

Février 2022

QUEL PLAN LOCAL D'URBANISME POUR DEMAIN ?



**GUIDE À L'ATTENTION DES COLLECTIVITÉS
POUR UN PLU(i) BIOCLIMATIQUE**

Mis à jour de la loi climat et résilience



QUEL PLAN LOCAL D'URBANISME POUR DEMAIN ?

GUIDE À L'ATTENTION DES COLLECTIVITÉS POUR UN PLU(i) BIOCLIMATIQUE

Mis à jour de la loi climat et résilience - Février 2022

contact@notreaffaireatous.org

contact juridique : celine.lephatvinh@notreaffaireatous.org



SOMMAIRE

Introduction // POUR UN PLU(i) BIOCLIMATIQUE	4
I. LES OBLIGATIONS DU PLU(i)	6
1. Résumé non technique	6
2. Rappel technique	7
II. ANALYSE DES LEVIERS ET POTENTIALITÉS	12
1. Participation du public	12
2. Evaluation environnementale	16
3. Le PADD	19
4. Compatibilité au PCAET	22
5. Le règlement, zonage et possibilités	25
6. Cartographie et opposabilité	28
III. LE PLU(i) DE DEMAIN	32
1. La protection des milieux et espaces naturels	32
2. Densification plutôt qu'artificialisation	36
3. Aménager autrement, désaménager	41
4. Justice sociale et climatique à l'échelle locale	49
PRATIQUE ET PROCÉDURE : TRANSFORMER SON PLU(i)	53
Conclusion // LE MOT DE LA FIN	56
Liste des acronymes	57

POUR UN PLU(i) BIOCLIMATIQUE

Le législateur a assigné des objectifs très ambitieux aux collectivités publiques : ainsi, « *[leur action] en matière d'urbanisme vise [notamment] à atteindre les objectifs [de] lutte contre l'étalement urbain [et] contre le changement climatique [...]* »¹. N'oublions toutefois pas qu'en 1983 déjà, la loi enjoignait les collectivités à « *gérer le sol de façon économe* »² ; et que depuis, la part des sols artificialisés en France métropolitaine est passée de 5,2 % à 9 %, au détriment des terres agricoles³.

La loi climat et résilience du 22 août 2021, quant à elle, pose un « objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050 »⁴. Inspirée des conclusions de la Convention Citoyenne pour le Climat - bien qu'elle ne porte pas suffisamment haut ses ambitions - la loi climat figure néanmoins une nouvelle avancée en matière de lutte contre l'artificialisation des sols. Ces changements n'entrent pas tous immédiatement en vigueur, et de nombreux décrets d'application seront prochainement publiés. La loi Climat met également en place un calendrier de réformes des documents d'urbanisme applicables (principalement SRADDET, SCoT et PLU(i)) qui s'étale jusqu'en 2027.

L'idée d'un guide portant sur le plan local d'urbanisme de demain est née à la suite des élections municipales et communautaires de mars et juin 2020. Les thèmes de campagne de ce scrutin portent en effet de plus en plus autour de la politique d'aménagement de la commune et de l'intercommunalité à laquelle elle appartient : à quel point la ville avancera sur les terres agricoles ces six prochaines années (consommation foncière) ? Quel type de constructions, et

où (habitat, activités, en centre-ville, en périphérie) ? Quelle ville pour habiter demain (habitats collectifs, lotissement pavillonnaire) ?

Depuis ces élections, les voix soutenant un objectif de sobriété foncière se font de plus en plus vives : elles ont d'ailleurs porté de nombreuses équipes véhiculant un projet écologiste à la tête d'exécutifs locaux, y compris dans de grandes agglomérations. Désormais, l'urbanisme ne peut plus être seulement conçu comme un processus d'anthropisation des sols visant à organiser l'existence sociale de communautés humaines, mais également comme un vecteur de maîtrise de la transformation de l'environnement dans lequel celles-ci vivent.

En effet, les problématiques liées à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme sont de plus en plus couramment reliées aux problématiques environnementales telles que la qualité de l'air, l'exposition aux nuisances, l'accès aux espaces verts ou la proximité des installations industrielles, qui sont des sujets récurrents au sein du débat public. Le plan local d'urbanisme (PLU(i)) est un document réglementaire qui structure les politiques publiques d'urbanisme et participe donc directement aux politiques de protection de l'environnement.

Nous avons tenu à développer l'idée du PLU(i) de demain, afin de rendre aux habitants les rênes des documents structurant leur environnement proche. Notre but est donc de redéfinir l'*habiter* au service des citoyens et de leur qualité de vie à travers les thématiques de la résilience du territoire, du désaménagement, et de la justice sociale.

1 [Article L.101-2 du code de l'urbanisme](#)

2 [Article L.110 ancien du code de l'urbanisme](#)

3 Insee, « [Évolution de l'artificialisation des sols en France](#) »

4 Article 191, [Loi n° 2021-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets](#)

I. LES OBLIGATIONS DU PLU (i)

1. RÉSUMÉ NON TECHNIQUE

Le plan local d'urbanisme (PLU) est un outil dont dispose une municipalité ou une intercommunalité (PLUI) pour lutter contre l'étalement urbain, les projets imposés et polluants, contre l'érosion de la biodiversité, le changement climatique etc. En effet, le PLU(i) permet d'organiser le territoire dans lequel il s'inscrit en « zones » ; urbaines, naturelles, forestières ou agricoles mais permet aussi de structurer des projets d'urbanisme majeurs ou de préserver efficacement des parties du territoire. Ainsi le PLU(i), une fois devenu exécutoire et entré en vigueur, est opposable en droit. La partie du PLU(i) qu'on appelle le règlement notamment produit des effets à l'égard des tiers qui ne peuvent l'ignorer. Le règlement du PLU(i) a donc valeur juridique et permet de garantir l'effectivité des règles et limites posées par le PLU(i).

Depuis le 1er janvier 2021, l'élaboration du PLU(i) doit s'assurer de sa compatibilité avec les Plans Climat Air Énergie Territoriaux mais aussi comme antérieurement, avec les schémas de cohérence territoriale, les schémas de mise en valeur de la mer, les plans de mobilité prévus, et les programmes locaux de l'habitat.

La procédure d'élaboration comprend une phase de consultation, une phase d'évaluation et une phase de participation (enquête publique), portant toutes trois sur le contenu et les effets du plan.



La loi climat et résilience impose aux documents urbanistiques, tels que le SCoT, le PLU(i) et leurs OAP d'intégrer le risque de recul du trait de côte pour les collectivités concernées.

2. RAPPEL TECHNIQUE

Le PLU(i) est élaboré par les collectivités territoriales dans le respect de leurs objectifs tels que décrits aux [articles L.101-2 et L.101-3 du code de l'urbanisme](#) et notamment :

- b) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la **revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain** ;
- c) Une 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 ;
- (...)

5° **La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ;**

6° **La protection des milieux naturels et des paysages, 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 ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;**

7° **La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables ;**

8° **La promotion du principe de conception universelle pour une société inclusive vis-à-vis des personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie dans les zones urbaines et rurales.**



La loi climat et résilience ajoute l'alinéa suivant : « 6° bis **La lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme** ». Également, la loi climat définit l'artificialisation des sols « comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage » ([article L. 101-2-1 code de l'urbanisme](#)).

LE CONTENU RÉGLEMENTAIRE DU PLU(I) :



1. Le rapport de présentation comprend un diagnostic du territoire et ses conclusions concernant le bâti et la densification possible, un résumé de l'état initial de l'environnement et de sa prise en compte dans l'élaboration du plan. Il permet ainsi de justifier les choix mis en œuvre dans le PLU(i) et leur cohérence, qui ressortent notamment du projet d'aménagement et de développement durable (PADD), des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ou encore du zonage retenu (détermination des zones urbaines, à urbaniser, naturelles et agricoles, etc.).

Au titre de l'évaluation environnementale, le rapport présente l'articulation avec les plans et programmes auxquels le PLU(i) doit être compatible, l'état initial de l'environnement (zones et sensibilités particulières comprises) et ses susceptibles évolutions, les effets du plan sur l'environnement, les mesures permettant d'éviter, de réduire et de compenser d'éventuels impacts négatifs, les mesures de suivi et indices d'évaluation des impacts, et un résumé non technique. L'importance de l'évaluation environnementale doit être proportionnée à l'ampleur du plan.



La loi climat et résilience requiert une actualisation du rapport de présentation, avec une synthèse des études techniques prises en compte et, le cas échéant, une synthèse des actions de lutte contre l'érosion côtière mises en œuvre ([article L.121-22-2 du code de l'urbanisme](#)).

2. Le projet d'aménagement et de développement durable définit :

1° Les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ;

2° Les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, 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 chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

Il peut prendre en compte les spécificités des anciennes communes, notamment paysagères, architecturales, patrimoniales et environnementales, lorsqu'il existe une ou plusieurs communes nouvelles.



La loi climat et résilience permet au PADD de «prévoir l'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers que s'il est justifié, au moyen d'une étude de densification des zones déjà urbanisées, que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans les espaces urbanisés» ([article L. 151-5 du code de l'urbanisme](#)).

3. Les orientations d'aménagement et de programmation permettent de réglementer dans une certaine mesure des zones particulières dans les limites de la cohérence urbaine. Elles peuvent comprendre des dispositions portant sur la conservation, la mise en valeur ou la requalification des éléments de paysage, quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs qu'elles ont identifiés et localisés pour des motifs d'ordre culturel, historique, architectural ou écologique.

Les OAP laissent un vaste champ libre, car elles peuvent porter sur des dispositions et des secteurs non prévus par la réglementation, néanmoins elle doivent au moins concerner :

- 1° La qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère ;
- 2° La mixité fonctionnelle et sociale ;
- 3° La qualité environnementale et la prévention des risques ;
- 4° Les besoins en matière de stationnement ;
- 5° La desserte par les transports en commun ;
- 6° La desserte des terrains par les voies et réseaux.

La définition d'une OAP s'accompagne de son schéma d'aménagement ou (ZAC), du montant de la taxe d'aménagement propre de la zone, ainsi que le programme global prévisionnel des constructions à édifier dans la zone d'aménagement concerté.

4. Le règlement délimite, sur le ou les documents graphiques, les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles, les zones naturelles et forestières. Il fixe les règles applicables à l'intérieur de chacune de ces zones dans la limite des destinations de constructions qui sont :

- 1° Exploitation agricole et forestière ;
- 2° Habitation ;
- 3° Commerce et activités de service ;
- 4° Équipements d'intérêt collectif et services publics ;
- 5° Autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire.

