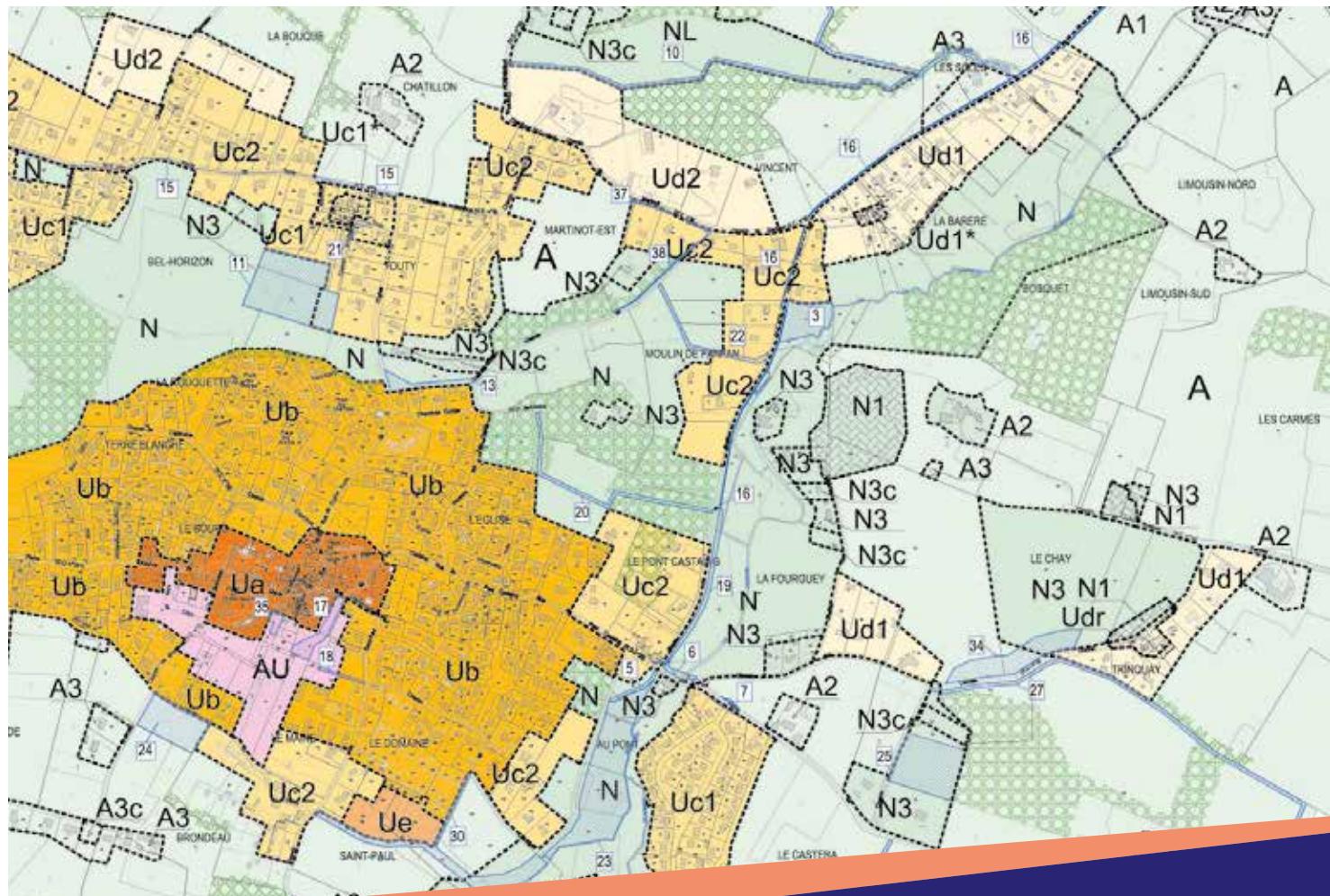




MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES

Liberté
Égalité
Fraternité



GUIDE SUR LES DISPOSITIONS OPPOSABLES DU PLU

Mars 2020

TABLE DES MATIÈRES

AVERTISSEMENT ET MODE D'EMPLOI	14
INTRODUCTION	15
UN GUIDE D'ÉCRITURE DU PLU MODERNISÉ	15
→ Le premier guide d'écriture du PLU depuis la loi SRU	15
→ Ce guide a pour objet de mettre le PLU modernisé au service du projet de territoire	15
UN PLU RÉNOVÉ POUR TRADUIRE LES POLITIQUES PRIORITAIRES DE L'ÉTAT	16
→ La préservation du capital naturel et foncier	17
→ Le vivre ensemble et la limitation des déplacements	17
→ La préservation du patrimoine et du paysage et la production d'un cadre de vie de qualité	18
→ La santé et la sécurité des habitants et des usagers	18
UNE MODERNISATION AU SERVICE DU PROJET DE TERRITOIRE	19
→ Des évolutions qui traduisent une attente des acteurs de l'urbanisme	19
→ Un PLU rénové adapté aux intercommunalités et à leur rôle dans le fonctionnement des territoires	19
→ Les dispositions transitoires : un choix offert aux collectivités	20
LE PLU(I), UN DOCUMENT INTÉGRATEUR	21
→ Le PLU doit permettre la traduction des grands principes du développement durable	21
→ Le PLU doit se référer aux grandes orientations établies aux échelles régionales et départementales et à celle du SCoT quand il existe	21
• Pour tous les PLU (avec ou sans SCoT)	22
• Cas d'un PLU élaboré/révisé dans le cadre d'un SCoT approuvé	22
• Cas d'un PLU élaboré/révisé sans SCoT approuvé (L.131-7)	22
DES PROJETS ET DES OUTILS ADAPTÉS À LAGOUVERNANCE	23
1 LE RÔLE ET LA PLACE DU RÈGLEMENT, DES OAP ET DU POA DANS LE PLU	25
1.1. QUEL EST LE CONTENU D'UN PLU RÉNOVÉ POUR LE RENDRE PLUS « INTÉGRATEUR » ET TRANSVERSAL ?	25
1.2. CE QUE LE PLU(I) DOIT TRAITER, PEUT TRAITER ET N'EST PAS HABILITÉ À TRAITER	27
→ Ce que le règlement ou les OAP du PLU(i) doit comporter	27
• Le règlement graphique (ou plan de zonage)	27
• Ce que doivent comporter le règlement écrit ou les OAP	28
• Les dispositions d'ordre public du règlement national d'urbanisme	29
→ Ce que le règlement du PLU(i) peut traiter	29
• Usage des sols (L.151-9)	30
• Mixité sociale et fonctionnelle dans les zones urbaines ou à urbaniser	30
• Qualité du cadre de vie	31
• Sobriété énergétique	31
• Qualité environnementale et paysagère	31
• Densité dans les zones urbaines ou à urbaniser	31
• Pour la gestion du stationnement	32
• Équipements, réseaux et emplacements réservés (L.151-38 à L.151-42)	32
→ Ce que le règlement du PLU n'est pas habilité à traiter	33
1.3. LES POA HABITAT ET DÉPLACEMENTS	36
→ Le cas particulier des programmes d'orientations et d'actions en matière d'habitat et de déplacements	36
→ Le contenu des POA	36

➔ Les effets du POA	36
➔ La traduction des éléments des POA habitat et déplacements dans les pièces opposables du PLU	37
1.4. LES PIÈCES OPPOSABLES AUX TIERS : LE RÈGLEMENT, LES ORIENTATIONS D'AMÉNAGEMENT ET DE PROGRAMMATION ET LES ANNEXES	37
➔ Conformité au règlement	38
➔ Compatibilité avec les orientations d'aménagement et de programmation	38
➔ Les annexes	38
2 L'ARCHITECTURE GÉNÉRALE DU NOUVEAU PLU ET DE SES PIÈCES RÉGLEMENTAIRES	41
2.1. UNE NOUVELLE STRUCTURE THÉMATIQUE DU CONTENU DU RÈGLEMENT DE PLU, EN RUPTURE AVEC L'HÉRITAGE DES POS	41
➔ Une nouvelle nomenclature thématique fortement recommandée	41
2.2. LE RÈGLEMENT ET LES OAP	42
➔ Des évolutions réglementaires au service des politiques prioritaires de l'État	42
➔ Une évolution de la forme et du contenu du règlement	42
➔ Le principe de conformité	42
➔ Les modes de représentation de la règle	42
➔ Les différentes natures de règles	44
➔ Comment choisir entre les règles qualitatives, quantitatives ou alternatives ?	44
• Choix d'une règle quantitative	44
• Choix d'une règle qualitative ou par objectif	45
• Choix d'une règle alternative	45
• Différencier les constructions neuves de celles déjà existantes	46
➔ Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)	47
RECOMMANDATIONS POUR LA DÉFINITION D'OAP COMPATIBLES AVEC LE CODE DE L'URBANISME	47
➔ Les obligations et les possibilités offertes par les OAP	47
• Une condition nécessaire à la légalité du PLU	47
• Des OAP imposées pour traduire certaines politiques sectorielles : habitat, mobilité, aménagement commercial et lutte contre l'étalement urbain	47
• Des OAP mieux adaptées que le règlement pour traduire certains enjeux	47
• Des OAP complémentaires des dispositions réglementaires	48
• Les OAP ne sont pas des règles mais des orientations	48
• Des OAP opposables dans un rapport de compatibilité	49
• Quelle instruction pour les autorisations délivrées sur la base d'OAP ?	50
➔ Les différents types d'OAP	50
• Grande liberté dans la forme et le contenu	50
• Des OAP aux thématiques larges	50
• Les OAP sectorielles	50
• Des OAP thématiques sectorisées	52
• Des OAP instaurant des principes d'aménagement applicables à l'ensemble du territoire de la collectivité	52
• Le volet programmatique	52
• Le recours aux représentations graphiques et aux illustrations dans les OAP	53
• Les OAP pour renforcer l'opérationnalité du projet de territoire	54
• Les OAP de secteur d'aménagement	55
• La procédure unifiée de création de ZAC et des OAP	57
ENSEIGNEMENT DE LA JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE RELATIVE AUX OAP	57
➔ Jurisprudence du Conseil d'État relative à l'opposabilité des OAP : des OAP s'appliquant dans un rapport de compatibilité doivent disposer d'un contenu approprié pour être opposables	57
• Pour que les OAP soient opposables dans un rapport de compatibilité, la réalisation du projet d'aménagement prévu par les OAP doit être certaine	57
• Les OAP revêtent un aspect programmatique	58

• Les OAP sont des orientations	58
• Échelle de réalisation des OAP, rapport de compatibilité et recours au règlement	59
• Les OAP ne doivent pas être confondues avec un règlement dans leur contenu et leur portée (rapport de compatibilité)	60
➔ Enseignement des arrêts des cours administratives d'appel	61
• Des OAP pour fixer des objectifs de densité et des typologies de logements	61
• Les OAP sont suffisantes pour encadrer une ouverture à l'urbanisation	61
• Possibilité de refuser la délivrance d'une autorisation qui remettrait en cause l'exécution du plan local d'urbanisme	61
➔ Synthèse : Jurisprudence et OAP	62
2.3. UNE JUSTIFICATION DES DISPOSITIONS UNIQUEMENT DANS LE RAPPORT DE PRÉSENTATION	63
➔ Le rapport de présentation : un lien renforcé entre le PADD et les pièces réglementaires	63
➔ Les principaux points du rapport de présentation	63
• Un projet justifié	63
• Un diagnostic avec une dimension prospective	63
• Une analyse des capacités de densification et de mutation des espaces bâties	63
• Une analyse détaillée des capacités foncières	64
• Un exposé des dispositions qui favorisent la densification	64
• Une analyse des capacités de stationnement	64
• Des indicateurs de suivi	64
• Une évaluation a priori des impacts du projet	64
➔ Le contenu du rapport de présentation au titre de l'évaluation environnementale	65
➔ La justification des choix	65
➔ Justification des OAP couvrant des secteurs sans règlement	66
➔ Justification des zones urbaines des PLU(i) réglementées par le RNU	67
➔ Principe général de la justification particulière	67
➔ Le projet d'aménagement et de développement durables	67
2.4. LES DOCUMENTS GRAPHIQUES ET LA DIVISION DU TERRITOIRE	68
➔ Les zones	68
➔ Le plan de zonage	68
➔ Les zones urbaines dites « U » (R.151-18)	69
• Les secteurs desservis par les équipements publics	69
• Délimitation des zones U et financement des équipements publics	69
• La distance à laquelle un terrain est considéré comme desservi	70
➔ Les zones de renvoi au RNU dans le cas de PLU intercommunaux (R.151-19)	70
• Les conditions de mise en œuvre	70
• Les articles d'ordre public sont également applicables (R.111-2, R.111-4, R.111-25, R.111-26, R.111-27)	71
➔ Les zones à urbaniser dites « AU » (R.151-20)	71
• L'obligation de rédiger des OAP dans les zones 1AU	72
• Les conditions d'ouverture à l'urbanisation d'une zone à urbaniser (AU)	72
➔ Les zones agricoles dites « A » (R.151-22 et R.151-23)	74
➔ Caractère de la zone agricole	74
➔ Les zones naturelles et forestières dites « N » (R.151-24 et R.151-25) - Les nouvelles possibilités de classer en zone naturelle et forestière (N)	75
• Classement en zone naturelle pour préserver ou restaurer les ressources naturelles	75
• Classement en zone naturelle pour prévenir les risques, notamment d'expansion des crues	75
➔ La délimitation des zones naturelles, agricoles et forestières	75
➔ Les secteurs, périmètres et espaces	76
➔ La notion de secteur dans le contenu des PLU	76
➔ Les secteurs de plan-masse	77
➔ Les périmètres et les espaces	77
➔ Les documents graphiques comportent les périmètres des OAP et, le cas échéant, le schéma d'aménagement	77
➔ Les emplacements réservés	77
➔ Présentation générale	77
➔ Destination des emplacements réservés	78
➔ Représentation graphique	78

➔ Effets des emplacements réservés	78
• Pour le bénéficiaire	78
• Pour le propriétaire	79
➔ Les bénéficiaires	79
➔ La conception technique des documents graphiques et écrits	79
➔ Quelle est l'origine du Géoportail ?	79
➔ Pourquoi une mise en ligne sur Géoportail ?	80
L'UTILISATION DES OUTILS RÉGLEMENTAIRES POUR TRADUIRE LES POLITIQUES LOCALES ET NATIONALES	83
3.1. ACCOMPAGNER L'ÉMERGENCE DE PROJETS URBAINS	83
➔ L'usage des zones AU	84
➔ La possibilité d'ouvrir à l'urbanisation des secteurs situés en dehors des espaces naturels	85
➔ L'obligation de rédiger des OAP pour les zones 1AU	86
➔ Des clarifications complémentaires	87
➔ Les règles adaptées à des secteurs particuliers	87
➔ La planification urbaine à l'échelle du projet	88
➔ Les secteurs en attente de projet d'ensemble	89
➔ Les règles d'objectifs qualitatives ou appréciatives	89
➔ Les OAP sectorielles, thématiques ou de secteur d'aménagement	89
➔ Les caractéristiques générales des OAP	90
➔ Les nouvelles OAP des PLU à contenu modernisé	92
• Les OAP sectorielles (par secteur ou par quartier) favorisent la qualité urbaine, architecturale et paysagère.	92
• Les OAP patrimoniales, notamment pour les zones régies par le RNU	92
• Les OAP de secteur d'aménagement sans dispositions réglementaires	92
• Les orientations d'aménagement et de programmation couvrant des secteurs sans règlement doivent répondre à un double enjeu.	93
• Représentation des OAP de secteur d'aménagement sur le document graphique	94
• Précisions sur l'articulation OAP et zones d'aménagement concerté (ZAC)	96
• Adaptation du périmètre de plafonnement des stationnements	97
• Unités touristiques nouvelles en zone de montagne	97
➔ Les secteurs de règles mutualisables	97
➔ Une sectorisation sous condition d'édition de règles d'urbanisme alternatives	98
3.2. ACCOMPAGNER LA CROISSANCE ET L'EMPLOI, GÉRER LA MIXITÉ FONCTIONNELLE	98
➔ Le PLU(i) peut participer à l'atteinte de certains objectifs économiques	99
➔ Les leviers du PLU(i) pour mettre en œuvre ces objectifs	99
• Agir sur les destinations et sous-destinations pour équilibrer les fonctions urbaines et encadrer la concurrence entre valeurs foncières (L.151-9, R.151-30 et R.151-33).	99
• Traiter les interfaces entre zones habitées et zones économiques génératrices de nuisances	100
• Favoriser des formes urbaines adaptées aux fonctions économiques y compris en pied d'immeuble	100
• Préserver le commerce de proximité ou favoriser son installation	100
• Fixer un niveau de desserte numérique renforcé dans certains secteurs	100
➔ L'usage des destinations et sous-destinations permet d'encadrer les fonctions urbaines	101
➔ Le code fixe cinq destinations	101
➔ Chacune de ces cinq destinations est détaillée en sous-destinations	102
➔ Les outils pour favoriser la mixité fonctionnelle	105
➔ Le règlement peut imposer une mixité des destinations et sous-destinations	105
➔ Le règlement peut favoriser la diversité commerciale	105
➔ Le règlement peut imposer des règles spécifiques pour les rez-de-chaussée	105
➔ Les OAP sectorielles peuvent introduire des principes de mixité fonctionnelle	107
➔ Dans les ZAC, le règlement du PLU peut déterminer la surface de plancher constructible en fonction de la nature et de la destination des bâtiments	108
➔ La préservation du commerce de proximité	109
➔ Agir sur le commerce par les OAP	109
➔ Agir sur le commerce par le règlement	109

→ Agir sur le commerce en utilisant les destinations et sous-destinations	110
→ Agir sur le commerce dans le cas spécifique d'un PLU(i) dont le territoire n'est pas couvert par un SCoT	111
3.3. ADAPTER L'OFFRE D'HABITAT AUX BESOINS DES HABITANTS ACTUELS ET FUTURS : AGIR EN FAVEUR DE LA MIXITÉ SOCIALE ET GÉNÉRATIONNELLE	112
→ Inciter à la création de logements par des orientations d'aménagement et de programmation (OAP)	113
→ Les OAP thématiques	113
→ Les OAP sectorielles	113
→ Inciter à la réalisation de logements par un règlement au service de la production de logements variés	114
→ Les règles de droit commun pouvant inciter à la production de logements	114
→ Les règles dédiées à la production de logements génériques	114
→ Les règles visant à la réalisation de logements sociaux	115
• Les secteurs de mixité sociale, au titre de la règle d'urbanisme	116
• Les emplacements réservés dédiés à la mixité sociale	119
• Les bonus de volume constructible	119
→ Le PLU(i) tenant lieu de PLH, un outil intégrateur	120
→ Les éléments du PLU(i)-H à intégrer dans le programme d'orientations et d'actions (POA)	120
→ Les éléments du PLU(i)-H à intégrer dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)	121
→ L'accueil des gens du voyage	123
→ Les terrains pour halte de courte durée	124
→ Les aires d'accueil, les aires de passage et de grand passage	124
→ Les terrains familiaux	127
→ L'habitat adapté	128
→ L'habitat léger	128
3.4. FAVORISER L'INTENSIFICATION URBAINE ET OPTIMISER LES ESPACES DÉJÀ URBANISÉS	129
→ Optimiser les espaces déjà urbanisés	130
→ Les objectifs à privilégier dans les espaces urbanisés	130
→ Les outils du PLU(i) qui peuvent être mobilisés pour atteindre ces objectifs sont nombreux	130
• Réutiliser les espaces déjà aménagés	130
• Favoriser l'évolution des constructions existantes	132
• Réaliser des secteurs de plan-masse	132
→ Réglementer la volumétrie et l'implantation des constructions en fonction de la morphologie urbaine existante ou projetée	134
→ Utilisation possible de seuils de densité minimaux ou maximaux	134
→ Une expression des dispositions volumétriques sous forme graphique ou écrite	135
→ Ces règles peuvent traduire des intentions différentes	140
→ Ces règles peuvent être conçues de différentes façons	140
• Une deuxième approche consiste à veiller à vérifier la cohérence entre les règles de volumétrie et celles sur le traitement des espaces non bâties, de stationnement...	142
→ Accueillir ponctuellement une intensification urbaine pour répondre à des enjeux spécifiques	142
→ Le PLU peut autoriser une majoration du volume constructible	143
→ Le PLU peut organiser les fonctions urbaines en fonction du niveau de desserte en transports en commun (desserte à venir ou effective) dans certains secteurs et dans les STECAL	143
3.5. PRÉSERVER ET FAIRE ÉVOLUER LE CADRE DE VIE, LES PATRIMOINES ET LES PAYSAGES	145
→ Le PLU peut valoriser le cadre et la qualité de vie, le patrimoine et le paysage	145
→ Le PLU au service du cadre de vie, de la qualité de vie, du patrimoine et du paysage	146
→ Assurer la traduction des objectifs de préservation du patrimoine recensé comme d'intérêt national, voire international	147
→ Assurer la traduction de certaines orientations des plans de gestion des sites inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO	147

• Inciter les PLU(i) à s'articuler avec le plan de gestion des sites du patrimoine mondial de l'UNESCO	147
• Mobiliser les dispositions appropriées du règlement et des OAP	148
➔ Traduire une bonne articulation avec les sites patrimoniaux remarquables	148
➔ Préserver l'héritage architectural, urbain et paysager d'intérêt local	149
➔ Mettre en valeur et protéger le patrimoine local	149
➔ Plusieurs outils possibles en fonction de la protection recherchée	149
• Une protection forte par le zonage et la réglementation correspondante	149
• Une protection plus souple par les OAP patrimoniales (R.151-7)	150
• Dans les zones U de renvoi au RNU, une protection possible par les OAP patrimoniales	151
➔ Prévoir des règles différencierées pour les constructions existantes et les constructions neuves	151
➔ Pour les constructions existantes	151
➔ Pour les constructions neuves	151
➔ Pour traiter la relation entre les constructions neuves et les espaces environnants par la règle alternative	153
➔ Assurer l'insertion des constructions dans leur environnement et permettre les innovations	153
➔ Favoriser le cadre de vie	153
➔ Utiliser les dispositions en faveur de la qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère	154
➔ Améliorer les entrées de ville	154
➔ Veiller à la qualité architecturale et paysagère des périphéries urbaines	154
➔ Choisir les dispositions les plus adaptées	155
• Définir une OAP	155
• Le règlement	157
➔ Instituer des zones de transfert de constructibilité au sein des espaces naturels	157
➔ Préserver les zones naturelles de qualité paysagère par un regroupement des constructions	157
➔ Une mise en œuvre consacrée par un décret en Conseil d'État	157
➔ Intégrer la nature en ville pour une meilleure qualité de vie des habitants (L.151-23)	158
➔ L'OAP	158
➔ Le règlement écrit	158
➔ L'emplacement réservé	159
➔ L'espace boisé classé	159
➔ Les espaces boisés plus souples autorisant des aménagements	159
➔ La protection des terrains cultivés des zones urbaines	159
➔ La protection des continuités écologiques	160
➔ Le coefficient de biotope	161
3.6. PRÉSERVER ET VALORISER LA NATURE ET L'ENVIRONNEMENT	161
➔ Rappel réglementaire particulier	161
➔ Assurer la présence de la nature en ville : réalisation d'espaces libres, d'emplacements réservés et usage du coefficient de biotope	162
➔ Espaces libres et espaces communs	162
➔ La notion d'espaces verts	162
• Les espaces verts imposés par le PLU	162
• Les emplacements réservés pour la réalisation d'espaces verts	163
➔ Le coefficient de biotope	163
➔ Le retour de l'agriculture en ville	166
➔ Le recours à la règle d'emprise au sol	166
➔ Contribuer à la préservation des continuités écologiques : délimitation des secteurs et des emplacements réservés	167
➔ Les continuités écologiques à préserver : définir des zones inconstructibles pour permettre la préservation, le maintien et la remise en état des continuités écologiques, notamment de la trame bleue	168
• Disposition utilisable dans toutes les zones du PLU(i)	168
• Disposition réservée aux seules zones U	169
• Disposition relative aux emplacements réservés pour continuités écologiques	169
➔ Définir les secteurs à préserver avec des conditions d'aménagement associées dans les OAP (L.151-7 et R.151-7)	171

