

LE PLU : UN OUTIL STRUCTURANT POUR L'AVENIR D'UN TERRITOIRE

Les lignes qui suivent explorent le fonctionnement et les implications du Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi), en mettant en lumière l'exemple de Toulouse Métropole, tout en soulignant l'importance de l'enquête publique comme outil de participation citoyenne.

Par M^e Nathalie Thibaud
avocat, consultant et administrateur de l'Association des
Propriétaires & Copropriétaires

Le PLUi est devenu un pilier central de la planification territoriale en France, remplaçant de plus en plus les Plans Locaux d'Urbanisme individuels (PLU). Son rôle est d'harmoniser les choix d'urbanisme à l'échelle intercommunale, en intégrant des impératifs aussi variés que le développement économique, la protection des espaces naturels, et la réponse aux besoins démographiques. Cet outil permet aux collectivités locales de se projeter dans le futur, de façon durable et intégrée, et de répondre aux défis spécifiques de chaque territoire.

© Rafael Wiedenmeier / iStock



Au sein de Toulouse Métropole, le PLUi-H (Plan Local d'Urbanisme Intercommunal et de l'Habitat), actuellement en cours d'élaboration, est un cas concret de cette vision collective. Il inclut des objectifs relatifs à l'habitat pour s'attaquer aux problématiques de logement dans un territoire en expansion rapide. Le PLUi-H s'efforce d'apporter une réponse équilibrée entre la préservation des paysages et la nécessité de nouvelles constructions pour loger une population croissante.

QU'EST-CE QU'UN PLUI ET POURQUOI EST-IL ESSENTIEL ?

Le Plan Local d'Urbanisme intercommunal, ou PLUi, se distingue des PLU communaux traditionnels en raison de sa portée étendue et de son approche collaborative. Les PLUi sont élaborés à l'échelle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui regroupent plusieurs communes partageant des problématiques et des objectifs similaires.

En pratique, le PLUi définit les orientations d'aménagement et d'urbanisme pour l'ensemble des communes membres, garantissant une cohérence dans l'utilisation des sols et dans la conception des infrastructures.

Il répond à plusieurs objectifs stratégiques :

- Encadrer le développement urbain

Le PLUi détermine les zones où la construction est autorisée, les types d'habitat privilégiés, et les densités permises. Il vise également à limiter l'étalement urbain en encourageant les projets dans des zones bien desservies.

- Préserver les espaces naturels et agricoles

Le PLUi identifie et protège les espaces sensibles, comme les zones agricoles, les zones naturelles, les forêts, ou les bords de rivière, indispensables pour la biodiversité et l'équilibre environnemental.

- Soutenir le développement économique

En définissant des zones destinées aux activités commerciales et industrielles, le PLUi favorise un développement économique local dynamique et durable.



Le PLUi répond à plusieurs objectifs stratégiques. Il définit les orientations d'aménagement et d'urbanisme. "



© scanrail/iStock



Une fois le projet de PLUi élaboré, il est arrêté et soumis à une enquête publique.

- Promouvoir un habitat adapté à la démographie

Face aux évolutions démographiques, le PLUi est un outil de planification pour l'habitat, qui prévoit la construction de logements adaptés, répondant aux politiques de mixité sociale.

L'élaboration d'un PLUi permet ainsi d'inscrire chaque territoire dans une logique de développement durable, en assurant une continuité et une complémentarité entre les communes d'une même intercommunalité. Le PLUi-H de Toulouse Métropole constitue un exemple emblématique de cette approche intégrée, en se concentrant sur les problématiques d'habitat et en cherchant à concilier croissance démographique et préservation de l'environnement.

L'INFLUENCE DE LA LOI « CLIMAT ET RÉSILIENCE »

C'est là un point central car le changement de cap de la loi « Climat et résilience » (loi n° 2021-1104 du 22 août 2021) a introduit de nouvelles orientations pour le PLUi, en renforçant l'obligation des communes à intégrer la transition écologique dans leurs documents d'urbanisme. Cette loi, issue des travaux de la Convention Citoyenne pour le Climat, vise à réduire de 50 % le rythme d'artificialisation des sols d'ici 2030 et à atteindre un objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN) à l'horizon 2050.

