

Circulaire UHC/PS/18 n° 2001-63 du 06/09/01 relative au rôle de l'État dans la relance de la planification

(BO min. Equip. n° 2001/18)

NOR : EQUU0110171C

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a profondément renouvelé le Code de l'urbanisme et va permettre aux élus des collectivités locales de mieux exercer leurs compétences dans ce domaine. Elle a également, dans le cadre d'une répartition des compétences fixée par la loi du 7 janvier 1983 et inchangée pour l'essentiel, réaffirmé le rôle important de l'État, notamment comme garant des principes qui s'imposent aux documents d'urbanisme et explicités à l'article L.110 et au nouvel article L.121-1 du Code de l'urbanisme. Vous veillerez à exercer pleinement ces responsabilités, en vous attachant prioritairement aux questions de fond, sachant que les procédures d'élaboration des documents d'urbanisme ont été simplifiées.

1. La participation de l'État à l'élaboration des documents d'urbanisme

La loi place le développement durable au cœur de la démarche de planification. Celui-ci s'exprime dans les principes de l'article L.121-1 : équilibre, diversité des fonctions urbaines et mixité sociale, respect de l'environnement et des ressources naturelles, maîtrise des déplacements et de la circulation automobile, préservation de la qualité de l'air, de l'eau, des écosystèmes. Il s'affirme dans les " projets d'aménagement et de développement durable " qui sont partie intégrante de la démarche de planification. Il apparaît dans le renforcement de la participation des différents acteurs à l'élaboration des documents d'urbanisme. Vous veillerez à ce que votre contribution, quelque soit la forme ou l'étape à laquelle elle se situe, s'inscrive toujours dans cette perspective.

1.1. porter à connaissance

Selon les termes de la loi, vous porterez à la connaissance des collectivités locales les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme. Il s'agit toujours d'un exercice obligatoire, mais qui n'est plus tenu dans un délai réglementaire. Vous n'en devez pas moins transmettre les informations que vous détenez déjà le plus complètement et rapidement possible dès l'engagement des procédures d'élaboration et de révision des documents d'urbanisme. Toutefois, vous pourrez porter à la connaissance des collectivités les informations nécessaires au fur et à mesure de leur élaboration ou de leur disponibilité pendant toute la durée de la procédure.

L'article R.121-1 du Code de l'urbanisme précise le contenu du " porter à la connaissance ". Celui-ci inclura les éléments à portée juridique certaine tels que les directives territoriales d'aménagement, les dispositions relatives aux zones de montagne et au littoral, les servitudes d'utilité publique, les projets d'intérêt général de l'État et des autres personnes publiques, les protections existantes en matière d'environnement et de patrimoine, etc.

Vous fournirez également les autres informations nécessaires aux collectivités, parmi lesquelles les études dont vous disposez en matière de prévention des risques ou de protection de l'environnement. Vous pourrez ainsi transmettre les études et données utiles en matière d'habitat, de déplacements, de démographie, d'emplois et de gestion de l'eau, par exemple les diagnostics territoriaux établis par les services de l'État, les études réalisées dans le cadre des DTA, les études de DVA, etc. Vous transmettez également, en fonction de leur avancement, les informations relatives aux projets de l'État qui pourraient orienter les choix des collectivités, dont celles relatives aux projets inscrits dans les schémas de services collectifs.

Lors de l'élaboration ou de la révision d'un plan local d'urbanisme, vous transmettez, s'il y a lieu, la proposition faite par l'architecte des Bâtiments de France de modifier un ou plusieurs périmètres de 500 mètres de protection de monuments historiques.

Le porter à connaissance est désormais tenu à la disposition du public au cours de l'élaboration du document. Tout ou partie peut être annexé au dossier d'enquête publique. La responsabilité de l'État peut être engagée s'il ne transmet pas les documents nécessaires, en particulier ceux prévus à l'article R.121-1 du Code. Vous apporterez donc une vigilance accrue à sa constitution, tant sur le fond que sur la forme.

Vous transmettez les documents correspondants par écrit, en les identifiant clairement comme partie du porter à connaissance, en précisant le statut et la portée des différents types d'informations fournies.

1.2. association

La loi a redéfini l'association de l'État à l'élaboration des documents d'urbanisme. Son déroulement ne sera plus formalisé par un arrêté de mise en œuvre, ce qui doit permettre, outre la suppression de sources de contentieux, de mettre l'accent sur les questions de fond et l'organisation d'un véritable dialogue. N'ayant plus à participer à l'ensemble des réunions d'élaboration, vous pourrez apporter votre contribution non seulement à l'occasion des réunions spécifiques organisées par la collectivité territoriale mais aussi, le cas échéant, par écrit. Vous n'hésitez pas non plus à provoquer une réunion chaque fois que vous l'estimerez nécessaire en vous appuyant sur le pouvoir d'initiative que vous donne la loi.