Dans les zones U, AU, A et N, les documents graphiques du règlement font apparaître, s'il y a lieu :

- Les espaces boisés classés définis à l'article [L. 113-1](#) ;
- Les secteurs où les nécessités du fonctionnement des services publics, de l'hygiène, de la

protection contre les nuisances et de la préservation des ressources naturelles ou l'existence de risques naturels, de risques miniers ou de risques technologiques justifient que soient soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols ;

- Les secteurs protégés en raison de la richesse du sol ou du sous-sol, dans lesquels les constructions et installations nécessaires à la mise en valeur de ces ressources naturelles sont autorisées ;
- 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 ;
- Les emplacements réservés aux équipements et installations d'intérêt général en précisant leur destination et les collectivités, services et organismes publics bénéficiaires.



La loi climat et résilience ajoute : « Les zones exposées au recul du trait de côte à l'horizon de trente ans, et à un horizon compris entre trente et cent ans » (article [L. 121-22-2 code de l'urbanisme](#)).

5. Les documents graphiques et annexes

Venant préciser les différents zonages sur une carte de l'emprise du PLU(i). En annexes les plans de prévention des risques et autres servitudes d'utilité publique et documents utiles.



De manière générale, les documents d'urbanisme doivent désormais intégrer les objectifs fixés par la loi climat et résilience. Cette loi impose de nouvelles restrictions quant à l'artificialisation des sols, et impose la prise de mesures spécifiques aux risques liés au recul du trait de côte pour les communes littorales. Les PLU, les SCoT et les SRADDET devront être modifiés de manière étalée jusqu'à 2027 (cf. partie Pratique et Procédure, transformer son PLU(i))

II. ANALYSE DES LEVIERS ET DES POTENTIALITÉS

1. PARTICIPATION DU PUBLIC



L'outil : La consultation publique

Elle est organisée pendant la phase d'élaboration ou de modification d'un Plan Local d'Urbanisme Intercommunal, est instaurée en vue de recueillir les observations et des propositions des citoyens et citoyennes sur le projet de PLU(i). Contrairement à la concertation, qui permet une co-construction du projet, la consultation vise à délibérer sur un projet de PLU(i) déjà défini. Dans le cadre d'une consultation, la décision revient à l'autorité compétente en charge du projet, non aux consulté·es.⁵ Les articles de référence sont les suivants : L.120-1 à L.127-10 et L. 123-19-1 du code de l'environnement, L. 914-3 du code rural et de la pêche maritime.

Rôle et ambitions :

- Informer le public et permettre sa participation effective à l'élaboration des décisions publiques
- Améliorer la qualité de la décision et contribuer à sa légitimité démocratique
- Conférer le droit pour le public de demander la mise en oeuvre d'une procédure de participation⁶
- Rassembler observations et propositions qui éclairent l'autorité compétente sur sa décision en lui permettant de connaître le point de vue d'organismes et de citoyen·nes compétent·es et/ou intéressé·es en la matière

⁵ <https://notreaffaireatous.org/quelle-democratie-voulons-nous-pour-lamenagement-des-territoires-de-demain/>

⁶ Article L.120-1 du code de l'environnement
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037268944/



L'outil : L'enquête publique

Lors de l'élaboration ou de la révision du Plan Local d'Urbanisme, le projet doit être soumis à **enquête publique**, conformément à l'article L. 123-10 du code de l'urbanisme. Cette démarche vise à promouvoir l'information et la participation du public vis-à-vis du projet de PLU(i). Après l'enquête publique doivent être étudiés les avis joints au dossier, les observations du public et le rapport du commissaire enquêteur ou de la Commission d'enquête afin de modifier le projet de PLU(i) en conséquence⁷. La ou le Maire ou le ou la Président·e de l'EPCI peut modifier le projet après l'enquête publique, en disposant des conclusions motivées du commissaire enquêteur et des avis des administré·es. Les articles de référence sont les suivants : L.123-1 du code de l'environnement, L.123-10 du code de l'urbanisme, article 7 de la Charte de l'environnement.

⁷ Article L. 153-21 du code de l'urbanisme
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000041410593/

Rôle et ambitions :

- Informer le public et permettre sa participation effective à l'élaboration des décisions publiques
- Recueillir les observations et les contre-propositions du public sur le projet de PLU(i)
- Elargir les éléments nécessaires à l'information du ou de la décideur·euse et des autorités compétentes avant toute prise de décision



La jauge

0 Préparer une enquête publique ou une consultation, uniquement en raison de son caractère obligatoire, mais ne permettant pas au public d'avoir accès aux informations importantes ou limitant la connaissance des enjeux (comme les menaces sur l'environnement et le patrimoine), et ne permettant pas une réelle participation à la prise de décision sur les choix d'aménagement.

1 Consultation publique du document et enquête publique effectuées avec les seuils de publicité légaux et les démarches d'affichage dans les délais obligatoires. Tenue de diverses permanences afin de recueillir les avis et entamer un travail de pédagogie autour des enjeux du PLU(i).

2 Mettre en place des consultations en ligne, en accentuant leur publicité afin de ne pas mobiliser uniquement les associations et parties prenantes déjà investies autour du projet. Tenir compte des résultats et les rendre publics afin que le PLU(i) puisse s'en inspirer. Organiser une enquête publique et une publicité adéquate dans l'espace public afin de convier les citoyen·nes.

3 Consulter le public en organisant plusieurs réunions publiques, à des dates et des heures différentes, autour du projet de révision du PLU(i). Organiser plusieurs réunions permettra aux citoyens et citoyennes non disponibles lors du premier événement d'avoir la possibilité de participer aux autres consultations. Mettre en place une plateforme interactive pour les citoyen·nes. Co-construire certains aspects du PLU(i) tels que le traitement des espaces à végétaliser par exemple. Organiser une publicité de l'enquête publique et différentes réunions interactives à cette occasion afin de recueillir le maximum d'avis possibles. Intégrer pleinement ceux-ci.

4 Largement informer, sensibiliser et animer la publicité autour de la consultation et l'enquête publique du PLU(i). Établir un seuil de participation minimale de la population pour valider l'enquête publique ; Instaurer un référendum local lors de l'ouverture d'une zone à l'urbanisation. S'assurer de la représentativité des participant·es. Construire avec les acteur·trices du territoire les bases du plan, par exemple, réaliser un atlas ou un inventaire de la biodiversité communale (ABC ou IBC) avec l'ensemble des acteurs locaux (élu, acteurs socio-économiques, grand public, scolaires, associatifs, etc.) afin de co-construire les connaissances sur la biodiversité de la commune, de sensibiliser sur la biodiversité et de permettre à chacun·e de se mobiliser.



L'exemple « iels l'ont fait »

Révision du PLU(i) de Paris, 2021 :⁸

Dans le cadre de la révision du PLU(i) de Paris, 100 personnes issues de Paris et de la métropole du Grand Paris ont été invitées à se réunir en septembre et octobre 2020 pour formuler des suggestions autour de 6 thématiques (la vie quotidienne, l'espace public et la mobilité, l'habitat et solidarité, le cadre bâti et patrimoine, la nature, la biodiversité et le paysage et enfin le travail, l'économie et l'attractivité métropolitaine)⁹. 30 propositions ont été émises pour le nouveau PLU(i). Après avoir été soumises au vote lors de la conférence citoyenne, ces propositions émises par les citoyens et citoyennes sont débattues au Conseil de Paris.

PLU de Roncherolles-sur-le-Vivier, 2018 ¹⁰ :

La procédure pour établir le PLU de Roncherolles-sur-le-Vivier avait débuté en 2011, et l'enquête publique s'est tenue en 2015 après l'organisation de réunions publiques. Quarante-deux habitant·es se sont présenté·es pour rencontrer le commissaire-enquêteur, six courriers ont été reçus et dix-neuf observations notées¹¹. Finalement, le commissaire-enquêteur a rendu un avis défavorable sur le projet de PLU. Des éléments faisaient défaut, comme la définition des espaces boisés classés, et des informations sur les emplacements réservés ont été demandées, ainsi qu'un plan de zonage complet. Ainsi, la municipalité a décidé de relancer la procédure en revoyant notamment les limites de zones. Les habitant·es en participant à l'enquête publique ont ainsi négocié avec l'appui du commissaire-enquêteur de revoir le projet de PLU.

⁸ <https://mairiepariscentre.paris.fr/pages/le-plan-local-d-urbanisme-plu-16736>

⁹ <https://www.paris.fr/pages/30-propositions-pour-un-plu-bioclimatique-15833>

¹⁰ <http://www.mairie-roncherollesvivier.fr/urbanisme/plu>

¹¹ <https://droitsurterrain.com/enquete-publique-et-plu/>

2. ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE



L'outil

L'évaluation environnementale vise à faciliter l'intégration des enjeux environnementaux dans les documents d'urbanisme.

Au titre de l'article L101-2 du code de l'urbanisme, « Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :

5° La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature. »

Les articles de référence sont principalement les articles [L. 104-1 à L. 104-8](#) et [R. 104-1 à R. 104-34](#) du code de l'urbanisme. À noter que l'article 40 de la loi ASAP tend à modifier l'obligation de l'évaluation environnementale dans l'élaboration ou modification du PLU(i) au profit d'une étude au cas par cas.

Rôle et ambitions :

- Appliquer le principe de prévention à l'échelle locale
- Éclairer les décideur·euses sur les suites à donner au projet au regard des enjeux environnementaux du territoire concerné et ceux relatifs à la santé humaine
- Informer et garantir la participation du public
- Permettre d'ajuster les choix au regard des incidences potentielles du document sur l'environnement
- Faciliter la prise en compte de l'environnement comme un atout plutôt que comme une contrainte



La jauge

0 L'évaluation environnementale est omise ou insuffisante. Elle ne prend pas en compte l'ensemble des enjeux à prendre obligatoirement en considération. En se maintenant à ce peu d'ambition, le PLU(i) risque d'être jugé illégal.

1 L'évaluation environnementale se contente de ce qui doit être fait pour que le PLU(i) soit légal. Par exemple, les auteur·es du PLU(i) présentent les mesures compensatoires, exposent les motifs des choix retenus au regard des objectifs de protection de l'environnement, tout cela cependant sans entrer dans les détails et en restant très technique. Les enjeux climatiques, de santé publique, d'émissions et de nuisances ne sont que rapidement évoqués sans permettre une vision globale de l'impact des choix d'aménagement sur le territoire concerné.

2 Le rapport de présentation des documents d'urbanisme décrit et évalue les incidences notables que peuvent avoir les choix d'aménagement et la manière d'aménager présentés dans le document sur l'environnement. Il présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et compenser ces incidences négatives et justifie tous les choix de manière complète. L'évaluation environnementale se termine par une brève présentation d'outils de suivi pour continuer d'évaluer les impacts et la mise en œuvre du PLU(i).