En intégrant les objectifs de cette loi, le PLUi doit :

- **Limiter l'artificialisation des sols** : l'élaboration du PLUi doit veiller à protéger les sols et à réduire la consommation d'espaces naturels et agricoles. Les zones d'urbanisation doivent être concentrées autour des zones déjà urbanisées, en priorisant les projets de renouvellement urbain.

- Adapter les territoires au changement climatique

La loi impose une prise en compte renforcée des risques naturels, notamment les inondations et les sécheresses. Le PLUi doit intégrer ces éléments en vue de protéger les biens et les personnes, en adaptant les constructions et infrastructures.

- Améliorer la performance énergétique des bâtiments

Le volet Habitat d'un PLUi-H inclura des orientations pour favoriser la rénovation énergétique des logements et la construction de bâtiments à haute performance environnementale.

- Encourager des mobilités durables

La loi pousse à une réduction de la dépendance à la voiture en favorisant les transports en commun et les modes doux. Cela implique une meilleure intégration des infrastructures de mobilité douce dans les plans d'aménagement du territoire.

Ces nouvelles obligations viennent consolider le caractère durable du PLUi, en intégrant des pratiques plus respectueuses de l'environnement, et s'inscrivent pleinement dans la démarche de réduction de l'empreinte carbone.

Cependant, l'application de cette loi inquiète les élus depuis le vote de celle-ci. Plusieurs élus ont pointé du doigt des injonctions contradictoires de la part de l'État, entre fortes incitations à construire des logements et obligations à venir à stopper l'artificialisation des sols agricoles.

L'Association des maires de France et Régions de France se sont élevés contre le « Zan », du moins contre son calendrier. Les deux associations d'élus estiment que la loi Climat et résilience du 22 août 2021 impose des délais trop contraints aux

PATRIMOINE BÂTI ET ARBORÉ

DÉCOUVREZ LES ÉLÉMENTS QUE GPSO SOUHAITE PROTÉGER



Le territoire de Grand Paris Seine Ouest recèle un riche patrimoine bâti et paysager. À ce titre, dans le cadre du PLUi, les huit maires de GPSO souhaitent assurer sa protection, et notamment protéger le patrimoine arboré constitutif de la qualité du paysage.

communes, intercommunalités, comme aux régions, pour fixer dans les conférences régionales des SCOT (Schéma de cohérence territoriale) la déclinaison de l'objectif de réduction par deux de la consommation effective d'espaces naturels agri-

coles et forestiers dans les dix prochaines années. Certains espèrent un assouplissement de ces objectifs par le gouvernement Barnier.

Le PLUi-H de Toulouse Métropole

Le PLUi-H de Toulouse Métropole ambitionne de structurer le développement de l'agglomération toulousaine de manière harmonieuse et durable.

En plus de la planification classique de l'urbanisme, il inclut le volet Habitat (H), qui prend en compte les besoins croissants en logements tout en répondant aux attentes des résidents en matière de qualité de vie. Ce volet « H » intègre des exigences en matière de diversité de l'offre de logements, de rénovation énergétique et de logement social, avec pour objectif d'améliorer la mixité sociale et l'accès à un habitat de qualité pour tous.

Parmi les éléments essentiels du PLUi-H de Toulouse Métropole, on retrouve :

- **Une politique ambitieuse de logement** : face à une forte demande en logements, le PLUi-H vise à favoriser la construction de logements neufs, en particulier dans les zones bien desservies par les transports en commun et les équipements publics.
- **La transition écologique** : le PLUi-H prend en compte les impératifs de la transition écologique, en intégrant des critères de durabilité et de résilience climatique dans les projets d'aménagement. La réduction de l'impact environnemental des constructions et le développement d'espaces verts sont des priorités.
- **La protection du patrimoine et des paysages** : Toulouse Métropole souhaite préserver le patrimoine architectural et les paysages emblématiques de la région. Le PLUi-H inclut des mesures de protection pour les sites classés et les zones naturelles, afin de garantir une urbanisation qui respecte l'identité et la beauté du territoire.

