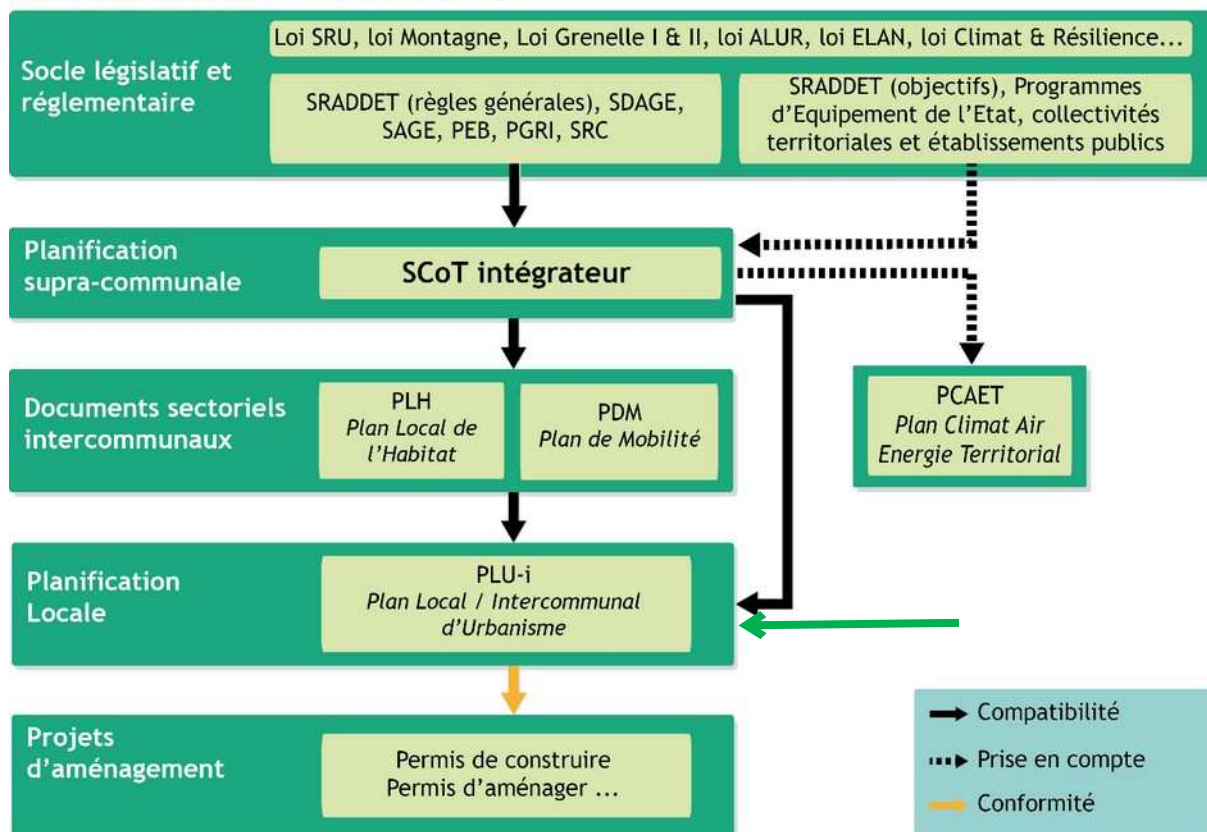


## ANNEXE 1 Présentation de Daniel Le Bigot

### Introduction à la réglementation en urbanisme

Au-dessus de la hiérarchie ci-dessous, nous avons de plus les directives Européennes qui donnent obligation aux pays membres la traduction en droit national.

### LA HIERARCHIE DES NORMES



MAJ le 16/05/2023

PEB : Plan d'Exposition au Bruit  
 PGRI : Plan de Gestion des Risques d'Inondation  
 SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau  
 SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion de l'Eau  
 SRADDET : Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire  
 SRC : Schéma Régional des Carrières

### Le SRADDET : Schémas régionaux d'aménagement et de développement

Issu de la loi NOTRe, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires est un document de planification qui, à l'échelle régionale, précise la stratégie, les objectifs et les règles fixés par la région dans plusieurs domaines de l'aménagement du territoire.

Il définit en particulier :

- les objectifs de la région à moyen et long termes en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, d'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets ;
- les règles générales prévues par la région pour contribuer à atteindre ces objectifs.

Il intègre plusieurs schémas régionaux thématiques préexistants : schéma régional de cohérence écologique (SRCE), schéma régional climat air énergie (SRCAE).