3 L'évaluation environnementale définit des critères, indicateurs et modalités retenus pour suivre les effets du document sur l'environnement afin d'identifier les impacts négatifs imprévus et envisager les mesures appropriées. L'évaluation environnementale présente précisément des outils de suivi clairs et applicables facilement. Les éléments de l'évaluation environnementale sont résumés de façon non technique de manière à être accessibles à tou·tes. L'impact des choix d'aménagement, ainsi que des projets est évalué et ces choix sont le résultat d'une réelle balance des intérêts environnementaux face aux intérêts de l'aménagement.

4 La présentation de l'évaluation environnementale dans le rapport de présentation du PLU(i) est très accessible, claire. Il y a des résumés non techniques simplifiés mais à la fois elle permet d'intégrer de manière pédagogique les enjeux climatiques et sociaux découlant des choix d'aménagement. Tous les choix sont justifiés vis-à-vis des gains environnementaux, sociaux et climatiques qu'ils apportent. L'analyse de l'état initial de l'environnement est complète, les impacts sont présentés de façon transparente et en cohérence avec des outils pédagogiques adaptés intégrant enjeux écologiques, sociaux et territoriaux. L'impact climatique du document est pleinement intégré, ainsi que les enjeux liés aux émissions générées par les projets structurants du document. Cet impact fait l'objet d'une vision prospective permettant une vision sur le long terme incluant la capacité de résilience du territoire.



Le type d'exemple à ne pas suivre

Décision du tribunal administratif de Nice, 9 déc 2010, Assoc APE, n°0706357¹²

En l'espèce, les auteur·es du PLU n'ont pas présenté les mesures compensatoires, ni exposé les motifs du choix retenu au regard des objectifs de protection de l'environnement. Ainsi, l'insuffisance de l'évaluation environnementale a conduit à annuler le PLU.

¹² http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/decisionduTA_Nice_STMandrier_cle82116a.pdf

3. LE PADD



L'outil

Le PADD est un document politique, dont les orientations générales sont débattues au sein de l'organe délibérant de l'EPCI ou du Conseil municipal. Il décrit le projet politique des élu·es pour l'aménagement du territoire, en se projetant sur plusieurs années. Ce document central permet de retranscrire l'ambition du territoire en matière de préservation et valorisation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Les articles de référence sont les suivants : L. 122-1-3, L.151-5 et L. 141-4 du code de l'urbanisme.¹³

¹³ https://www.arpe-arb.org/environnement/plui-et-biodiversite-concilier-nature-et-amenagement_i7055.html

Rôle et ambitions :

- Répondre aux objectifs de réduction de la consommation des espaces naturels et agricoles,
- Assurer le maintien voire l'amélioration du cadre de vie,
- Participer à l'affirmation de l'identité du territoire,
- Garantir la sécurité des personnes et des biens (prévention contre les risques naturels),
- Contribuer à la vie économique (tourisme, agriculture,...)



La jauge

0 Le PADD se concentre sur une vision et un angle d'approche économique du territoire en valorisant le développement industriel. Il justifie peu ses choix au vu de l'objectif d'équilibre du territoire et d'adaptation de celui-ci au changement climatique.

1 PADD développe une stratégie et des politiques environnementales visant notamment à limiter la consommation d'espaces agricoles et naturels en accentuant l'intensification urbaine. Il intègre la gestion du risque d'inondation et les phénomènes d'îlots de chaleur dans les politiques d'aménagement.

2 Le PADD prend à sa charge de développer des politiques concernant les énergies renouvelables et la production énergétique dans l'espace urbain. Il cherche à favoriser la végétalisation des quartiers en préservant les espaces boisés, en créant de nouveaux espaces verts notamment sur les sites de reconquête urbaine. Il établit une stratégie afin de veiller au maintien de la biodiversité et à l'équilibre des écosystèmes dans les différents milieux naturels sensibles (pelouses sèches en déprise, friches...). Il intègre le facteur économique mais en le soumettant au critère de durabilité; par exemple en appuyant les synergies industrielles et le développement de circuits courts dans le tissu urbain et péri-urbain.

3 Le PADD évalue et tente de jouer sur les ressources du territoire, dans le but d'en construire la résilience, par exemple par une gestion précautionneuse et alternative de l'eau, notamment en adoptant une stratégie urbaine concernant la récupération d'eau pluviale. La lutte contre le changement climatique est intégrée complètement aux politiques d'urbanisme ainsi l'aménagement tant des zonages, que des infrastructures de transports sont pensées par ce prisme. Les politiques d'aménagement présentées permettent de lutter contre l'appauvrissement des sols, assurer la diversité des espèces, et préserver les essences locales ou menacées.

4 Le PADD est particulièrement volontariste et impose un tournant définitivement écologique au territoire. Il définit des politiques dans le but de construire la résilience du territoire. Celles-ci touchent les secteurs agricoles, alimentaires, des mobilités, de la biodiversité et des espaces naturels. Le document s'engage afin de garantir aux citoyen·es le

droit à un environnement sain et permet de traiter avec des politiques radicales les zones les plus touchées par la pollution. Les risques pesant sur le territoire sont diagnostiqués et des politiques publiques y répondent dans un souci de justice climatique et sociale.



L'exemple « iels l'ont fait »

PLU de Clermont-Ferrand, 2016¹⁴ :

A travers son PADD, la ville de Clermont-Ferrand souhaite reconquérir les espaces minéralisés et lutter contre l'imperméabilisation des sols afin de développer le potentiel végétal de la ville et de ses quartiers. Elle entend ainsi restaurer les fonctions écologiques des espaces, et développer des lieux publics de partage autour de la nature et de l'agriculture urbaine (pépinières, vergers, jardins vivriers familiaux ou partagés) encourager leur création dans les ensembles privés (pour les résident·es ou les employé·es).

PLU de Courneuve, 2018¹⁵ :

La ville de Courneuve projette de renforcer la trame verte et bleue en préservant et valorisant les espaces verts urbains existants, comme les coeurs d'îlots pavillonnaires et collectifs, afin de construire des continuités écologiques en « pas japonais » (alignements discontinus d'arbres le long des voies et d'espaces verts urbains). Le PLU prévoit d'élargir et de compléter les continuités écologiques par des plantations sur les portions actuellement dénuées d'aménagements paysagers, et de renforcer leur qualité écologique en diversifiant les strates écologiques (diversifier la strate arborée).

¹⁴ <https://clermont-ferrand.fr/3-projet-d-amenagement-et-de-developpement-durables>

¹⁵ https://lacourneuve.fr/sites/default/files/2019-02/93027_oap_1_PROJET_Modification_simplifiee_2018.pdf

4. COMPATIBILITÉ AU PCAET



L'outil

Depuis l'ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020 (d'application différée) qui a pour effet de renforcer le niveau d'opposabilité du PCAET sur les PLU(i), le PLU(i) doit être compatible avec le Plan Climat Air Energie Territorial (PCAET) qui est la politique de lutte contre le changement climatique.

Les articles de référence sont les suivants : [L. 229-26](#) et [R. 229-51](#) du code de l'environnement.

Rôle et ambitions du PCAET¹⁶ :

- Réduire les émissions de GES
- Réduire les émissions de polluants atmosphériques
- Améliorer l'efficacité énergétique
- Engager des actions de maîtrise de la demande en énergie et de lutte contre la précarité énergétique
- Valoriser les potentiels d'énergie de récupération
- Développer les possibilités de stockage des énergies
- Développer les énergies renouvelables
- Analyser la vulnérabilité et adapter le territoire au changement climatique



La jauge

0 Non prise en compte, il n'est même pas fait mention du PCAET et l'état initial de l'environnement ne prend pas en compte la réduction des GES, les enjeux généraux en matière de qualité de l'air, ni l'adaptation au changement climatique. En se maintenant à ce peu d'ambition, le PLU(i) pourrait être jugé illégal.

1 Il n'est pas fait mention des obligations du PCAET mais il y a au minimum une mention à un plan régional de la qualité de l'air ou autre qui montre une volonté minimale de réduire les GES et polluants de l'air mais aussi de limiter le changement climatique.

2 L'objectif de réduction des polluants de l'air dont les GES et le PCAET sont mentionnés mais les outils pour l'atteindre sont trop flous pour que cela soit effectif et digne d'un PLU(i) bioclimatique.

3 Le PLU(i) concrétise par l'urbanisme les objectifs du PCAET visant par exemple à l'efficacité énergétique, les économies d'énergie et le recours aux énergies renouvelables. Le PLU(i) favorise des formes urbaines sobres, plus compactes, qui consomment moins d'espace et il promeut une action sur l'aménagement pour limiter les déplacements.

4 L'état initial de l'environnement du PLU(i) est très précis quant aux polluants de l'air, aux émissions de GES et quant à la nécessité de s'adapter, de faire preuve de résilience. Il est fait directement mention au PCAET. Le règlement du PLU(i) rappelle les obligations en matière de qualité de l'air et va même jusqu'à promouvoir des matériaux de construction et des énergies plus respectueux de l'environnement. Il est même fait mention de l'objectif de réduire la précarité énergétique et le PLU(i) promeut des méthodes durables de stockage d'énergie. Les autres plans d'actions sectoriels en plus du plan Climat (Plan vélo, Plan Compost, Plan Alimentation Durable,...) sont directement pris en compte dans le PLU(i).

¹⁶ [https://www.cerema.fr/system/files/documents/2019/02/L%E2%80%99int%C3%A9gration%20des%20enjeux%20climat-%C3%A9nergie%20dans%20les%20PLU\(i\).pdf](https://www.cerema.fr/system/files/documents/2019/02/L%E2%80%99int%C3%A9gration%20des%20enjeux%20climat-%C3%A9nergie%20dans%20les%20PLU(i).pdf)



L'exemple « iels l'ont fait »

PLUI de Grenoble, 2019¹⁷

Le secteur du bâtiment étant l'un des premiers émetteurs de gaz à effet de serre, le PLUI de Grenoble vise une réduction des GES en renforçant l'efficacité énergétique, et donc l'usage de décomatériaux et le recours aux énergies renouvelables dont le solaire pour les bâtiments de la ville de Grenoble.

PLU des Chapelles, 2019¹⁸

Les panneaux solaires pourront s'implanter sur la surface support de la construction. Ils devront être en harmonie avec le caractère ou l'intérêt des lieux avoisinants, sites et paysages, en respectant le principe suivant : être intégrés dans le rampant du toit (pose en saillie interdite, au profit d'une implantation arasée).