➔ Définir dans les zones A et N les dispositions de nature à assurer le maintien et le renforcement des continuités écologiques (R.151-23 et L.151-24)	172
➔ Définir les conditions d'aménagement des unités foncières compatibles avec le maintien et le renforcement des continuités écologiques, notamment en termes d'implantation des constructions, de préservation d'espaces non artificialisés, de plantations et de clôture (L.151-23 et R.151-43)	172
➔ Prescrire des règles d'implantation permettant le maintien des continuités de la trame bleue (L.113-29, L.151-23 et R.151-41)	172
➔ Prescrire des obligations de plantation (L.151-18, L.152-1 et R.151-43, 2 ^e)	173
➔ Prescrire des obligations de démolir liées à la délivrance des autorisations d'urbanisme (L.151-10 et R.151-34, 3 ^e)	173
➔ Gérer les eaux pluviales et de ruissellement à la parcelle	173
• Imposer la réutilisation des eaux pluviales - Grand DIJON (21)	174
➔ Établir le zonage en relation avec les enjeux relatifs aux eaux pluviales et de ruissellement	174
➔ Utiliser le zonage pluvial comme un outil de gestion intégrée des eaux pluviales	174
➔ Prévoir les conditions de desserte des terrains en équipements relatifs aux eaux pluviales (réseaux, équipement d'épuration)	175
➔ Définir des prescriptions visant à réduire l'imperméabilisation des sols et le ruissellement	175
➔ Mettre en place des dispositifs de gestion des eaux pluviales à la parcelle	176
➔ Préserver le capital de production des milieux agricoles et forestiers	177
➔ Les PLU doivent participer à la préservation des zones A et N	177
➔ Les dispositions du règlement des zones A et N (hors STECAL)	177
• Les espaces où toute construction ou installation sont interdites	177
• Les constructions et installations liées aux activités agricoles et forestières	177
• Les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs admises	178
• Les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles	178
• Les mesures prises pour permettre le changement de destination des bâtiments existants	180
• Les mesures prises pour les extensions et annexes des bâtiments d'habitation existants à usage d'habitation	181
➔ Les OAP pour les espaces agricoles et naturels	183
• OAP trame verte et bleue	184
• OAP Agriculture	185
➔ Les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL)	186
➔ Le caractère exceptionnel des STECAL	186
➔ Les autres critères de définition des STECAL	187
➔ Préserver la qualité de l'air	188
➔ La qualité de l'air est un enjeu sanitaire majeur	188
➔ Les leviers du plan local d'urbanisme pour agir sur la qualité de l'air	188
• Les dispositions qui peuvent figurer dans les OAP	188
• Les dispositions qui peuvent être intégrées dans le règlement	188
3.7. PROMOUVOIR LES MOBILITÉS DURABLES ET UN BON ACCÈS AUX SERVICES	189
➔ Inciter à réduire l'utilisation des véhicules motorisés individuels	189
➔ Les outils disponibles pour le stationnement automobile	191
• Les OAP	191
• La mise en place de normes minimales et maximales de stationnement	191
• Possibilité de ne pas créer d'aires de stationnement	193
• Stationnement et emplacements réservés	194
• Les plafonds légaux de stationnement	194
• Le cas spécifique des commerces et des cinémas	195
➔ Les outils disponibles pour le stationnement des véhicules non motorisés	195
➔ Garantir une densité minimum autour des transports en commun	196
➔ Le PLU(i) valant PDU (POA, OAP, stationnement)	197
➔ Le contenu obligatoire du PLU(i) tenant lieu de plan de déplacements urbains	198
➔ Le programme d'orientations et d'actions (POA)	199

➔ Cas des EPCI ne faisant pas le choix de l'intégration	199
3.8. VALORISER LES RESSOURCES ET LES RÉSEAUX ET PRÉVENIR LES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX DES ACTIVITÉS HUMAINES	200
➔ Assurer une bonne desserte par les réseaux des terrains constructibles	200
➔ Les dispositions applicables à tous les types de réseaux	200
➔ Les dispositions spécifiques aux réseaux d'assainissement	200
➔ Les dispositions relatives aux infrastructures de réseaux électroniques	201
➔ Favoriser la production d'énergie renouvelable ainsi que la sobriété énergétique	203
LA SOBRIÉTÉ ÉNERGÉTIQUE	204
➔ Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)	205
➔ Le règlement	205
• Les principes incitatifs et/ou prescriptifs	205
• Les règles d'exception	205
LA PRISE EN COMPTE DES OUTILS DE PRODUCTION DES ÉNERGIES RENOUVELABLES	206
➔ Possibilités offertes au plan local d'urbanisme	206
• Priorité aux implantations en zone U et AU	206
• Installations photovoltaïques au sol - Inconstructibilité de principe des zones A et N, conditions de classement en zone AU et lutte contre le pastillage	207
• Compatibilité avec la vocation de la zone agricole, naturelle et forestière - Focus sur la compatibilité avec l'activité agricole	207
• Les secteurs d'implantation des centrales photovoltaïques ne doivent pas porter atteinte au paysage	208
• Les centrales solaires au sol constituent des installations satisfaisant un besoin collectif	209
• Intégration de panneaux photovoltaïque sur des bâtiments	209
• Une possibilité d'encadrer et d'inciter à la pose de panneaux photovoltaïques via les dispositions du PLU	209
• Une possibilité de mise à l'écart des règles d'aspect extérieur déclinées dans le document d'urbanisme	210
• Implantation des panneaux photovoltaïques sur des bâtiments agricoles dans les zones agricoles, naturelles et forestières des plans locaux d'urbanisme	211
➔ Les éoliennes	212
• Les orientations d'aménagement et de programmation du PLU(i)	212
• Le règlement du PLU(i)	214
• Les outils du règlement du PLU	216
• Classification légale des éoliennes	219
➔ Les réseaux de chaleur et la géothermie	220
➔ Les méthaniseurs	221
• Les installations de méthanisation agricoles	221
• Les installations de méthanisation industrielles	222
• Les installations de méthanisation liées à des équipements collectifs	222
• En synthèse	222
➔ Limiter les risques d'exposition aux nuisances	223
➔ Les dispositions relatives au PLU	223
➔ Les périmètres d'éloignement des installations agricoles	224
➔ Gérer les espaces de production de matières premières (carrières)	225
4 UNE ADAPTATION À LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES	227
4.1. PLU DE GRANDS TERRITOIRES ET DE FAIBLE DENSITÉ À DOMINANTE RURALE	227
➔ Le PLU(i) est particulièrement adapté aux grands territoires	227
➔ La possibilité de renvoi au règlement national d'urbanisme (RNU)	228
➔ Une mesure encadrée	229
➔ L'utilisation du renvoi au RNU peut être complétée par l'édition d'une OAP à vocation patrimoniale (R.151-7)	229
➔ Le renvoi au RNU peut être utilisé dans le cadre de plans de secteur	230
➔ Une attention particulière sera apportée aux zones A et N	230
➔ Protéger les zones A et N	230

➔ Valoriser les éléments paysagers et les continuités écologiques	230
➔ Repérer les espaces boisés classés à protéger ou à créer	231
➔ Des points d'attention à traiter pour améliorer la qualité du cadre de vie	231
➔ Veiller à la qualité des entrées de ville le long des grands axes de circulation	231
➔ Mettre en valeur les éléments de paysage et de patrimoine	231
➔ Les dispositions afférentes au commerce	232
4.2. PLU DES MOYENNES À GRANDES AGGLOMÉRATIONS ET DES MÉTROPOLES	232
➔ Le PLU permet de répondre aux enjeux de l'aménagement local	232
➔ Les possibilités étendues des OAP	233
4.3. PLU DANS LES ZONES EXPOSÉES À DE FORTES CONTRAINTES (RISQUES NATURELS ET TECHNOLOGIQUES, NUISANCES...)	233
➔ Le PLU intègre les risques	233
➔ Les outils spécifiques	234
➔ Les orientations d'aménagement et de programmation	234
➔ Le règlement	236
➔ Des dispositions complémentaires au zonage	236
➔ Le PLU peut prévoir les règles en fonction des risques	236
➔ Les informations devant être portées en annexe du PLU	237
4.4. PLU ET SECTEURS DE PROJET	238
➔ Intégrer la requalification urbaine et les projets ANRU	239
➔ Les objectifs de la requalification urbaine	239
➔ Les périmètres d'attente de projet d'aménagement	240
➔ Les secteurs de prise en considération d'un projet d'aménagement (L.424-1)	241
➔ Les zones d'aménagement concerté	242
➔ La délimitation des secteurs de projet pour inciter les propriétaires à se regrouper en association foncière urbaine de projet (L.322-13)	243
➔ Les projets ANRU (Agence nationale de la rénovation urbaine)	243
➔ Traduire les enjeux des grands secteurs de projet et des OIN	244
➔ Les outils des PLU au service des grands secteurs de projet	244
➔ Les opérations d'intérêt national (OIN)	244
➔ Insérer les zones d'activités et les zones commerciales dans leur environnement	247
➔ Les entrées de ville et d'agglomération	247
➔ L'approche foncière et le droit de préemption	247
• Les dispositions du PLUi en faveur de la maîtrise foncière	247
• Les dispositions complémentaires à celles du PLUi	248
➔ Le stationnement dans les zones d'activités	248
• Le cas spécifique du stationnement lié à une autorisation d'exploitation commerciale (art. L.111-19 du Code de l'urbanisme)	248
➔ La desserte des zones d'activités par les transports publics réguliers	249
➔ L'alimentation et les rejets des zones d'activités	249
➔ L'affectation des sols et les différentes destinations des constructions	249
➔ Les futures zones d'activités sont classées à urbaniser (AU)	250
➔ Des OAP sont nécessaires pour obtenir un projet urbain d'ensemble et ouvrir à l'urbanisation la zone AU	250
➔ Des zones où les performances environnementales et énergétiques sont recherchées	251
5 ANNEXES	253
5.1. FICHE TECHNIQUE 13 :	
LEXIQUE NATIONAL D'URBANISME	253
➔ 1 Les définitions retenues	254
➔ 1.1. Annexe	254
➔ 1.2. Bâtiment	254
➔ 1.3. Construction	254
➔ 1.4. Construction existante	254
➔ 1.5. Emprise au sol	254
➔ 1.6. Extension	254
➔ 1.7. Façade	254

→ 1.8. Gabarit	254
→ 1.9. Hauteur	254
→ 1.10. Limites séparatives	255
→ 1.11. Local accessoire	255
→ 1.12. Voies ou emprises publiques	255
→ 2 Les précisions utiles pour l'emploi des définitions	255
→ 2.1. Annexe	255
→ 2.2. Bâtiment	255
→ 2.3. Construction	256
→ 2.4. Construction existante	256
→ 2.5. Emprise au sol	256
→ 2.6. Extension	256
→ 2.7. Façade	256
→ 2.8. Gabarit	257
→ 2.9. Hauteur	257
→ 2.10. Limites séparatives	257
→ 2.11. Local accessoire	257
→ 2.12. Voies ou emprises publiques	258
5.2. ARRÊTÉ DU 10 NOVEMBRE 2016 DÉFINISSANT LES DESTINATIONS ET SOUS-DESTINATIONS DE CONSTRUCTIONS POUVANT ÊTRE RÉGLEMENTÉES PAR LE RÈGLEMENT NATIONAL D'URBANISME ET LES RÈGLEMENTS DES PLANS LOCAUX D'URBANISME OU LES DOCUMENTS EN TENANT LIEU	259
5.3. DÉCRET N°2020-78 DU 31 JANVIER 2020 MODIFIANT LA LISTE DES SOUS-DESTINATIONS DES CONSTRUCTIONS POUVANT ÊTRE RÉGLEMENTÉES PAR LES PLANS LOCAUX D'URBANISME	262
5.4. ARRÊTÉ DU 31 JANVIER 2020 MODIFIANT LA DÉFINITION DES SOUS-DESTINATIONS DES CONSTRUCTIONS POUVANT ÊTRE RÉGLEMENTÉES DANS LES PLANS LOCAUX D'URBANISME OU LES DOCUMENTS EN TENANT LIEU	263
5.5. POUR ALLER PLUS LOIN	264
5.6. LISTES DES ABRÉVIATIONS (SIGLES)	265

AVERTISSEMENT ET MODE D'EMPLOI

→ **Un guide pour tous les types de PLU**

Ce guide est conçu pour être applicable à tous les plans locaux d'urbanisme, qu'ils soient communaux ou intercommunaux. Le sigle PLU recouvre donc l'ensemble des PLU.

Lorsque certaines dispositions ne s'appliquent qu'aux documents intercommunaux, le sigle PLU(i) est alors utilisé.

Le guide a pour objet principal de traiter des dispositions opposables du PLU : orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et règlement écrit et graphique. Il décrit néanmoins l'articulation entre ces parties réglementaires et les autres parties du PLU.

Il est illustré par des exemples. Le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre 1^{er} du Code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme étant encore récent, les exemples que contient le guide s'inspirent de cas réels, cependant anonymisés quand les PLU sont encore en cours d'élaboration, et ils ont été éventuellement modifiés pour être conformes aux dispositions du décret susvisé.

→ **Un guide technique avec plusieurs niveaux de lecture**

Ce guide n'a pas vocation à s'adresser au grand public. C'est avant tout un ouvrage destiné aux techniciens afin qu'ils puissent s'approprier les textes réglementaires nouveaux et les utiliser pour traduire la grande diversité des projets de territoire.

→ **Cet ouvrage s'adresse en premier lieu :**

- **aux techniciens des collectivités**, afin qu'ils utilisent au mieux la loi pour traduire, dans le PLU, le projet de territoire défini par les élus ;
- **aux bureaux d'études**, afin qu'ils connaissent les possibilités offertes par les outils réglementaires pour traduire le projet des collectivités pour lesquelles ils travaillent ;
- **aux services de l'État**, afin de les aider à mieux conseiller les collectivités et leurs maîtrises d'œuvre dans le choix des outils réglementaires, en lien notamment avec la capacité d'ingénierie locale et avec les grands enjeux de l'État sur le territoire.

Il n'est pas destiné aux élus et aux aménageurs dans son intégralité. Toutefois, des chapitres synthétiques permettent de comprendre en quoi le PLU peut aujourd'hui être un outil adapté pour mettre en œuvre une politique publique et pour traduire un projet.

→ **Le guide se compose de cinq parties :**

- une partie introductory qui permet d'identifier ce qui existait déjà et qui est conservé (avec changement de référence pour donner suite à la recodification du Code de l'urbanisme) et ce qui est nouveau ;
- une partie théorique s'apparentant à un mode d'emploi général des textes réglementaires qui permet de rappeler les grands principes de rédaction et de formalisation des pièces réglementaires et ce en référence à la jurisprudence consolidée ;
- des chapitres reprenant les principales politiques publiques relevant des PLU. Ils peuvent être combinés pour favoriser une approche transversale du projet. Des exemples enrichissent le propos (ils sont pour partie théoriques, afin de les mettre en conformité avec les textes réglementaires nouveaux) afin d'intégrer ou illustrer les apports de la jurisprudence consolidée. Ces exemples illustrent une stratégie particulière développée dans le cadre d'un projet de territoire mais les effets que cette stratégie a sur les autres politiques traduites dans le PLU sont également identifiés. Cette partie du guide est évolutive ;
- une partie consacrée à l'utilisation des outils réglementaires adaptés à la diversité des territoires. Elle se compose de chapitres reprenant les grandes typologies de territoire et permet ainsi d'aborder le champ des possibles réglementaires.



ALERTES ET CONSEILS

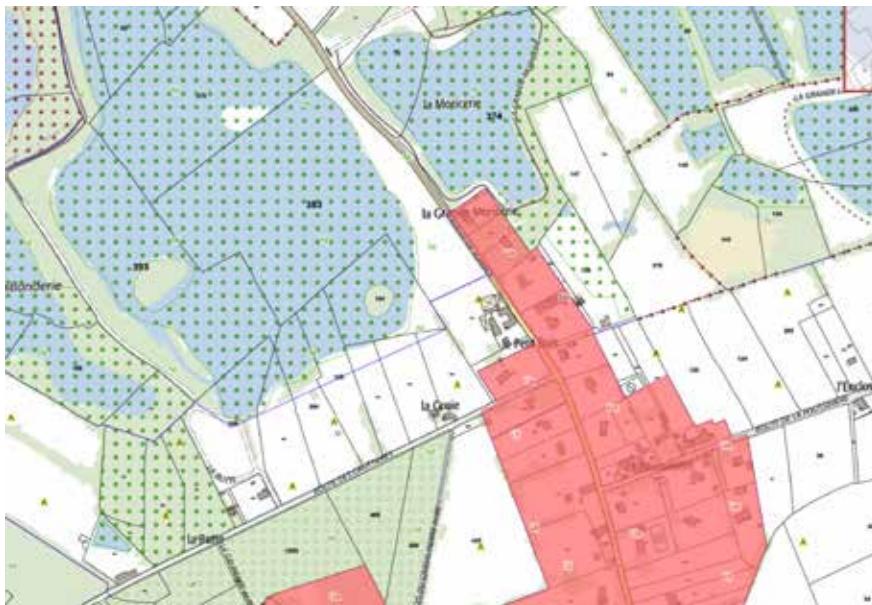
La conception technique des documents graphiques et écrits est à penser en tenant compte de l'évolutivité du PLU (modifications, révisions simplifiées, mises en compatibilité...). En effet, le PLU est un document vivant qui est amené à évoluer ponctuellement.

Il est nécessaire d'adopter une forme qui permette une évolution facile et fiable du document (utilisation du SIG, documents dissociés, code graphique pour identifier la portée des pièces du PLU, outil de réalisation du règlement permettant d'éviter les dispositions type inadaptées faute de capacité à traiter les spécificités des zones, échelle de conception, utilisation de la couleur...).

Aujourd'hui, le PLU doit être conçu suivant des normes techniques qui permettent le dépôt sur la plate-forme nationale de l'urbanisme, appelée aussi Géoportal de l'urbanisme. À compter du 1^{er} janvier 2020, la publication électronique du PLU(i) sur le Géoportal de l'urbanisme remplacera la publication au recueil des actes administratifs.

Les utilisateurs consultant de plus en plus en ligne les documents administratifs, PLU compris, une mise en ligne nécessite donc une conception adaptée.

Mais le document PLU a une portée juridique. Il doit être conforme aux textes réglementaires permettant de valider les dates d'arrêt, d'approbation, de transmission aux personnes publiques associées, de contrôle de légalité. Le format numérique intégral est autorisé à ce jour sous conditions de certification.



→ Des encarts « Alertes et conseils ! »

Des « Alertes et conseils ! » permettent de mettre l'accent sur ce qui n'est pas directement lié aux parties réglementaires du PLU mais qui a une influence soit sur le bon déroulement de la procédure soit sur la mise en œuvre du PLU.

→ Des annexes regroupant :

- des liens vers des articles ou fiches permettant d'approfondir certains sujets évoqués (partie évolutive) ;
- l'arrêté du 10 novembre 2016 définissant les destinations et sous-destinations (partie stable) ;
- l'arrêté du 31 janvier 2020 modifiant la définition des sous-destinations des constructions pouvant être réglementées dans les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu.

INTRODUCTION

Le plan local d'urbanisme est un document de planification introduit par la loi solidarité et renouvellement urbains (dite loi SRU) n° 2000-1208 du 13 décembre 2000. Il a remplacé le plan d'occupation des sols, héritier de la loi d'orientation foncière n° 67-1253 du 30 décembre 1967. À la différence de son prédecesseur, le PLU a été conçu pour traduire un projet local d'aménagement et de développement.

Mais, depuis 2000, la société comme les politiques publiques ont évolué. Le transfert de compétences en matière d'urbanisme a été généralisé au profit des intercommunalités. Celles-ci se sont renforcées et couvrent désormais des bassins de vie importants.

De ce fait, l'outil que représente le PLU s'est adapté progressivement, mais sa structure n'avait pas été revue. Il perdait donc en efficacité dans sa capacité à traduire les projets de territoire.

La loi ALUR de mars 2014 a acté, par une nouvelle organisation du document, sa rénovation au service du projet. Elle a également renforcé les outils mis à disposition des collectivités pour traduire les politiques nationales qu'elles souhaitent ou doivent mettre en œuvre sur leur territoire en les contextualisant.

Le décret n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relatif à la partie législative du livre 1^{er} du Code de l'urbanisme, ainsi que le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 précité, permettent aujourd'hui une utilisation généralisée de ce PLU rénové, véritable boîte à outils pour les collectivités.

UN GUIDE D'ÉCRITURE DU PLU MODERNISÉ

→ Le premier guide d'écriture du PLU depuis la loi SRU

Aucun guide d'élaboration des PLU n'a remplacé le « Guide pratique d'écriture des POS » datant de 1999. Il semblait donc nécessaire d'y remédier.

Depuis 2000, de nombreuses collectivités se sont saisies de l'outil PLU pour traduire leurs projets de territoire ou pour mettre en œuvre des stratégies d'aménagement particulières. Ces pratiques se sont développées sans capitalisation des bons exemples. La jurisprudence, quant à elle, a consolidé ou invalidé certaines de ces pratiques. Il est donc important que soient partagées aujourd'hui les pratiques qui peuvent être considérées comme sûres juridiquement soit du fait de l'existence d'une jurisprudence soit parce que les textes réglementaires relatifs au PLU rénové ont levé des ambiguïtés soulevées par cette même jurisprudence.

Enfin, le PLU rénové a été conçu de manière à servir le projet et ce à toutes ses échelles. Il y a donc lieu de montrer en quoi les outils réglementaires le permettent.

→ Ce guide a pour objet de mettre le PLU modernisé au service du projet de territoire

Le PLU rénové est un outil pour traduire le projet à plusieurs échelles, du grand territoire de l'EPCI au quartier et jusqu'à l'unité foncière. Il est également conçu pour s'adapter à la diversité des contextes locaux.

Même si les éléments à traiter dans certaines pièces du PLU restent obligatoires quel que soit le contexte (notamment dans le rapport de présentation et le PADD), les pièces opposables aux tiers peuvent trouver des modes d'expression très variés pour traduire le projet local. Le formalisme des POS, unificateur, est abandonné au profit d'une « boîte à outils » plus riche. Que la règle soit quantitative ou qualitative, qu'elle soit écrite ou graphique, que dans certaines zones urbaines on puisse recourir à de simples OAP sans règlement ou à l'extrême au RNU, dans tous les cas, elle permet de traduire un projet de territoire en fonction de la nature des opérations qui y sont conduites et des caractéristiques locales.

La diversification des possibilités de recours ou non à certaines règles et de formalisation de ces règles permet aussi de s'adapter à des niveaux d'ingénierie variables.

Même si le PLU intercommunal se généralise, la contextualisation reste de mise. Que les secteurs qui subdivisent les EPCI soient communaux (l'exception) ou plus généralement liés à des dynamiques d'évolution et à des caractéristiques différentes, PLU intercommunal ne rime pas avec des règles identiques sur tout le territoire. Le contexte et le projet justifient la règle.

De nouveaux outils permettent également de prendre en compte la diversification des modes de réalisation du projet urbain, qui ont fortement évolué depuis plusieurs décennies. Depuis janvier 1983, les collectivités ont repris à leur compte cette compétence en tant que maîtres d'ouvrage de nombreux aménagements.

Depuis de nombreuses années, de nouvelles modalités de production de l'espace articulent action publique et investissement privé. Cela se traduit notamment par le développement d'outils nouveaux de financement de l'urbanisme (comme le projet urbain partenarial – PUP-, créé en 2007) ou opérationnels tels que le permis d'aménager.

La collectivité, responsable de la gestion de l'espace et des grands équilibres urbains, se trouve donc dans une position d'initiatrice et de chef d'orchestre. Le PLU lui permet par conséquent de rendre explicite sa stratégie et de la mettre en œuvre avec un ensemble d'acteurs publics et privés, et ce dans le cadre de ce que l'on appelle couramment l'urbanisme négocié.

UN PLU RÉNOVÉ POUR TRADUIRE LES POLITIQUES PRIORITAIRES DE L'ÉTAT

De nouvelles modalités de production du projet urbain se sont développées depuis quinze ans. L'urbanisme concerté, qui permet l'association des opérateurs, des acteurs locaux et des usagers à la conception du projet, devient une pratique courante, quand bien même les formes de négociation sont variables suivant les communes et/ou EPCI. Dans tous les cas, et pour éviter tout arbitraire dans les décisions d'autorisation d'urbanisme, il est nécessaire que la collectivité affiche clairement ses objectifs vis-à-vis des aménageurs ou des constructeurs. Ces objectifs publics, que les opérateurs privés devront prendre en compte, devaient trouver une forme réglementaire incontestable dans le PLU.

