

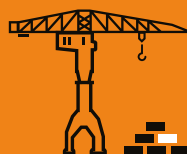
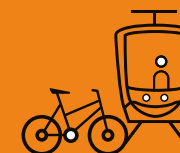
**PLUm**

PLAN LOCAL  
D'URBANISME  
MÉTROPOLITAIN

APPROUVÉ LE  
05 AVRIL 2019

# RAPPORT DE PRÉSENTATION DU PLUm

## MODE D'EMPLOI DU PLUm





# SOMMAIRE

<b>1. LE CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE DU PLUm</b> .....	<b>5</b>
<b>1.1 LE CADRE LÉGISLATIF</b> .....	<b>5</b>
<b>1.2 LE CADRE RÉGLEMENTAIRE</b> .....	<b>6</b>
<b>2. LES FONDEMENTS DE L'ÉLABORATION DU PLUm</b> .....	<b>7</b>
<b>2.1 RAPPEL DU CONTEXTE</b> .....	<b>7</b>
<b>2.2 LE CHOIX DE LA MÉTROPOLÉ : ENGAGER UNE DÉMARCHE     INTÉGRATRICE COMMUNE AU PLUm, AU PLH, AU PDU ET AU PCAET</b> .....	<b>8</b>
<b>2.3 LES GRANDES ÉTAPES DE L'ÉLABORATION DU PLUm</b> .....	<b>8</b>
<b>3. LES PIÈCES CONSTITUTIVES DU PLUm     ET LEURS MODALITÉS D'APPLICATION</b> .....	<b>9</b>

## Présentation générale du PLUm

Le Plan local d'urbanisme intercommunal dénommé « *Plan local d'urbanisme métropolitain* » (**PLUm**) est le document de planification urbaine qui a pour objet de définir et d'organiser le développement du territoire et le cadre de vie au sein des 24 communes de la métropole.

C'est à la fois un **projet politique** qui expose les objectifs d'aménagement et de développement durables du territoire porté par Nantes Métropole pour les 15 prochaines années et un **outil réglementaire** qui fixe les modalités de mise en œuvre de ce projet en définissant les règles d'occupation des sols applicables sur toutes les parcelles (à l'exception du périmètre couvert par le Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur à Nantes) et opposables à toutes les personnes (particuliers, personnes morales de droit public ou privé) à l'occasion des projets d'aménagement ou de construction.

# 1. LE CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE DU PLUm

## 1.1 LE CADRE LÉGISLATIF

Le Code de l'urbanisme (article L101-2) indique que l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme et en conséquence les documents d'urbanisme qu'elles élaborent doivent, dans le respect des objectifs du développement durable, atteindre les objectifs suivants :

- **L'équilibre entre :**
  - a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;
  - b) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;
  - 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 ;
  - d) La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ;
  - e) Les besoins en matière de mobilité ;
- **La qualité urbaine, architecturale et paysagère,** notamment des entrées de ville ;
- **La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale** dans l'habitat ;
- **La sécurité et la salubrité publiques ;**
- **La prévention des risques** naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ;

- **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 ;
- **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.

Le PLUm prend en compte ces objectifs ainsi que les autres dispositions législatives applicables, en particulier :

- **La loi relative à la Solidarité et au renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000**  
La loi SRU a eu pour objet de promouvoir un développement urbain cohérent, solidaire et durable des territoires. Elle a instauré le PLU pour remplacer le Plan d'occupation des sols (POS) qui avait été créé par la loi d'orientation foncière de 1967.
- **La loi Urbanisme et Habitat (UH) du 2 juillet 2003**  
La loi UH est venue compléter la loi SRU en simplifiant et en clarifiant certaines de ses dispositions dans le domaine de l'urbanisme et en confirmant le rôle de clé de voûte dans les PLU du Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) introduit par la loi SRU et dont l'objet est de définir un projet portant sur les années à venir.