17 https://sitdl.lametro.fr/urba_posplu/PLUI_GAM/2_PADD/PADD.pdf

18 http://cdn1_2.reseaudescommunes.fr/cities/879/documents/tgortdkv40vebnk.pdf

5. LE RÉGLEMENT, ZONAGE ET POSSIBILITÉS



Les outils

Le règlement et le zonage du PLU(i) en sont les instruments réglementaires. A terme, c'est au règlement qu'il faudra se référer afin de déterminer si une zone est constructible et dans quelles conditions.

Les articles de référence sont les suivants : L. 151-8 et R. 151-17 et suivants du code de l'urbanisme.

Rôle et ambitions :

- Définition des types de zones sur le territoire
- Préservation et règles d'utilisation des zones naturelles, forestières ou agricoles
- Délimitation des zones urbaines et de la végétalisation de celles-ci
- Arbitrage entre les zones naturelles et urbaines, potentielles exceptions et propositions de zones mixtes : STECAL
- Recommandations d'usage, des matériaux à l'écoulement des eaux pluviales
- Potentiel outil des zones à revégétaliser / renaturer



La jauge

0 Le règlement ouvre des zones à l'urbanisation, ne réglemente que peu l'usage des zones naturelles, forestières et agricoles. Aucune recommandation n'est faite quant à des mesures écologiques de traitement des zones urbaines. Aucune mention de la végétalisation.

1 Le règlement délimite les zones en conservant les zones naturelles, agricoles et forestières établies. Il élabore une réglementation en zone urbaine concernant les espaces à végétaliser.

2 Le règlement tente d'augmenter les zones naturelles forestières ou agricoles à son emprise. Des recommandations concernant les matériaux, le ruissellement des eaux pluviales sont posées. Certaines zones sont définies comme zones à végétaliser.

3 Le règlement crée une cohérence entre les zones naturelles forestières et agricoles en tentant d'appliquer une logique de trames vertes et bleues aux territoires. Des zones sont qualifiées de zones à végétaliser, de zones à libérer mais aussi de zones à renaturer. Dans celles-ci le règlement proscrit toute urbanisation supplémentaire et prévoit un changement de zonage. Un zonage permet des prescriptions en termes de matériaux utilisés et de pratiques à haute visée environnementale. Un coefficient de biotope par surface peut être introduit.

4 Le règlement multiplie les zones naturelles, agricoles et forestières, quitte à accepter quelques zonages exceptionnels tels que les STECALs afin d'y pratiquer des usages mixtes à haute visée environnementale. Des sous-zonages agricoles sont mis en place afin de réserver des zones à l'agriculture biologique. Des zones urbaines en détresse environnementale sont déclarées afin d'y instaurer des permis de végétaliser et d'endiguer les îlots de chaleur identifiés. Dans ces zones des prescriptions de construction concernant les matériaux, les eaux pluviales, les toitures végétalisées et un coefficient d'espaces verts sont posées. Les mesures d'aménagement s'inscrivent dans la planification d'un territoire plus résilient.

Des zones urbaines sont qualifiées de « à renaturer », et des opérations de désaménagement y verront le jour.



Exemple « iels l'ont fait »

Le PLU(i) de Paris, adopté en 2006 et fréquemment révisé, contient d'ores et déjà les notions de renaturation et un zonage proposant des techniques d'aménagement à haute visée environnementale, néanmoins celles-ci ne sont pas opposables et les dispositions encore trop peu ambitieuses.

La notion de « coefficient de biotope par surface » a été introduite dans **le PLU de Clermont Ferrand de 2016**¹⁹ afin de préserver un pourcentage de zones non imperméabilisées.

Le PLU de Grenoble de 2019²⁰ a inscrit au sein de ses lignes d'aménagement des prescriptions tendant à anticiper les risques que fait peser le changement climatique sur le territoire, afin de garantir, par exemple, une isolation thermique des bâtiments économe et efficiente.

¹⁹ <https://clermont-ferrand.fr/3-projet-d-amenagement-et-de-developpement-durables>

²⁰ <https://www.grenoblealpesmetropole.fr/646-les-documents-du-plui.htm>

6. CARTOGRAPHIE ET OPPOSABILITÉ



L'outil

La place de ces documents est peu réglementée. Leur présentation et leur précision sont le plus souvent laissées à la discrétion des assemblées délibérantes.

Depuis un décret de 2015, la portée des documents graphiques devrait normalement être comparable à celle des règles écrites ([art. R. 151-11 du Code de l'urb.](#)).

Deux types de documents graphiques doivent être distingués. D'une part, les documents graphiques réglementaires sont opposables. Afin de revêtir ce statut, la partie écrite du règlement doit les mentionner expressément. D'autre part, il existe les simples illustrations. Elles sont, en principe, dépourvues de caractère contraignant ([art. R. 151-11](#)).

Dès lors que ces documents graphiques existent ou sont prévus par le Code, il importe de leur attacher la plus grande attention. La trop grande imprécision de la délimitation d'une zone non constructible peut empêcher l'administration de refuser une demande de permis de construire.

Le document graphique vient, le plus souvent, au soutien de la règle de droit écrite. Si celle-ci est rédigée avec soin et qu'elle ne nécessite pas l'aide d'un document graphique pour être appliquée, les vices que pourrait comprendre ce dernier ne pourront conduire à la priver d'efficacité (CE, 18 oct. 1995, *SCI du Parc de Vaugirard*, n°122365).

Rôle et ambitions :

- Représenter graphiquement la règle de droit écrite
- Préciser la règle de droit écrite
- Rendre accessibles et visuels les différents zonages et sous-zonages



La jauge

0 Les documents suivent les prescriptions du Code de l'urbanisme et sont donc des documents graphiques peu précis.

1 Les documents graphiques permettent de clarifier la règle écrite. Ils permettent alors une application simplifiée du PLU(i). Ils sont accessibles au format « .pdf », sous forme de planches.

2 Les documents graphiques, éclairant les zonages du PLU(i) sont disponibles sous la forme d'une cartographie dynamique. Ils permettent, grâce à un site dédié et fonctionnel, de visualiser l'ensemble des zones, espaces... pertinents, sur le modèle de géoportail. Les caractéristiques représentées sont modulables. La légende permet d'opter, de façon dynamique, pour les éléments graphiques que l'utilisateur souhaite visualiser.

3 En plus de cette accessibilité renforcée, les documents graphiques précisent des données environnementales fondamentales. Aller au-delà des dispositions du Code de l'urbanisme et constituer un atlas de la biodiversité. Instituer certaines obligations spécifiques dans les règles écrites afin de protéger la biodiversité ainsi cartographiée.

4 Il serait possible de produire un atlas prospectif de la biodiversité. Lier celui-ci à des règles écrites permettant de lier l'urbanisation à certains objectifs de protection, voire d'enrichissement, de la biodiversité. Les risques pouvant peser à terme sur le territoire y sont explicités en s'alignant sur les plans de prévention des risques en vigueur sur le territoire, mais aussi en allant plus loin que ceux-ci.

Les documents, en plus d'être accessibles en ligne, sont disponibles, par un affichage en mairie, dans des formats satisfaisants et clairs.



L'exemple « insuffisant »

Malgré l'importance croissante de « renaturer »²¹ la ville, le **PLUI de Paris**²² apparaît trop peu précis, en distinguant seulement les « secteurs de mise en valeur du végétal » et les « secteurs de renforcement du végétal ». Cette carte ne détermine aucun espace où devraient être menés des travaux d'aménagement spécifiques, ni ne permet de lier de tels aménagements à d'autres objectifs environnementaux, tels que la lutte contre les îlots de chaleur.

L'exemple « iels l'ont fait »

Aucun PLU(i) ne semble encore remplir les quatre conditions de la jauge. Certains se trouvent néanmoins à mi-chemin. Le site dédié au PLU de la Métropole européenne de Lille²³ permet d'accéder à une cartographie dynamique. Il est possible de moduler les thématiques dont la visualisation est souhaitée. Il est ainsi possible de superposer à d'autres caractéristiques pertinentes la représentation de l'« Atlas Trame Verte et Bleue - Corridors. » A l'intérieur de celui-ci, il est possible d'opter entre « Protéger et valoriser les espaces support de biodiversité », ou « Favoriser la conservation, la restauration et la création des corridors écologiques » ou « Participer au développement de la biodiversité sur l'ensemble du territoire métropolitain ». Chacune de ces trois rubriques comportent différents éléments, dont la représentation est elle aussi modulable.

21 G. Grandin et M. Barra, « Renaturer l'Île-de-France : vers un territoire plus résilient », Mars 2020, Institut Paris Région

22 <https://capgeo.sig.paris.fr/Apps/ParisPLU/>, PLU adopté en juin 2006

23 <https://geomel.lillemetropole.fr/adws/app/ea6babec-1762-11ea-8a28-b7da9ed8745f/index.html>, version en vigueur au 18 juin 2020

III. LE PLU(i) DE DEMAIN

1. LA PROTECTION DES MILIEUX ET ESPACES NATURELS

La préservation des habitats et milieux sensibles n'est pas directement de la compétence des collectivités, en effet les trames vertes et bleues font l'objet d'une gestion à l'échelle régionale alors que les prérogatives concernant les sites Natura 2000 ne sont pas directement du ressort des collectivités.

A travers les zonages, l'outil du PADD, et de l'étude d'impact et en adoptant une approche centrée sur le cadre de vie, il est possible de penser les espaces naturels, forestiers, agricoles en cohérence avec le quotidien des habitants du territoire.

Penser une stratégie concernant les zones naturelles, agricoles et forestières

Les trames vertes et bleues sont l'outil central de la préservation des habitats en droit français, souvent valorisées tant à l'échelle européenne que nationale. Elles sont néanmoins souvent utilisées de manière trop prudente. Il est essentiel d'exploiter pleinement le potentiel de cet outil afin d'en faire un axe incontournable de l'urbanisme; pour cela les descriptions doivent être précises et cartographiées, et une stratégie de développement de ces trames doit être pensée à l'échelle du PLU(i) en s'appuyant sur les définitions données à l'échelle du SRADDET.

Penser le développement des trames vertes et bleues, imposées à l'échelon d'urbanisme supérieur, permettra notamment de valoriser le maintien des zonages naturels et forestiers.

Cette logique servira aussi l'inscription de l'objectif de zéro artificialisation nette au sein du document d'urbanisme. Acté au sein de la loi climat à l'horizon 2050, cet objectif devra faire l'objet d'une pensée stratégique à l'échelle de chaque territoire, il s'agira d'une baisse significative de l'artificialisation et donc de choix importants en termes d'urbanisation, et par conséquent de préservation des zones non urbanisées.