L'innovation architecturale ou paysagère, mais aussi l'adaptation progressive d'un projet en fonction du contexte de sa réalisation sont difficilement compatibles avec des règles figées. De ce fait, la notion d'« urbanisme de projet » est apparue pour faciliter l'évolution des desseins d'aménagement au cours des phases de conception dans un objectif d'amélioration de la qualité urbaine, paysagère et architecturale. Dans ce cas également, le cadre général du projet doit avoir été défini clairement par la collectivité : il constitue une programmation à prendre en compte par l'aménageur, dont les éléments devaient être définis réglementairement.

La limitation de la consommation foncière conduit à faire évoluer de manière beaucoup plus fréquente des espaces déjà aménagés. De ce fait, les projets d'aménagement et de construction se sont diversifiés. Il était donc nécessaire de prévoir des outils réglementaires adaptés à la construction neuve, à la réhabilitation, à la reconversion ou à la restructuration d'espaces aménagés.

Enfin, les territoires couverts par les PLU sont très variables. Certains EPCI regroupent ainsi quelques communes (2 ou 3 communes) tandis que d'autres en fédèrent plus de 100¹. De même, les PLU traduisent le projet de collectivités dont le contexte géographique est très variable, allant des métropoles aux EPCI étendus, très peu denses et à dominante rurale. Il devenait donc difficile d'avoir un document dont l'expression réglementaire serait unique malgré ces différences, pour des questions de pertinence et de coût. Les pièces réglementaires du PLU permettent aujourd'hui de s'adapter, à la fois à l'étendue des EPCI ainsi qu'à leur diversité.

¹ Ces derniers EPCI bénéficient de dispositions particulières (L154-1).

Depuis 2000, les politiques prioritaires de l'État en matière d'aménagement se sont affirmées. Les textes réglementaires sont donc venus compléter les outils élaborés en 2000. Ces politiques prioritaires sont réaffirmées par la loi ALUR, et le PLU rénové permet de les traduire soit en utilisant des outils existants soit par le biais de nouveaux outils.

→ La préservation du capital naturel et foncier

Cette politique a plusieurs objectifs, qui se traduisent à différentes échelles :

- la limitation de l'étalement urbain, de la consommation foncière et de l'imperméabilisation des sols ;
- la préservation et le renforcement de la biodiversité et de la nature en ville ;
- la préservation des capacités de production agricole et forestière y compris celles de l'agriculture urbaine et périurbaine ;
- la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement ;
- la préservation de la qualité de l'air...

Elle s'est traduite par un renforcement réglementaire progressif.

- Pour préserver l'environnement naturel et les continuités écologiques, et parallèlement intensifier la présence de la nature en ville, les documents d'aménagement et de planification doivent, depuis 1995, prendre en compte les fonctionnements et les usages de la nature comme le paysage dans le projet. Des dispositifs prescriptifs ont été créés ou renforcés pour accompagner les mesures de protection et de valorisation, permettant ainsi de mettre en œuvre les politiques environnementales dans l'aménagement de l'espace.
- Par ailleurs, des obligations réglementaires ont été définies pour une meilleure prise en compte des impacts des politiques d'aménagement sur l'environnement.
- Pour préserver le capital de production des espaces agricoles et forestiers, ceux-ci sont désormais considérés en tant que support d'activités économiques. De ce fait, les usages du sol qui y sont possibles ont été modifiés.
- Pour limiter la consommation foncière, les exigences en matière de maîtrise de la consommation d'espace ont été renforcées. Des outils ont été conçus pour favoriser la reconquête des espaces déjà aménagés (friches industrielles ou commerciales, délaissés urbains, anciennes casernes...).
- Pour économiser les ressources énergétiques, les projets d'aménagement doivent démontrer la manière dont ils vont contribuer à lutter contre l'effet de serre.

→ Le vivre ensemble et la limitation des déplacements

Cette politique a plusieurs objectifs :

- le développement et le renforcement de la mixité fonctionnelle et sociale ;
- le renforcement des capacités de production de logements dans les zones urbaines et équipées ;
- l'organisation des déplacements et de la mobilité en articulation avec l'organisation urbaine ;
- la diminution des obligations de déplacements motorisés et le développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ;
- le développement d'un usage mutualisé des véhicules légers ou des véhicules économes en énergie fossile ;
- l'organisation de la logistique et de la logistique urbaine.

Des dispositifs réglementaires ont peu à peu été mis en place pour atteindre ces objectifs.

- Pour favoriser la production de logements et la mixité sociale, les PLU ont l'obligation de traiter ce domaine quelle que soit la situation de la collectivité au regard de l'application de l'article 55 de la loi SRU. Ils peuvent intégrer les dispositions des programmes locaux de l'habitat (PLU(i) tenant lieu de PLH) ou, à défaut, doivent être compatibles avec le PLH lorsqu'il existe.
- Pour permettre la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat, des dispositifs réglementaires ont complété ceux de la loi SRU, diversifiant les modes de production du logement, notamment dans le cadre d'opérations mêlant logement libre et logement social. Les collectivités peuvent également définir une programmation particulière en termes de taille et de nature de logements. Elles peuvent également imposer une diversification des destinations des constructions dans un quartier et maintenir certaines fonctions qui pourraient être fragilisées.



ALERTES ET CONSEILS

L'article 16 de la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019 prévoit que les actuels plans de déplacement urbains deviennent des plans de mobilité au contenu modernisé. Les mesures transitoires relatives aux PLU devant être compatibles avec ces documents et aux PLU intercommunaux pouvant valoir plan de déplacement urbain, sont souples. Ainsi, les nouvelles dispositions relatives aux plans de mobilité n'entrent en vigueur qu'au 31 décembre 2020 et les PLU devront être rendus compatibles avec ces plans uniquement au moment de leur prochaine révision.

- Pour intégrer la mobilité et les modes de déplacement alternatifs à la voiture dans les politiques d'aménagement, les PLU peuvent également intégrer les dispositions des plans de déplacements urbains (PDU) dans les mêmes conditions que pour les PLH susnommés.
- Afin de diminuer régulièrement l'usage individuel de la voiture, lorsque des solutions alternatives existent (transports en commun efficaces, transports à la demande, auto-partage, aménagements cyclistes et piétons), les obligations de réalisation de places de stationnement ont été diminuées voire plafonnées pour certains usages. Les espaces situés dans des secteurs bien desservis peuvent faire l'objet d'une urbanisation adoptant une densité minimum.
- Pour renforcer le niveau de service numérique sur le territoire au profit de la vie économique et de la vie quotidienne des usagers, le PLU peut imposer des critères de qualité renforcés aux constructions, travaux, installations ou aménagements dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation.

→ La préservation du patrimoine et du paysage et la production d'un cadre de vie de qualité

Cette politique a plusieurs objectifs :

- la protection du paysage, du patrimoine bâti et naturel, de la biodiversité ;
- la traduction des engagements internationaux de la France vis-à-vis de l'Unesco en ce qui concerne les sites inscrits sur la liste du patrimoine mondial et de l'Union européenne pour ce qui concerne les sites identifiés Natura 2000 ;
- la diversification des formes urbaines et l'intégration renforcée du traitement des espaces extérieurs dans la conception des projets d'aménagement et d'architecture.

Des dispositifs réglementaires ont peu à peu été mis en place pour atteindre ces objectifs :

- Au-delà des systèmes de protection relevant du Code de l'environnement et du Code du patrimoine, des mesures ont été prises pour préserver le patrimoine territorial dans tous ses aspects (paysage, espaces aménagés, espaces à valeur écologique, architecture, espaces publics...), patrimoine qui forme le cadre de vie quotidien des habitants (voir notamment le 3° de l'art. R.151-43).
- Par ailleurs, les dispositions réglementaires conduisent à concevoir les projets d'aménagement ou de construction en intégrant espaces bâtis et espaces non bâtis, volumétrie et insertion dans le paysage naturel ou urbain. De même, elles reconnaissent explicitement la possibilité d'édicter des prescriptions relatives à la réfection/réhabilitation de constructions existantes différentes de celles édictées pour les constructions neuves.

→ La santé et la sécurité des habitants et des usagers

Cette politique a plusieurs objectifs :

- la prise en compte des risques naturels et technologiques dans l'aménagement, dans une logique de prévention et non de correction ;
- la prise en compte des nuisances avérées dans l'aménagement, dans une logique de prévention et non de correction ;
- la limitation des consommations énergétiques ;
- l'amélioration des conditions de vie des plus fragiles, en situation de handicap, d'habitat indigne, de précarité énergétique.

Elle s'est traduite par un renforcement réglementaire progressif :

- Pour améliorer les conditions de vie des plus fragiles, les notions d'habitat indigne et de précarité énergétique ont été définies et reconnues. Des mesures pour y remédier ont été prises par le biais d'aides directes notamment. Les moyens coercitifs et incitatifs destinés à lutter contre l'habitat indigne se sont développés.
- Les mesures de protection des biens et des personnes contre les nuisances et les risques technologiques ou naturels ont été renforcées. Cela concerne notamment la prévention contre les inondations et l'application du principe de précaution pour tout risque connu. Par ailleurs, la prise en compte des risques et des nuisances d'origine technologique a été renforcée.

UNE MODERNISATION AU SERVICE DU PROJET DE TERRITOIRE

→ Des évolutions qui traduisent une attente des acteurs de l'urbanisme

Les collectivités qui utilisent les PLU demandaient à ce que soient intégrées certaines évolutions des textes en vigueur, soit pour en clarifier la portée soit pour les compléter en s'adaptant aux pratiques actuelles. Ainsi :

- le législateur a notamment souhaité favoriser l'urbanisme de projet tout en conservant et en reconnaissant les outils existants ;
- le statut des orientations d'aménagement et de programmation a été réécrit pour mieux en définir le contenu ;
- l'articulation entre les programmes d'orientations et d'actions (POA) en matière d'habitat et de déplacements (L.151-45), pièces non opposables, et les pièces réglementaires a été précisée.

Par ailleurs, le PLU est un outil pour traduire un projet à plusieurs échelles, du grand territoire de l'EPCI au quartier et jusqu'à l'unité foncière. Il est également conçu pour s'adapter à la diversité des contextes locaux. La forme type, héritée des POS, n'était plus adaptée aux attentes vis-à-vis d'un document de planification et a été abandonnée au profit d'une « boîte à outils » plus riche, qui permet de traduire un projet de territoire en fonction de la nature des opérations qui y sont conduites et des caractéristiques locales.

La relation directe entre le PADD exprimant le projet de territoire et les pièces opposables est désormais nécessaire. De ce fait, toute prescription doit permettre de mettre en œuvre le PADD, cette justification étant à formaliser dans le rapport de présentation.

Il n'est ainsi plus nécessaire de réglementer sur tout et partout de la même manière. Les prescriptions émises doivent exprimer ce qui relève d'intentions publiques claires. Il faut se poser la question de la nécessité de la règle pour mettre en œuvre le PADD et, question qui n'est pas accessoire, de la capacité de la collectivité à la faire appliquer.

La collectivité peut également choisir, en fonction des contextes et des projets, le niveau d'opposabilité des prescriptions émises. Elle peut opter, dans certains secteurs, pour une réglementation écrite applicable par conformité (que ce soit un règlement spécifique ou un renvoi vers le RNU) et, dans d'autres, pour des orientations d'aménagement et de programmation opposables par compatibilité. Elle peut conjuguer les deux outils ou n'en utiliser qu'un seul (OAP avec règlement, OAP sans règlement, règlement seul ou RNU).

Suivant les situations, les prescriptions quantitatives qui contiennent des éléments chiffrés à respecter obligatoirement peuvent se révéler difficiles à appliquer. Il est alors possible de recourir à des prescriptions par objectifs à atteindre.

De même, les prescriptions peuvent prendre différentes formes écrites ou graphiques. Elles peuvent intégrer la topographie, être exprimées en plans, en coupes ou encore par gabarit enveloppe... voire comprendre des règles métriques.

La forme du document est donc plus libre, le choix des prescriptions étant lié au projet. Ainsi, le Code de l'urbanisme offre un important choix d'outils pour encadrer l'aménagement.

→ Un PLU rénové adapté aux intercommunalités et à leur rôle dans le fonctionnement des territoires

En quinze ans, peu à peu, les intercommunalités se sont structurées et couvrent aujourd'hui l'intégralité du territoire national. C'est à cette échelle que se pense désormais l'aménagement, celle des bassins de vie.



ALERTES ET CONSEILS

Il est donc important de rédiger les prescriptions en fonction des capacités et des objectifs de la collectivité.

Doivent notamment être pris en compte :

- l'ingénierie publique d'instruction des autorisations : dispose-t-on des capacités techniques suffisantes pour appliquer une règle par objectif à atteindre ou pour juger de la compatibilité d'un projet avec une OAP ?

→ la caractéristique du territoire et la complexité du projet : il est probable qu'un PLU de métropole n'aura pas recours aux mêmes dispositions que le PLU d'un EPCI à dominante rurale ;

→ la nature des projets les plus fréquents sur le territoire : a-t-on plus de constructions neuves que de réhabilitation ? Ou l'inverse ? A-t-on affaire à des aménageurs ou à des promoteurs professionnels ou bien à des particuliers ? Les projets se situent-ils dans des espaces déjà aménagés ou sur des espaces récemment urbanisés ?

→ les dynamiques foncières et de marché observées sur le territoire : le mode de production du cadre bâti dépend fortement du marché immobilier. Quand celui-ci est dynamique, que le foncier est rare et cher, les opérateurs professionnels dominent la production bâtie et génèrent essentiellement une offre collective. Dans des marchés moins tendus, on voit apparaître des lotisseurs mais moins d'opérations collectives ou groupées. Dans les secteurs où le marché est très détendu, il y a peu d'aménageurs mais une création de terrains constructibles par division parcellaire et des constructions portées directement par des particuliers, avec ou sans constructeur de maisons individuelles. Les prescriptions ont donc tout intérêt à s'adapter à la réalité de la production bâtie locale ;

→ les types de projets et de maîtres d'ouvrage présents sur le territoire : un professionnel appliquera plus facilement une prescription par compatibilité ou par objectif à atteindre qu'un particulier.

En effet, les modes de vie actuels nous conduisent à pratiquer au quotidien plusieurs territoires communaux, quel que soit le type de territoire, métropolitain, urbain ou rural. Il est donc indispensable de penser l'aménagement de l'espace en prenant en compte les déplacements et en s'assurant que chacun pourra accéder à ce dont il a besoin, quels que soient son âge et ses revenus.

Par ailleurs, la bonne gestion des deniers publics conduit à mutualiser et à optimiser les moyens notamment des collectivités, financiers bien sûrs mais aussi en termes d'équipements, de services, d'ingénierie publique...

Les articles L.153-2, L.153-4, L.153-5 et L.153-6 du Code de l'urbanisme traitent de la couverture territoriale des PLU, l'article L.153-8 de la compétence en matière d'élaboration.

Dans tous les cas, le PLU(i) est modulable et adaptable aux territoires ruraux. Ainsi, le territoire d'une commune appartenant à un EPCI peut faire l'objet d'un volet spécifique du PLU intercommunal, sous forme de plan de secteur (L.151-3). Cette solution prévue par la loi permettra, en cohérence avec l'ensemble du PLU(i), de tenir compte des spécificités propres à chaque commune ou groupe de communes pour les doter de règles correspondant à leurs caractéristiques. Il n'est pas nécessaire de traiter les communes rurales comme les grandes villes. Tel est l'objectif des plans de secteur, qui doivent nécessairement couvrir la totalité du territoire de chaque commune concernée.

→ **Les dispositions transitoires : un choix offert aux collectivités**

Il semble nécessaire de rappeler les principaux points de l'article 12 du décret n° 2015-1783, qui régit les mesures transitoires visant à sécuriser les PLU approuvés existants et les procédures d'évolution des documents.

Les dispositions issues du décret ne s'appliquent que lors de la prochaine révision générale ou élaboration du PLU. Les collectivités qui ont lancé des procédures d'élaboration ou de révision avant le 1^{er} janvier 2016 ont toutefois un droit d'option permettant d'appliquer plus rapidement ces dispositions.

Les PLU qui font l'objet de procédures de modification et de mise en compatibilité (avant ou après le 1^{er} janvier 2016) continuent à appliquer les dispositions des articles réglementaires en vigueur au 31 décembre 2015 jusqu'à leur prochaine révision.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, les PLU qui sont élaborés ou qui entrent dans une phase de révision générale au titre de l'article L.153-31 du Code de l'urbanisme doivent intégrer le contenu modernisé prévu aux articles R.151-1 à R.151-55 du même code.

Les organes délibérants des collectivités ou des EPCI compétents disposent d'un droit d'option pour intégrer le contenu modernisé des plans locaux d'urbanisme pour toutes les procédures d'élaboration ou de révision générale initiées avant le 1^{er} janvier 2016. Jusqu'à l'arrêt du projet, la commune ou l'intercommunalité peut délibérer afin d'appliquer les nouveaux articles R.151-1 à R.151-55 du Code de l'urbanisme. Dans le cas contraire, les R.123-1 à R.123-14 du Code de l'urbanisme antérieur au 1^{er} janvier 2016 continuent à s'appliquer.

Quelle que soit leur date de prescription (avant ou après le 1^{er} janvier 2016), les modifications, révisions allégées ou mises en compatibilité ne peuvent bénéficier du contenu modernisé du plan local d'urbanisme si le contenu du PLU concerné est issu des anciens articles R.123-1 à R.123-14 du Code de l'urbanisme.

LE PLU(i), UN DOCUMENT INTÉGRATEUR

Les dispositions du PLU doivent s'inscrire dans un cadre qui permette de décliner à la fois les grands principes du développement durable et la hiérarchie des normes supra-communales.

→ Le PLU doit permettre la traduction des grands principes du développement durable

De plus, l'article L.101-2 énonce que « dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :

1° 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 économique des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et des 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 ;

2° La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ;

3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ;

4° La sécurité et la salubrité publiques ;

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 »

Le projet de PLU ne peut être conçu sans prendre en compte les plans et/ou programmes permettant d'atteindre ces objectifs (PDALPDHI, PDH, politique des ENS, PEANP, SRCE, SRCAE, SRADDET, SAGE, PNR, DTADD...).

→ Le PLU doit se référer aux grandes orientations établies aux échelles régionales et départementales et à celle du SCoT quand il existe

Les PLU(i) doivent remplir les conditions de compatibilité et de prise en compte détaillées par les articles L.131-4 à L.131-7 du Code de l'urbanisme, qui rappellent les normes supra-communales à décliner. Le rapport de compatibilité et de prise en compte du PLU sera apprécié au regard de l'ensemble de ses dispositions opposables (règlement écrit et/ou graphique, OAP), par rapport aux dispositions du document supérieur à décliner, qui s'imposent (ex : le DOO du SCoT).

ALERTES ET CONSEILS

La compatibilité implique une obligation de non-contrariété aux orientations fondamentales de la norme supérieure (Conseil d'État, 10 février 1997, n° 125534), une marge de manœuvre étant laissée au document de rang inférieur pour préciser et développer les orientations des documents supérieurs (Conseil d'État, 10 juin 1998, n° 176920).

Le rapport de compatibilité est plus contraignant que la prise en compte qui implique, elle, de « ne pas s'écartez des orientations fondamentales sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt [de l'opération] et dans la mesure où cet intérêt le justifie » (Conseil d'État, 17 mars 2010, n° 311443).

On différencie dans ce cadre deux cas bien distincts d'articulation entre le PLU et les documents d'orientation établis sur de plus vastes territoires : il s'agit de définir si le PLU appartient à un territoire couvert par un SCoT ou pas.

Lorsqu'il existe un SCoT approuvé, celui-ci intègre, synthétise et contextualise les documents de rang supérieur. Ses orientations servent par conséquent de cadre au PLU.

Lorsqu'il n'existe pas de SCoT approuvé, c'est au PLU de contextualiser sur le territoire qu'il couvre toutes les orientations des documents de rang supérieur. Il va sans dire que, dans ce cas, cette étape dans la conception du document d'ensemble est importante et doit être réalisée en début de procédure. Il est en effet nécessaire de bien intégrer au projet de PLU les orientations qui ont un impact sur l'aménagement et la gestion du territoire qu'il couvre. À défaut, le PLU serait illégal.

Pour tous les PLU (avec ou sans SCoT)

Doivent être traduits dans un **rappor t de compatibilité** les documents-cadres suivants, élaborés par l'EPCI lui-même ou contextualisés à l'échelle de l'EPCI :

- le schéma de mise en valeur de la mer ;
- le plan de déplacements urbains ;
- le programme local de l'habitat ;
- les dispositions des plans d'exposition au bruit des aérodromes ;
- pour les PLU(i) valant PDU, le schéma régional climat, air, énergie (L.131-8) et le plan de protection de l'atmosphère lorsqu'il couvre tout ou partie du périmètre de l'EPCI, dans le volet « transports et déplacements » du POA et dans les OAP.

Doivent en revanche **être pris en compte** (L.131-5) le plan climat, air, énergie territorial (PCAET) et les schémas départementaux d'accès à la ressource forestière.

Cas d'un PLU élaboré/révisé dans le cadre d'un SCoT approuvé

En application des articles L.131-4, L.131-5 et L.131-6 du Code de l'urbanisme, le PLU doit traduire dans un rapport de compatibilité les orientations du SCoT contenues dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO).

Cas d'un PLU élaboré/révisé sans SCoT approuvé (L.131-7)

En l'absence de SCoT, le PLU doit traduire dans un rapport de compatibilité (L.131-1 et L.131-4) les éléments suivants (art. L.131-1) :

- « 1° Les dispositions particulières au littoral et aux zones de montagne prévues aux chapitres I et II du titre II ou les modalités d'application de ces dispositions particulières lorsqu'elles ont été précisées pour le territoire concerné par une directive territoriale d'aménagement prévue par l'article L.172-1 ;
- 2° Les règles générales du fascicule du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires prévu à l'article L.4251-3 du Code général des collectivités territoriales pour celles de leurs dispositions auxquelles ces règles sont opposables ;
- 3° Le schéma directeur de la région d'Île-de-France prévu à l'article L.123-1 ;
- 4° Les schémas d'aménagement régional de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de Mayotte et de La Réunion prévus à l'article L.4433-7 du Code général des collectivités territoriales ;
- 5° Le plan d'aménagement et de développement durables de Corse prévu à l'article L.4424-9 du Code général des collectivités territoriales ;
- 6° Les chartes des parcs naturels régionaux prévues à l'article L.333-1 du Code de l'environnement ;
- 7° Les chartes des parcs nationaux prévues à l'article L.331-3 du Code de l'environnement ;
- 8° Les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux prévus à l'article L.212-1 du Code de l'environnement ;
- 9° Les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux prévus à l'article L.212-3 du Code de l'environnement ;
- 10° Les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par les plans de gestion des risques d'inondation pris en application de l'article L.566-7 du Code de l'environnement, ainsi qu'avec les orientations fondamentales et les dispositions de ces plans définies en application des 1° et 3° du même article L.566-7. »

Le PLU doit également prendre en compte (L.131-2), les éléments suivants :

- 1° Les objectifs du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires prévu à l'article L.4251-3 du Code général des collectivités territoriales ;
- 2° Les schémas régionaux de cohérence écologique prévus à l'article L.371-3 du Code de l'environnement ;
- 3° Les schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine prévus à l'article L.923-1-1 du Code rural et de la pêche maritime ;
- 4° Les programmes d'équipement de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements et services publics ;
- 5° Les schémas régionaux des carrières prévus à l'article L.515-3 du Code de l'environnement ;
- 6° Les schémas départementaux d'accès à la ressource forestière.

Le volet « équipement commercial » (L.151-6), qui relève normalement d'un SCoT, doit être traité par le PLU(i) sous forme d'une OAP « équipement commercial ».



ALERTES ET CONSEILS

Le plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) est un cas particulier : il se substitue en effet intégralement au PLU sur le territoire qu'il couvre (L151.1). Le PSMV doit être compatible avec le PADD du PLU lorsqu'il existe (art. L.313-1 du Code de l'urbanisme).