Vous porterez une attention particulière à l'association aux schémas de cohérence territoriale qui auront une influence déterminante sur l'organisation du territoire, notamment parce que les autres documents de planification communaux ou intercommunaux devront être compatibles avec eux. Vous resterez néanmoins présents dans l'élaboration des plans locaux d'urbanisme en tenant compte des responsabilités que la loi vous donne et des enjeux liés aux politiques nationales.

Vous vous assurerez, au cours de l'association, du respect des principes de l'article L.121-1 du Code de l'urbanisme, en apportant si nécessaire des propositions concrètes sur la base des problématiques et des enjeux propres au territoire, que vous pourrez confronter à celles des autres personnes publiques. Vous devez également veiller à la prise en compte des projets des collectivités publiques autres que celle qui élabore le document d'urbanisme.

Par ailleurs, l'association est le lieu où vous exprimerez et concrétiserez les attentes et les objectifs qui résultent des politiques nationales (transport, habitat, politique de la ville, aménagement du territoire, universités, environnement, etc.), et plus généralement le point de vue et les réflexions stratégiques de l'État sur le territoire. Vous pourrez par exemple : proposer les coupures d'urbanisation prévues par la loi sur le littoral, dont la localisation et l'ampleur sont laissées à l'appréciation des collectivités, veiller à ce que les règlements des plans locaux d'urbanisme ne fassent pas obstacle à l'implantation de logements sociaux dans des conditions économiquement acceptable, travailler sur les modalités de prise en compte d'un projet d'infrastructure dans le document d'urbanisme, etc.

Dans tous les cas, le document arrêté vous sera adressé pour avis avant l'enquête publique. Les nouvelles dispositions réglementaires du Code de l'urbanisme ne permettent plus à la collectivité de modifier ce document avant l'enquête pour tenir compte de votre avis, mais prévoient que cet avis sera joint au dossier d'enquête. Vous veillerez donc à faire part de toutes vos observations aux collectivités dans le cadre de l'association, pour ne pas leur envoyer dans l'avis des informations dont elles n'auraient pas disposé antérieurement.

1.3. mise à disposition

La loi a maintenu la possibilité de mise à disposition des services de l'État chargés de l'urbanisme (directions départementales de l'équipement) pour l'élaboration, la modification ou la révision des documents d'urbanisme si les collectivités compétentes le demandent. Pour organiser cette activité de mise à disposition, il conviendra de tenir compte des demandes prévisibles, de la situation des collectivités concernées, des moyens dont vous disposerez. Vous privilégieriez autant que possible des interventions prenant la forme de conseil, d'assistance à maîtrise d'ouvrage, de conduite d'études, etc.

L'organisation et le renforcement des services des collectivités locales devraient leur permettre de prendre en charge progressivement la réalisation des documents d'urbanisme et de réduire en conséquence la place de la mise à disposition.

1.4. rôle de l'État après approbation

Après approbation du document, la loi vous permet toujours de demander des modifications par lettre motivée (1). Elle a toutefois réduit le champ de cette possibilité, en la limitant aux questions de compatibilité du projet de schéma de cohérence territoriale ou de plan local d'urbanisme avec d'autres documents ou de mise en cause grave des principes fondamentaux du Code de l'urbanisme. De plus, pour les schémas de cohérence territoriale, elle ne vous permet plus de vous substituer à la collectivité pour approuver le document avec les modifications que vous avez demandées, mais celui-ci ne sera exécutoire que lorsque la collectivité aura délibéré pour prendre en compte vos demandes.

En tout état de cause, le contrôle de légalité qu'il convient d'exercer sur les documents d'urbanisme doit porter sur leur contenu (prise en compte des politiques nationales et du porter à connaissance notamment) et pas uniquement sur le respect des procédures qui ont été volontairement simplifiées par la loi.

(1) articles L.122-11 et L.123-12 du Code de l'urbanisme

1.5. rôle de l'État dans les cartes communales

Les cartes communales (2) sont désormais de véritables documents d'urbanisme qui définissent les secteurs constructibles de la commune sans être soumis à la règle de constructibilité limitée du règlement national d'urbanisme. Elles doivent respecter les principes définis à l'article L.121-1 du Code de l'urbanisme et être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale.