Enfin pour les zonages qui seraient effectivement voués à l'artificialisation, l'impact et les effets sur le territoire devront faire l'objet d'une analyse poussée afin que ceux-ci puissent être compensés. Les milieux les plus sensibles devront être identifiés afin de proscrire leur urbanisation. Les mesures ERC du document ne pourront trouver leur sens qu'en étant précises et impératives quant aux zones à renaturer, et aux milieux à restaurer en conséquence. Enfin, ces mesures ne pourront être pensées comme une réelle « compensation » et l'effet d'artificialisation devra être considéré comme un impact négatif.

Penser des milieux urbains résilients

Cet impact négatif de l'urbanisation sur l'environnement et la qualité de vie des habitant·es du territoire, doit être intégré à la stratégie au sein du document d'urbanisme. Les zones urbaines ne doivent pas être vues comme des zones sacrifiées mais doivent permettre de construire la résilience du territoire à venir au sein même des zones habitées. Ainsi le Plan Climat Air Énergie Territorial identifie des zones particulièrement à risque en termes de pollution de l'air ou d'îlots de chaleur. Il sera essentiel de faire correspondre à ces espaces des zonages particuliers obligeant à l'utilisation de matériaux adéquats et à une végétalisation accrue de l'espace urbain. Les problématiques liées à la qualité de l'air devront faire l'objet de politiques publiques restrictives sur l'accès des véhicules polluants.

La stratégie de gestion des milieux doit aussi permettre de penser des milieux mixtes (agriculture, habitat, naturel), en zonage urbain particulier par exemple. Ces espaces permettront d'une part d'améliorer l'environnement proche des habitant·es, d'autre part de créer du lien social autour des structures et éventuellement l'insertion de l'éducation à la sensibilité des milieux naturels au sein même des espaces urbains. Dès lors, il sera préférable de privilégier la renaturation à la végétalisation afin de favoriser l'apparition de "la pleine

terre” en milieu urbain. Les zones urbanisées pourront mettre en place efficacement l’outil du coefficient de biotope et une stratégie biodiversité pourra voir le jour sur le territoire.

Co-construire les usages des milieux naturels

Une telle stratégie biodiversité se doit d’être co-construite à l’échelle du territoire, en matière d’environnement proche et de protection des milieux, plus largement des procédures de consultation doivent être menées. Les citoyen·nes ainsi que les acteur·rices locaux devront être concerté·es et les objectifs co-construits afin d’assurer leur intégration dans divers domaines.

Afin d’intéresser à ces enjeux, il est nécessaire d’utiliser l’espace public à des fins de communication et de sensibilisation mais aussi d’élaborer des cycles et ateliers pour toutes les populations afin que le rôle essentiel de la biodiversité et des espaces naturels soit intégré par toute·s. À travers ces enjeux il sera important d’évoquer les risques pesant sur les milieux naturels mais aussi urbains face au dérèglement climatique et mettre au centre des préoccupations la construction de la résilience du territoire, notamment pour les territoires les plus à risques.

Repérer les enjeux de biodiversité et comprendre le fonctionnement écologique d’un territoire en associant tous les publics

Chaque commune peut réaliser un Atlas de la Biodiversité Communale (ABC) pour recenser et protéger la biodiversité tout en sensibilisant le grand public. Cette démarche permet de sensibiliser aux enjeux de biodiversité et de co-construire des inventaires faune et flore ciblés. Il s’agit ensuite de cartographier les enjeux de biodiversité tout en poursuivant la démarche d’animation auprès du grand public. Par la suite, les différentes parties prenantes se concertent afin d’établir des actions de préservation de la biodiversité. Ces démarches doivent aboutir à l’intégration des enjeux de biodiversité dans les décisions et politiques publiques de la commune, il est alors possible d’adapter les décisions d’urbanisme aux résultats recensés au sein de l’inventaire afin d’éviter l’artificialisation ou la dégradation de zones concentrant certaines espèces.



Face à ces conclusions, NOUS RECOMMANDONS DE :

- Penser stratégiquement la création et préservation des milieux naturels à la lumière de l’objectif de zéro artificialisation nette
- Planifier la résilience en milieu urbain notamment en faisant du PCAET la colonne vertébrale des choix d’aménagement
- Concerter et co-construire les usages et la gestion des milieux naturels
- Gérer les milieux, en intégrant les enjeux biodiversité du territoire



2. DENSIFICATION PLUTÔT QU'ARTIFICIALISATION ²⁴

Densification et lutte contre l'étalement urbain

Un sol artificialisé est un sol dont le paysage et l'écosystème ont été modifiés par l'humain·e. Plusieurs niveaux d'artificialisation peuvent être distingués, allant de l'espace vert artificiel au sol bâti ou revêtu, par exemple, de goudron. Le cas échéant, l'écoulement normal et l'infiltration des eaux de pluie sont entravés. La densification urbaine consiste à augmenter le nombre d'habitant·es par kilomètre carré dans un espace donné. Chacune de ces notions entretient un rapport, en principe, inversement proportionnel avec la notion d'étalement urbain. L'accueil de nouveaux·elles habitant·es dans des villes en pénurie de logements suppose soit l'étalement urbain et l'artificialisation de nouvelles terres, soit la densification des espaces déjà urbanisés.

La densification des villes offre de nombreux avantages. Non seulement, elle permet d'éviter l'artificialisation de nouvelles terres et de garantir le maintien d'espaces verts, soit dans la ville, soit dans des zones peu éloignées de son centre. Elle permet aussi de limiter le recours à la voiture entre le centre et des banlieues toujours plus étendues ou entre ces différentes banlieues. Enfin, garantir le maintien de terres à l'intérieur de la ville et des terres en nombre suffisant aux abords de celle-ci participe à la recherche d'une agriculture de proximité et à la constitution de villes autosuffisantes.

Difficultés politiques liées à la densification

La densification n'est pas un processus uniforme. Elle doit répondre aux spécificités de chaque espace urbain. Elle n'impose donc pas un nombre d'étages uniformisés par immeuble. Cependant, elle suppose de faire évoluer l'aménagement des zones dominées par la

construction de maisons individuelles et pavillonnaires, notamment en réduisant la taille des parcelles construites. Non seulement elles conduisent à l'étalement urbain, mais conduisent également à une occupation sous-optimale des sols. Les jeunes couples s'y installant avec leur premier enfant se retrouvent ensuite, au départ des enfants, avec des maisons laissées pour moitié inoccupées.

Une telle politique suppose un engagement de tou·te·s les élu·es et des citoyen·nes. Elle doit non seulement s'opposer à l'étalement urbain, mais doit repenser les espaces déjà urbanisés, tels que ceux composés de maisons et de jardins individuels étendus.

Nécessaire approche globale de la densification

La densification ne peut être conçue abstraitement. Elle doit être saisie dans le tissu urbain et au regard de toutes les exigences écologiques nécessaires. D'abord, repenser l'implantation des immeubles peut permettre le développement de trames vertes, constituant de nécessaires îlots de fraîcheur.

Ensuite, la densification doit libérer des sols pour qu'ils retrouvent certaines de leurs dynamiques naturelles. Les espaces verts ne peuvent être constitués au-dessus de zones urbanisées, tels que des garages souterrains, ou au-dessus d'immeubles peu élevés. Non seulement, cela empêcherait que les sols retrouvent une dynamique naturelle, mais les matériaux nécessaires pour soutenir le poids de ces espaces verts ont une empreinte écologique contradictoire avec l'objectif de lutte contre le changement climatique.²⁵

Enfin, il est crucial d'intégrer ces nouveaux quartiers dans la ville. D'une part, les espaces renaturalisés invitent à réfléchir à certaines formes d'agriculture au sein de la ville. D'autre part, l'enrichissement des offres de transport collectif doit permettre d'infléchir le recours à la voiture.

²⁴ Le propos qui suit a été fortement enrichi par la lecture S. Grisot, *Manifeste pour un urbanisme circulaire - Pour des alternatives concrètes à l'étalement de la ville*, Apogée, 2021

²⁵ E. Cazi, « Urbanisme : la poussée des villes-forêts divise les architectes paysagistes », *Le Monde*, le 14 novembre 2020 : https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/11/14/urbanisme-la-poussee-des-villes-forets-divise-les-architectes-paysagistes_6059724_3234.html



La loi climat et résilience pose un « objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050 » ([article 191 de la loi climat et résilience](#)). Afin d'atteindre celui-ci, une progressive diminution de l'artificialisation²⁶ est imposée. **Entre 2021 et 2031, la consommation totale de sols non-artificialisés doit être inférieure à la moitié de la taille d'espaces consommés entre 2011 et 2021.** Deux précisions importantes sont à noter. D'une part, bien que cet objectif doit être réalisé en effectuant un calcul total au niveau national, celui-ci est mis en œuvre « de manière différenciée et territorialisée. » D'autre part, les objectifs concernent l'artificialisation nette, c'est-à-dire le solde de l'artificialisation et de la renaturation²⁷ des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnée.

Les régions ont l'obligation d'intégrer dans leur SRADDET une trajectoire permettant d'aboutir aux objectifs fixés par la loi. La mise en œuvre de cette trajectoire est déclinée entre les différentes parties du territoire régional (voir [article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales](#)). De même, le projet d'aménagement stratégique, constituant une partie du SCoT, fixe aussi, par tranches de dix années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation ([article L. 141-3 du code de l'urbanisme](#), précisé par [l'article L. 141-8 du code de l'urbanisme](#)).

²⁶ La loi définit elle-même la notion : « L'artificialisation est définie comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage. » ([article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme](#))

²⁷ La loi définit elle-même la notion : « La renaturation d'un sol, ou désartificialisation, consiste en des actions ou des opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé. » ([article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme](#))

Même si l'artificialisation de nouveaux espaces peut être compensée par la renaturation d'autres espaces, la loi fixe des limites à un tel processus. Le PADD, constituant une partie du PLU, « ne peut prévoir l'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers que s'il est justifié, au moyen d'une étude de densification des zones déjà urbanisées, que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans les espaces urbanisés » ([article L. 151-5 du code de l'urbanisme](#)).

Il convient enfin de noter, d'abord, que cette loi permet de porter un ensemble de dérogations au PLU, concernant, par ex., les règles relatives au gabarit des bâtiments²⁸ ou les limites de hauteur²⁹. Le bénéfice de ces dérogations peut être obtenu lorsque les projets assurent une protection de l'environnement naturel.

Ensuite, certaines limitations spécifiques sont posées à l'autorisation d'exploitation commerciale. Celle-ci ne peut pas être délivrée pour une implantation ou une extension qui engendrerait une artificialisation des sols³⁰. Un certain nombre de dérogations existent, telles que pour la création d'un magasin de commerce de détail ou d'un ensemble commercial d'une surface de vente inférieure à 10 000 mètres carrés. Le SCoT encadre en outre l'implantation de ces activités, dans l'objectif de lutter contre l'artificialisation ([article L. 141-6 du code de l'urbanisme](#)).