Le SRADDET doit respecter les objectifs généraux de la réglementation de l'urbanisme tels que définis à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

Il s'impose notamment à plusieurs autres documents de planification : plan de déplacements urbains (PDU), plan climat air énergie territoriaux (PCAET), charte de parc naturel régional (PNR), schéma de cohérence territoriale (SCoT).

Voir la fiche sur la hiérarchie des normes (lien).

Onze régions françaises sont concernées par le SRADDET. Les autres ont leurs propres outils.

## **Le SCOT**

### Le Schéma de Cohérence Territorial

*Institué par la loi Solidarité et Renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000, le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) est un document d'urbanisme et l'outil de mise en œuvre d'une planification stratégique à long terme, à l'échelle d'un large bassin de vie.*

Le SCoT sert de cadre de référence pour les différences politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilités, d'aménagement commercial ou d'environnement...

La véritable valeur du SCoT se traduit à travers sa déclinaison dans les documents d'urbanisme communaux et intercommunaux. Cette mise en œuvre doit être collective et portée par l'ensemble des élus du territoire, afin de construire un territoire responsable et durable pour les générations à venir.

### **La place du SCoT dans la « hiérarchie des normes »**

La représentation synthétique de la réglementation française encadre l'élaboration des SCoT. Elle est basée sur le principe que tout document de niveau supérieur impose ses orientations à celui de niveau inférieur.

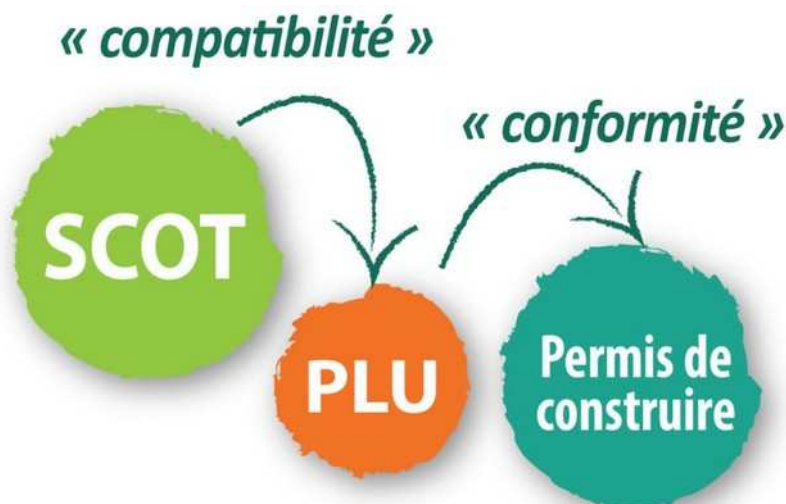
Le SCOT doit ainsi prendre en compte ou être compatible avec les normes de rang supérieur établies au niveau national (ex : Loi Montagne) et certains documents plus locaux (Schéma Directeur ou local d'Aménagement et de Gestion des Eaux ; Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires...).

De même, le SCoT impose ses orientations aux documents de rang inférieur selon le même principe de compatibilité.

## Une obligation de compatibilité avec le SCoT

Les documents d'urbanisme locaux (Plan Local d'Urbanisme, Carte communale, Programme Local de l'Habitat, Plan de Déplacement Urbain, Zone d'Aménagement Concerté, autorisations commerciales, opérations de plus de 5000m<sup>2</sup> de surface de plancher...) **doivent être compatibles avec le SCoT**. Ils respectent ses orientations et contribuent à sa mise en œuvre.

Une fois le SCoT approuvé, les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents disposent d'un délai de 3 ans pour rendre leurs documents d'urbanisme compatibles avec le



*La compatibilité est une notion plus souple et moins contraignante que la notion de conformité.*

*Pour être compatible avec le SCoT, le PLU ne doit pas contrarier une orientation du parti d'aménagement, mais s'inscrire dans la continuité des objectifs du SCoT.*

*La notion de conformité exige le respect strict d'une disposition de la règle : la hauteur maximale d'une toiture par exemple. Ainsi, un permis de construire devra être conforme au règlement du PLU.*

SCoT.

## Un document destiné à être mis en œuvre

La loi donne au SCoT un rôle fédérateur et intégrateur des outils relevant des politiques sectorielles qui existent sur son périmètre, en imposant un lien de compatibilité entre eux.