DES PROJETS ET DES OUTILS ADAPTÉS À LA GOUVERNANCE

L'élaboration d'un PLU se déroule en plusieurs phases qu'il est important de bien identifier : la définition d'un projet de territoire partagé, étape nécessaire et préalable à la formalisation du PADD, le choix des outils nécessaires à la mise en œuvre du PADD et, enfin, l'élaboration des pièces opposables aux tiers.

Un PLU est un document à portée juridique qui traduit un projet de territoire. Il est donc nécessaire, quand elle s'engage dans l'élaboration d'un PLU, que la collectivité ait formalisé ce projet ou qu'elle prenne le temps de le faire afin de rédiger le PADD.

Ce temps d'émergence et de formalisation d'un projet politique partagé s'appuie sur des dispositifs d'animation territoriale permettant d'associer les élus, les acteurs locaux (privés ou parapublics), les habitants et les usagers à la construction d'une vision commune pour l'avenir du territoire.

Cette phase comprend une étape de diagnostic partagé, fondé sur des analyses techniques (données, chiffres...) mais utilement complété par la connaissance que les acteurs ont de leur territoire. Cela est très important dans des territoires peu denses dans lesquels les statistiques sont souvent peu pertinentes à des échelles fines et/ou dans des territoires très hétérogènes.



1 | LE RÔLE ET LA PLACE DU RÈGLEMENT, DES OAP ET DU POA DANS LE PLU

Chantier d'aménagement
urbain Clichy-Batignolles

1.1. QUEL EST LE CONTENU D'UN PLU RÉNOVÉ POUR LE RENDRE PLUS « INTÉGRATEUR » ET TRANSVERSAL ?

La loi ALUR de 2014, l'ordonnance et le décret de recodification de 2015 n'ont pas modifié la liste des éléments constitutifs du PLU. L'article L.151-2 du Code de l'urbanisme précise les pièces et les documents que doit obligatoirement comporter le PLU, à savoir :

- le rapport de présentation, qui intègre l'évaluation environnementale et la justification des choix retenus ;
- le projet d'aménagement et de développement durables ;
- les orientations d'aménagement et de programmation ;
- le programme d'orientations et d'action (pour les PLU(i) seulement) ;
- le règlement ;
- les annexes (dont les servitudes d'utilité publique).

Les OAP, le règlement et les servitudes d'utilité publique sont opposables aux tiers (art. L.152-1 et L.152-7). Le règlement et les servitudes d'utilité publique sont opposables dans un strict rapport de conformité. Les OAP sont opposables dans un rapport de compatibilité¹. Les OAP et le règlement doivent être cohérents avec le PADD (art. L.151-6 et L.151-8). Ils permettent la mise en œuvre du PADD sur un ensemble très vaste de thématiques : fonctions urbaines, qualification des espaces naturels et agricoles, production de logements, fonctions économiques, déplacements et stationnement, organisation de l'espace et aménagement, économies d'énergie, aménagement numérique, patrimoine... (détaillées chapitre suivant).

¹ Voir partie sur les rapports de compatibilité et de conformité.



ALERTES ET CONSEILS

À propos de la cohérence interne du projet : le caractère intégré du PLU impose d'être vigilant quant à la cohérence des politiques publiques qu'il traduit.

Ainsi, peuvent être contradictoires des objectifs de maîtrise du coût de production du logement et des exigences élevées en matière de stationnement. Il en va de même entre la volonté de développer des mobilités alternatives à la voiture et une absence de contrainte en matière de stationnement. La réussite de la reconquête d'un centre ancien dégradé et objet de vacance peut être contrariée par une offre trop abondante en foncier permettant la construction neuve. Les prescriptions relatives à la protection patrimoniale et au stationnement peuvent entrer en contradiction avec la capacité de mutation et d'adaptation des constructions existantes et avec les objectifs d'optimisation du foncier déjà aménagé.

Ces dispositions opposables aux tiers doivent être cohérentes avec le PADD², être justifiées dans le rapport de présentation mais également être complémentaires entre elles.

Les règles et les orientations du PLU sont opposables à chaque projet d'aménagement ou de construction dans le cadre des autorisations d'urbanisme³. En fonction de leur contenu et de leur forme (OAP relatives aux transports et aux déplacements, règles de stationnement ou emplacements réservés...), ces dispositions auront une influence réelle sur le fonctionnement urbain, sur les espaces publics et sur le niveau de service du territoire et permettront une mise en œuvre opérationnelle du projet de territoire.

FOCUS

LES SERVITUDES D'UTILITÉ PUBLIQUE

Les servitudes d'utilité publique (SUP) sont des limitations administratives au droit de propriété autorisées par la loi au bénéfice de personnes publiques (État, collectivités locales, établissements publics), de concessionnaires de services ou de travaux publics, de personnes privées exerçant une activité d'intérêt général (concessionnaires d'énergie hydraulique, de canalisations de transport de produits chimiques...). Elles constituent des charges qui grèvent de plein droit des immeubles (bâtiments ou terrains) et qui peuvent avoir pour effet soit :

- d'interdire ou de limiter l'exercice par les propriétaires de leur droit d'occuper ou d'utiliser le sol ;
- de les obliger à faire des travaux d'entretien, de réparation, de démolition, etc.
- de les obliger à laisser faire l'exécution de travaux ou l'installation de certains ouvrages.

Ces servitudes ont un caractère d'ordre public. Aucun particulier ne peut y déroger unilatéralement, et leur respect fait l'objet de contrôles, notamment lors de la délivrance d'autorisations d'urbanisme.

Bien qu'il n'existe juridiquement aucune obligation pour un plan local d'urbanisme d'être conforme, compatible ou cohérent avec les servitudes d'utilité publique, le plan local d'urbanisme ne saurait passer outre les limitations qu'elles induisent dans la définition de ses orientations et de ses règles. Dans le cas contraire, un porteur de projet peut potentiellement découvrir au moment de la délivrance de son autorisation du droit des sols que, malgré le respect des dispositions du plan local d'urbanisme, une servitude d'utilité publique empêche la réalisation de son projet.

Il existe plus d'une soixantaine de servitudes d'utilité publique portant sur les domaines de la conservation du patrimoine, des équipements, des ressources, de la défense nationale, de la salubrité et de la sécurité publiques. Leur liste complète est annexée au décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du Code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme.

Les servitudes d'utilité publique doivent être annexées au plan local d'urbanisme dans les conditions prévues à l'article L.152-7.

² Le juge administratif apprécie de manière souple la cohérence des dispositions prévues par le règlement avec le PADD. Le Conseil d'État a ainsi jugé cohérent un PADD prévoyant des extensions économiques et d'équipements dans une zone définie comme agricole par le règlement : Conseil d'Etat, 2 octobre 2017, Montpellier Méditerranée Métropole, req. n° 398322. Le juge se contente dans cette hypothèse de relever les erreurs manifestes d'appréciation.

³ Même en cas de dispense de respect de toute autorisation ou du formalisme prévu par le Code de l'urbanisme, un projet est tenu de respecter les dispositions du plan local d'urbanisme. Arrêt du Conseil d'Etat n° 409227 - CE, 14 juin 2018, Association Fédération environnement durable et autre : La dispense des projets d'éoliennes terrestres soumis à autorisation environnementale de l'obtention d'un permis de construire ne méconnaît pas le principe de non-régression dès lors que ces projets ne sont pas dispensés du respect des règles d'urbanisme.

1.2. CE QUE LE PLU(i) DOIT TRAITER, PEUT TRAITER ET N'EST PAS HABILITÉ À TRAITER

Le PLU(i) constitue l'outil intégrateur des différentes politiques locales d'aménagement et de gestion du territoire ainsi que des objectifs de développement durable assignés par l'État à l'ensemble des collectivités. Son champ d'application correspond donc strictement au domaine de l'urbanisme. Il n'a donc pas pour objet d'encadrer la totalité des sujets rencontrés par les acteurs locaux. Ainsi, les conditions d'exercice de l'activité agricole ne relèvent pas du PLU, mais, en revanche, les bâtiments agricoles, eux, doivent répondre, le cas échéant, au cadre imposé en termes de hauteur, surface, aspect extérieur. De même, des prescriptions environnementales (préservation des zones humides...) peuvent indirectement affecter le type d'agriculture et pourtant figurer au plan local d'urbanisme.

Les plans locaux d'urbanisme contribuent à la mise en œuvre de l'action des collectivités en matière de planification. À ce titre, ils doivent contribuer à l'atteinte des objectifs du développement durable prévus par le Code de l'urbanisme à l'article L.101-2. L'atteinte de l'ensemble de ces objectifs doit être appréciée globalement, à l'échelle de l'ensemble du territoire du plan local d'urbanisme. Ces objectifs nécessitent que la collectivité affiche clairement ses orientations générales dans son projet d'aménagement et de développement durables et que ces orientations soient rendues opérationnelles par les dispositions du règlement et des orientations d'aménagement et de programmation. Ces objectifs constituent un équilibre global du projet de territoire, des arbitrages entre les différents objectifs devront parfois être opérés (préserver la biodiversité et les terres agricoles vs satisfaire les besoins énergétiques de la population).

→ Ce que le règlement ou les OAP du PLU(i) doit comporter

Même si la collectivité peut librement adapter son règlement et ses OAP en fonction de son projet d'aménagement et de développement durables, certaines dispositions du Code de l'urbanisme s'imposent : obligation de zoner, couverture intégrale du territoire, respect de certaines dispositions du règlement national d'urbanisme.

Le règlement graphique (ou plan de zonage)

Il doit couvrir l'intégralité du territoire de l'autorité compétente en matière de PLU (art. L.153-1). Il doit contenir au minimum (art. R.151-9 à R.151-16) :

- la délimitation des zones urbaines (U) et, le cas échéant, des zones à urbaniser (AU) et leur qualification ;
- la délimitation des zones naturelles, agricoles et forestières à protéger (N et A) ;
- les secteurs, périmètres et espaces identifiés par le plan, et notamment les périmètres dans lesquels les OAP sont instituées. Le document graphique fera donc figurer au même plan les secteurs définis par le règlement mais également les OAP sectorielles ;
- s'il en comporte, les périmètres où le RNU s'applique.

La délimitation de ces zones et secteurs peut être réalisée sur un ou plusieurs documents graphiques.

Par ailleurs, tout le territoire de la collectivité doit être couvert par le plan de zonage.

Les infrastructures routières ou ferroviaires doivent d'une manière générale être incluses dans le zonage dans lequel elles s'insèrent⁴. En effet, il n'y a aucun fondement juridique pour que les emprises fassent l'objet d'une zone particulière dans les documents d'urbanisme puisque l'article R.151-31 du Code de l'urbanisme permet, au sein de l'ensemble des zones, de définir des « secteurs où les nécessités du fonctionnement des services publics [...] justifient que



ALERTES ET CONSEILS

Le zonage en mer

Le domaine maritime est également à zoner. Historiquement, le juge administratif considérait le domaine maritime comme N par défaut en l'absence de zonage effectué par le POS. Ce n'est plus le cas pour le PLU, qui doit donc se prononcer positivement sur l'affectation de son domaine maritime¹. Le domaine maritime à zoner s'apprécie au regard de la notion d'eaux territoriales (c.-à-d. 12 milles nautiques ou 22 km). Toutefois, afin de simplifier le travail des communes et des EPCI littoraux, et pour éviter un report intégral au document graphique, une simple mention écrite dans le règlement peut préciser que l'ensemble des eaux territoriales est réglementé en tant que zone naturelle maritime. Il est également à noter que le domaine public maritime est géré par l'État et, dans certaines hypothèses, par délégation aux collectivités locales. La loi littoral fixe des obligations relatives aux occupations qui y sont autorisées (mouillage...), qui sont actuellement codifiées dans le Code général de la propriété des personnes publiques aux articles L.2124-1 et suivants, qui précisent notamment que « les décisions d'utilisation du domaine public maritime tiennent compte de la vocation des zones concernées et de celle des espaces terrestres avoisinants, ainsi que des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques ; elles sont à ce titre coordonnées notamment avec celles concernant les terrains avoisinants ayant vocation publique ».

Même en présence d'un SCoT, le zonage du PLU devra prendre en compte les orientations du document de façade maritime en application de l'article L.219-4 du Code de l'environnement. Ces documents peuvent comporter des prescriptions environnementales affectant l'usage des sols littoraux et des activités marines.

⁴ Instruction du 10 novembre 2004 portant abrogation de la circulaire DAU-DTT n° 90-20 du 5 mars 1990 relative à la prise en compte du domaine de la SNCF dans l'élaboration des documents d'urbanisme.

¹ CAA Nantes, 10 octobre 2014, n° 13NT00220, confirme l'annulation partielle d'un plan local d'urbanisme au motif qu'il ne couvre pas l'intégralité du territoire communal.

soient interdites les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols. Ainsi, le zonage en zone urbaine des emprises ferroviaires peut notamment permettre des opérations de construction ou de renouvellement urbain sur des sites qui ne sont plus exploités par la SNCF. Par ailleurs, la protection des emprises ferroviaires est assurée par leur appartenance au domaine public ferroviaire et par les servitudes d'utilité publique correspondantes.

En dehors des espaces urbanisés, les constructions et les installations sont interdites dans une bande de 75 à 100 mètres autour des axes routiers selon la nature de la voie. Si le PLU souhaite réduire cette protection édictée en raison de nuisances et rendre une partie de ces terrains constructibles, il sera tenu de réaliser une étude spécifique justifiant que les règles édictées prennent en compte les nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale, ainsi que de la qualité de l'urbanisme et des paysages.

Ce que doivent comporter le règlement écrit ou les OAP

Le décret de modernisation du PLU a supprimé une survivance des POS imposant que le règlement traite obligatoirement des règles relatives aux implantations. La suppression de cette obligation ne signifie pas pour autant qu'un PLU ne comportant aucune règle est légal. Il s'agit d'une ouverture permettant aux collectivités locales de rédiger un règlement « à la carte », adapté au projet d'aménagement et de développement durables et permettant d'atteindre les divers objectifs dévolus aux collectivités par le Code de l'urbanisme (art. L.101-2).

En outre, le renforcement du rôle des OAP permet de concevoir en fonction des circonstances locales et de la volonté de la collectivité des règlements a minima doublés d'OAP fixant un plus grand nombre d'orientations.

Toutefois, dans certains cas de figure spécifiques, le législateur a prévu des obligations devant nécessairement figurer dans le règlement ou dans les OAP.

En tant que « traducteur » du SCoT dans un rapport de compatibilité⁵, le PLU(i) peut être contraint de fixer un certain nombre de règles ou d'orientations afin de s'insérer dans la hiérarchie des normes (obligation tenant aux obligations de densité à proximité des transports en commun, obligation de fixer des plafonds et des plafonds en matière de stationnement, obligation de desservir en transports en commun avant toute ouverture à l'urbanisation).

En outre, le PLU(i) peut également être amené à comporter obligatoirement :

- des OAP traitant du commerce en l'absence de SCoT ;
- des OAP traitant des questions d'habitat si le PLU(i) vaut programme local de l'habitation ;
- des OAP traitant des transports et déplacements si le PLU(i) vaut plan de déplacements urbains^{6,7}

Et, en présence ou en l'absence de SCoT, le PLU est tenu de prendre en compte le plan climat, air, énergie territorial (PCAET) et d'être compatible avec :

- les schémas de mise en valeur de la mer prévus (SMVM) ;
- les plans de déplacements urbains (PDU) ;
- les programmes locaux de l'habitat (PLH) ;
- les dispositions particulières aux zones de bruit des aérodromes.

Pour atteindre ces différents objectifs découlant de la loi ou de documents appliquant des politiques sectorielles, le plan local d'urbanisme reste libre de recourir au règlement ou aux OAP, comme le rappelle la jurisprudence administrative⁸.

5 En l'absence de SCoT, le PLU est tenu de traduire les différents documents sectoriels qui s'imposent à lui directement (art. L.131-1 et L.131-2 du Code de l'urbanisme).

6 Terminologie susceptible d'évoluer en application du projet de loi d'orientation pour les mobilités en discussion au moment de la publication du présent guide.

7 Ces OAP habitat et transports et déplacements sont plus spécifiquement traitées dans la partie du guide traitant spécifiquement des PLU(i)H et PLU(i)D.

8 Les OAP sont suffisantes pour atteindre les objectifs environnementaux dévolus au PLU pour l'ouverture à l'urbanisation d'un secteur (incidences du parti d'aménagement sur l'environnement, maîtrise de l'ouverture à l'urbanisation...). CAA de Nantes, 5e chambre, 29 avril 2016, n° 14NT02978, inédit au recueil Lebon.

Les dispositions d'ordre public du règlement national d'urbanisme

Même si elles ne s'imposent pas directement au PLU mais plutôt lors de la délivrance de l'autorisation du droit des sols, elles doivent être intégrées dans la réflexion conduisant à l'élaboration des règles et des OAP du PLU afin d'éviter qu'un pétitionnaire soit induit en erreur et ne découvre que tardivement que son projet n'est pas conforme au droit de l'urbanisme.

Ainsi, lors de la délivrance de l'autorisation du droit des sols, indépendamment des règles prévues par le PLU, le pétitionnaire pourra se voir opposer des règles spécifiques tenant à :

- la protection de la salubrité et de la sécurité publiques (R.111-2) ;
- la protection des sites ou vestiges archéologiques (R.111-4) ;
- la réalisation d'aires de stationnement (R.111-25) ;
- la protection de l'environnement (R.111-26) ;
- la protection des lieux environnants (R.111-27).

Ces règles constituent également un « garde-fou » dans le cas où un projet conforme aux règles du plan local d'urbanisme s'avérerait préjudiciable pour son environnement, soit en raison d'une règle mal calibrée, soit en raison d'une particularité tenant à l'environnement non prise en compte par le plan local d'urbanisme ou encore en raison de la nature même du projet.

→ Ce que le règlement du PLU(i) peut traiter

En fonction du PADD à traduire, l'ensemble des règles du PLU peuvent varier suivant les zones, les secteurs, les 5 destinations (art. R.151-27) et 21 sous-destinations (art. R.151-28)⁹. Le règlement peut ainsi créer des interdictions ou des autorisations sous conditions¹⁰. En outre, le plan local d'urbanisme peut également choisir de différencier ses règles en fonction d'autres critères non limitatifs comme l'existence ou non de la construction, et ses dimensions. Comme ces différenciations de règles aboutiront à des différences de traitement des pétitionnaires, elles devront être justifiées dans le rapport de présentation.

La détermination de ces destinations et sous-destinations par le PLU devra être cohérente avec ce qui peut être admis dans ces zones telles que définies par le Code de l'urbanisme dans ses articles L.151-11 à L.151-16.

La loi ALUR a entièrement réécrit la partie du Code de l'urbanisme relative au contenu du PLU. Avec la réforme, aucune règle n'est obligatoire, à l'exception des dispositions des articles L.151-12 et L.152-13 (extension des habitations existantes et constructions autorisées dans les STECAL).

La structure du règlement a été organisée autour des trois grands axes suivants (voir la partie 2 pour plus de détail) :

- l'affectation des sols et la destination des constructions ;
- la qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère ;
- les équipements, les réseaux et les emplacements réservés.

Toutefois, le décret du 28 décembre 2015 n'a pas modifié la vocation du règlement, qui consiste toujours à traiter des règles générales d'utilisation du sol destinées à la mise en œuvre du PADD et à la délimitation graphique des zones.

Dans les zones U du PLU(i), il peut être fait usage du RNU en application de l'article R.151-19. Même si le recours à ces secteurs n'est pas explicitement encadré par l'article R.151-19 qui l'instaure, la délimitation de tels secteurs devra être justifiée au niveau du rapport de présentation. En outre, le projet d'aménagement et de développement durables de l'intercommunalité devra également traiter de ce choix impactant le projet de territoire au sein de ses orientations générales. De telles zones peuvent notamment être justifiées pour les intercommunalités identifiant des secteurs dans lesquels une faible pression démographique a été

ALERTES ET CONSEILS

Pour les annexes et les extensions aux habitations existantes en zone agricole ou naturelle et forestière, le règlement écrit ou graphique du PLU est tenu de déterminer les zones d'implantation et les règles (hauteur, emprise, densité) permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone (art. L.151-12).

⁹ Arrêté du 10 novembre 2016 définissant les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par le règlement national d'urbanisme et les règlements des plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu, modifié par l'arrêté du 31 janvier 2020 modifiant la définition des sous-destinations des constructions pouvant être réglementées dans les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu.

¹⁰ Les principes dégagés par la jurisprudence « commune de Biarritz » s'appliqueront de la même manière aux destinations et sous-destinations (CE, 30 décembre 2014, n° 360850).

constatée durant les années passées sans que le PLU(i) ne choisisse d'y développer des programmes de logements pour l'avenir. Dans cette optique et en raison du faible nombre de constructions pressenties, il est dès lors possible de ne pas créer de règlement spécifique et d'instruire les autorisations d'occupation du sol en appliquant les règles de fond du règlement national d'urbanisme (art. R.151-19)¹¹.

Dans ce cas, le règlement renvoie expressément aux règles suivantes du RNU (qui sont les seules qui s'appliquent) :

- R.111-3 : règles relatives à la prise en compte des risques et des nuisances ;
- R.111-5 à R.111-12 : conditions de desserte en voirie, en eau potable, récolement des eaux usées, maintien ou réalisation d'espaces verts ;
- R.111-13 : impact financier des aménagements sur la collectivité ;
- R.111-15 à R.111-18 : implantation de la construction ;
- R.111-28 à R.111-30 : prescriptions relatives à l'insertion de certains projets dans un environnement existant.

Outre la possibilité de compléter ce dispositif par la mise en œuvre d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) patrimoniales, l'article R.151-7 permet aux collectivités concernées qui le souhaitent de protéger leur patrimoine, notamment vernaculaire, par un dispositif proche de celui qui leur est offert par l'article L.151-19 pour les zones dotées d'un règlement ad hoc. Dès lors que de telles OAP auront été définies, elles serviront de motivation spécifique pour l'autorisation du droit des sols en application de l'article R.425-5-2.

Aucune autre règle, y compris graphique, ne peut venir compléter ou préciser les dispositions du PLU. La zone dans laquelle s'appliquera le RNU pourra être indiquée U RNU sur le document graphique.

Pour atteindre les objectifs dévolus aux collectivités publiques de l'article L.101-2, le règlement de PLU peut notamment comprendre les dispositions suivantes :

Usage des sols (L.151-9)

Pour encadrer l'usage des sols, le règlement peut notamment :

- définir l'usage principal qui peut être fait des sols et la nature des activités qui peuvent y être exercées (ex. : dépôts de matériaux ou de produits à l'air libre, plantations, affouillements, exhaussements...) ;
- édicter la nature des activités admises ou soumises à conditions qui peuvent être autorisées en prenant en compte la diversité des situations locales, notamment en ce qui concerne les installations classées pour la protection de l'environnement (art. L.152-1) ;
- imposer dans certains secteurs où cela se justifie la démolition de tout ou partie des constructions existant sur un terrain avant de pouvoir y construire (art. L.151-10) ;
- interdire si besoin de reconstruire les bâtiments existants (art. L.111-5) ;
- encadrer la possibilité d'établir des installations nécessaires à des équipements collectifs dans les zones agricoles, naturelles ou forestières (art. L.151-11).

Mixité sociale et fonctionnelle dans les zones urbaines ou à urbaniser

Cet objectif peut être traité en :

- promouvant la production de logements adaptés aux besoins de la population dans le respect des objectifs de mixité sociale, en fixant dans certains secteurs des prescriptions en termes de proportion de logements d'une taille minimale tels que T2, T3... (L.151-14) ;
- imposant, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme affecté à des catégories de logements que le PLU définit dans le respect des objectifs de mixité sociale (L.151-15) ;
- délimitant les emplacements réservés en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements que le PLU définit (L.151-41, 4^e). Cette servitude de mixité sociale ouvre au propriétaire un droit de délaissement en application de l'article L.152-2 ;
- permettant le développement ou le maintien d'une offre commerciale diversifiée au service de la vie quotidienne des usagers (L.151-16) ;

¹¹ Dans les secteurs au RNU du PLU(i), la compétence urbanisme reste à l'intercommunalité. Le maire ou le président de l'intercommunalité par délégation reste la seule autorité compétente pour instruire. L'avis conforme de l'État n'est pas requis.

→ imposant une mixité des destinations et sous-destinations au sein d'une même construction ou d'une unité foncière (R.151-37)...