²⁸ articles L. 152-6 L. 152-6-2 du code de l'urbanisme

²⁹ article L. 152-5-2 du code de l'urbanisme

³⁰ article L. 752-6 du code du commerce



3. AMÉNAGER AUTREMENT, DÉSAMÉNAGER

Afin de protéger les milieux, la qualité du sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes et de lutter contre le changement climatique, il est urgent de penser l'aménagement autrement que par l'urbanisation.

Intégrer de nouvelles zones réglementaires

Penser l'aménagement autrement, c'est par exemple réfléchir à de nouvelles zones au sein du PLU(i). Actuellement, il y a des zones urbaines, des zones à urbaniser, des zones agricoles et des zones naturelles et forestières. Des propositions ont déjà émergé dans le sens de la reconnaissance d'autres zones. Par exemple, la contribution au plan local d'urbanisme intercommunal (PLU(i)) de la communauté de communes d'Erdre et Gesvres³¹, portée par une association intégrée au sein de la ZAD de Notre-Dame-des-Landes, suggérait d'intégrer des zones mixtes au sein des PLU(i). Ces zones ne rentrent pas dans les zones réglementaires traditionnelles, puisque c'est une terre issue de la lutte sur laquelle s'exercent des activités agricoles mais pas seulement : certain·es y vivent sans être agriculteur·trice. Malheureusement, elle n'a pas été prise en compte par les pouvoirs publics mais cette idée gagnerait à être reprise par la suite.

Les municipalités n'ont logiquement pas la compétence d'intégrer de nouvelles zones puisqu'elles n'existent pas (encore) dans le code de l'urbanisme. Cependant, d'abord, les municipalités ont la capacité de multiplier les zones naturelles, agricoles et forestières lors de l'élaboration ou de la modification de leur PLU(i). Ensuite, elles peuvent utiliser l'outil des STECALs afin de permettre des usages mixtes à haute visée environnementale au sein des zones agricoles, naturelles et forestières. Les STECALs sont des secteurs délimités au sein des zones inconstructibles des PLU(i) (zones A et N) et au sein desquels certaines constructions ou installations peuvent être édifiées de manière dérogatoire ([art. L. 151-13 du code de l'urbanisme](#)).

31 <https://zad.nadir.org/spip.php?article6156>

Face à ces conclusions, NOUS RECOMMANDONS DE :

- Évaluer précisément sur le territoire les impératifs de logements et les capacités de densification
- Adopter une politique limitant strictement l'étalement urbain et adapter les zonages pour garantir ces limites
- Garantir la mixité urbaine et une harmonisation de la densité de population sur l'ensemble du territoire
- Mettre en cohérence les politiques publiques sur le territoire et la volonté de densifier en termes de circuits courts, de mobilités, d'agriculture urbaine etc.



Construire une stratégie face aux effets du changement climatique

Au sein des territoires, et notamment les PLU(i) à risque, il est essentiel de bâtir des plans et stratégies structurés afin d'anticiper au maximum les risques qui pèseront sur les milieux urbains comme naturels. Le diagnostic des risques peut être trouvé dans différents documents tels que les plans de prévention des risques ou encore au sein du PCAET. Néanmoins, l'étude d'impact précédent le plan devra aussi reprendre ces risques et justifier les choix d'urbanisme vis-à-vis de l'objectif de construction d'un territoire résilient. Il est essentiel dans un premier temps d'intégrer ces données au PADD, mais aussi d'anticiper les risques à venir et de tracer une stratégie sur le long terme. Ainsi des solutions relevant directement de l'urbanisme, comme les solutions fondées sur la nature (haies, plantations particulières à travers des permis de végétaliser ou des dispositions sur certaines zones), peuvent pallier des risques tels que les ruissellements, les canicules etc.

C'est donc bien à travers des outils tels que le plan local d'urbanisme que le territoire construit sa capacité à résister demain aux risques climatiques.



La loi climat et résilience intègre les risques liés au retrait du trait de côte. Plus spécifiquement, la loi renforce les dispositions concernant l'urbanisation littorale, relativement au recul du trait de côte ([articles 236 à 251 de la loi](#)). Entre autres, cette réforme consacre les mesures suivantes :

- **Elaboration d'une stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte** : cette stratégie nationale peut ensuite être déclinée, à l'initiative des collectivités concernées, en stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte – [articles L.321-13 A, L.321-16 et L.321-17 du code de l'environnement](#)
- **Etablissement de la liste des communes concernées par décret** : ces « communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral » seront soumises aux articles L.121-22-1 et suivants – [article L.321-15 du code de l'environnement](#)

- **Régime de « l'exposition au recul du trait de côte et adaptation des documents d'urbanisme »** – [articles L.121-22-1 et suivants du code de l'environnement](#)

Les collectivités compétentes en matière d'urbanisme concernées seront amenées à prendre en compte le risque de recul du trait de côte dans leurs documents d'urbanisme dans l'année suivant le décret précité, à travers les dispositions suivantes :

- Etablissement d'une carte locale d'exposition de leur territoire au recul du trait de côte.
- Adaptation du règlement graphique : avec les zones exposées au risque à l'horizon de 30 ans, mais aussi à l'horizon entre 30 et 100 ans.
- Actualisation du rapport de présentation, avec une synthèse des études techniques prises en compte et, le cas échéant, une synthèse des actions de lutte contre l'érosion côtière mises en œuvre.

En effet, il n'est pas envisageable de faire évoluer le PLU à l'aveugle.

- Intégration du risque de recul du trait de côte aux documents d'urbanisme (SCOT, PLUI et leurs OAP).
- Adaptation des plans de prévention des risques naturels (PPRN) : les PPRN (établis par la DDTM) sont adaptés aux documents d'urbanisme intégrant les dispositions relatives au recul du trait de côte.
- **Entrée en vigueur provisoire d'une carte de préfiguration des risques au bout de trois ans** si la procédure d'évolution du PLU n'est pas achevée, sauf si un PPRL prenant en compte le risque de recul du trait de côte est déjà en vigueur. Il est alors possible, dans les zones préfigurées, de surseoir à statuer sur les demandes d'autorisation (pendant deux ans au maximum sur une même demande) ([article 121-22-3 du code de l'urbanisme et suivants](#)).
- **Possibilités de construire limitées dans la zone « rouge » (risque à l'horizon de trente ans)** : il n'est pas possible « d'augmenter la capacité d'habitation des constructions ». Les extensions des constructions existantes doivent être démontables. Les constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques

exigeant la proximité immédiate de l'eau sont autorisées, y compris en-dehors zones urbanisées, à condition d'être démontables.

- Démolition obligatoire des constructions nouvelles et des extensions dans la zone « jaune » (risque jusqu'à un horizon de 100 ans), « lorsque le recul du trait de côte est tel que la sécurité des personnes ne pourra plus être assurée au delà d'une durée de trois ans », par arrêté du maire. La démolition est effectuée d'office aux frais du propriétaire en cas d'inexécution.

Par conséquent, il y a l'obligation de consigner une somme « correspondant au coût prévisionnel de la démolition et de la remise en état » pour l'obtention d'une autorisation d'urbanisme dans cette zone.

- **Extension de la bande littorale** à plus de 81,20 m de la limite haute du rivage qui impactera sur la limitation d'installations ou de constructions. ([article 121-45 du code de l'urbanisme](#))
- **Création d'un droit de préemption pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte** – [articles L.219-1 et suivants du code de l'urbanisme](#)

La collectivité acquérant le bien procède ensuite à sa renaturation.

- **Renforcement de l'aide de l'État pour le relogement** : l'aide exceptionnelle de l'État prend désormais la forme d'une « décote pouvant atteindre la totalité de la valeur vénale du bien cédé » ([article 5 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996](#) relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer)
- Est prévu un **diagnostic de vulnérabilité des exploitations** « dans les territoires où l'exposition importante à un ou plusieurs risques naturels peut conduire à un arrêt de tout ou partie du service ne permettant plus de répondre aux besoins prioritaires de la population » ([article L732-2-1 du code de la sécurité intérieure](#))
- Le gouvernement est habilité à légiférer par ordonnance jusqu'au 24 mai 2022 ([article 248 de la loi](#)), pour :

- De définir un nouveau régime de contrat de bail réel immobilier de longue durée dans les zones soumises au risque de recul du trait de côte ;
- De définir ou d'adapter les outils d'aménagement foncier et de maîtrise foncière nécessaires à l'adaptation des territoires exposés au recul du trait de côte ;
- De définir les « dérogations limitées et encadrées » aux règles liées à la protection du littoral, « lorsqu'elles sont nécessaires à la mise en œuvre d'un projet de relocalisation durable des constructions situées dans les zones d'exposition au recul du trait de côte » ;
- De prévoir les mesures d'adaptation en outre-mer.
- **Prolongation jusqu'en 2031 des Agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique**, et extension de leurs compétences, ce qui garantira d'autant plus la protection du littoral.

La loi climat et résilience intègre également les risques liés au changement climatique en montagne, en actant l'élaboration d'un plan stratégique d'adaptation au changement climatique par les comités de massif, identifiant notamment les voies de diversification des activités économiques et touristiques face à l'augmentation du niveau moyen des températures en zones de montagne ([article 251 de la loi](#)).

Planifier l'urbanisme de demain

La question de la réversibilité des constructions tend à s'ériger en un nouvel impératif. Soulignons que la loi Elan a pour objectif de parvenir, d'ici à fin 2022, à transformer 500 000 m² de bureaux vides en logements en Ile-de-France. Or en l'état actuel du droit de l'urbanisme, l'anticipation de la réversibilité d'un immeuble est délicate, la destination de l'immeuble à construire devant être précisément détaillée dans le dossier de demande de permis, sa modification nécessitant généralement un nouveau permis de construire.

Face aux nombreux bureaux vacants en Île de France (des millions de m²), l'idée est d'établir un permis dit « mixte » ou « réversible » conditionné par des modes de construction particuliers (absence de murs porteurs séparatifs entre les locaux, gaines techniques préexistantes, planchers adaptés aux différents usages, etc.).

Ensuite, planifier l'urbanisme de demain c'est aussi par exemple prévoir une régulation de l'approbation simultanée de la création et de la réalisation d'une ZAC. La ZAC est une opération d'urbanisme publique ayant pour but de réaliser ou de faire réaliser l'aménagement et l'équipement de terrains à bâtir en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateur·trices public·ques ou privés.