Il revient à la commune, où le cas échéant au groupement intercommunal auquel les communes auraient confié leurs compétences en la matière, d'engager et de mener la procédure d'élaboration et de révision des cartes communales. Toutefois, il vous appartiendra de les approuver après délibération du conseil municipal et vous serez donc pleinement engagé par ces documents.

Si les procédures formelles d'association et de contrôle de légalité telles que décrites précédemment ne s'appliquent pas, il vous appartient néanmoins de veiller à la prise en compte des principes législatifs et des intérêts des autres collectivités au cours de l'élaboration de la carte, afin de ne pas devoir refuser d'approuver un document pour des motifs qui n'auraient pas été antérieurement portés à la connaissance de la collectivité.

(2) articles L.124-1 et suivants et R.124-1 et suivants du Code de l'urbanisme

2. La délimitation des périmètres de schéma de cohérence territoriale

À compter du 1er janvier 2002, l'absence de schéma de cohérence territoriale (3) conduira dans les communes situées à moins de 15 km des agglomérations de plus de 15 000 habitants et du rivage de la mer (4) à conditionner l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation à un accord préalable de votre part, ou dès lors qu'il aura été constitué, à celui de l'EPCI chargé de l'élaboration du schéma. Vous serez donc très vite confrontés à la mise en place des périmètres et des établissements publics de ces schémas qui représente un enjeu majeur.

Face aux initiatives qui vont être prises, je vous rappelle qu'un des objectifs de la loi est de permettre aux élus de définir en commun les orientations du développement urbain à une échelle suffisamment large pour aborder les questions de développement urbain de manière cohérente. L'aire urbaine, pondérée par des données plus fines sur le fonctionnement de l'agglomération et par l'application de la règle des 15 km ci-dessus, pourra constituer dans une majorité des cas la référence autour de laquelle vous incitez les élus à s'engager dans une réflexion commune, sachant qu'il appartient aux communes et à leurs groupements de délibérer sur une proposition de périmètre. Vous transmettez à ces derniers les informations nécessaires à leurs décisions.

Les communautés urbaines et les communautés d'agglomération répondant respectivement aux conditions des articles L.5215 et L.5216 de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, ont parmi leurs compétences obligatoires le schéma de cohérence territoriale. Elles pourront en constituer le moyen. Le cas échéant, vous prendrez également en compte la réflexion prospective sur le périmètre de ces établissements publics que vous mènerez à l'occasion de la négociation des contrats d'agglomération (5).

Vous disposez d'un pouvoir d'appréciation pour l'arrêté de délimitation du périmètre du schéma comme pour la création éventuelle de l'établissement public chargé d'élaborer et de suivre le schéma. Si, malgré les informations que vous avez fournies et les discussions préalables, certains périmètres proposés vous paraissent présenter une illégalité manifeste en méconnaissant les principes définis par la loi, vous devrez les rejeter en indiquant aux élus concernés les raisons de votre décision.

Vous vérifierez bien sûr que les projets de périmètre respectent les conditions minimales fixées par la loi (territoire d'un seul tenant et sans enclave, comprenant l'ensemble de chacun des établissements publics de coopération intercommunale intégrés précités). La loi demande également de prendre en compte des critères relatifs d'une part à des périmètres préexistants de structures ou de documents de planification intercommunaux, d'autre part aux différents types de déplacements urbains (6). En vous appuyant sur les études et les données dont vous disposez, vous vérifierez que cette prise en compte est effective, en n'acceptant pas les périmètres d'opportunité destinés à permettre à quelques communes de se soustraire aux règles de maîtrise de l'urbanisation prévues à l'article L.122-2 du Code de l'urbanisme sans pour autant inscrire leur développement dans un projet cohérent, ou ceux qui ne comprennent pas les enjeux essentiels de l'aire urbaine en termes de développement économique, d'habitat social, etc.

Vous vous assurerez qu'aucune commune incluse dans le rayon de 15 km ne se trouve située, contre son gré ou sans en avoir mesuré la portée, hors du périmètre d'un schéma de cohérence territoriale et, le cas échéant, vous lui préciserez l'intérêt qu'il y aurait pour elle à y entrer. Lorsque le périmètre s'étend sur plusieurs départements, vous vous rapprocherez des autres préfets concernés afin de préparer un arrêté conjoint; celui-ci pourra préciser celui des préfets qui sera chargé de conduire la procédure.