Qualité du cadre de vie

Le règlement peut :

- promouvoir la qualité et la diversité des formes urbaines et architecturales, adaptées au contexte existant ou à créer, en établissant des règles concernant l'implantation des constructions, l'aspect extérieur des constructions neuves, rénovées ou réhabilitées, leurs dimensions, leurs conditions d'alignement sur la voirie et de distance minimale par rapport à la limite séparative et l'aménagement de leurs abords (L.151-17 et L.151-18) ;
- identifier le patrimoine urbain et paysager (éléments de paysage, quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs) à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural en définissant les moyens pour y parvenir (L.151-19).

Sobriété énergétique

Peuvent être définis des secteurs dans lesquels les performances énergétiques et environnementales sont renforcées au regard des normes en vigueur, où une production minimale d'énergie renouvelable est imposée en fonction des caractéristiques du projet et de la consommation des sites concernés (L.151-21 et R.151-42, 2^o)...

Qualité environnementale et paysagère

Dans toutes les zones, il est possible de :

- imposer une part minimale de surface non imperméabilisée ou éco-aménageable afin de contribuer au maintien de la biodiversité et de la nature en ville (L.151-22) ;
- identifier les éléments de paysage, les sites et les secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques, en définissant les moyens pour y parvenir (L.151-23) ;
- identifier et de localiser les espaces boisés à préserver (L.113-1 et s.) ;
- fixer des règles pour les clôtures ne relevant pas de l'activité agricole (R.151-41 et 43).

Dans les zones urbaines, les rédacteurs de PLU peuvent :

- rendre inconstructibles les terrains cultivés et les espaces non bâties nécessaires au maintien des continuités écologiques (L.151-23) ;
- délimiter les zones relatives à l'assainissement collectif et non collectif, et aux eaux pluviales (L.151-24).

Dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages, le PLU peut déterminer un transfert des possibilités de construire sur d'autres terrains situés dans un ou plusieurs secteurs de la même zone en y transférant les droits à construire (L.151-25)...

Densité dans les zones urbaines ou à urbaniser¹²

Il est possible de :

- valoriser la desserte en transports en commun efficaces en imposant une densité minimale de constructions (art. L.151-26) ;
- délimiter des secteurs avec des densités minimales (emprise au sol et de hauteur) de construction (art. R.151-39) ;
- prévoir des règles de densités maximales (emprise au sol et de hauteur) de constructions pour assurer leur intégration urbaine, paysagère et environnementale, déterminer la constructibilité des terrains, préserver ou faire évoluer la morphologie du tissu urbain et les continuités visuelles (R.151-39) ;
- assurer la diversité des fonctions urbaines dans les ZAC en fixant dans chaque îlot les surfaces à réaliser en fonction de la nature et de la destination des bâtiments (art. L.151-27) ;
- favoriser l'évolution des habitations existantes et la production de logements locatifs sociaux et/ou intermédiaires en délimitant des secteurs permettant d'augmenter le potentiel constructible défini par les règles du PLU pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation, la réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux et des logements intermédiaires (art. L.151-28, 1^o, 2^o et 4^o) ;

¹² La loi ALUR a supprimé la possibilité d'instaurer des coefficients d'occupation du sol (COS) ainsi que des superficies minimales des terrains constructibles.

- permettre la performance énergétique ou environnementale en délimitant des secteurs permettant d'augmenter le potentiel constructible défini par les règles du PLU pour les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ou qui sont à énergie positive (art. L.151-28, 3°...) ;
- inciter à l'innovation en matière de construction notamment par une modulation possible des règles de hauteur selon les destinations et sous-destinations...



ALERTE ET CONSEILS

Dans certains cas limitativement fixés par le Code de l'urbanisme¹ (logements locatifs sociaux, hébergement pour personnes âgées, résidences universitaires, habitations dans un rayon de 500 mètres autour d'une gare, surfaces commerciales et salles de cinéma soumises à autorisation), une limite légale s'impose aux règles définies par le règlement du PLU en matière de stationnement.



ALERTE ET CONSEILS

L'article R.151-11 clarifie la possibilité d'exprimer des règles sous forme d'illustrations au sein du règlement écrit afin d'en faciliter la compréhension et la lecture. Lorsque aucune mention ne spécifie leur opposabilité, ces illustrations n'ont qu'une vertu pédagogique. Si les auteurs de PLU souhaitent que les illustrations présentes dans le règlement écrit aient une valeur opposable, ils doivent le mentionner explicitement, soit en le précisant pour chaque illustration, soit en introduisant un principe général d'opposabilité des illustrations en introduction du règlement. Les illustrations intégrées à la partie écrite du règlement peuvent avoir une vertu pédagogique importante pour la compréhension et la projection de la règle par les porteurs de projet.

L'article R.151-11 ouvre également explicitement la possibilité d'exprimer des règles sous forme graphique au sein des documents graphiques réglementaires. Les règles graphiques se substituent alors aux règles écrites ou les complètent. Le Code de l'urbanisme prévoit dans cette hypothèse, en application du 2^e alinéa de l'article R.151-11, l'obligation d'indiquer précisément dans le règlement écrit les règles qui figurent dans le règlement graphique.

Le report de certaines règles au document graphique simplifie le travail d'écriture du règlement écrit. Il permet également d'alléger le PLU, car la rédaction de règles de hauteurs pour chaque zone du PLU peut être complexe tant en termes d'élaboration pour la collectivité que de compréhension pour les porteurs de projets de construction.

Pour la gestion du stationnement

Il est possible de :

- assurer la réponse aux besoins en matière de stationnement pour les immeubles d'habitation et de bureaux, en quantité et en qualité, pour les véhicules motorisés et pour les vélos (L.151-30) ;
- favoriser l'auto-partage et les véhicules électriques en réduisant les obligations de stationnement pour ce type de véhicules (L.151-31) ;
- imposer un nombre maximal d'aires de stationnement dans les secteurs desservis par des transports publics réguliers lors de la construction de bâtiments destinés à un usage autre que d'habitation (L.151-32) ;
- ne pas imposer la réalisation d'aires de stationnement pour certains types de logements (logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'État, établissements assurant l'hébergement des personnes âgées et résidences universitaires, L.151-34)...

Par ailleurs, pour les surfaces commerciales soumises à autorisation, le règlement du PLU peut, en application de l'article L.151-37, augmenter le plafond fixé à l'article L.111-19 pour le fixer entre les trois quarts et la totalité de la surface affectée au commerce.

Équipements, réseaux et emplacements réservés (L.151-38 à L.151-42)

Le PLU peut :

- organiser la desserte des espaces à aménager ou déjà aménagés en définissant les caractéristiques des rues, des sentiers piétonniers, des itinéraires cyclables, des voies et espaces réservés au transport public, des voies ouvertes aux véhicules motorisés (art. L.151-38, al. 1 et R.151-48, 1^o) ;
- délimiter les zones aménagées en vue de la pratique du ski (art. L.151-38, al. 2 et R.151-48, 3^o) ;
- fixer les conditions de desserte par les voies et les réseaux des terrains susceptibles de recevoir des constructions ou de faire l'objet d'aménagements (art. L.151-39, R.151-47, 1^o et R.151-49, 1^o) ;
- renforcer la qualité de la desserte numérique de certains secteurs à urbaniser en y fixant des critères de qualité renforcés par rapport aux normes en vigueur (art. L.151-40 et R.151-50) ;
- identifier des emplacements réservés pour la réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de constructions d'intérêt général, notamment des voies et des ouvrages publics, des installations d'intérêt général à créer ou à modifier, des espaces verts à créer ou à modifier, des espaces nécessaires aux continuités écologiques, la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements (art. L.151-41, 1^o à 4^o, R.151-34, 4^o, R.151-38, 1^o, R.151-43, 3^o, R.151-48, 2^o et R.151-50, 1^o) ;
- identifier les servitudes de localisation pour voies, ouvrages publics et équipements d'intérêt général (L.151-41, 7^o) en zones U et AU ;
- identifier des secteurs (en zones U et AU) dans lesquels un projet d'aménagement global doit être mené sans que celui-ci ait été approuvé ou formalisé, en limitant les possibilités d'évolution de ce secteur pendant cinq ans au plus (art. L.151-41, 5^o : « dans les zones urbaines et à urbaniser, des servitudes interdisant, sous réserve d'une justification particulière, pour une durée au plus de cinq ans, dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global, les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement. Ces servitudes ne peuvent avoir pour effet d'interdire les travaux ayant pour objet l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension limitée des constructions existantes », et R.151-32).

Par ailleurs, dans les zones d'aménagement concerté, le PLU peut préciser la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer ainsi que la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts (art. L.151-42).

¹ Articles L.151-35 du Code de l'urbanisme et L.111-19 et L.111-20 pour les surfaces commerciales et les salles de cinéma soumises à autorisation.

→ Ce que le règlement du PLU n'est pas habilité à traiter

Si le cadre des thématiques obligatoires et optionnelles à intégrer ou non dans un PLU est fixé par le Code¹³, il n'est en revanche pas clairement explicité ce que le PLU ne doit pas traiter.

Deux exceptions cependant :

- l'article L.101-3 précise bien que les productions agricoles ne relèvent pas de la législation urbaine¹⁴ : « *La réglementation de l'urbanisme régit l'utilisation qui est faite du sol, en dehors des productions agricoles, notamment la localisation, la desserte, l'implantation et l'architecture des constructions* » (voir focus ci-après) ;
- l'article L.152-1 précise que « *l'exécution par toute personne publique ou privée de tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, et ouverture d'installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan sont conformes au règlement et à ses documents graphiques* ». Tout projet n'étant pas couvert par cette énumération ne relève donc pas du champ de compétence du PLU.

Les PLU(i) interdisent certaines thématiques de façon récurrente, en infraction avec la réglementation ou la jurisprudence. Cela concerne notamment les matériaux employés pour construire un bâtiment. En effet, le Code de l'urbanisme autorise uniquement la définition de prescriptions relatives aux matériaux seulement dans les plans de sauvegarde et de mise en valeur (art. R.313-5 du Code de l'urbanisme renvoyant à l'article L631-4 du Code du patrimoine). L'article L.111-6 précise également : « *Nonobstant les règles relatives à l'aspect extérieur des constructions des plans locaux d'urbanisme, [...], le permis de construire ou d'aménager ou la décision prise sur une déclaration préalable ne peut s'opposer à l'utilisation de matériaux renouvelables ou de matériaux ou procédés de construction permettant d'éviter l'émission de gaz à effet de serre, à l'installation de dispositifs favorisant la retenue des eaux pluviales ou la production d'énergie renouvelable correspondant aux besoins de la consommation domestique des occupants de l'immeuble ou de la partie d'immeuble concernés...* »

Le ministère de la Cohésion des territoires a confirmé dans plusieurs réponses à des questions parlementaires que la vocation du PLU n'est pas de réglementer les matériaux¹⁵. Depuis la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP), les sites patrimoniaux remarquables constituent le périmètre de référence pour élaborer des plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) et des plans de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP). Le PSMV, en tant que document d'urbanisme, remplace les dispositions du PLU dans les secteurs dans lesquels il s'applique. Le PVAP, en tant que servitude d'utilité publique, se superposera au plan local d'urbanisme et doit donc être complémentaire de ce dernier. Dans les deux cas, ces documents porteront des prescriptions relatives aux matériaux. Si le PLU comporte des dispositions relatives aux matériaux dans les PVAP, il existe un risque d'illisibilité des dispositions qui s'y appliqueront. Sur la question des matériaux à utiliser, en dehors des SPR, des PSMV et des PVAP, dans le cas des protections au titre des abords¹⁶, le PLU peut être légitime à comporter de simples recommandations établies en lien avec l'architecte des bâtiments de France (ABF) ou, le cas échéant, à directement orienter les porteurs de projet vers l'ABF. En effet, les travaux susceptibles de modifier l'aspect extérieur d'un immeuble, bâti ou non bâti (cour ou jardin par exemple), protégé au titre des abords sont soumis à une autorisation préalable nécessitant l'accord de l'architecte des bâtiments de France.

13 Quand bien même certaines « options » s'avèrent, in fine, selon les problématiques propres à chaque territoire, d'usage obligatoire pour répondre aux objectifs de développement durable établis à l'article L.101-2.

14 Mais il suscite de véritables interrogations notamment au regard des prescriptions environnementales pouvant être prises par le PLU. Voir focus ci-après.

15 Question écrite n° 01509 de M. Jean-Louis Masson (Moselle - NI) publiée dans le JO Sénat du 12 octobre 2017, p. 3114.

16 Servitude d'utilité publique régie par les articles L.621-30 et suivants du Code du patrimoine.



ALERTE ET CONSEILS

Les plans locaux d'urbanisme n'ont ainsi pas vocation à réglementer les aspects relatifs aux productions agricoles. Le droit de l'urbanisme reste toutefois le droit qui permet d'apporter des restrictions, motivées par l'intérêt général, au droit de propriété et à l'usage des sols.

La limitation qui est posée par le Code de l'urbanisme est l'impossibilité pour un PLU de prévoir des prescriptions portant sur les modes de productions agricoles. Cette limite ne remet pas en cause la faculté pour le PLU de réglementer l'usage et l'occupation des sols.

Même si le Code de l'urbanisme ne prévoit aucun renvoi explicite vers la législation agricole, les modes de productions agricoles sont prévus dans le livre VI du Code rural et de la pêche maritime : Production et marchés aux titres V et VI :

- V : Les productions animales
- VI : Les productions végétales

Ces titres portent notamment le droit de vaine pâture, la possibilité de définir la densité du bétail par rapport à la superficie du terrain, les règles de stockage et de mise en place de la semence des ruminants, les zones réglementaires de choix et d'emplacement des cultures, les règles relatives à la plantation de vignes, la réglementation/sectorisation des plantes génétiquement modifiées...

Il peut donc en être déduit que le PLU ne pourra jamais porter sur ces règles. Un PLU ne pourra ainsi comporter d'interdiction de planter des semences issues d'organismes génétiquement modifiés.

Il peut s'agir :

- les essences végétales à planter, quand bien même le PLU peut imposer des protections ou des créations en matière de plantations ;
- le mode de gestion et d'entretien des propriétés et du foncier (le défrichement des abords d'une propriété bâtie pour la prémunir contre les risques d'incendie relève par exemple du Code forestier) ;
- la publicité extérieure, qui relève du règlement national et local de publicité ;
- l'interdiction des clôtures agricoles et, plus généralement, l'interdiction de clore un terrain : le PLU peut certes fixer des règles sur les clôtures en termes de gabarit et de « forme » (maçonnée, végétale-grillagée, transparence, couleur...) mais le principe de clôture d'une propriété, édicté par l'article 647 du Code civil, ne peut être remis en cause ;
- l'interdiction d'opérer des divisions foncières et/ou d'imposer des procédures particulières préalables à la délivrance d'un acte relatif à l'application du droit des sols ;
- l'introduction de règles encadrant le mode d'exploitation des ICPE (installations classées pour la protection de l'environnement). Toutefois, le plan local d'urbanisme est explicitement habilité à réglementer l'ouverture d'installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan si elles sont conformes au règlement et à ses documents graphiques. Si le PLU peut encadrer de tels établissements pour des motifs d'urbanisme (notamment les risques et les nuisances en y interdisant certaines destinations type habitat ou autres à proximité), en revanche, le fonctionnement des entreprises concernées doit exclusivement répondre aux exigences du Code de l'environnement.

Cette liste n'est pas limitative (seules sont ici mentionnées les thématiques les plus communément introduites illégalement dans un règlement de PLU) et peut évoluer dans le temps.

FOCUS

ARTICULATION DU PLAN LOCAL D'URBANISME AVEC L'ACTIVITÉ AGRICOLE : QUESTION DE LA LIMITÉ ENTRE L'URBANISME ET LA GESTION AGRICOLE

L'article L.101-3 du Code de l'urbanisme prévoit que « la réglementation de l'urbanisme régit l'utilisation qui est faite du sol, en dehors des productions agricoles, notamment la localisation, la desserte, l'implantation et l'architecture des constructions ».

Toutefois, certains plans locaux d'urbanisme prévoient directement ou indirectement des dispositions portant sur les modes de productions agricoles.

La distinction qui est opérée par le Code de l'urbanisme n'interdit pas pour autant au PLU de mettre en œuvre l'ensemble des prescriptions mises à sa disposition, au titre desquelles figurent les interdictions de travaux ou d'affouillements, les outils tenant à la protection des milieux humides (parfois « imposés » par le ScdT ou le SDAGE), à la protection des paysages et même à la protection de la vocation de la zone. Comme le rappelle le GRIDAUH dans sa fiche relative aux possibilités réglementaires ouvertes au PLU en matière d'interdictions et d'autorisations sous conditions¹⁷, « le PLU a pour objet de réglementer les autorisations et utilisations du sol, ce qui inclut la nature des activités autorisées dans une zone et non les modalités d'exercice de ces activités. En matière agricole, le règlement ne peut donc, en principe, prévoir d'interdictions ou de règles concernant l'épandage, les types de culture autorisés, les mises en jachère... Ces activités sont en effet régies par des législations indépendantes. Certes, le Conseil d'État a admis qu'un POS pouvait, pour des raisons d'hygiène, rendre obligatoire l'enfouissement immédiat du lisier à proximité des habitations. Mais, comme le souligne le commissaire du gouvernement, la solution "se situe aux franges de ce qui paraît légalement possible". Elle reste d'ailleurs isolée et n'a pas eu l'occasion d'être confirmée depuis. Sauf si elles sont réellement liées à des motifs d'hygiène ou de sécurité (justifiés dans le PLU) ».



ALERTE ET CONSEILS

Les formulations suivantes sont à proscrire des règlements des plans locaux d'urbanisme car ils touchent directement aux modalités d'exploitation agricole :

- interdiction de labour, de la fertilisation, de la fauche sans exportation ;
- entretien courant soit par pâturage extensif, soit par fauche et exportation une fois par an ;
- aucune nouvelle plantation ni remplacement d'arbre n'est autorisé ;
- interdiction des cultures en plein champ d'organismes génétiquement modifiés (OGM).

Ces normes prévues par le Code rural et de la pêche maritime concernent l'encadrement des productions animales ou végétales issues des terres agricoles mais non l'usage des sols au sens du Code de l'urbanisme. Ainsi, le PLU est légitime en matière de sécurité et de salubrité publiques, pour interdire l'imperméabilisation des sols, limiter les extensions et les annexes aux bâtiments agricoles...

Un des objectifs fondamentaux dévolus aux documents d'urbanisme, renforcé par la loi ALUR, est la lutte contre la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers. L'article L.151-4 prévoit ainsi que le diagnostic territorial du PLU porte sur « des prévisions écono-

¹⁷ <http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-plu/> (fiches en cours d'actualisation au moment de la publication du guide).

miques 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 doit également comporter une analyse de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers des dix dernières années précédent son arrêt.

Ce premier objectif dévolu aux documents d'urbanisme est consacré à la préservation des terres agricoles sans pour autant porter sur l'usage qui en sera fait. Toutefois, certains outils du règlement du PLU peuvent conduire à une incidence indirecte sur les productions agricoles.

FOCUS

LA PRÉSÉRATION DES MILIEUX HUMIDES ET LA RÉGLEMENTATION DU DRAINAGE

La cour administrative de Lyon, dans son arrêt du 18 janvier 2011, n° 10LY00293, considère que :

le PLU peut délimiter des « secteurs humides » par le biais des documents graphiques à l'intérieur d'une zone U (urbanisée), AU (urbanisation future), A (agricole) et N (naturelle), dans un but de protection et de mise en valeur de ces secteurs à intérêt écologique, même si ceux-ci ne peuvent être qualifiés de zones humides au titre de l'article L.211-1 du Code de l'environnement en application de l'article L.151-23 du Code de l'urbanisme, qui prévoit que : « Le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation. Lorsqu'il s'agit d'espaces boisés, il est fait application du régime d'exception prévu à l'article L.421-4 pour les coupes et abattages d'arbres. » Il peut localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés et les espaces non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques à protéger et inconstructibles quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent.

le règlement applicable à un « secteur de milieu humide » peut légalement prévoir des dispositions spécifiques s'ajoutant à la réglementation de la zone en cause ; le règlement peut interdire les cabanons, les imperméabilisations du sol ou des rives (sauf ponctuellement pour permettre l'accèsibilité des rives), les remblais, quelle que soit leur épaisseur (sauf en cas d'aménagement et de mise en valeur du milieu), et le comblement des rus. Il peut également prévoir que les travaux d'entretien soient conduits de façon à conserver ou à permettre la reconstitution de la richesse du milieu et à veiller à son renouvellement spontané.

Le PLU est tenu d'être compatible avec les documents de rang supérieur ou de les prendre en compte, notamment le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

Le tribunal administratif de Rennes, dans ses arrêts du 16 décembre 2011 (n° 0801930, 0802177, 0803646), censure un POS qui n'avait pas suffisamment été mis en compatibilité avec le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Dans cet exemple, le SAGE était particulièrement prescriptif, puisqu'il demandait au PLU une transposition du zonage et des prescriptions élaborées au sein du PLU¹⁸.



ALERTE ET CONSEILS

Le Code rural et de la pêche maritime réglemente le drainage sous l'angle des rapports entre propriétaires et locataires de baux ruraux ainsi qu'en tant que servitude conventionnelle établie entre le propriétaire d'un terrain agricole et un propriétaire tiers. Le drainage n'est ainsi pas considéré comme relevant d'un élément constitutif de la production agricole au sens du Code rural et de la pêche maritime et par extension du Code de l'urbanisme.

Le droit de l'urbanisme est reconnu par les juridictions civiles comme administratives comme pouvant apporter des limites au droit de propriété. Le Code de l'urbanisme prévoit notamment que le PLU peut interdire les affouillements et exhaustions (art. L.152-1), qu'il peut également identifier les éléments ou secteurs nécessaires à la protection, au maintien voire à la restauration des continuités écologiques (art. L151-19). En outre, la jurisprudence administrative considère que la présence de milieux humides justifie le classement en zone N. Elle considère également que, le PLU devant être compatible avec un SAGE, il peut être amené à prescrire des interdictions de drainage. Le plan local d'urbanisme est tenu de respecter des objectifs environnementaux prévus par le Code de l'urbanisme ou par les documents de rang supérieur, avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte.

Un PLU qui ne réaliserait pas une protection suffisante des milieux humides inventoriés sur son territoire présenterait une fragilité juridique quant au respect des objectifs qui lui sont dévolus par la loi¹⁹.

En conclusion, le drainage relevant d'un droit d'usage de la parcelle et non d'un mode de production agricole, il peut être légalement réglementé par le plan local d'urbanisme dans l'ensemble des zones de son territoire.

¹⁸ Extrait du SAGE : Les dispositions générales du règlement comporteront un article spécifique rappelant que « les zones humides sont représentées sur le règlement graphique par une trame spécifique et que, en application de l'article L.212-3 du Code de l'environnement, toute occupation ou utilisation du sol, ainsi que tout aménagement même extérieur à la zone susceptible de compromettre l'existence, la qualité, l'équilibre hydraulique et biologique des zones humides est strictement interdit, notamment, les remblais, les déblais, les drainages »...

¹⁹ TA Rennes, 12 mai 2011, n° 070559.

1.3. LES POA HABITAT ET DÉPLACEMENTS¹⁹

→ Le cas particulier des programmes d'orientations et d'actions en matière d'habitat et de déplacements

Les PLH et les PDU n'ont pas obligation à être intégrés dans un PLU(i).

Seuls les EPCI compétents en matière de politique de l'habitat et/ou autorités organisatrices des transports peuvent intégrer un PLH (L.151-44, L.151-45, L.151-46 et R.151-54) et/ou un PDU (L.151-47 et R.151-55) dans le PLU(i). Intégrer le PDU et/ou le PLH au PLU(i) est un choix de l'EPCI. Dans ce cas, le PLU(i) comprend les mêmes dispositions qu'un PDU ou qu'un PLH. Si l'EPCI choisit de ne pas intégrer le PDU ou le PLH dans son PLU(i), ce dernier doit être compatible avec ces documents-cadres, s'ils existent.

Cette possibilité d'intégration est également offerte aux EPCI qui ne sont pas obligatoirement soumis à un PLH ou à un PDU (L.151-48).

Les PLU(i) tenant lieu de PLH et/ou de PDU doivent comprendre un programme d'orientations et d'actions (POA) et, si nécessaire, des dispositions relatives à l'habitat ou aux déplacements dans les OAP.