La véritable valeur du SCoT se traduit dès lors par sa mise en œuvre particulièrement à travers sa déclinaison dans les documents d'urbanisme communaux et intercommunaux. Cette mise en œuvre doit être collective et portée par l'ensemble des élus du territoire, afin de construire un territoire responsable et durable pour les générations à venir.

## Un rôle renforcé par les évolutions législatives

Depuis 20 ans le contexte législatif n'a cessé d'évoluer, en intégrant les enjeux territoriaux nouveaux, et en clarifiant peu à peu les attendus méthodologiques et le rôle du SCoT dans l'ordonnancement des réglementations en vigueur et en renforçant son rôle de gestion économe du foncier en passant par la limitation de la consommation d'espace au Zéro Artificialisation Nette (ZAN)

Les lois « Grenelle de l'environnement » de 2009-2010 viennent approfondir les mesures en matière de maîtrise de la consommation de l'espace, et promeuvent un urbanisme plus sobre et en faveur des continuités écologiques (notion de Trame verte et Bleue)

**La loi d'accès au logement et pour un urbanisme rénové (ALUR) de mars 2014** a renforcé le poids du SCoT dans les décisions d'aménagement du territoire, en affirmant son « rôle intégrateur ». Le SCoT doit transposer, à son échelle, les dispositions des documents de planification de rang supérieur, afin de permettre leur déclinaison dans les PLU et les cartes communales.

**La loi Evolution du Logement de l'Aménagement et du Numérique (ELAN) de novembre 2018** rend obligatoire l'élaboration d'un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) lorsqu'une procédure de révision est lancée. Le DAAC détermine les conditions d'implantation des équipements commerciaux susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire, le commerce de centre-ville et le développement durable ; la localisation des secteurs d'implantations périphériques et les centralités urbaines.

**L'Ordonnance n°2020-744 du 17 juin 2020 relative à la « modernisation » des SCoT** apporte de nouvelles précisions sur le rôle du SCoT et son contenu.

**La loi « Climat et Résilience » du 22 août 2021** vient préciser le rôle du SCoT dans la lutte contre le dérèglement climatique et la lutte contre l'artificialisation des sols avec une trajectoire nationale de Zéro Artificialisation Nette (ZAN) à 2050. Cette trajectoire doit se décliner, par laps de temps de 10ans et pour la période 2021-2031, avec un objectif de réduction de la consommation d'espace observée sur les 10 années précédentes, divisé par deux. La déclinaison de cette trajectoire est précisée en cascade : dans le SRADDET, puis le SCoT, puis dans les PLU(i) dans un rapport de compatibilité.

La loi complète également certains points relatifs notamment, à l'aménagement économique et commercial par l'évolution du DAAC en Document d'Aménagement Artisanal, Commercial et Logistique (DAACL).

## Le PCAET

### Le plan climat-air-énergie territorial (PCAET)

Le PCAET est un outil de planification, à la fois stratégique et opérationnel, qui permet aux collectivités d'aborder l'ensemble de la problématique air-énergie-climat sur leur territoire.



En quelques phrases :

Obligatoire pour certaines métropoles et intercommunalités, le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) définit, sur le territoire de l'intercommunalité ou de la métropole :

- les objectifs stratégiques et opérationnels de cette collectivité en vue d'atténuer le changement climatique, de le combattre efficacement et de s'y adapter ;
- le programme d'actions à réaliser afin d'améliorer l'efficacité énergétique, d'augmenter la production d'énergie renouvelable, de valoriser le potentiel en énergie de récupération, de favoriser la biodiversité pour adapter le territoire au changement climatique, de limiter les émissions de gaz à effet de serre, d'anticiper les impacts du changement climatique...

Suivant les compétences de la collectivité qui l'élabore et le contexte local (collectivité concernée ou non par un plan de protection de l'atmosphère...), le programme d'action du PCAET peut aussi, selon les cas :

- concerner la prévention et la réduction des émissions de polluants atmosphériques, un volet spécifique à la maîtrise de la consommation énergétique de l'éclairage public et de ses nuisances lumineuses ;

- comporter un volet spécifique à la maîtrise de la consommation énergétique de l'éclairage public et de ses nuisances lumineuses, etc.

Élaboré par la collectivité à l'échelle intercommunale ou de la métropole, il peut par exemple aussi être élaboré par le porteur d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT) : lorsque les établissements publics qui sont membres du SCoT et qui doivent élaborer un PCAET transfèrent leur compétence PCAET au porteur du SCoT\*.