Il reste possible que plusieurs projets de schémas de cohérence territoriale soient envisagés sur des territoires présentant une communauté d'intérêts complexe, par exemple dans les aires urbaines les plus vastes. Vous incitez dans ce cas les différents établissements publics à coordonner leurs réflexions dans le cadre de leur association mutuelle à l'élaboration des schémas. La liaison entre ces différents projets doit également être un objectif important à prendre en compte dans votre association à cette élaboration.

Dans les agglomérations qui disposent d'un plan de déplacements urbains ou qui souhaitent en réaliser un (7), vous suscitez chaque fois que c'est possible une réflexion sur la mise en cohérence des périmètres de planification et de déplacements. L'évolution de ces documents devrait conduire les schémas de cohérence territoriale à définir les grandes orientations de la politique de déplacements, et les plans de déplacements urbains à se concentrer sur le programme d'action à mettre en place pour les atteindre. L'établissement public de coopération intercommunale en charge du schéma de cohérence territoriale peut, si son périmètre recouvre au moins la totalité de celui de l'autorité organisatrice de transport urbain, être doté de la compétence pour élaboration du plan de déplacements urbains (8). Le périmètre de ce dernier est alors le même que celui du schéma de cohérence territoriale. Dans les agglomérations qui comprennent plusieurs autorités organisatrices, et à défaut du transfert de compétences précité, le schéma de cohérence territoriale doit intégrer et mettre en cohérence plusieurs plans de déplacements urbains. Si nécessaire, vous pourrez également, à cette occasion, inciter les autorités organisatrices concernées (autorité organisatrice de transport urbain, départements, régions) à créer un syndicat mixte, tel qu'il est prévu à l'article 111 de la loi, afin de coordonner les transports collectifs.

Sur les territoires inclus dans les périmètres de 15 km et qui au 1er janvier 2002 ne seraient pas intégrés dans un périmètre de schéma de cohérence territoriale, les possibilités de construction restent inchangées dans les zones déjà ouvertes à l'urbanisation. Une extension limitée de l'urbanisation reste également possible avec votre accord. Avant toute décision, vous devrez recueillir l'avis de la commission départementale des sites et de la chambre d'agriculture. Vous vous assurerez également de l'opportunité de l'urbanisation envisagée, et notamment qu'elle ne remette pas en cause par sa taille ou sa situation les équilibres ou la cohérence de l'aire urbaine concernée.

(3) ou d'un schéma d'aménagement régional (outre-mer), du schéma directeur de la région Ile-de-France, du schéma d'aménagement de la Corse.

(4) articles L.122-11 et L.123-12 du Code de l'urbanisme

(5) circulaire interministérielle Aménagement du territoire, - Équipement - Intérieur - Ville du 6 juin 2001

(6) article L.122-3. - II - 2e et 3e alinéas.

(7) celles de plus de 100 000 habitants où ils sont obligatoires et les plus petites à la suite d'une démarche volontaire.

(8) nouvel article 28-2-1 de la LOTI

3. Préparer les services de l'État à la relance de la planification intercommunale

La loi a introduit avec les schémas de cohérence territoriale l'instrument central de planification des territoires urbanisés ou sous influence urbaine. Elle conduit à mobiliser de manière accrue les outils à la disposition des collectivités dans les champs des déplacements et de l'habitat :

- pour les plans de déplacements urbains, la priorité reste l'approbation, puis la mise en œuvre de ceux des agglomérations de plus de 100 000 habitants qui sont obligatoires; vous prendrez les initiatives les plus adaptées pour que ceux qui n'ont pas été approuvés au 13 juin 2001 puissent l'être dans les meilleurs délais, tout en intégrant les nouvelles orientations de la loi; pour ceux approuvés dans l'ancien cadre législatif, vous appellerez aux collectivités qu'elles ont trois ans, jusqu'au 13 décembre 2003, pour les mettre en compatibilité avec la nouvelle loi;

- pour ce qui concerne la réalisation de programmes locaux de l'habitat, vous inciterez l'ensemble des collectivités compétentes à réaliser ou réviser ces documents, en veillant à ce qu'ils se situent à l'échelle de l'agglomération, voire de l'aire urbaine, qu'ils constituent de vraies démarches prospectives à moyen terme et non de simples analyses statiques du marché du logement et qu'ils comportent bien l'ensemble des composantes d'une politique de l'habitat; vous veillerez en particulier à l'articulation affirmée par la loi entre le PLH et les autres

documents de planification intercommunale.