→ Le contenu des POA

Le POA présente les éléments de mise en œuvre de la politique de l'habitat ou des transports et déplacements. À ce titre, il décrit le cadre détaillé des actions qui permettront de répondre aux principes et aux objectifs figurant dans le PADD en précisant, le cas échéant, leur calendrier prévisionnel, leur caractère partenarial avec l'identification des acteurs chargés de leur mise en œuvre, leurs modalités de financement, leur lien éventuel avec les actions ou les objectifs supra-communautaires. Il précise également les objectifs du PADD, notamment dans leurs déclinaisons territoriales, temporelles ou techniques.

Il présente les actions et les mesures opérationnelles qui ne relèvent pas de l'urbanisme mais qui constituent autant de leviers pour la mise en œuvre des politiques sectorielles de l'EPCI et qui font partie intégrante du PLH ou du PDU. Dans le domaine de l'habitat, on pourra retrouver ici, par exemple, les conventions intercommunales pour les attributions de logements sociaux, les dispositifs de traitement des copropriétés dégradées, les conventions passées avec les établissements publics fonciers, les modalités de repérage et de traitement des logements indignes.



ALERTE ET CONSEILS

À ce jour, le PLH est certes établi à l'échelle de l'EPCI, mais il fixe des objectifs à la commune et ce en relation avec l'article 55 de la loi SRU. Lorsque le PLU vaut PLH, le PADD, les OAP, les plans de zonage et les règlements et le POA habitat doivent permettre de vérifier que la collectivité se conforme aux obligations réglementaires de la loi SRU. Cela impose de décliner une programmation de logements et notamment de logements locatifs sociaux pour chacune des communes de l'EPCI.

→ Les effets du POA

Lorsqu'il existe, le POA, n'est pas opposable aux tiers lors de l'instruction des actes d'urbanisme. En revanche, les collectivités signataires sont tenues de le mettre en œuvre. En effet, le POA a vocation à regrouper l'ensemble des informations et des mesures nécessaires à la mise en œuvre des politiques de l'habitat, des transports et des déplacements venant compléter ou venant éclairer les actions et les opérations précisées dans les OAP ainsi que les dispositions du règlement²⁰.

Ainsi, le règlement et les OAP du PLU peuvent seulement traduire les dispositions relevant du champ de compétences des autorisations d'urbanisme. Tout ce qui relève de la gestion, par exemple, ne peut y être traduit.

19 Pour plus de précisions, voir fiche du club PLU(i) disponible ici : [http://www.club-PLU\(i\).logement.gouv.fr/IMG/pdf/20150422_fiche_poa.def.pdf](http://www.club-PLU(i).logement.gouv.fr/IMG/pdf/20150422_fiche_poa.def.pdf)

20 Il contient les éléments du PLH et du PDU qui ne trouvaient pas leur place dans les dispositions habitat ou déplacements des OAP lorsque celles-ci tenaient lieu de PLH ou de PDU en application de la loi ENE.

→ La traduction des éléments des POA habitat et déplacements dans les pièces opposables du PLU

Dans les pièces opposables, ne peuvent être traduites que les actions et les orientations relevant du champ de compétences des autorisations d'urbanisme. Tout ce qui relève de la gestion immobilière, par exemple, ne peut y être traduit.

En matière d'habitat

La programmation en logements (nombre, type...) peut ou doit, selon la force réglementaire conférée au PLH par la collectivité, être traduite dans une OAP thématique et/ou dans toutes les OAP sectorielles (R.151-8).

Dans les pièces réglementaires, une large palette d'outils spécifiques destinés à favoriser la mixité sociale et générationnelle peut être mise en œuvre (R.151-37 et R.151-38). On compte entre autres :

- les emplacements réservés en vue de la réalisation de logements sociaux ;
- les secteurs où les programmes de logements doivent comporter une proportion de logements d'une taille minimale ;
- les secteurs où un pourcentage des programmes de logements doit être affecté à du logement social en accession ou en location.

En matière de déplacements

Le fait d'intégrer le PDU au PLU(i) donne au POA une valeur prescriptive vis-à-vis des collectivités en matière de déplacements, pour tous les actes pris au titre de la police du stationnement et de la circulation, ainsi que les actes et les décisions relatifs à la voirie et à la gestion du domaine public routier (art. L.152-8).

On peut rappeler que les conditions de desserte en transports en commun et de satisfaction des besoins en stationnement doivent notamment figurer dans les OAP sans règlement (R.151-8), ce qui peut permettre de décliner un POA relatif au déplacement.

Le plan de mise en accessibilité de la voirie, qui est un des volets du programme d'orientations et d'actions, peut être traduit dans le règlement et dans les OAP sectorielles par exemple, lorsque les dispositions prescrites relèvent des autorisations d'urbanisme (traitement des accès, réalisation de places de stationnement adaptées...).

1.4. LES PIÈCES OPPOSABLES AUX TIERS : LE RÈGLEMENT, LES ORIENTATIONS D'AMÉNAGEMENT ET DE PROGRAMMATION ET LES ANNEXES

Les pièces opposables (OAP et règlement) traduisent à l'échelle locale les obligations légales en matière d'habitat, de déplacements, de préservation de la trame verte et bleue, de prise en compte des risques naturels et technologiques, de préservation de la sécurité et de la salubrité publiques, de consommation foncière et de qualité des paysages.

Elles permettent de mettre en œuvre les axes du projet de territoire liés soit à ses spécificités géographiques (territoire touristique, site urbain ou paysager protégé, espace soumis à de forts risques, site de développement économique...) soit au projet politique de la collectivité (s'adapter au vieillissement, reconquérir les friches industrielles, organiser la ville des proximités, favoriser les solidarités...).

Le PLU ne se limite pas à l'encadrement des seules autorisations du droit des sols mais s'étend à l'exécution de tout projet pour lequel les dispositions prévues par les OAP ou le règlement trouvent à s'appliquer.



ALERTE ET CONSEILS

L'intégration du PLH et/ou du PDU dans le PLU(i) impose la mise en cohérence des politiques publiques d'aménagement, d'habitat et de mobilité. Cela vaut notamment en matière de stratégie foncière et de stationnement.

Ainsi, l'EPCI doit développer une offre foncière, bâtie ou non, en relation directe avec le nombre et le type de logements nécessaires à la population qu'il projette d'accueillir et aux besoins identifiés de sa population actuelle. À défaut de bénéficier de gisements fonciers facilement mobilisables, il doit utiliser dans le PLU les outils permettant de réaliser ces logements.

Il en va de même pour la programmation des transports, qui doit être en rapport avec le projet de développement de l'EPCI.

Par ailleurs, la gestion du stationnement a de véritables impacts en matière de mobilité en facilitant ou non le recours à la voiture. En imposant ou en restreignant les aires de stationnement dans les projets, l'EPCI peut influer le comportement des usagers. Il en va de même pour le développement du stationnement destiné au vélo.

L'articulation entre mobilité et habitat, l'obligation ou non de créer des aires de stationnement lors de la réalisation d'opérations de logements ou d'hébergement et, à fortiori, les contraintes émises en matière d'intégration dans des espaces bâtis jouent également sur le coût de production du logement. Le prix de construction et le prix du foncier utilisé à cette fin seront en effet répercutés sur les prix de revient.

Dans tous les cas, l'intégration du PDU et/ou du PLH dans le PLU(i) permet de gagner en cohérence d'ensemble. Cela nécessite de mettre en place une gouvernance technique et politique du projet pour articuler les politiques publiques entre elles et faire des choix cohérents et pour faire travailler ensemble des services techniques qui n'ont pas toujours la même culture.



ALERTES ET CONSEILS

L'autorisation du droit des sols délivrée en application des prescriptions édictées par le règlement du plan local d'urbanisme ne pourra s'en écarter.

Ce rapport de conformité entre le règlement et l'autorisation du droit des sols peut se traduire par le fait qu'un projet de construction sera tenu de respecter à la lettre les interdictions édictées par le règlement et les limitations en termes de hauteur, d'emprise au sol, de destination ou sous-destination de construction.

Si, dans le cadre d'un programme de 100 logements, le règlement du plan local d'urbanisme impose la réalisation d'au moins 20 % de logements locatifs sociaux, le porteur de projet ne pourra proposer la réalisation de moins de 20 logements locatifs sociaux.

La conformité s'entend donc comme une application stricte de la prescription prévue par le règlement du PLU.

Aucun écart n'est possible par rapport à la règle prévue par le plan local d'urbanisme, sauf dans le cas d'une adaptation mineure ou d'une dérogation dont les usages sont strictement circonscrits par l'article L.152-3, qui prévoit que « les règles et servitudes définies par un plan local d'urbanisme : 1° peuvent faire l'objet d'adaptations mineures rendues nécessaires par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes ; 2° ne peuvent faire l'objet d'aucune autre dérogation que celles prévues par les dispositions de la présente sous-section ».

L'adaptation mineure est clairement circonscrite à la prise en compte de la configuration des terrains et de leur environnement pouvant affecter la nature même du projet de construction. Elle ne doit pas aboutir, comme le rappelle le 2^e de l'article, à des dérogations qui sont elles-mêmes très encadrées (art. L.152-4 à L.152-6). La dérogation, qui peut être définie comme une mise à l'écart des règles prévues par le PLU dans le cadre d'une dérogation, poursuit des objectifs légaux clairement établis. Ces objectifs sont notamment : la reconstruction à l'identique après sinistre, la reconstruction patrimoniale ou historique, la réalisation de travaux nécessaires à l'accessibilité des personnes handicapées à un logement existant, la relance de la construction de logements en zone tendue.

Les dispositions du règlement du PLU peuvent également être écartées :

- par l'autorité chargée de délivrer les autorisations du droit des sols dans les zones tendues afin de favoriser la production de logements (art. L.152-6 du Code de l'urbanisme) ;
- par des dispositions spécifiques visant à assurer le développement des énergies renouvelables et des bâtiments à haute qualité environnementale (art. L.111-16 et L.111-17) ou encore à limiter le développement d'obligations de stationnement trop importantes pour certaines habitations à vocation sociale (art. L.151-35, L.151-36 et L.151-36-1).

→ Conformité au règlement

L'autorisation du droit des sols qui sera délivrée en application des prescriptions édictées par le règlement du plan local d'urbanisme ne pourra s'en écarter.

Le règlement (écrit et graphique) est opposable aux tiers en termes de conformité (1^{er} alinéa du L.152-1). Ce principe de conformité s'applique lors de « l'exécution par toute personne publique ou privée de tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, et ouverture d'installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan ».

L'article R.151-9, al. 2 rappelle que « seuls la partie écrite et le ou les documents composant la partie graphique du règlement peuvent être opposés au titre de l'obligation de conformité définie par l'article L.152-1 ».

Ces pièces sont opposables lors de la délivrance d'une autorisation du droit des sols (permis d'aménager, permis de construire, déclaration préalable...). En outre, les dispositions du PLU s'appliquent même en l'absence d'une telle autorisation. Doivent ainsi respecter les dispositions prévues par le PLU les différents projets, travaux, constructions, changements de destination ou sous-destination sans travaux n'entraînant pas d'obligation de déposer une demande d'autorisation du droit des sols dans les conditions prévues par le livre IV du Code de l'urbanisme (L.421-8 et L.610-1).

Le contenu des orientations d'aménagement et de programmation (dispositions écrites et documents graphiques) est opposable en termes de compatibilité.

→ Compatibilité avec les orientations d'aménagement et de programmation

Les OAP sont opposables aux tiers dans un rapport de compatibilité (art. L.152-1). Les auteurs du PLU veilleront donc à employer des rédactions ou des dispositions graphiques permettant de laisser une marge d'appréciation. En effet, l'obligation de compatibilité se définit d'abord négativement par rapport à celle de conformité. L'obligation de conformité interdit toute différence entre la norme et la mesure d'exécution. Au contraire, celle de compatibilité implique seulement qu'il n'y ait pas de contrariété majeure entre elles²¹. Un écart mineur par rapport aux dispositions fixées est donc toléré, dès lors que l'esprit des dispositions définies dans les OAP est respecté.

Si l'autorité compétente en matière de PLU ne souhaite pas permettre aux porteurs de projet de disposer de souplesse lors de la délivrance de l'autorisation du droit des sols, elle doit alors les décliner dans le règlement écrit ou graphique sous forme de règles.

En revanche, des formulations permettant de retranscrire les ambitions du projet de la collectivité pour un secteur ou une thématique et d'en décliner les invariants et les composantes sous forme d'orientations ou d'objectifs (ex. : respect d'un élément de la trame verte et bleue, prise en compte des cônes de vue, accessibilité piéton, mixité sociale...) ont toute valeur pour s'opposer aux autorisations d'urbanisme dans un rapport de compatibilité.

→ Les annexes

Les plans locaux d'urbanisme comportent en annexe²², notamment :

- les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et figurant sur une liste dressée par décret en Conseil d'État (art. L.151-43 et R.151-51) ;
- des éléments figurant dans le Code de l'urbanisme (art. R.151-52) ;
- des éléments figurant dans d'autres législations (Code de l'énergie, Code minier...).

21 GRIDAUH, Henri Jacquot : écriture du PLU ; fiche OAP n° 2 : Objets, formes et portée juridique des OAP.

22 La liste de ces annexes étant limitative, le PLU ne peut comporter d'autres éléments que ceux listés par les articles R.151-52 et R.151-53 du Code de l'urbanisme.



© AURM

Guewenheim, 2019



ALERTES ET CONSEILS

Les orientations doivent être claires et vérifiables, elles peuvent être rédigées de manière quantitative ou qualitative et porter sur des sujets précis, mais ne doivent pas s'apparenter à un règlement. Les OAP dites de « secteur d'aménagement » prévues à l'article R.151-8 du Code de l'urbanisme prévoient un contenu obligatoire décliné en 6 orientations et un schéma d'aménagement obligatoire. Ce contenu obligatoire ne doit pas aboutir à la définition de 6 articles réglementaires. Le concept même de la souplesse des orientations est incompatible avec l'édition d'une règle dont il est par nature difficile de s'écartier. Si les auteurs de PLU souhaitent fixer des règles précises complétées par des OAP, ils peuvent réfléchir à la combinaison d'un règlement minimaliste ne portant que sur quelques règles, complété par des OAP concernant les dispositions sur lesquelles ils souhaitent que les porteurs de projet disposent d'une marge de manœuvre plus importante pour l'atteinte des objectifs fixés par le PLU.



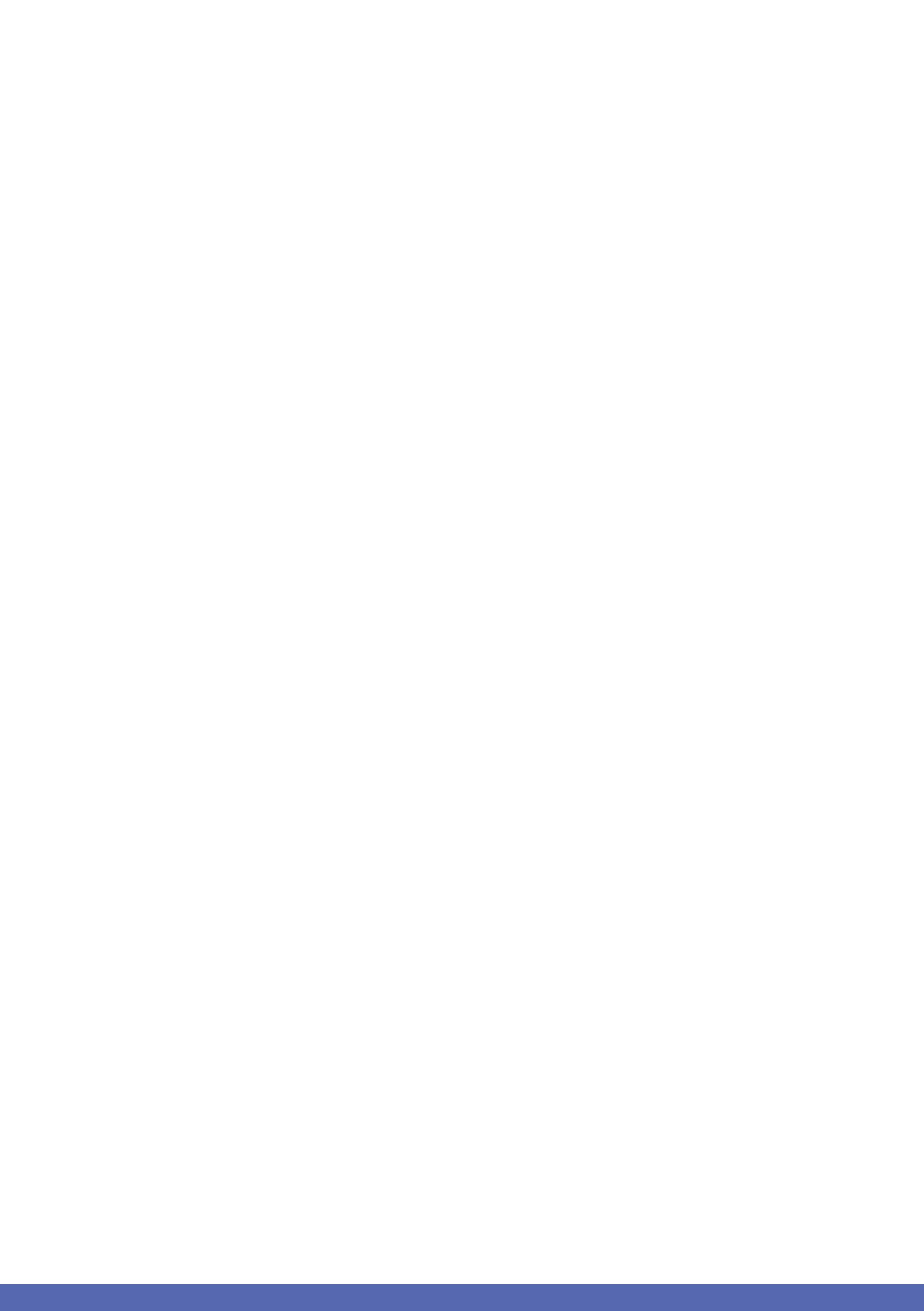
ALERTES ET CONSEILS

Avant la rédaction des pièces opposables aux tiers, il est nécessaire de choisir les outils, parmi les possibilités offertes par le Code de l'urbanisme : ceux (OAP et/ou règlement) qui seront nécessaires à la mise en œuvre du PADD.

Il est par ailleurs intéressant de tester la règle élaborée sur une sélection de parcelles représentatives du secteur dans lequel elle va s'appliquer, ou bien sur des parcelles qui ont fait l'objet d'autorisations d'urbanisme avec un résultat plus ou moins satisfaisant. Cela permet de vérifier que les effets de la règle sont bien ceux qui sont recherchés.

Par ailleurs, en testant la règle, il est possible d'évaluer les capacités en termes de constructibilité d'un secteur donné, en croisant les résultats obtenus avec le potentiel de foncier mutable identifié préalablement. Cela permet de vérifier que les dispositions du règlement et des OAP sont cohérentes avec les objectifs de développement fixés dans le cadre du PADD et la capacité des équipements publics.

Dans ce cadre, il convient de concevoir le zonage et la règle dans une optique d'évaluation du potentiel d'accueil de nouvelles activités ou de nouveaux habitants et non pas uniquement dans une optique de forme urbaine.





2 | L'ARCHITECTURE GÉNÉRALE DU NOUVEAU PLU ET DE SES PIÈCES RÉGLEMENTAIRES

Nancy, 2017

2.1. UNE NOUVELLE STRUCTURE THÉMATIQUE DU CONTENU DU RÈGLEMENT DE PLU, EN RUPTURE AVEC L'HÉRITAGE DES POS

Le Code de l'urbanisme, pour sa partie concernant le PLU, a été réorganisé afin de gagner en lisibilité. Il propose une nouvelle structure réglementaire en trois parties thématiques :

- la destination des constructions, l'usage des sols et la nature des activités ;
- les caractéristiques urbaines, architecturales, environnementales et paysagères ;
- les équipements et les réseaux.

Chacune de ces parties est déclinée en paragraphes ciblés sur les règles de mise en œuvre, afin d'améliorer la lisibilité du Code de l'urbanisme pour le public et les utilisateurs. La justification de la règle trouve sa seule place dans le rapport de présentation.

L'organisation par thèmes rappelle les objectifs publics qui sont assignés au PLU, en rupture avec les règlements des POS ou des premières générations de PLU.

Suivant la réorganisation thématique des articles législatifs relatifs au contenu du règlement du PLU (art. L.151-8 à L.151-42), la nomenclature proposée ne fait donc plus l'objet d'un seul article, mais découle de l'enchaînement des sous-sections 3 à 5 de la partie réglementaire du Code de l'urbanisme.

→ Une nouvelle nomenclature thématique fortement recommandée

Aucune disposition réglementaire ne prévoit de créer une nouvelle nomenclature imposée. Toutefois, une nomenclature est fortement recommandée pour une meilleure lisibilité.

Elle découle de la structure même du Code de l'urbanisme, qui propose des regroupements d'outils en fonction des thématiques à aborder.



ALERTES ET CONSEILS

La nomenclature recommandée est la suivante :

I - Destination des constructions, usage des sols et nature des activités¹

- Interdiction et limitation de certains usages et affectations des sols, constructions et activités, destinations et sous-destinations (art. R.151-30 à R.151-36) ;
- Mixité fonctionnelle et sociale (art. R.151-37 et R.151-38).

II - Caractéristiques urbaines, architecturales, environnementales et paysagères

- Volumétrie et implantation des constructions (art. R.151-39 et R.151-40) ;
- Qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère (art. R.151-41 et R.151-42) ;
- Traitement environnemental et paysager des espaces non bâties et des abords des constructions (art. R.151-43) ;
- Stationnement (art. R.151-44 à R.151-46).

III - Équipements et réseaux

- Desserte par les voies publiques ou privées (art. R.151-47 et R.151-48) ;
- Desserte par les réseaux (art. R.151-49 et R.151-50).

Cette nomenclature (voir ci-après) ne doit pas être perçue comme une liste à remplir intégralement. Les auteurs de PLU restent libres de composer leur règlement avec tout ou partie des outils mis à leur disposition.

Cette recommandation vise à ce que les collectivités compétentes en matière de PLU se réinterrogent sur le sens et l'utilité des dispositions qu'elles insèrent dans leurs documents d'urbanisme, l'ensemble de ces règles étant devenu facultatives (hors STECAL).

2.2. LE RÈGLEMENT ET LES OAP

→ Des évolutions réglementaires au service des politiques prioritaires de l'État

Les évolutions législatives (lois SRU, Grenelle I et II, ALUR...) et réglementaires en matière d'aménagement du territoire confèrent aux PLU un nouveau rôle essentiel de mise en cohérence des objectifs généraux applicables sur le territoire national.

Désormais, le lien entre le projet territorial, le règlement et sa justification est réaffirmé par la traduction des objectifs structurants, notamment de développement durable, auxquels doit répondre le PLU : la mixité (sociale et fonctionnelle), la préservation des milieux et de l'espace (tant en qualité de la biodiversité et des paysages qu'en quantité de foncier valorisé par la densification et le renouvellement urbain notamment), la transition énergétique (par une moindre consommation des bâtiments et une limitation des déplacements par véhicules légers motorisés), l'agriculture et la prévention des risques.

On retrouve ces grandes thématiques déclinées par l'article L.101-2, inscrit dans les principes généraux de la réglementation de l'urbanisme.

→ Une évolution de la forme et du contenu du règlement

Il doit être rappelé que le contenu du règlement doit se limiter à un ensemble de règles conformément à l'article R.151-9. Il ne doit donc comprendre aucune explication, justification ou autres motivations de la règle. En effet, dans la pratique passée, les éléments de justification des règles applicables étaient parfois intégrés dans le règlement. La question de leur valeur juridique pouvait s'avérer difficile à apprécier par les utilisateurs, générer du contentieux, et ainsi donner lieu à des interprétations divergentes du juge administratif.

→ Le principe de conformité

Le principe d'opposabilité impose la conformité stricte entre le projet et la règle. Elle est a priori acquise par le porteur de projet. En revanche, la non-conformité doit être démontrée par l'autorité administrative dans l'acte relatif à l'application du droit des sols.