Le projet de PLUi-H de Toulouse Métropole a été arrêté le 20 juin 2024.

LES ÉTAPES DE L'ÉLABORATION DU PLUI ET L'IMPORTANCE DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE

L'élaboration du PLUI

Il s'agit d'un processus rigoureux et inclusif qui commence par une phase de diagnostic territorial et environnemental, destinée à identifier les forces et les faiblesses du territoire. Une fois ce diagnostic établi, les élus et les acteurs locaux travaillent à définir les grandes orientations stratégiques du PLUI, en tenant compte des besoins de chaque commune et de la cohérence intercommunale.

Le processus inclut également une phase de concertation avec le public et les parties prenantes, permettant à chacun de s'exprimer et de contribuer au projet. Cette concertation prend plusieurs formes : réunions publiques, ateliers thématiques, et mises en ligne des documents. À Toulouse Métropole, cette concertation a permis de recueillir les avis des habitants et des associations, ainsi que des experts en urbanisme et environnement. Les contributions citoyennes sont une source précieuse pour enrichir le PLUI et l'ajuster aux attentes du public.

Pourquoi les observations citoyennes sont cruciales ?

Une fois le projet élaboré, il est arrêté et est soumis à une enquête publique, qui permet aux citoyens de s'informer en détail sur le projet et de participer en formulant des observations. Cette étape est cruciale car elle donne l'opportunité à tous les habitants de s'impliquer dans l'aménagement de leur territoire, en conformité avec l'article L. 153-19 du Code de l'urbanisme et les articles R. 123-1 à R. 123-24 du Code de l'environnement.

La participation citoyenne permet d'enrichir le PLUI avec des perspectives variées. Les citoyens connaissent leur territoire et peuvent exprimer des préoccupations spécifiques sur l'urbanisation de leur quartier, de leurs terrains ou sur la préservation des espaces naturels qu'ils fréquentent.

Une fois le projet de PLUI arrêté, tout le dossier est mis à l'enquête publique. Ainsi, tous les documents composant le document d'urbanisme sont consultables en mairie et également sur le site internet de la collectivité locale.

Le tribunal administratif désigne, selon le périmètre de l'EPCI, une commission d'enquête composée de plusieurs commissaires enquêteurs ou un seul commissaire enquêteur à l'échelle d'une seule commune. Il est possible de déposer des observations directement, soit auprès du ou des commissaires enquêteurs, ou même désormais sur un registre d'enquête électronique. Ainsi par exemple, lorsqu'un propriétaire n'est pas d'accord avec le zonage retenu sur son terrain, ou encore des servitudes publiques qui affecteraient celui-ci, il est conseillé de faire des observations écrites auprès du commissaire enquêteur.

En effet, toutes les observations sont collectées par le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête, qui les intègre dans son rapport final. Ce rapport, une fois finalisé, est rendu public. Le commissaire enquêteur présente un bilan global et peut émettre des réserves ou recommandations favorables sur les observations du public qui orientent les décisions finales qui seront prises lors de l'approbation définitive du document d'urbanisme.



© Maria Petrishina/iStock

CE QU'IL FAUT RETENIR

Du fait de la complexité d'un document d'urbanisme tel qu'un PLUI ou un PLUI-H, il est recommandé aux adhérents de l'Association des Propriétaires & Copropriétaires de prendre des conseils auprès des différents consultants de l'association au moment de l'enquête publique relative au PLUI-H. À Toulouse Métropole, cette enquête aura lieu au premier trimestre 2025 selon le calendrier indiqué sur le site de Toulouse Métropole.