Selon les cas, l'initiative de cette création peut venir de l'Etat, d'une collectivité territoriale (commune, département...), d'un établissement public ayant vocation, de par la loi ou ses statuts, à réaliser ou à faire réaliser l'objet de la zone (établissement public de coopération intercommunale...).

Elle est généralement utilisée pour des opérations d'une certaine envergure. Elle permet notamment la discussion, entre les acteur·trices concerné·es, sur les éléments de programme (équipements, publics ou privés...) et leur financement (voir sur ce point la participation de ZAC).

La création de la ZAC peut se faire dans le cadre de l'élaboration ou l'évolution du plan local d'urbanisme (PLU(i)), ou dans le cadre d'une procédure distincte. Ainsi, les auteur·es du PLU(i) pourraient préciser les conditions de la création de la ZAC, préciser la façon d'aménager cette ZAC etc. Par exemple, la création de nouvelles ZAC pourrait être conditionnée à la réhabilitation d'anciennes friches industrielles abandonnées.

Enfin, pourquoi ne pas imaginer des zones d'aménagements écologiques concertées ? Dans ces zones seraient mises en place des opérations de renaturation. Aujourd'hui, les ZAC sont surtout des zones bétonnées alors qu'elles pourraient être végétalisées, dépolluées même si besoin.

Renaturer vraiment

La renaturation est l'opération permettant à un milieu modifié et dénaturé par l'Homme de retrouver un état proche de son état naturel initial, selon le Larousse. L'idée est de ré-introduire ou d'introduire la nature en ville. Planter au sol des plantes grimpantes est cohérent et opportun. Les murs végétalisés sont plutôt à éviter en revanche compte tenu de leur impact sur l'environnement pour les mettre en place. La renaturation impacte également l'architecture puisque le vivant ne peut pas être contenu dans des figures simples et par des lignes droites. Au contraire, c'est dans de la courbure, de l'enchevêtrement, dans l'infini, qu'il est possible de laisser la nature évoluer.

Renaturer en ville c'est apporter de la beauté, valoriser le foncier, créer des îlots verts et permettre une meilleure imperméabilisation des sols. Il est possible également de penser l'aménagement autrement, par exemple, avec les Tiny houses. L'impact du mode de vie nomade sur l'aménagement des territoires et ses relations aux espaces communs permet une sobriété de vivre accrue.³²



Sans toutefois promouvoir la renaturation des sols, la loi climat et résilience encourage la végétalisation. La végétalisation permet de créer des espaces d'accueil pour les pollinisateurs et de limiter les îlots de chaleur lors des canicules. Une dérogation est posée au principe de la non-gratuité de l'occupation du domaine public. Une commune peut autoriser, à titre gratuit, l'occupation de son domaine public par une personne morale de droit public ou par des personnes privées, qui installent et entretiennent des dispositifs de végétalisation ([article L. 2125-1-1 du code général de la propriété des personnes publiques](#)). Afin d'inciter les communes dans cet objectif de végétalisation, la perte de recettes éventuelle pour les collectivités territoriales en résultant est compensée, à due concurrence, par une majoration de la dotation globale de fonctionnement ([art. 202 de la loi](#)). La portée de cette végétalisation n'est néanmoins pas précisée par la loi.

³² <https://dixit.net/guillaume-lemoine-renaturation-temporaire/>
https://dixit.substack.com/p/ensemencer-les-friches?r=17cla&utm_campaign=post&utm_medium=web&utm_source=copy

Face à ces conclusions,

NOUS RECOMMANDONS DE :

- Multiplier les zones agricoles, naturelles et forestières dans les PLU(i), tout en limitant l'usage des STECALs à des usages mixtes à haute visée environnementale
- Systématiser et approfondir les évaluations environnementales du PLU(i) (transparence, vision à long terme...)
- Intégrer la notion de réversibilité dans la délivrance des permis
- Réguler les ZAC, restreindre leur création aux anciennes friches industrielles et imaginer des zones d'aménagement écologique concertées
- Réfléchir à des façons de renaturer voire désaménager (préservation des espaces existants comme les îlots de fraîcheur, création d'îlots verts, restauration de berges, des corridors écologiques...).

Prendre en compte les données, les croiser et les approfondir

La justice climatique et sociale se structure aussi au sein de l'urbanisme. Il s'agit d'assurer une qualité environnementale égale et élevée à toutes et tous et cela sans distinction de revenus ou de logement.

Les données telles que la qualité de l'air, les nuisances, les îlots de chaleur, les vibrations et les risques environnementaux pesant sur les populations doivent être intégrées au sein du PCAET et prises en compte de manière approfondie et analytique au sein du PLU(i) et notamment du PADD. Ces données devront être couplées aux données d'urbanisme comme la densification et le type d'habitats ; il s'agira donc de croiser les nuisances et les risques avec les catégories socioprofessionnelles des citoyen-ne-s sur le territoire, et de compenser au maximum les impacts de l'urbanisme qui pèsent classiquement plus lourdement sur les populations les plus démunies.

Les stratégies de végétalisation, de prévention des risques climatiques et de restrictions de circulation devront être appliquées en intégrant l'objectif de réduire les inégalités climatiques et environnementales sur le territoire.

Garantir le droit à un environnement sain pour toutes et tous

Concrètement, les inégalités climatiques reposent sur un certain nombre de facteurs, dont l'accès aux espaces verts, la qualité de l'air, les îlots de chaleur, les nuisances sonores etc. Il appartiendra au PLU(i), par les choix stratégiques et ses orientations, de veiller à un quota d'espace vert par habitant-e et que ce quota soit effectif, c'est-à-dire que chaque citoyen-ne du territoire puisse accéder facilement à ces espaces. Concernant les îlots de chaleur et la qualité de l'air, il s'agira de créer des respirations comme une revégétalisation, une renaturation de

certaines zones et la piétonisation des zones à la qualité de l'air la plus faible. Concernant les nuisances sonores, il peut s'agir d'éviter au maximum, par exemple, les chantiers massifs dans les zones concernées.

Il est aussi essentiel que le PLU(i) organise l'aménagement dans un souci de justice et d'égalité des citoyen·ne·s. La logique de zones sacrifiées à l'industrie, à l'artisanat ou aux entreprises particulièrement polluantes doit être bannie.

Concernant les risques pesant sur le territoire, le PLU(i) devra s'assurer que les populations vulnérables puissent voir le risque anticipé et construire des solutions pour un territoire résilient, il pourra s'agir de relocalisation, végétalisation, de solutions fondées sur la nature concernant les ruissellements et autres risques par exemple.

Enfin le PLU(i) devra, au sein de sa stratégie, considérer au maximum les populations les plus vulnérables telles que les enfants et les « gens du voyage » par exemple. Pour les plus jeunes, il peut s'agir de végétalisation et de renaturation des espaces scolaires et de leurs alentours. Pour les aires destinées à l'accueil des « gens du voyage », il est essentiel que celles-ci garantissent le droit à un environnement sain de ces populations, le droit de ne pas être discriminé et le droit au logement.

Nourrir le territoire demain

Sur certains territoires, sont développés des projets alimentaires territoriaux (PAT) : il s'agit de planifier la résilience alimentaire du territoire, mais aussi de circuits courts. L'acteur·trice porteur·euse du projet peut être accompagné·e et financé·e, dans l'idée de co-construire ces

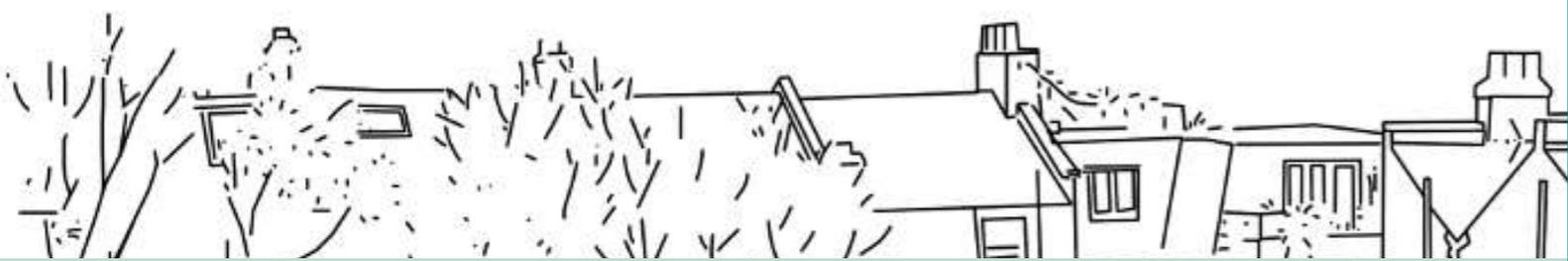
projets avec un ensemble d'acteurs·trices. L'urbanisme doit s'inscrire dans cette dynamique en laissant la place aux circuits courts au sein de son territoire, c'est-à-dire en favorisant et en protégeant les zones agricoles notamment de l'artificialisation.

Une solution peut aussi être d'aménager des possibilités d'agriculture urbaine, et cela même au sein des milieux à forte densité, afin d'en faire à la fois des lieux de rencontres, d'apprentissage et de résilience. Le PADD ainsi que les zonages pourront accompagner ces initiatives.

Consulter largement et sensibiliser toutes les populations

Afin que soient combattues autant que possible les inégalités climatiques et environnementales à l'échelle du territoire, il est nécessaire que les populations les plus vulnérables soient intégrées au processus d'élaboration des choix d'urbanisme. Pour cela, il s'agira d'avoir de hautes exigences pour le PLU(i) en termes de participation et d'information du public, tant pour la phase de consultation que celle de l'enquête publique. Éventuellement, un pourcentage palier de participation de la population peut être fixé, des ateliers de sensibilisation peuvent être organisés, et la représentativité des participant·e·s doit être analysée.

Pour les publics les plus jeunes, il est essentiel de donner les cartes à tous et toutes pour que chaque citoyen·ne du territoire puisse le construire et s'exprimer sur les partis pris en urbanisme. Il s'agira donc d'éduquer à l'outil qu'est le PLU(i) et à démystifier le droit de l'urbanisme pour rendre son usage aux citoyen·ne·s. Les documents d'urbanisme pourront ainsi être véritablement co-construits dans un processus le plus démocratique possible, en y incluant toutes les populations du territoire, notamment les plus touchées par les dégradations environnementales.