Lorsque la règle est normative ou quantitative, son application pose en général peu de difficulté d'application. Lorsque la règle consiste en des objectifs à atteindre, pour apprécier la conformité du projet au PLU, il est recommandé d'indiquer clairement les objectifs poursuivis afin de faciliter la vérification de la règle. Cette « règle du jeu » doit obligatoirement être détaillée dans la partie « justification des choix » du rapport de présentation.

→ Les modes de représentation de la règle

L'article R.151-11 précise le statut des illustrations ou des croquis : « Les règles peuvent être écrites et graphiques. » L'expression de la règle est libre à condition qu'il soit clair que la disposition écrite ou graphique relève bien du règlement et pas de la simple illustration : « Lorsqu'une règle fait exclusivement l'objet d'une représentation dans un document graphique, la partie écrite du règlement le mentionne expressément. »

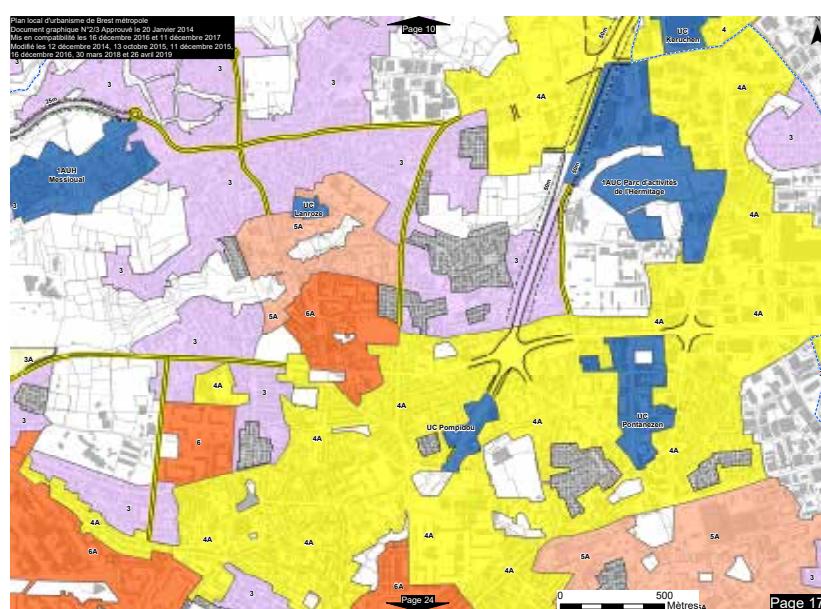
L'article R.151-11 complète l'expression de la règle en précisant que « tout autre élément graphique ou figuratif compris dans la partie écrite du document est réputé constituer une illustration dépourvue de caractère contraignant, à moins qu'il en soit disposé autrement par

¹ Les articles R.151-27 à R.151-29 listent les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être utilisées pour différencier les règles au sein du règlement du PLU.

Article UC 10 – hauteur maximale des constructions

Dans la bande de constructibilité* principale de 17 m à compter de l'alignement*, le nombre maximal de niveaux* des constructions* est défini sur le document graphique N°2 « plan des formes urbaines ». Indépendamment des indications portées sur le document graphique N°2 « plan des formes urbaines », si la distance de la façade de la construction* à l'axe de la voie ou de l'emprise publique est inférieure à 5 m, le nombre maximal de niveaux* est de 3 niveaux* plus un niveau* en attique* ou en comble. Cette règle ne s'applique pas aux constructions* implantées sur des parcelles d'angles et comportant une façade implantée à plus de 5 mètres de l'axe de la voie ou de l'emprise publique.

Si les constructions voisines ont une hauteur supérieure à celle indiquée sur le document graphique N°2 « plan des formes urbaines », la nouvelle construction peut s'aligner sur la hauteur des bâtiments existants.



Légende

Hauteur maximale des constructions	
■	3 niveaux
■	3A - 3 niveaux + attique ou comble
■	4 niveaux
■	4A - 4 niveaux + attique ou comble
■	5 niveaux
■	5A - 5 niveaux + attique ou comble
■	6 niveaux
■	6A - 6 niveaux + attique ou comble
■	7 niveaux
■	11 niveaux
■	14 niveaux
■	Secteurs de projet, hauteurs définies dans le règlement

Axes structurants au bord desquels les constructions peuvent atteindre 4 niveaux en secteur 3 niveaux ou 3 niveaux + attique ou comble

Constructions et ensembles ordonnancés
Secteur construit à l'identique
Interdiction d'accès sur voirie
Limite de la bande de recul par rapport aux voies
- - - Recul loi Barnier
- - - - Recul loi Barnier modifié
- - - - - Recul CD29

Parcelle *
Bâtiment *
Hydrographie

Limites communales	
Brest métropole	
Autre commune	

* © Direction Générale des Finances Publiques - cadastre ; mise à jour : 2017

PLU(i) de Brest – renvoi du règlement vers un plan graphique des hauteurs et extrait de l'article UC 10
NB. Les astérisques figurant dans le texte ci-avant renvoient à des définitions insérées dans un lexique lui-même intégré dans le règlement.

ALERTES ET CONSEILS

Le PLU ne peut pas imposer d'obligation de faire dépassant l'intention du porteur de projet sauf dans quelques cas identifiés :

- l'obligation de démolir conditionnant un permis d'aménager ou de construire (art. R.151-34) ;
- l'obligation d'atteindre une densité minimale (art. R.151-39) à justifier de façon circonstanciée¹ ;
- l'obligation de maintenir ou de créer une diversité commerciale (art. R.151-37, 4^o) afin de pouvoir favoriser les commerces de détail et de proximité ;
- l'obligation de maintenir ou de créer une mixité sociale (art. L.151-41 et R.151-14) ;
- l'obligation de créer au sein d'un projet de logements une proportion de logements de taille minimale (art. L.151-14) ;
- l'obligation de réaliser des places de stationnement (art. R.151-44, 2^o) ;
- l'obligation d'atteindre une performance environnementale, énergétique ou de desserte numérique (art. R.151-42, R.151-49 et R.151-50) ;
- l'obligation de réaliser des espaces libres (art. R.151-43) ;
- l'obligation d'une mixité des destinations ou sous-destinations au sein d'une construction ou d'une unité foncière (art. R.151-37, 1^o) .

une mention expresse ». Autrement dit, les règles graphiques sont dépourvues d'opposabilité sauf précisions expresses du règlement écrit.

Le contenu rénové du PLU exige une plus grande rigueur et précision de ses auteurs pour ce qui a trait à la représentation ou à l'illustration graphique de la règle d'urbanisme.

La règle peut être une norme chiffrée à appliquer, une interdiction ou une obligation.

1 Cette densité minimum ne concerne que les règles d'emprise au sol et de hauteur à l'exclusion de toutes les autres. Le document graphique doit délimiter ces secteurs de densité minimale sous peine d'inopposabilité.



ALERTE ET CONSEILS

Dans tous les cas, la règle doit être justifiée, objectivement vérifiable et aboutir à une égalité de traitement du pétitionnaire.

Si un porteur de projet peut construire un immeuble de 20 mètres de hauteur et qu'il se limite à 12 mètres, on ne pourra pas lui imposer d'atteindre les 20 mètres (art. R.151-39, al. 1), sauf dans le cas de la définition d'une densité volumétrique minimale (en imposant une hauteur minimale éventuellement combinée avec une emprise minimale et une règle d'implantation par rapport aux voies). Cet ensemble de règles doit être justifié et motivé dans le rapport de présentation sur la base du second alinéa de l'article R.151-39 ou dans les secteurs situés à proximité des transports collectifs (L.151-26).

Dans les autres cas, la règle définit les projets réalisables sur une unité foncière donnée. Le porteur de projet vérifie que son projet est conforme à la règle, à défaut il l'amende ou l'abandonne. De plus, la règle lui impose la manière de concevoir et de réaliser son projet. La règle peut édicter des objectifs à atteindre, qui doivent alors être justifiés dans le rapport de présentation, notamment pour fixer les critères d'évaluation permettant une application équitable. Ce type de rédaction peut nécessiter des illustrations pour aider les instructeurs comme les utilisateurs du PLU à la mettre en œuvre.

Toutes les règles relatives à l'insertion paysagère ou urbaine des constructions peuvent généralement être rédigées sous forme d'objectifs à atteindre, notamment dans les secteurs déjà bâties. En effet, l'insertion harmonieuse de constructions neuves dans un tissu existant, si on ne cherche pas à reproduire strictement la forme urbaine existante, tient souvent à la bonne gestion des transitions. Cet objectif peut être atteint par des moyens très différents, très dépendants du contexte précis dans lequel s'insérera la construction.

→ Les différentes natures de règles

La nouvelle codification a eu pour effet de consacrer, à côté des règles quantitatives, des règles qualitatives (par objectif à atteindre), des règles alternatives et des règles différencier entre constructions neuves et constructions existantes.

- « Le règlement contient exclusivement les règles générales et servitudes d'utilisation des sols destinées à la mise en œuvre du projet d'aménagement et de développement durables (...) » (R.151-9) ;
- « Les règles peuvent être écrites et graphiques (...) » (R.151-11) ;
- Les diverses possibilités de modalités d'écriture de la règle sont déclinées pour répondre au mieux aux enjeux locaux : « Les règles peuvent consister à définir de façon qualitative un résultat à atteindre, dès lors que le résultat attendu est exprimé de façon précise et vérifiable » (R.151-12) ;
- « Les règles générales peuvent être assorties de règles alternatives qui en permettent une application circonstanciée à des conditions locales particulières (...) » (R.151-13).

Par ailleurs, il est aujourd'hui permis de différencier les règles selon qu'elles s'appliquent à des constructions neuves ou à des constructions existantes (art. L.151-18).

Parallèlement, ont aussi été créés les secteurs de règles mutualisables et adaptées (cf. partie 3).

→ Comment choisir entre les règles qualitatives, quantitatives ou alternatives ?

Les articles R.151-12 et R.151-13 offrent différentes possibilités de formulation de la règle en fonction des objectifs poursuivis. Ainsi, la règle peut être quantitative, qualitative ou par objectif, alternative. Le choix dans les différents types de règles possibles dépend du contexte et de l'encadrement plus ou moins strict que la collectivité veut imposer aux projets. Quel que soit le choix retenu, ces règles doivent être rédigées de façon claire et précise, comme le rappellent la jurisprudence et le Code de l'urbanisme.

Choix d'une règle quantitative

La règle dite « quantitative » constitue une norme absolue, principalement exprimée sous forme métrique (distances minimales, hauteurs maximales...) pour exprimer une obligation stricte.

Cette règle peut présenter l'inconvénient de ne pas être toujours adaptée à son contexte même si elle permet a priori de calculer, par exemple dans une règle de hauteur, les droits à construire¹. Considérée, parfois à tort, comme plus lisible et plus sûre sur le plan juridique, du fait de l'absence de marge d'interprétation qu'elle est supposée laisser, la règle quantitative est souvent privilégiée par les collectivités malgré une rigidité susceptible de freiner, voire de bloquer les projets de construction. Par ailleurs, cette rigidité n'est pas nécessairement synonyme de sécurité juridique.

La jurisprudence enseigne que, quel que soit le mode d'expression employé, le principal vecteur d'instabilité reste le manque de clarté et de précision de la norme. Ainsi, les règles quantitatives insuffisamment spécifiées au regard des contraintes et des caractéristiques de la zone, sont susceptibles de générer du contentieux. L'autorité compétente qui pensera délivrer une autorisation d'urbanisme en y appliquant une adaptation mineure risque ainsi de voir son permis censuré par le juge administratif car requalifié en dérogation (interdite par le Code de l'urbanisme à l'exception des dérogations déclinées aux articles L.152-4 à L.152-6). Les termes du décret invitent donc les auteurs à ne pas envisager la règle métrique comme un principe nécessaire et suffisant, mais à interroger son utilisation au même titre que les autres modes d'expression qui leur sont offerts, et ce afin d'exploiter pleinement le potentiel réglementaire pour une adaptation plus fine de la règle au contexte local et au bâti existant.

Choix d'une règle qualitative ou par objectif

L'article R.151-12 pose le principe que toute règle du plan local d'urbanisme peut être exprimée qualitativement. Le dernier alinéa de l'article R.151-39 confirme explicitement cette possibilité de rédiger des règles qualitatives, en incitant à y recourir plus particulièrement pour les règles relatives à la volumétrie et à l'implantation.

La règle qualitative ou appréciative et/ou par objectif constitue une norme relative, rédigée en mentionnant l'objectif à atteindre, sans imposer de moyens.

Son utilisation tend à se développer dans les PLU. L'article R.151-12 entend donc sécuriser son usage en précisant que de telles règles doivent être justifiées dans le rapport de présentation et formulées de manière suffisamment précise pour soutenir un lien de conformité².

L'exigence de précision favorise par ailleurs l'égalité de traitement des porteurs de projet en matière d'application du droit des sols.

La volonté de conforter cette pratique s'appuie sur la jurisprudence administrative, qui a validé le recours à ce type de règles, quels que soient les articles du règlement.

Le Conseil d'État a effectivement déjà admis le recours aux règles qualitatives, pour les articles relatifs à l'implantation des constructions par rapport aux voies et aux emprises publiques et par rapport aux limites séparatives.

Choix d'une règle alternative

La règle alternative constitue également une norme relative, prévoyant une ou plusieurs exceptions à une règle générale, sous la forme de règles spécifiques limitées à des situations définies. Comme précisé à l'article R.151-13 du Code de l'urbanisme, l'alternative diffère de la dérogation en ce que la première consiste bien en une application du règlement, tenant compte d'un cas de figure particulier défini par le règlement, quand la seconde autorise la mise à l'écart d'une règle pour des cas définis par des normes supérieures et n'ayant pas été pris en compte par le règlement. Si la règle alternative ne vaut pas dérogation, elle n'en remet pour autant pas en cause la possibilité de recourir à ces dernières en application des articles L.152-4 à L.152-6.

La règle alternative permet une adaptation encadrée d'une règle pour s'ajuster aux spécificités du projet ou de ses abords. Elle peut, par exemple, être particulièrement adaptée à des règles de hauteur, d'emprise au sol, de stationnement, de coefficient de biotope.

ALERTES ET CONSEILS

Ce type de règle est particulièrement indiqué dans le cadre de parcelles contraintes en zone urbaine ou de secteurs de projet dont la forme urbaine peut évoluer au cours de l'aménagement mais qui devront répondre à des objectifs précis, notamment en termes de densité, de création de logements, de surfaces d'espaces verts.

ALERTES ET CONSEILS

Dans un souci de sécurisation juridique du document d'urbanisme et des décisions afférentes aux autorisations de droit des sols, il est recommandé aux collectivités de fonder l'édition de règles qualitatives sur des études techniques préalables pour en vérifier la faisabilité et les moyens à mettre en œuvre pour les réaliser.

Ces études peuvent s'avérer particulièrement pertinentes, notamment lorsque des objectifs d'ensevelissement sont fixés, ou encore en matière de stationnement pour répondre au plus près aux besoins réels de stationnement.

La principale difficulté d'utilisation de la règle par objectif concerne les objectifs paysagers des aires de stationnement des surfaces commerciales soumises à autorisation, où des règles spécifiques doivent être imaginées. Par exemple, imposer de planter un arbre pour 4 places de stationnement ne répond à aucun objectif qualitatif. Pour obtenir un effet réel de traitement paysager, il faut plutôt demander que l'ensemble des arbres imposés par la norme soient regroupés dans des espaces paysagers d'un seul tenant et de pleine terre. La règle peut alors être illustrée dans le règlement en spécifiant que l'illustration n'est pas réglementaire.

Le porteur de projet devra indiquer dans le cadre du volet paysager du permis d'aménager et/ou de construire, par le biais du plan-masse par exemple, que la manière dont il aménage les espaces extérieurs permettra d'atteindre ces différents objectifs. Il a une liberté de choix quant aux solutions à adopter mais l'instructeur évaluera si la transition entre la construction et la rue a bien été traitée, si les espaces de stationnement sont intégrés discrètement et si la végétation prévue est bien variée.

La règle par objectif est plus complexe à instruire que la règle normative, mais elle permet une diversité de solutions et une plus grande qualité des aménagements. Par ailleurs, elle évite de devoir adapter un PLU quand celui-ci comporte des règles qualitatives qui ont pour effet d'entraver la réalisation d'un projet.

¹ Toutefois, la règle de hauteur peut poser question quant à la référence supérieure ou inférieure utilisée pour le calcul. Le cas échéant, en l'absence de définition dans le PLU, se référer à la définition ministérielle disponible ici : http://www.cohesion-territoriales.gouv.fr/IMG/pdf/fiche_technique_lexique_national_de_l_urba_-27_juin_2017.pdf

² CE, 18 juin 2010, Ville de Paris, n° 326708.

C'est pourquoi, le 1^o de l'article R.151-41 attire l'attention des auteurs de PLU sur la possibilité d'exprimer des règles volumétriques alternatives pour favoriser une meilleure intégration des constructions dans les secteurs plus contraints³.

La règle alternative doit être déclenchée par un élément objectif et vérifiable (par exemple emprise différenciée si la construction atteint x mètres de hauteur, bonification de gabarit si la construction présente x caractéristiques...). La règle alternative pourra s'apprécier au regard d'éléments quantitatifs fixés par le règlement mais également au regard d'éléments déclencheurs dans le contexte du projet (adossement ou non à une construction, construction existante présentant une destination x à l'échelle de l'îlot et déclenchant des droits à construire supplémentaires...).

On pourrait ainsi avoir la règle alternative de hauteur suivante pour les constructions mitoyennes : « *La hauteur des constructions est de 8 mètres au maximum sauf si la construction est implantée en limite séparative adossée à une construction de plus de 8 mètres. Dans ce cas, la construction pourra atteindre la hauteur de la construction voisine.* »

En résumé, la règle alternative est légale, à la double condition :

- d'être suffisamment et précisément définie quant à son champ d'application et à son contenu ;
- que l'écart qu'elle prévoit par rapport à la règle soit limité ; cette seconde exigence est d'autant plus ferme que la précision de la règle est moindre.

Toute formulation vague, peu précise et non encadrée est assimilée par la jurisprudence à une dérogation, laquelle est interdite en dehors des cas prévus à l'article L.152-3, 2^o.

Différencier les constructions neuves de celles déjà existantes

Cette possibilité est offerte par l'article L.151-18, qui prévoit que le « règlement peut déterminer des règles concernant l'aspect extérieur des constructions neuves, rénovées ou réhabilitées, leurs dimensions, leurs conditions d'alignement sur la voirie et de distance minimale par rapport à la limite séparative et l'aménagement de leurs abords, afin de contribuer à la qualité architecturale et paysagère, à la performance énergétique et à l'insertion des constructions dans le milieu environnant⁴ ».

De plus, le 2^o de l'article R.151-2 permet notamment d'édicter des règles différentes entre les constructions existantes ou les nouvelles, de façon plus large. Il est ainsi possible de définir des règles de stationnement différentes selon qu'il s'agit de constructions neuves ou de constructions existantes.

Pour mémoire, on peut rappeler qu'en application de l'article R.421-13 « *les travaux exécutés sur des constructions existantes sont dispensés de toute formalité au titre du Code de l'urbanisme* ». Cependant, de nombreux travaux font exception et sont soumis à autorisation ou à déclaration. Il s'agit notamment de tous ceux ayant un impact sur l'aspect extérieur de la construction, des changements de destination, des travaux créant une surface de plancher ou une emprise au sol de plus de 5 m², des travaux sur les constructions protégées au titre des articles L.151-19 et L.151-23.

3 Le PLU comme les POS ont toujours eu la possibilité de prévoir des règles alternatives. Celles-ci peuvent faire exception aux règles de principe prévues par le règlement d'urbanisme, à la condition que ces règles d'exception soient suffisamment encadrées eu égard à leur portée, c'est-à-dire qu'elles soient à la fois suffisamment précisément définies et ne s'écartent de la règle de principe que de manière proportionnée à leur degré de précision (CE, 30 septembre 2011, commune de Saint-Maur-des-Fossés, n° 339619 ; CE, 2 mars 1994, commune de Maromme, n° 140723).

4 Pour le juge, une « *disposition qui attribue à l'autorité d'urbanisme un pouvoir de dérogation dont elle ne détermine en rien les conditions d'exercice et modalités de mise en œuvre, a pour effet de soustraire les aménagements et constructions en cause au cadre normatif minimum que tout plan local d'urbanisme doit comporter en vertu de l'article L.123-1* » (CAA Lyon, 29 novembre 2011, commune de Seyssuel, n° 10LY01907).

4 D'autres parties du Code, notamment le règlement national d'urbanisme (RNU), prévoient également des règles spécifiques pour les constructions existantes.

→ Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)

RECOMMANDATIONS POUR LA DÉFINITION D'OAP COMPATIBLES AVEC LE CODE DE L'URBANISME

→ Les obligations et les possibilités offertes par les OAP

Une condition nécessaire à la légalité du PLU

Les articles 12 et 19 de la loi urbanisme et habitat de 2003 ont introduit la possibilité pour les plans locaux d'urbanisme d'élaborer des orientations d'aménagement. La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite Grenelle II) a transformé cette possibilité en obligation.

L'exposé des motifs de l'article 10 du projet de loi Grenelle II introduit un nouveau contenu obligatoire pour le plan local d'urbanisme. L'article 10 « précise la composition des plans locaux d'urbanisme, qui comprendront un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables, des orientations d'aménagement et de programmation, un règlement et des annexes »⁵.

Le contenu obligatoire du PLU est depuis cette date « un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables, des orientations d'aménagement et de programmation, un règlement et des annexes » (art. L.123-1 du Code de l'urbanisme devenu art. L.151-2 au 1^{er} janvier 2016)⁶.

Même si une partie de la doctrine juridique considère que les OAP sont facultatives, elles sont incontournables pour traduire positivement les ambitions de la collectivité.

Des OAP imposées pour traduire certaines politiques sectorielles : habitat, mobilité, aménagement commercial et lutte contre l'étalement urbain

Outre cette obligation de disposer formellement d'OAP, le Code de l'urbanisme prévoit une série d'hypothèses les rendant obligatoires pour traduire certaines politiques sectorielles.

Depuis la loi Grenelle II, les OAP intègrent des volets habitat ou transports et déplacements, lorsque le PLU(i) tient lieu de programme local de l'habitat (PLH) ou de plan de mobilité (ex-PDU)⁷.

Si le PLU(i) n'est pas couvert par un SCoT, il devra nécessairement intégrer un volet relatif à l'aménagement commercial sous forme d'OAP.

La réforme de modernisation du contenu du PLU du 1^{er} janvier 2016 rend les OAP obligatoires pour ouvrir une zone à l'urbanisation⁸ (art. R.151-20 du Code de l'urbanisme) alors que le règlement devient facultatif. Cette approche constitue une simplification pour les collectivités. Elle vise à éviter que les zones ouvertes à l'urbanisation ne le soient sans réel projet dans le seul but de constituer des viviers fonciers. De même, cette réforme insiste sur les qualités architecturales et paysagères à préserver, notamment en entrée de ville.

Des OAP mieux adaptées que le règlement pour traduire certains enjeux

Au-delà des obligations prévues par le législateur, cette pièce est la mieux adaptée **pour traduire certaines ambitions du projet d'aménagement et de développement durables (PADD)**. Le règlement du plan local d'urbanisme s'inscrit dans la tradition de l'urbanisme réglementaire.

⁵ En introduisant cette obligation, le législateur a omis de supprimer la mention du caractère facultatif des orientations d'aménagement dans l'article traitant du régime de compatibilité des autorisations du droit des sols (art. L.123-5 du Code de l'urbanisme devenu L.152-1). Cette omission est facilement identifiable puisque l'article L.123-5 issu du Grenelle II (version en vigueur du 13 janvier 2011 au 27 mars 2014) continue de se référer aux anciennes orientations d'aménagement facultatives et non aux nouvelles orientations d'aménagement et de programmation rendues obligatoires.

⁶ Une réponse à la question écrite parlementaire n° 3785 (publiée au JO le 4 septembre 2012 p. 4884) confirme que les OAP constituent un volet obligatoire du plan local d'urbanisme.

⁷ Évolution de la loi d'orientation des mobilités.