- **La loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010**

La loi Grenelle 2 a traduit la volonté des pouvoirs publics de mettre le Code de l'urbanisme au service du développement et de l'aménagement durables, de prendre en compte la question de la protection de l'environnement dans les documents d'urbanisme, de préciser et de compléter les objectifs de la planification : la lutte contre le réchauffement climatique, la réduction des gaz à effet de serre, la lutte contre l'étalement urbain, l'aménagement économe de l'espace et des ressources, et la préservation et restauration de la biodiversité et des continuités écologiques.

- **La loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR) du 24 mars 2014**

Dans un contexte de crise du logement la loi ALUR traduit la volonté de l'Etat de construire plus et mieux en engageant la transition écologique des territoires. Elle clarifie la hiérarchie des normes dans les documents d'urbanisme. Le SCoT s'affirme comme le document garantissant la cohérence des politiques publiques à l'échelle du bassin de vie, son contenu est renforcé afin de mieux encadrer l'urbanisme commercial et limiter l'étalement urbain.

■ **La loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN**

La loi ELAN a récemment apporté des modifications aux dispositions du Code de l'urbanisme en matière d'aménagement et d'urbanisme.

Elle offre une triple ambition :

- Améliorer l'accès au logement
- Améliorer le cadre de vie en dynamisant l'aménagement des territoires
- Simplifier les normes et faciliter la construction.

Pour y parvenir, la loi ELAN édicte diverses mesures relatives aux procédures d'urbanisme et aux documents de planification, aux règles d'urbanisme et à celles relatives au littoral ainsi qu'aux autorisations d'urbanisme.

De nombreuses mesures de la loi sont d'application immédiate. Quelques autres nécessitent un travail législatif ou réglementaire complémentaire.

Le PLUm intègre les nouvelles règles issues de la loi ELAN qui sont entrées en vigueur immédiatement.



## 1.2 LE CADRE RÉGLEMENTAIRE

Un certain nombre de documents à vocations prescriptive et programmatique sont aujourd'hui approuvés : le SCOT de Nantes-St-nazaire approuvé le 19 décembre 2016, Plan de déplacements urbains (PDU), Programme local de l'habitat (PLH), Plan climat-air-énergie territorial (PCAET), approuvés le 7 décembre 2018. Ces documents renvoient à la nécessité d'une convergence des politiques et des projets pour atteindre des objectifs communs.

Le PLUm, conformément aux obligations légales du code de l'urbanisme, les intègre dans cette logique.

## 2. LES FONDEMENTS DE L'ÉLABORATION DU PLUm

### 2.1 RAPPEL DU CONTEXTE

Depuis sa création, à son initiative et sous sa responsabilité et conformément à l'article L153-8 du Code de l'urbanisme, Nantes Métropole a élaboré et a fait évoluer les plans locaux d'urbanisme en concertation avec les 24 communes qui la composent.

Jusqu'à l'approbation du PLUm, les 24 PLU en vigueur ont constitué des documents d'urbanisme d'échelle communale traduisant le PADD communautaire élaboré et débattu en 2005. Ils ont été approuvés par le Conseil communautaire entre octobre 2006 et décembre 2007 pour 22 communes et en juin 2013 pour les PLU de Bouguenais et de Vertou.

Par délibération en date du 14 décembre 2012, le Conseil communautaire de Nantes Métropole a prescrit l'élaboration d'un Plan local d'urbanisme métropolitain devant couvrir l'ensemble du territoire communautaire et se substituant aux dispositions des 24 PLU, du Plan de déplacements urbains (PDU) et du Programme local de l'habitat (PLH), conformément aux dispositions de la loi Grenelle 2 alors en vigueur.