(\*) L'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 (d'application différée) prévoit que les SCoT pourront tenir lieu de PCAET (voir notre dossier spécial sur cette ordonnance)

Le PCAET s'impose notamment à certains documents de planification : plans locaux d'urbanisme (PLU, PLUi), documents tenant lieu de PLU...\*

(\*) La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (article d'application différée) prévoit que les plans de mobilités (successeurs de plans de déplacements urbains) doivent être compatibles ou prendre en compte le PCAET (selon les cas).

L'ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020 (d'application différée) a pour effet de renforcer le niveau d'opposabilité du PCAET sur les PLU(i) et les documents en tenant lieu (voir notre dossier spécial sur cette ordonnance)

## **Le PDU**

### Plan de Déplacements Urbains (PDU)

Le Plan de Déplacements Urbains est une démarche de planification sur 10 ans, qui impose une coordination entre tous les acteurs concernés, pour élaborer un projet global en matière d'aménagement du territoire et des déplacements. Il constitue ainsi un outil cadre pour favoriser :

- Le développement harmonieux et maîtrisé du territoire.
- L'émergence d'une culture commune sur les déplacements urbains et intercommunaux.

Exemple : les actions du PDU de l'Île-de-France visent, sur cinq ans, à :

- Une diminution de 3 % du trafic automobile, exprimé en (véhicules x km), différenciée selon les zones de l'agglomération et leur desserte en transports collectifs.
- Une augmentation de l'usage des transports collectifs de 2%.
- Le doublement du nombre de déplacements à vélo.
- Une augmentation de 3 % de la part de l'acheminement des marchandises par le fer et la voie d'eau.

## **Le PLU**

### Plan local de l'urbanisme

Articles [L. 123-1 et suivants](#)

Les plans locaux d'urbanisme ont succédé, depuis la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, aux « Plans d'Occupation des Sols » (POS) décentralisés en 1983. Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) est un document d'urbanisme qui, à l'échelle du groupement de communes ou de la commune, traduit un projet global d'aménagement et d'urbanisme et fixe en conséquence les règles d'aménagement et d'utilisation des sols.

Le PLU doit, sur son périmètre, respecter les principes généraux énoncés aux articles [L. 110](#) et [L. 121-1](#) du code de l'urbanisme et déterminer les conditions d'un aménagement de l'espace respectueux des principes du développement durable en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction des besoins en matière d'habitat et d'équipements publics, d'activités économiques, commerciales ou touristiques, de sport, et de culture.

Il expose un diagnostic, établi selon les mêmes critères que pour les SCOT, et comporte un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durable (PADD), des orientations générales d'aménagement et de programmation, un règlement ainsi que des annexes (servitudes d'utilité publique, etc...). Chacun de ces documents peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques. Ce document de synthèse de l'aménagement relatif notamment à des quartiers à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager intègre les dispositions des programmes locaux de l'habitat et des plans de déplacements urbains, dans le cas où le PLU est élaboré au niveau intercommunal.

Le PLU intercommunal (PLU i) peut en l'absence de SCOT, après accord du préfet, comprendre des dispositions d'urbanisme relevant de la seule compétence d'un SCOT.

Le **rapport de présentation**, en s'appuyant sur un diagnostic territorial, explique les choix retenus pour établir le PADD, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. Il présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et doit justifier les objectifs compris dans le PADD au regard des objectifs de consommation de l'espace.

Le PADD expose le projet d'urbanisme de l'EPCI ou de la commune, et 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. Il arrête les orientations générales d'aménagement et fixe des objectifs de modération de la consommation de l'espace.

Dans le respect du PADD, les orientations d'aménagement et de programmation (**OAP**), propres à certains quartiers ou secteurs, permettent à la collectivité de prévoir des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements, en fixant 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. Dans le cadre d'un PLUI, elles tiennent lieu de programme local de l'habitat (PLH) et le cas échéant, si la collectivité est autorité organisatrice de transport urbain (AOTU), de plan de déplacements urbains (PDU). Les projets d'aménagement et d'urbanisation devront être compatibles avec le contenu de ces OAP.