Face à ces conclusions,
NOUS RECOMMANDONS DE :

- S'engager à co-construire le plan local d'urbanisme en impliquant l'ensemble de la population et des catégories socioprofessionnelles du territoire
- Évaluer les inégalités climatiques et environnementales sur le territoire
- Adopter des politiques d'aménagement ambitieuses afin de palier à ces inégalités et garantir le droit à un environnement sain de manière uniforme sur le territoire
- Organiser la résilience du territoire dans un souci de justice sociale et climatique



PRATIQUES ET PROCÉDURES : TRANSFORMER SON PLU(i)

L'ÉLABORATION DU PLU EST RÉGIE PAR LES ARTICLES L 153-11 ET SUIVANTS DU CODE DE L'URBANISME

La commune ou l'EPCI compétent prescrivent l'élaboration du PLU(i) ou PLU(i), ainsi que les modalités de concertation liées. Le contenu stratégique du PADD fera l'objet d'un débat au sein de l'organe délibérant de la collectivité concernée. Le projet sera ensuite arrêté par ce même organe. Afin d'être approuvé le plan fera l'objet de l'avis des personnes concernées ainsi que d'une enquête publique, comme nous l'avons précédemment précisé. La durée de la procédure est de 12 à 24 mois.

LA RÉVISION DU PLU EST RÉGIE PAR LES ARTICLES L 153-31 ET SUIVANTS DU CODE DE L'URBANISME

La révision du PLU(i) répond aux mêmes impératifs que son élaboration, il s'agit :

- De modifier le PADD
- De la réduction d'une zone naturelle, agricole ou forestière
- De la réduction d'une protection ou d'une évolution porteuse de graves risques de nuisances
- De l'ouverture à l'urbanisation d'une zone à urbaniser

Cette procédure existe sous forme allégée lorsque les orientations du PADD demeurent inchangées, dans ce cas la durée de la procédure est réduite entre 7 et 12 mois. La consultation des personnes publiques y est remplacée par un examen conjoint, de l'Etat de l'EPCI ou collectivité concernée et de ces personnes.

LA MODIFICATION DU PLU EST RÉGIE PAR LES ARTICLES L 153-36 ET SUIVANTS DU CODE DE L'URBANISME

La modification du PLU(i) est utilisée afin de modifier le règlement ou les orientations d'aménagement et de programmation, elle ne peut être mise en place que quand les changements n'entrent pas dans le cadre de la révision.

Il existe une modification de droit commun qui s'applique pour les modifications concernant :

- une majoration de 20% des possibilités de construire dans une zone
- une diminution des possibilités de construire
- réduction de la surface d'une zone urbaine ou à urbaniser
- prises en compte des obligations en terme de logement pour les PLU(i) tenant lieu de programme local de l'habitat

Cette modification est à l'initiative du maire ou du président de l'EPCI concerné. Une simple enquête publique environnementale et une notification aux personnes publiques concernées est nécessaire. La durée de la modification de droit commun est de 7 à 9 mois.

La modification simplifiée (articles L 153-45 et suivants du code de l'urbanisme) permet de modifier les règles de constructibilité, en termes de gabarit et de manière générale en dessous du seuil de la modification de droit commun, ainsi que de rectifier une éventuelle erreur matérielle.

La modification simplifiée nécessite seulement une mise à disposition du public durant un mois, la durée de la procédure est de 5 à 7 mois.



La loi climat et résilience met en place un calendrier de réformes des documents d'urbanisme (principalement SCoT, PLU et SRADDET), étalé jusqu'à 2027.

Afin d'intégrer les objectifs de la loi climat et résilience dans le SCoT ou le PLU, la procédure de modification simplifiée peut être utilisée (respectivement, art. L143-37 à L143-39 du code de l'urbanisme, et art. L153-45 à L153-48 du code de l'urbanisme) Elle permet de déroger à la procédure de consultation du public définie par le chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement.

Le SCoT, tel que modifié, doit entrer en vigueur dans les cinq années suivant la promulgation de la loi d'août 2021. Le PLU modifié doit entrer en vigueur dans les six années.

Si le SCoT ou le PLU ne sont pas modifiés dans un délai, respectivement, de cinq ou six années, les ouvertures à l'urbanisation de certains secteurs sont limitées. En ce qui concerne le SCoT, les secteurs définis à l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme, sont suspendues jusqu'à l'entrée en vigueur du schéma ainsi révisé ou modifié. Sont, en particulier, visés certaines zones à urbaniser et les zones naturelles, agricoles ou forestières du PLU. En ce qui concerne le PLU, aucune autorisation d'urbanisme ne peut être délivrée, dans une zone à urbaniser du PLU ou dans les secteurs de la carte communale où les constructions sont autorisées.

Il est possible de repousser de dix années maximum, les obligations de modification du SCoT et du PLU, si dans les dix années précédant la promulgation de la loi d'août 2021, ces documents ont été modifiés afin d'y insérer des « dispositions [qui] prévoient des objectifs chiffrés de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'au moins un tiers par rapport à la consommation réelle observée au cours de la période décennale précédant l'arrêt du projet de document lors de son élaboration ou de sa dernière révision »

Toutefois, il est certainement préférable, compte tenu des enjeux pour le territoire, de procéder plutôt à une révision du document pour revoir en profondeur la planification du territoire.

A noter que le processus de modification des SRADDET doit être lancé dans l'année suivant la promulgation de la loi climat et résilience, pour une entrée en vigueur avant août 2023.

PASSER À UN PLU(I) À HAUTE VISÉE ENVIRONNEMENTALE.

Comme il a été souvent souligné au sein de ce document, il nous semble essentiel que l'élaboration du PLU(i) respecte l'évaluation de ces choix d'aménagement sur l'environnement à travers l'évaluation environnementale et permette la participation et l'information du public. Dans cette optique, la modification de droit commun ou la révision seront à privilégier afin de concerter autour du projet et de prendre le temps d'évaluer l'impact du plan et sa visée environnementale. La durée de la modification sera allongée, et le coût supérieur aussi. Mais le plan local d'urbanisme pourra devenir une base sûre et évoluer par la suite. Des politiques publiques permettant de préparer les collectivités aux changements de paradigme d'urbanisme pourront être mises en place dans l'intervalle.

Éventuellement s'il s'agit simplement d'intégrer quelques axes, ou d'agir en urgence les formes moins protectrices peuvent être envisagées.

LE MOT DE LA FIN

Alors que le dernier rapport du GIEC³³ se montre alarmant sur les conséquences du dérèglement climatique, la loi Climat et Résilience s'avère peu ambitieuse³⁴. L'objectif de zéro artificialisation nette pourtant posé depuis 2017, y est acté à l'horizon 2050 et les outils aux mains des collectivités pour planifier la résilience de leur territoire demeurent insuffisants. Il en va pourtant de la sécurité des populations et de la capacité des générations futures à survivre dans un monde au-delà des accords de Paris. C'est pourquoi le PLU(i), dans sa forme actuelle nous apparaît encore insuffisant, néanmoins les outils qu'ils proposent doivent être utilisés dans l'optique d'une visée environnementale forte.

Réfléchir à des façons de renaturer voire désaménager (préservation des espaces existants comme les îlots de fraîcheur, création d'îlots verts, restauration de berges, des corridors écologiques...), organiser la résilience du territoire dans un souci de justice sociale et climatique, multiplier les zones agricoles, naturelles et forestières dans les PLU(i), tout en limitant l'usage des STECAL à des usages mixtes à haute visée environnementale, adopter une politique limitant strictement l'étalement urbain et adapter les zonages pour garantir ces limites, planifier la résilience en milieu urbain notamment en faisant du PCAET la colonne vertébrale des choix d'aménagement, concerter et co-construire les usages et la gestion des milieux naturels...

Les termes peuvent sembler barbares et les mécanismes complexes c'est pour cela que l'urbanisme est un sujet délaissé par les citoyen·nes.

Pourtant l'outil du PLU(i) est un vecteur puissant de démocratie écologique et permet de bâtir la résilience du territoire, face à l'urgence climatique et environnementale, il est crucial que cet outil soit à la portée des citoyen·nes, que ceux-ci se réapproprient à travers l'urbanisme le pouvoir d'agir sur leur qualité de vie et leur environnement proche.

33 https://www.lemonde.fr/planete/article/2021/08/09/le-rapport-des-experts-sur-le-climat-constitue-un-avertissement-severe-de-la-part-des-scientifiques-du-monde-entier_6090981_3244.html ; <https://reporterre.net/Convention-pour-le-climat-seules-10-des-propositions-ont-ete-reprises-par-le-gouvernement#consommer>

34 <https://notreaffaireatous.org/notre-affaire-a-tous-et-la-loi-climat-et-resilience/>

LISTE DES ACRONYMES

- A** **ARB** : Agences régionales de la biodiversité
ARBE : Agence régionale de la biodiversité et de l'environnement
ARS : Agence régionale de santé
- B** **BBC** : bâtiment basse consommation
- C** **CDH** : Conseil départemental de l'habitat
CEREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CESER : Conseil économique, social et environnemental régional
COP : Conférence des parties
CPRDFOP : Contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelle
CREEDD : Convention régionale pour une éducation à l'environnement et au développement durable
CRHH : Comité régional de l'habitat et de l'hébergement
- D** **DRAAF** : Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DRDJSCS : Direction régionale et départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRIEE : Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie
- E** **EEDD** : Education à l'environnement et au développement durable
EPCI : Etablissements publics de coopération intercommunale
- O** **OFB** : Office français de la biodiversité
OMS : Organisation mondiale de la santé

- ORECC** : Observatoire régional des effets du changement climatique
OREEDD : Observatoire régional de l'éducation à l'environnement
ORPE : Observatoire régional de la précarité énergétique
ORS : Observatoire régional de la santé

- P** **PCAET** : Plan Climat Air et Energie
PDALHPD : Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
PLU(i) : Plan local d'urbanisme (intercommunal)
PNR : Parc naturel régional
PNSE : Plan national santé-environnement
PRAEC : Plan d'action d'économie circulaire
PRPGD : Plan régional de prévention et de gestion des déchets
PRSE : Plan régional santé-environnement
PTRE : Plateforme territoriale de la rénovation énergétique

- S** **SCoT** : Schémas de cohérence territoriale
SPPEH : Service public de la performance énergétique de l'habitat
SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRCAE : Schéma régional climat air énergie
SRCE : Schéma régional de cohérence écologique
SRDEII : Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation
SRESI : Stratégies régionales pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation
SRIT : Schéma régional des infrastructures et des transports
STECAL : Secteur de taille et de capacité d'accueil limitées
- U** **UICN** : Union internationale pour la conservation de la nature



Notre Affaire à Tous est
une association qui fait du droit un moyen
de lutte et un outil de mobilisation citoyenne
pour protéger le climat et le vivant.

Elle est issue du mouvement pour la reconnaissance
du crime d'écocide dans le droit international et
s'inscrit dans le réseau planétaire
de la justice climatique.

contact@notreaffaireatous.org

Contact juridique : celine.lephatvinh@notreaffaireatous.org