Deux éléments majeurs impliquaient la nécessité d'élaborer un PLU métropolitain :

- D'une part la volonté de fixer un cadre de développement renouvelé et partagé à l'horizon 2030, qui oriente la dynamique territoriale de l'agglomération nantaise et optimise les ressources du territoire, dans un objectif global de performance environnementale ;

- D'autre part la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 qui fixait au 1<sup>er</sup> janvier 2016 la date à laquelle l'ensemble des PLU en vigueur en France devait intégrer ses nouvelles dispositions normatives. Pour Nantes Métropole, compétente en matière de PLU, de PLH et autorité organisatrice des transports, la loi prévoyait l'obligation d'élaborer un document unique, couvrant l'intégralité du territoire métropolitain et tenant lieu à la fois de PLU, de PLH et de PDU.

La loi Grenelle 2 a fait évoluer l'échelle des PLU mais aussi leur contenu, notamment au travers des obligations suivantes :

- La conception d'un urbanisme global par une meilleure articulation des politiques de l'urbanisme, de l'habitat et des déplacements. C'est pourquoi le PLU métropolitain devait tenir lieu de PLH et de PDU ;
- Un renforcement de la prise en compte des objectifs de développement durable par la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la préservation et la restauration des continuités écologiques au sein de la trame verte et bleue, l'utilisation économe des espaces naturels, l'amélioration des performances énergétiques, la diminution des obligations de déplacements, le développement des transports en commun et la limitation de la consommation d'espace.

Par délibération en date du 14 décembre 2012 le Conseil communautaire a donc, sur ces bases, prescrit l'élaboration du PLUm valant PDU et PLH.

### 2014, une nouvelle donne législative

L'article 137 de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a modifié le Code de l'urbanisme et notamment permis que le plan local d'urbanisme métropolitain, le PLH et le PDU fassent l'objet de documents distincts, obéissant chacun à un régime juridique propre et poursuivant des logiques distinctes.

Le PLUm, projet d'urbanisme et d'aménagement du territoire, fixe un cadre stratégique et réglementaire pour l'utilisation des sols et la délivrance des autorisations d'urbanisme.

Le PLH et le PDU sont des outils de pilotage, supports de dialogue avec les partenaires de l'habitat et des transports.

Nantes Métropole a souhaité saisir la possibilité offerte par la loi ALUR. Le PLUm, le PLH et le PDU, ainsi que le PCAET (Plan Climat Air Energie Territorial) ont ainsi fait l'objet d'élaboration spécifique, menée parallèlement, sur la base d'objectifs et d'orientations stratégiques communs, le PADD.

Ce choix favorise la sécurité juridique de chacun de ces documents compte tenu de leur caractère indépendant et en facilitera leur évolution.

## 2.2 LE CHOIX DE LA MÉTROPOLE : ENGAGER UNE DÉMARCHE INTÉGRATRICE COMMUNE AU PLUm, AU PLH, AU PDU ET AU PCAET

Dans le cadre du PLUm, Nantes Métropole a souhaité renforcer sa stratégie commune urbanisme - habitat - déplacement - climat, air, énergie à l'horizon 2030, puis la décliner dans un nouveau PLH, un nouveau PDU et un PCAET (Plan Climat Air Energie Territorial), ce qui permet plus de lisibilité de chacune des politiques publiques concernées et moins de contraintes réglementaires dans les contenus.

Nantes Métropole a particulièrement veillé à articuler les orientations stratégiques du développement urbain, de l'habitat, des transports, du climat, de l'air et de l'énergie et à décliner leur mise en œuvre opérationnelle dans les quatre outils appropriés que sont le PLUm, le PLH, le PDU et le PCAET.

### Les objectifs poursuivis par le PLUm

Pour poursuivre le développement de la métropole en proposant davantage de services accessibles à tous, il était nécessaire de mieux articuler les trois conditions d'une stratégie de développement du territoire métropolitain que sont la concentration des activités humaines, la polarisation c'est-à-dire le regroupement géographique de fonctions urbaines diversifiées et l'accessibilité c'est-à-dire la facilité à se déplacer.