Le PLU (i) comporte un **règlement** fixant, en cohérence avec le PADD, les règles générales et les servitudes d'utilisation du sol permettant d'atteindre les objectifs. Le règlement est opposable à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux ou constructions. Aussi peut-il notamment :

- préciser l'affectation des sols (usage, nature des activités) ;
- définir les règles relatives aux constructions en fonction des situations locales ;
- déterminer les règles concernant l'aspect extérieur des constructions ; délimiter les zones ou parties de zones dans lesquelles, par exemple, la reconstruction de bâtiments pourrait être envisagée pour des motifs d'urbanisme ;
- préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, modifier ou créer ;
- identifier et localiser les éléments de paysages et délimiter les quartiers, îlots, etc. à mettre en valeur ;
- fixer les emplacements pour les voies et ouvrages publics, les installations d'intérêt général, les espaces verts ;
- localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés à protéger et les terrains inconstructibles ;
- délimiter les secteurs dans lesquels l'octroi du permis de construire peut être subordonné à la démolition de constructions existantes ;
- délimiter les zones concernant l'assainissement et les eaux pluviales ;
- fixer une superficie minimale de terrains constructibles lorsque cette règle est justifiée par des contraintes techniques ou juridiques pour préciser l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager ;
- fixer un coefficient d'occupation des sols dans les zones urbaines à urbaniser et dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages, de leurs écosystèmes...

- déterminer des secteurs à l'intérieur desquels un dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur, à l'emprise au sol et au coefficient d'occupation des sols est autorisé pour permettre la construction ou l'agrandissement de bâtiments à usage d'habitation ;
- recommander l'utilisation des énergies renouvelables pour l'approvisionnement énergétique des constructions neuves, en fonction des caractéristiques de ces constructions, sous réserve de la protection des sites et paysages ;
- imposer une densité minimale de construction dans des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants et programmés ;
- imposer aux constructions, travaux, installations, notamment dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation, de respecter des performances énergétiques et environnementales qu'il définit ;
- délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels les programmes de logements doivent comporter une proportion d'une taille minimale ou comporter un pourcentage affecté à des catégories de logement qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale.

Par ailleurs, le règlement peut dans les zones urbaines ou à urbaniser, autoriser un dépassement des règles relatives au gabarit et à la densité d'occupation des sols résultant du plan local d'urbanisme par décision du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent en matière de plan local d'urbanisme, dans la limite de 30 % et dans le respect des autres règles établies par le document, pour les constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique élevée ou alimentées à partir d'équipements performants de production d'énergie renouvelable ou de récupération. Ce dépassement ne peut excéder 20 % dans certains secteurs (secteur sauvegardé, ZPPAUP...).

Les **annexes** comprennent un certain nombre d'indications ou d'informations reportées pour information dans le PLU, et plus particulièrement :

- les servitudes d'utilité publique (Plan d'exposition au bruit, Plans de prévention des risques),
- les périmètres reportés à titre informatif, comme les zones d'aménagement concerté ou les zones où un droit de préemption s'applique,
- les schémas de réseaux d'eau potable et d'assainissement,
- toute information nécessaire à la bonne compréhension des choix faits dans le PLU.

**Il ne peut être dérogé aux règles et servitudes définies par un PLU.** Toutefois, des adaptations mineures, rendues nécessaires par la nature du sol, le caractère des constructions, la configuration des parcelles ou le corollaire des constructions avoisinantes sont admises.

Le PLU doit être compatible, s'il y a lieu, avec les dispositions du SCOT, du schéma de secteur, du schéma de mise en valeur de la mer, de la charte du parc naturel régional ainsi que du plan des déplacements urbain et du programme local d'habitat et avec les schémas d'aménagement et de gestions relatifs à l'eau. Il doit être compatible avec les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI). Il doit prendre en compte les schémas régionaux de cohérence écologique et les plans climat-énergie territoriaux.

Le SCOT demeure néanmoins le principal document supra-communal auquel le PLU(i) doit se référer lorsqu'il existe, puisqu'il assure la prise en compte de la plupart des documents de rang supérieur et peut fixer des objectifs qualitatifs et quantitatifs aux collectivités dans l'aménagement de leur territoire. En l'absence d'un SCOT, le PLU(i) devra assurer la prise en compte et la compatibilité directe avec les plans et programmes de rang supérieur.

Dans certaines zones, le PLU(i) peut comporter des prescriptions particulières. Il en est ainsi, par exemple :

- **dans les zones urbaines** : le PLU(i) peut, sous certaines conditions, instituer des servitudes consistant à
  - o interdire des constructions ou des installations d'une superficie à un seuil défini par règlement ;
  - o réserver des emplacements, dans le respect des objectifs de mixité sociale, pour la construction de logements ;
  - o délimiter des terrains pour la réalisation de voies et d'ouvrages publics, d'installations d'intérêt général, d'espaces verts... ;
- **dans les zones d'aménagement concerté (ZAC)** : le PLU(i) précise les données relatives aux espaces publics à créer, modifier... ainsi que la localisation des principaux ouvrages publics, des installations d'intérêt général et des espaces verts. Par ailleurs, il peut, en fonction, le cas échéant, de la nature et de la destination des bâtiments, déterminer la surface de plancher dont la construction est autorisée dans chaque îlot.
- **dans les zones à protéger pour la qualité de leur paysage** : le PLU peut déterminer les conditions dans lesquelles les possibilités de constructions résultant du coefficient d'occupation du sol pour l'ensemble de la zone pourront être transférées en vue de favoriser un regroupement de constructions sur d'autres terrains situés dans un ou plusieurs secteurs de la même zone.

