier 1985)

- Principes : L122-1
- Urbanisation conditionnée: infrastructure et intérêt général (L122-3), urbanisation (L122-5), mais des aménagements possibles + les UTN (L122-15)
- Des protections atténuées:
 - Le patrimoine montagnard (L122-10°)
 - Rives de plans d'eau (L122-12)



Loi littoral (86-2 du 3 janvier 1986)

- Cadre historique (1975 Conservatoire), loi 86, droit européen avec 2008/56 et 2014/89)
- Champ d'application: (art. L321-2 c.env.)
- Conditions de l'urbanisation: (L121-8) : en continuité ou en hameau nouveau: extension limitée de l'urbanisation en continuité, dans les espaces proches du rivage mais des exceptions (L121-10 et s.) notamment dans l'intérêt général (L121-4, 121-5, 121-6 et s.)
- Des protections: coupures d'urbanisation (art. L121-22), bande des 100 mètres hors espaces urbanisés (art L121-16), espaces remarquables avec des aménagements possibles(L121-23)



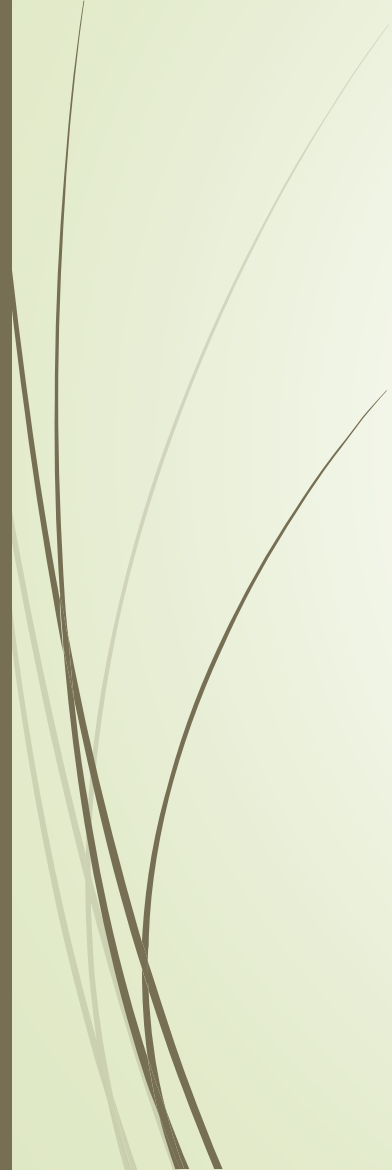
Littoral suite

➤ Plages et littoral

- Une protection spécifique: possible schéma d'aménagement des plages (L121-28 et s.)
- Des concessions de pages conditionnées (décret 2004-308 et 2006-608)
- Accès au littoral
 - Servitude longitudinale de 3 mètres (L121-31): impératif = les propriétés privées riveraines du domaine public maritime qui sont grevées sur une bande de trois mètres de largeur
 - Servitude de passage transversale (L121-34), peut être instituée dès lors qu'est constatée l'absence de voie publique à moins de 500 m permettant l'accès au rivage.



PORTEE



L'ordonnancement

- Des règles de subordination souples
 - Conformité
 - Compatibilité
 - Prise en compte
 - Autre
 - dans le respect de ... (le règlement du PLU dans le respect des objectifs de mixité sociale, dans le respect des SUP)
 - en cohérence avec... (les OAP du PLU en cohérence avec le PADD, le règlement du PLU en cohérence avec le PADD)

COMPATIBILITE/ PRISE EN COMPTE - art. L 131-1 et L131-2 c.urba

NATIONAL
COMPATI

- Principes constit, principes et objectifs d'urbanisme
- Loi montagne, loi littoral

Régional
COMPATI

- Les règles générales du SRADDET, SDRIFF, SAR des DOM, PADD Corse,
- Chartes parcs national, régional, orientations SDAGE, Objectifs SAGE? Objectifs des PGRI, Directive protection paysage, zones bruit aérodromes, les objectifs et mesures du document stratégique de façade (pour l'espace marin)

PRISE EN
COMPTE

- Les objectifs du SRADDET, le SRCE, SRDAqua, les programmes d'équipement Etat et autres collectivités, schémas régionaux de carrière, les objectifs et mesures du document stratégique de façade (pour l'espace terrestre)

SCOT

Compatibilité – prise en compte (suite)

Si absence de
scot

- Compatibilité avec tous les documents imposant ce rapport au SCOT
- Prise en compte idem

Prise en compte
En sus

- Plan Climat énergie

SUPRA LOCAL

- SCOT, SMVM, PDU, PLH, SUP aérodomes, SUP

**PLU/
Carte communale**



la réalisation d'un projet

- **Autre que local (département, région, Etat, EP):**
 - **Compatible avec les documents d'urbanisme: réalisable**
 - **Non compatible: le document sera adapté au projet**

- **Local: quelles règles applicables:**
 - **carte communale, PLU, rapport de conformité**
 - **Ces documents doivent être compatibles avec un ensemble documents supérieurs**



Perspectives



- **Les questions majeures:**
 - Croissance exponentielle des besoins, des prédateurs sur la nature
 - Démographie
 - Environnement: changement climatique, biodiversité, risques naturels et technologiques
- **Quelle urbanisation demain ? (Habitat III à Quito en 11/2016)**
 - Ville compacte, ville étalée?
 - Quels équilibres dans les villes ? Le monde rural ?
 - Evaluation ?? Compensation ??
- **La capacité de charge des écosystèmes, une perspective « durable »**