La définition de la stratégie de développement urbain métropolitain durable et des moyens pour les atteindre impliquait ainsi une approche renouvelée au sein d'un document d'urbanisme unique sur l'ensemble du territoire des 24 communes pour assurer une mise œuvre du projet plus cohérente, plus efficace et plus solidaire

ainsi que pour mieux répondre aux défis environnementaux. Le PLUm poursuit ainsi quatre objectifs généraux :

- Une métropole pour tous ;
- Une métropole favorisant la mixité fonctionnelle ;
- Une métropole plus compacte et plus polarisée dans le respect de la diversité des formes urbaines et des richesses environnementales ;
- Une métropole qui contribue au rayonnement et à l'attractivité du territoire.

C'est dans ces conditions que par délibération en date du 17 octobre 2014, le Conseil métropolitain a prescrit, l'élaboration du PLUm, approuvé les objectifs poursuivis, définit les modalités de collaboration des communes et de la concertation préalable.

### La réforme de 2015

L'ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015 et le décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015 ont réformé, en le modernisant, le contenu du PLU et en particulier du règlement.

Cette réforme a visé à mettre le règlement du PLU en adéquation avec les nouveaux objectifs de la planification urbaine. Elle redonne du sens au règlement du PLU, passant d'un urbanisme normatif à un urbanisme de projet.

Considérant l'intérêt d'inscrire l'élaboration du PLUm dans le cadre de cette réforme et afin de bénéficier d'un règlement modernisé, le conseil métropolitain a décidé, par délibération en date du 28 juin 2016, de mettre en œuvre dans le cadre de l'élaboration du PLUm, la réforme nationale de modernisation du contenu du PLU et l'application les articles R151-1 à R151-55 du Code de l'urbanisme dans leur version en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

## 2.3 LES GRANDES ÉTAPES DE L'ÉLABORATION DU PLUm

Le PLUm a été élaboré en co-construction avec les 24 communes selon une démarche itérative aux trois échelles que sont la métropole, les pôles de proximité et les communes, et en étroite relation avec l'État, la Région, le Département, le pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire, le Grand Port Maritime Nantes-Saint-Nazaire et les chambres consulaires notamment.

En outre, une large concertation a été menée pendant toute la durée de l'élaboration du PLUm avec la participation des citoyens et des acteurs du territoire, dont le Conseil de développement métropolitain et le Conseil métropolitain des acteurs économiques.

### 17 octobre 2014

Délibération du Conseil communautaire prescrivant l'élaboration du PLUm

### 28 juin 2016

Débat du Conseil métropolitain sur les orientations générales du Projet d'Aménagement et de Développement Durables

### 2016 à 2018

Élaboration du règlement et des OAP

### 13 avril 2018

Arrêt du projet par le Conseil métropolitain

### 6 septembre - 19 octobre 2018

Enquête publique

### 05 avril 2019

Approbation du PLUm par le Conseil métropolitain



# 3. LES PIÈCES CONSTITUTIVES DU PLUm ET LEURS MODALITÉS D'APPLICATION

Le PLUm est constitué des pièces suivantes :

- Un rapport de présentation ;
- Un projet d'aménagement et de développement durables (PADD) ;
- Des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ;
- Un règlement écrit et graphique et ses annexes ;
- Des annexes du PLUm.

## Le rapport de présentation

Le rapport de présentation s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services.

Il analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers.

Il présente la démarche d'évaluation environnementale qui a pour objectifs :

- De préserver l'environnement et limiter les incidences environnementales ;

- D'aider à la décision pour définir un meilleur projet du point de vue des enjeux environnementaux ;
- De rendre compte des effets potentiels ou avérés du PLUm sur l'environnement.

Il justifie les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques.

Il explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement.

À l'échelle communale, les **cahiers communaux** complètent la justification des principales dispositions réglementaires qui s'appliquent sur le territoire communal pour donner une vision synthétique des intentions d'urbanisme et d'aménagement.