**Qu'est-ce que le PPRI et pourquoi est-il important de le connaître pour construire en zone inondable ?**

**En un mot, le PPRI est un règlement.** En termes plus précis, c'est un outil d'aménagement du territoire qui vise à la réduction de la vulnérabilité de la population. On parle de la vulnérabilité face aux inondations, car il existe autant de plans de prévention que des risques.

Par exemple, les plans de prévention des risques :

- Incendies de forêt (PPRif).
- Mouvement de terrain (PPRMT).
- Technologiques (PPRT).

Le PPRI est une servitude d'utilité publique (SUP). De ce fait, il s'impose au PLU. D'un point de vue juridique, son support se trouve dans le [Code de l'environnement](#). Ainsi, ce Code indique les mesures de sauvegarde des populations menacées par certains risques naturels majeurs (Articles L561-1 à L561-4). De ce fait, c'est l'Etat qui est en charge des plans de préventions dont le PPRI. De même, vous trouverez dans son article L562-1, les objectifs des plans de préventions. Parmi ces objectifs on y trouve la délimitation des zones que nous allons vous expliquer tout de suite. Vous comprendrez aussi son importance au moment de vouloir construire en zone inondable.

**Qu'est-ce qu'un zonage – PPRI ?**

Tout d'abord, le Code de l'environnement exprime que les plans de prévention (PPR) doivent délimiter les zones :

- directement exposées aux risques ;
- et celles exposées de manière indirecte.

Ensuite, les PPR **proscrivent les constructions** ou **prescrivent les mesures de prévention** pour limiter les risques.

Sachez que ces mesures doivent être mises en place par la commune. Néanmoins, elles peuvent aussi incomber aux particuliers, aux propriétaires, exploitants ou utilisateurs. La mise en conformité peut être obligatoire et à vos frais, si vous avez dépassé le délai de 5 ans.



## Le PAT

### Projet Alimentaire territorial

La reconnaissance d'un projet alimentaire territorial visant à répondre aux dispositions de l'article L-111-2-2 du code rural et de la pêche maritime permet au porteur de ce projet d'utiliser la marque « Projet Alimentaire Territorial reconnu par le ministère de l'Agriculture » et le logo associé.

Les projets alimentaires territoriaux (PAT) ont l'ambition de fédérer les différents acteurs d'un territoire autour de la question de l'alimentation, contribuant ainsi à la prise en compte des dimensions sociales, environnementales, économiques et de santé de ce territoire.

La nouvelle procédure de reconnaissance révisée en 2021, propose deux niveaux :

- **Le niveau 1 permet d'identifier et d'accompagner les PAT émergents** dans leur construction. Ce niveau 1 de reconnaissance est un prérequis pour être lauréat de l'appel à projets national du programme national pour l'alimentation dans la catégorie PAT émergent (le dossier de candidature à l'appel à projets inclut la demande de labellisation) ;
- **Le niveau 2 valorise et donne de la visibilité aux projets opérationnels qui mettent en œuvre un plan d'actions effectives sur leur territoire.**

La mesure du Plan de Relance dédiée aux PAT labellisés (mesure « Partenariats Etat/Collectivités au service des Projets Alimentaires Territoriaux ») a favorisé un changement d'échelle tant en nombre de PAT (176 PAT émergents soutenus), qu'en termes de projets structurants initiés au sein des PAT (près de 680 projets lauréats).

Chaque année depuis 2016, l'appel à projets du Programme National pour l'Alimentation fait un focus sur les PAT. [L'édition 2022-2023 de l'appel à projets](#) a permis de soutenir l'émergence de 24 nouveaux PAT, et 41 PAT ont été labellisés en 2023.

### **À qui s'adresse ce dispositif ?**

Ce dispositif de reconnaissance s'adresse à des organismes publics ou privés à but non lucratif porteurs d'enjeux de l'alimentation et qui s'engagent dans un projet alimentaire territorial.