3.1. Conforter la réflexion stratégique de l'État

L'État doit être en situation de répondre pleinement aux différents enjeux portés par la loi. Seule une connaissance approfondie et structurée du territoire, de ses enjeux et de ses projets prioritaires vous permettra de garantir la qualité et l'exhaustivité des informations portées à la connaissance des collectivités. Cette connaissance du territoire vous permettra également de motiver solidement votre association aux documents de planification; elle vous permettra d'inscrire vos interventions dans le contexte de recherche de cohérence et de refonte des politiques territoriales porté à la fois par la loi SRU et par les lois relatives à l'aménagement durable du territoire et à l'intercommunalité.

Vous devrez pour cela repérer ou rassembler les données dont vous disposez, de manière à en permettre le suivi et la mise à jour régulière, à en travailler la lisibilité, et à les rendre disponibles sans délai à vos partenaires. Vous pourrez également développer les réflexions stratégiques déjà engagées lors des diagnostics d'agglomération élaborés pour la préparation de la contractualisation territoriale (9) et lors des autres diagnostics territoriaux menés par vos services (stratégie de l'État en région, document unique de programmation, diagnostics préalables aux contrats de ville, aux grands projets de ville, aux plans de déplacements urbains, aux dossiers de voirie d'agglomération, études préalables aux directives territoriales d'aménagement, etc.).

Vous veillerez à ce que ces travaux ne se limitent pas au périmètre d'un document en cours d'élaboration, mais qu'ils prennent en compte, à l'échelle des aires urbaines ou des secteurs littoraux, les territoires pertinents au regard des problématiques majeures, comme le fonctionnement économique, la protection de l'environnement, la péri urbanisation, les déplacements, le renouvellement urbain, l'habitat, etc. Vous les mettrez en perspective à l'échelle des grands territoires, celle des directives territoriales d'aménagement, des aires métropolitaines, des grandes façades littorales, des massifs ou parties de massif, des secteurs à forts enjeux transfrontaliers, etc., où vous déclinerez les enjeux nationaux, notamment les options des schémas de services collectifs.

(9) circulaire Équipement - logement du 9 octobre 1998 et circulaire interministérielle Aménagement du territoire - Équipement - Intérieur - Ville du 1er 1999

3.2. Mobiliser l'ensemble des compétences

Les actions à engager devront être mises à profit pour renforcer les capacités d'étude au sein des services déconcentrés dans les champs de l'observation et de l'analyse des territoires, pour encourager la reconstitution d'équipes pluridisciplinaires d'urbanisme et d'aménagement, ainsi que pour favoriser le partage des connaissances et la transversalité des approches, en mobilisant l'ensemble des compétences, disponibles dans les réseaux professionnels ou de recherche (10), les agences d'urbanisme, les agences de Bassin.

Ces dernières disposent de compétences intégrées en ingénierie urbaine à une échelle qui se rapproche de l'aire urbaine, et elles peuvent être un espace de négociation. Elles doivent exercer un rôle éminent pour aider à la mise en œuvre de la planification intercommunale, que vous veillerez à faire prendre en compte dans le programme mutualisé de travail des agences, que ce soit pour l'élaboration des documents sous la responsabilité des collectivités locales ou pour vous appuyer dans l'exercice de vos compétences. Néanmoins, vous veillerez dans ce dernier cas à préserver sans ambiguïté vos prérogatives, particulièrement pour les porter à connaissance.

Les actions à engager incombent en premier lieu aux préfets de département, avec en particulier comme objectif de garantir la dimension interministérielle des positions de l'État. Elles pourront être l'occasion pour les services les plus concernés de mettre en place des modalités de travail pérennes (pôle de compétence, dossiers

documentaires, bases de données, etc.), notamment dans le cadre du projet territorial de l'État. Pour appuyer les préfets, les directions départementales de l'Équipement disposent de l'expérience nécessaire et de nombreuses informations qu'il convient de mettre à jour. Elles peuvent également mobiliser le réseau technique du ministère de l'Équipement.

Il appartient aux préfets de région de soutenir les actions menées à l'échelon départemental en fournissant les études et les données produites à leur niveau, et en facilitant la prise en compte des échelles supra départementales. Ils pourront s'appuyer sur les directions régionales de l'équipement, aussi bien pour préciser les positions de l'État à l'échelle régionale que pour animer sur le plan méthodologique le travail réalisé dans les départements.

(10) vous pourrez faire appel aux moyens mis en place par le Plan urbanisme, construction architecture pour favoriser la mise en place de " pôles régionaux d'échange sur le développement et l'aménagement du territoire "

Source URL: <https://aida.ineris.fr/reglementation/circulaire-uhcps18-ndeg-2001-63-060901-relative-role-letat-reliance-planification>