## Le PADD

Le projet d'aménagement et de développement durables 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.

## Les OAP

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) constituent une pièce spécifique et obligatoire du PLUm. Elles comprennent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports, les déplacements.

Le contenu des OAP est opposable aux demandes d'autorisation d'urbanisme dans un rapport de compatibilité. Cette compatibilité s'apprécie lors de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme.

Le PLUm comporte trois types d'OAP :

- Des OAP thématiques ;
- Des OAP sectorielles ;
- Des OAP de secteur d'aménagement.

### Les OAP thématiques:

L'OAP Loire, l'OAP Trame Verte et Bleue et paysage, l'OAP Climat Air Énergie, l'OAP Commerce.

Ces OAP, consacrées chacune à une thématique particulière, sont applicables sur l'ensemble, ou sur une partie (OAP Loire), du territoire métropolitain. Elles définissent, dans les domaines qu'elles concernent, des

objectifs et orientations qui doivent être pris en compte à l'occasion de la conception puis de la mise en œuvre de tout projet d'aménagement ou de construction.

#### Les OAP sectorielles

Elles encadrent l'évolution de certains secteurs dont le périmètre est identifié au règlement graphique et qui sont destinés à accueillir le développement futur du territoire.

#### Les OAP de secteur d'aménagement

Ces OAP concernent, comme les OAP sectorielles, un secteur délimité du territoire métropolitain, identifié au règlement graphique. Elles présentent la spécificité de s'appliquer sur un secteur dans lequel le règlement du PLUm ne prévoit aucune règle. Les projets d'aménagement ou de construction qui s'y développent doivent donc être conçus et mis en œuvre exclusivement à la lumière des principes et orientations d'aménagement qui sont inscrits dans ces OAP.

#### Le règlement et ses annexes

Le règlement fixe, en cohérence avec le Projet d'Aménagement et de Développement Durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L101-1 à L101-3 du Code de l'urbanisme. Il se compose :

- D'un règlement écrit organisé en 3 grandes parties et d'annexes qui apportent des précisions sur certaines dispositions écrites ou graphiques ;
- D'un règlement graphique comprenant les plans de zonage et les plans thématiques.

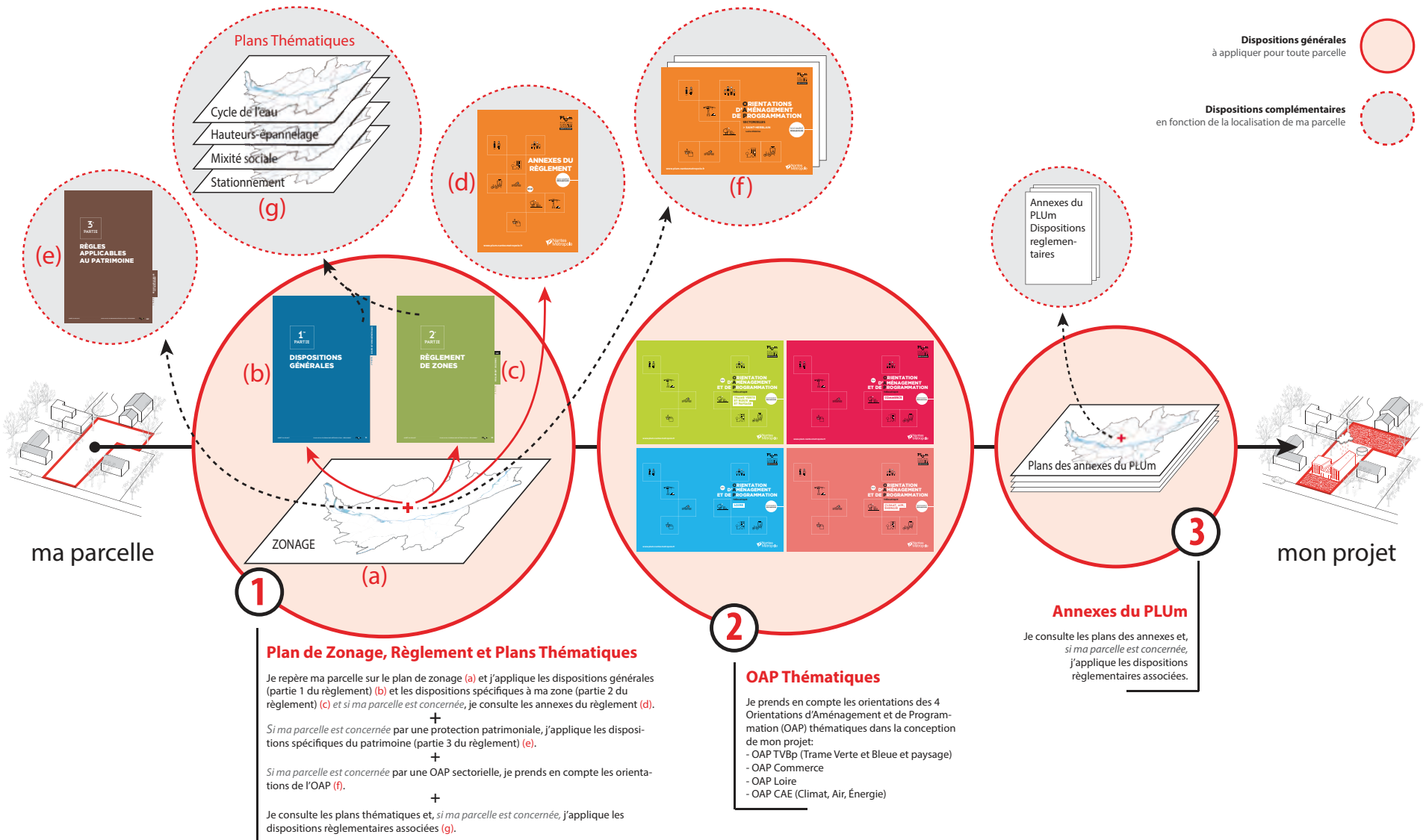
#### Les annexes du PLUm

Les annexes du PLUm comprennent un certain nombre de documents écrits et/ou graphiques dont certains s'imposent à l'acte de construire, à l'exemple des servitudes d'utilité publiques et d'autres revêtent un caractère informatif.

Le PLUm approuvé s'applique sur l'ensemble du territoire métropolitain (à l'exclusion du secteur couvert par le Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur à Nantes). Le rapport de présentation et le PADD permettent d'éclairer le contenu du règlement et des OAP mais ne sont pas directement opposables aux autorisations d'urbanisme contrairement au règlement écrit et graphique et aux OAP. Cependant, certaines dispositions réglementaires s'appliquent à tout projet (dispositions générales) alors que d'autres s'imposent en fonction de la localisation du projet (dispositions complémentaires).

Plus précisément, tout projet de construction ou d'aménagement, qu'il nécessite ou non une autorisation d'urbanisme, doit être :

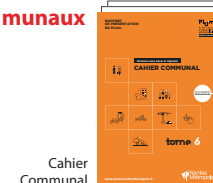
- **Conforme** au règlement écrit et graphique : il ne peut exister aucune différence entre le projet et la règle, seules des adaptations mineures peuvent être, sous conditions, tolérées ;
- **Compatible** aux OAP : il ne doit exister aucune contradiction majeure entre le projet et l'OAP, le projet ne doit pas remettre en cause les objectifs et principes de l'OAP.



**Documents de référence métropolitains**



**et communaux**



Cahier Communal







Siège de Nantes Métropole :

2, Cours du Champ de Mars - 44923 Nantes Cedex 9 - Tél. 02 40 99 48 48