⁸ Dans le régime antérieur, il pouvait être considéré qu'un règlement et des OAP étaient nécessaires pour ouvrir une zone à l'urbanisation. L'article R.123-6 prévoyait ainsi : « Les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement définissent les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone. »

Dans la majeure partie des cas, le règlement écrit du PLU(i) déterminera des interdictions ou des autorisations sous conditions ainsi que des prescriptions visant à encadrer voire à limiter les possibilités de construire. En outre, le règlement produira ses effets uniquement si une demande d'autorisation du droit des sols est déposée. Les OAP, lorsqu'elles sont déclinées par quartier, par secteur ou à l'échelle d'une ZAC, s'inscrivent à l'inverse dans un urbanisme « positif » visant à prévoir les modalités de réalisation d'un projet précis dont la réalisation est certaine : un programme de logements, une nouvelle voie, un aménagement... tout en laissant des marges de manœuvre pour sa réalisation. Les OAP peuvent également afficher des ambitions plus vastes pour afficher à l'échelle communale ou intercommunale les orientations en matière de restauration des continuités écologiques ou pour définir des principes d'aménagement communs à tout le territoire de la collectivité.

Dans d'autres hypothèses, le règlement pourra être mieux adapté que les OAP⁹.

Des OAP complémentaires des dispositions réglementaires

Les OAP doivent être définies en complément des dispositions du règlement en application du 3^e de l'article R.151-2 du Code de l'urbanisme. Un règlement a minima se concentrant sur quelques règles impondérables pourra ainsi être adossé à des OAP comportant un ensemble plus important de dispositions (et inversement).

Il n'est pas nécessaire, ni recommandé, de doublonner les orientations définies par les OAP avec des dispositions réglementaires. Un secteur comportant à la fois des orientations et des règles en matière de hauteur peut être difficilement lisible alors qu'elles peuvent alternativement suffire pour encadrer les projets. En outre, une telle redondance peut se faire au détriment de la cohérence, une autorisation du droit des sols pouvant dans certains cas respecter le règlement mais pas les OAP (voir en ce sens CAA Nancy, 15 décembre 2016, SCCV Allée des Romances, n° 16NC00129).

Les OAP ne sont pas des règles mais des orientations

Les OAP doivent être exprimées sous forme d'orientations. Dès lors que le plan local d'urbanisme souhaite imposer un impondérable dont le porteur de projet ne pourra pas s'écartez, la règle et le recours au règlement doivent être privilégiés.

Le tableau ci-dessous dresse des exemples de règles et d'OAP portant sur le même type de dispositions.

RÈGLES À FAIRE FIGURER DANS LE RÈGLEMENT ET NON DANS LES OAP	ORIENTATIONS RELEVANT DES OAP	COMMENTAIRE
Règle d'implantation Les constructions doivent être implantées à l'alignement.	Orientations d'implantation Les constructions privilieront un mode d'implantation s'inscrivant dans la continuité et dans la ligne générale des constructions déjà existantes dans la zone.	La règle ne laisse aucune marge de manœuvre. Les orientations privilient une implantation tenant compte de l'existant.
Règle de hauteur La hauteur maximale des constructions ne doit pas excéder 20 mètres.	Orientation de hauteur La hauteur moyenne des constructions du secteur sera comprise entre R+3 et R+4.	La règle fixe une hauteur métrique à respecter pour chaque projet alors que les OAP se contentent d'une moyenne, qui pourra donc aboutir à des constructions inférieures à R+3 et supérieures à R+5 dès lors que la moyenne globale est respectée.

⁹ Voir la partie relative à la jurisprudence du Conseil d'État.

RÈGLES À FAIRE FIGURER DANS LE RÈGLEMENT ET NON DANS LES OAP	ORIENTATIONS RELEVANT DES OAP	COMMENTAIRE
Mixité fonctionnelle Dans la zone Ue, les constructions d'entrepôts ne sont admises que sur des terrains ne comportant pas d'habitation.	Mixité fonctionnelle Ce secteur comportera des bureaux, des commerces, des hôtels, des hébergements touristiques, un important ensemble de logements.	Le règlement interdit par principe toute construction d'entrepôt dès lors que le logement est présent sur le terrain. Les OAP ne comportent aucune obligation chiffrée et permettent aux pétitionnaires d'adapter leur projet en fonction de ratios qu'ils restent libres de déterminer. Les logements devront toutefois nécessairement être les plus importants (« un important ensemble de logements »).
Continuité écologique/espaces verts Les emplacements réservés pour espaces verts sont reportés aux documents graphiques du règlement conformément à leur légende.	Continuité écologique/espaces verts Un espace paysager en continuité du parc de XXX devra être maintenu au sud du secteur selon le schéma d'aménagement annexé.	Les OAP prévoient le maintien d'une continuité de principe dont les modalités de réalisation sont laissées libres. Le principe est acté schématiquement (flèche non délimitée à la parcelle) sur le schéma d'aménagement. Le règlement fixe des emplacements réservés précisément délimités au document graphique et applicables à la parcelle.

Des OAP opposables dans un rapport de compatibilité

Les OAP sont opposables aux tiers dans un rapport de compatibilité. Cela découle de leur nature même, une orientation indique une direction à suivre plutôt qu'un résultat impératif à atteindre.

Comme le rappelle le GRIDAUH : « *L'obligation de compatibilité se définit d'abord négativement par rapport à celle de conformité. L'obligation de conformité interdit toute différence entre la norme et la mesure d'exécution. Au contraire, celle de compatibilité implique seulement qu'il n'y ait pas de contrariété majeure entre elles.*¹⁰»

Un écart mineur par rapport aux dispositions fixées est donc toléré, dès lors que l'esprit des dispositions définies dans les OAP est respecté. Afin de faciliter l'instruction des demandes, de sécuriser les décisions de l'autorité compétente et de garantir l'égalité de traitement des pétitionnaires, il est donc recommandé aux auteurs de PLU(i) de prêter une attention toute particulière à la rédaction des dispositions applicables. **Les orientations doivent être claires et vérifiables, elles peuvent être rédigées de manière quantitative ou qualitative et porter sur des sujets précis mais ne doivent pas s'apparenter à un règlement.** Dans tous les cas, les dispositions quantitatives ou très précises seront appréciées dans un rapport de compatibilité et non de conformité. Si le PLU souhaite définir un impondérable, le recours au règlement doit être privilégié. En revanche, des formulations permettant de retrancrire les ambitions du projet de la communauté pour un secteur ou une thématique et d'en décliner les invariants et les composantes sous forme d'orientation ou d'objectif ont toute valeur pour s'opposer aux autorisations d'urbanisme dans un rapport de compatibilité (ex. : respect de tel ou tel élément de la trame verte et bleue, prise en compte des cônes de vue, accessibilité piéton, mixité sociale...).

Rappelons que les **OAP de secteur d'aménagement (sans règlement)**¹¹ **définies en application de l'article R.151-6 du Code de l'urbanisme, même si elles disposent d'un contenu minimal encadré par la loi, doivent être exprimées non pas sous forme de règles mais sous forme d'orientations (et de programmation).**



ALERTE ET CONSEILS

Si la présence de « règles » dans des OAP ne constitue pas un motif d'ilégalité du PLU, car le juge administratif les appréciera sous l'angle de la compatibilité, elles contribuent à un manque de lisibilité du PLU et à un détournement de l'esprit des OAP : laisser plus de souplesse aux porteurs de projet tout en permettant de traduire le PADD.

10 https://www.gridauh.fr/sites/default/files/u440/OAP%20Fiche%202_1.pdf

11 Voir partie relative aux OAP de secteur d'aménagement.

Quelle instruction pour les autorisations délivrées sur la base d'OAP ?

Les OAP doivent être conçues pour permettre une instruction des demandes d'urbanisme dans un rapport de compatibilité avec leurs dispositions. Pour leur élaboration, l'association des services instructeurs est fortement recommandée.

Les orientations déclinées dans les OAP doivent traduire le projet d'aménagement et de développement durables de la commune ou de l'intercommunalité. Elles doivent de ce point de vue répondre aux mêmes exigences que les règles édictées dans les autres secteurs et zones du PLU, et doivent permettre aux services instructeurs de vérifier que la construction répondra bien aux objectifs fixés. Contrairement au règlement, qui s'applique dans un rapport de conformité, le rapport de compatibilité s'accompagne d'une tolérance mineure dans l'application des dispositions fixées si celles-ci sont exprimées de manière quantitative. L'expression des orientations sera le plus souvent qualitative, pour s'attacher aux résultats à atteindre en laissant une marge d'adaptation quant aux formes et aux moyens pour y parvenir. Afin de faciliter l'instruction des demandes, de sécuriser les décisions de l'autorité compétente et de garantir l'égalité de traitement des pétitionnaires, il est donc recommandé aux auteurs de PLU de prêter une attention toute particulière à la rédaction des dispositions applicables.

➔ Les différents types d'OAP

Grande liberté dans la forme et le contenu

Les OAP peuvent revêtir différentes formes, une grande liberté est offerte aux auteurs de PLU par le Code de l'urbanisme.

Les OAP peuvent être thématiques, sectorielles ou hybrides.

Des OAP aux thématiques larges

Le Code de l'urbanisme offre une grande liberté en matière d'échelle de délimitation des OAP. Il n'existe aucune limitation formelle dans le Code de l'urbanisme contraignant les auteurs de PLU à ne définir que des OAP thématiques ou sectorielles.

Le Code de l'urbanisme liste les thématiques sur lesquelles peuvent porter les OAP à l'article L.151-6 et également à l'article L.151-7.

L'article L.151-6 du Code de l'urbanisme prévoit ainsi que les OAP peuvent porter sur « l'aménagement, l'habitat, les transports, les déplacements et, en zone de montagne, sur les unités touristiques nouvelles ». La notion d'aménagement permet aux OAP de porter sur un ensemble très vaste de thématiques.

L'article L.151-7 prévoit que les OAP pourront « mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages, les entrées de ville et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune », « favoriser la densification »¹² « favoriser la mixité fonctionnelle », porter sur « la réalisation des équipements », « préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics ».

Cette large habilitation législative permet aux OAP du PLU de porter sur l'ensemble des thématiques du Code de l'urbanisme, notamment pour traduire les différents objectifs prévus à l'article L.101-2 mais également au sein du PLU pour traduire les enjeux spécifiques du PADD.

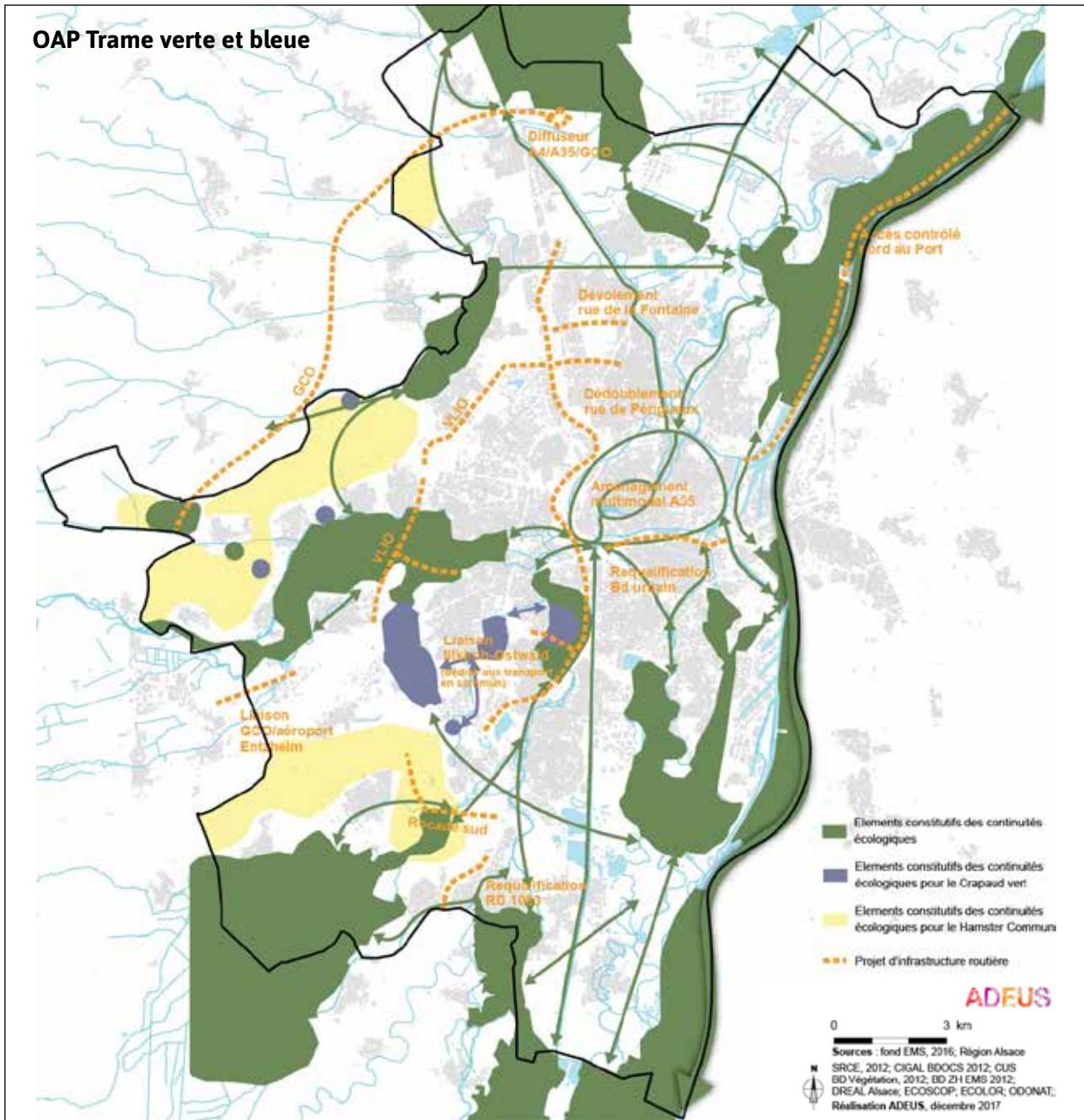
Les OAP sectorielles

Le 4° de l'article L.151-7 du Code de l'urbanisme précise que les OAP peuvent être notamment déclinées par secteur ou quartier.

En outre, la partie réglementaire du Code de l'urbanisme prévoit des possibilités d'OAP spécifiques ne remettant pas en cause l'habilitation plus générale offerte par la loi :

→ OAP sectorielles portant notamment sur les entrées de ville (art. R.151-6 du Code de l'urbanisme). Cet article précise les attendus en matière de qualité architecturale, urbaine et paysagère, d'insertion dans le cadre existant, applicable aux OAP sectorielles, notamment dans les zones d'extension urbaine. Il s'agit de mieux prendre en compte à la fois les zones urbanisées existantes et les zones naturelles et agricoles en continuité desquelles s'inscrit le nouveau secteur d'aménagement. Les OAP doivent proposer des formes urbaines qui respectent

¹² Nouveauté loi ELAN du 28 novembre 2018.



les qualités des bourgs ou des quartiers existants, et traiter les lisières entre les nouvelles constructions et le paysage qui les entoure ;

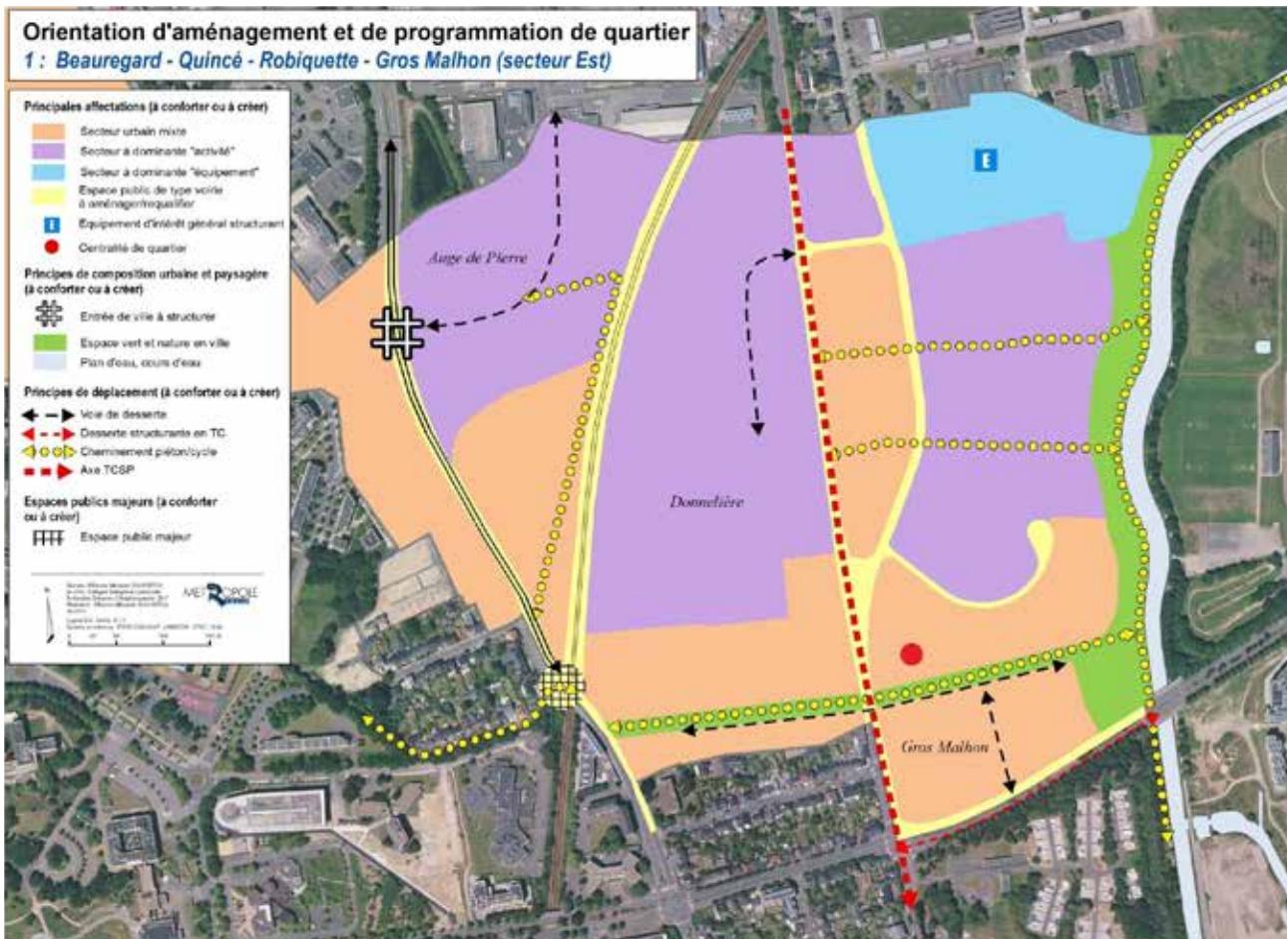
→ OAP qui portent sur la thématique patrimoniale mais qui seront déclinées par secteur (notamment dans les zones de renvoi au RNU) en application de l'article R.151-7 du Code de l'urbanisme ;

→ OAP de secteur d'aménagement (ou « sans règlement ») prévues à l'article R.151-8 du Code de l'urbanisme¹³.

Les OAP sectorielles peuvent porter sur des secteurs de taille plus ou moins importante. Le Code de l'urbanisme ne fixe ni taille minimale ni taille maximale. La délimitation extérieure du secteur peut être définie à la parcelle. À l'intérieur de l'OAP, les orientations gagnent à ne pas être délimitées à la parcelle pour conserver leur vocation de principes d'aménagement.

Extrait des OAP thématiques TVB portant sur l'ensemble du territoire de l'Eurométropole de Strasbourg, septembre 2018 (PLU(i) arrêté)

13 Voir infra.



OAP du PLU de Rennes
 Métropole

Des OAP thématiques sectorisées

Les OAP sectorielles déclinant un projet d'aménagement d'ensemble ne sont pas les seules à pouvoir s'appliquer à l'échelle d'un quartier ou d'un secteur.

Des OAP portant sur une thématique précise peuvent également être déclinées par secteur afin d'en faciliter l'application. Ainsi, des OAP relatives à la trame verte et bleue peuvent également être déclinées par secteur. Attention toutefois à la perte de lisibilité si des OAP thématiques et leur déclinaison par secteur ne sont pas cohérentes. Une approche pouvant être recommandée est de faire figurer sur une carte de synthèse l'ensemble des OAP sectorielles.

Des OAP instaurant des principes d'aménagement applicables à l'ensemble du territoire de la collectivité

Des OAP peuvent également comporter des principes d'aménagement applicables à l'ensemble des opérations d'aménagement du territoire de la collectivité.

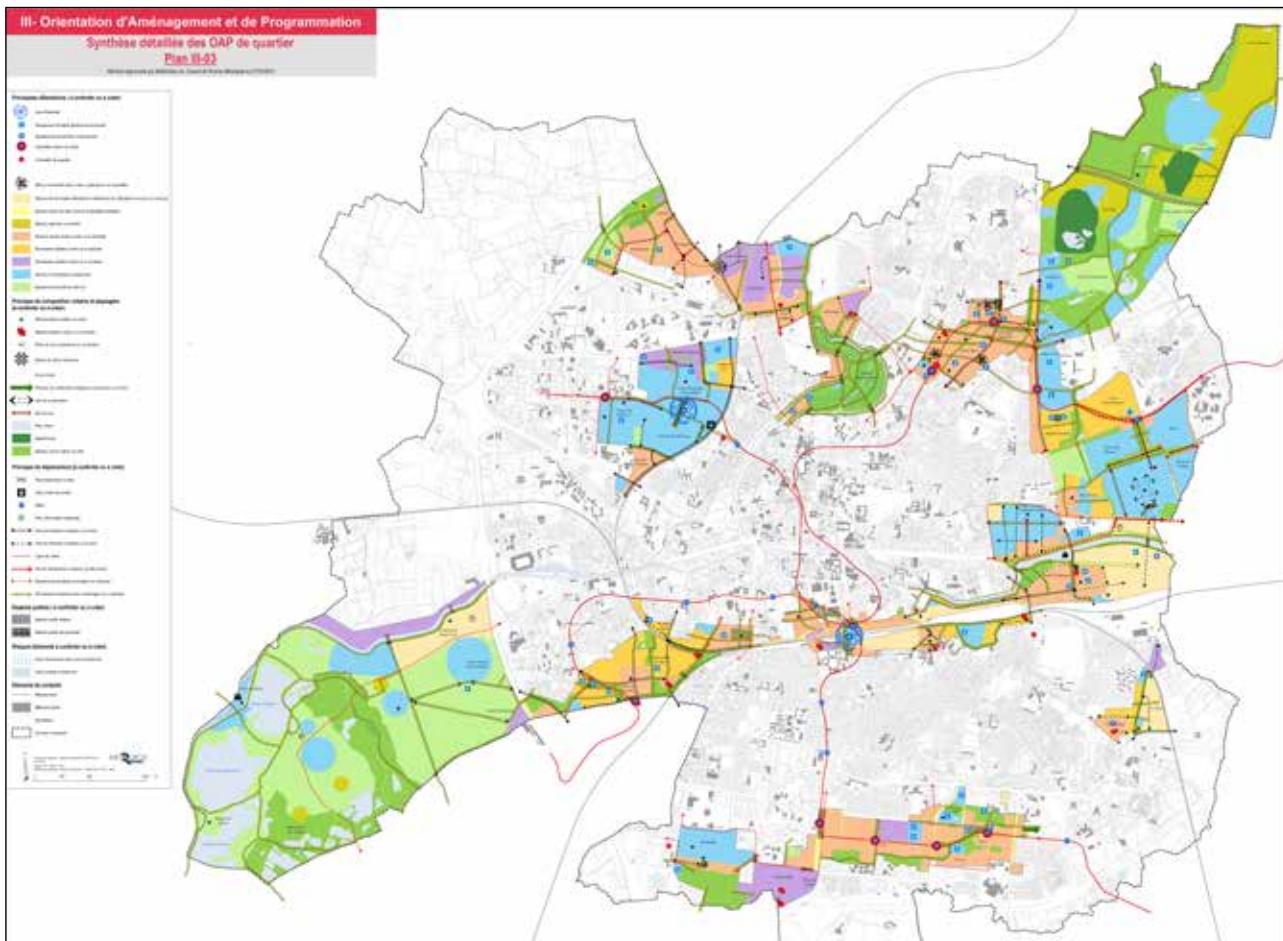
Le volet programmatique

Les OAP ne comportent pas uniquement des orientations, elles sont également les pièces privilégiées du PLU pour afficher un volet programmatique.

Les OAP peuvent par exemple :

- comporter des objectifs en matière de renouvellement urbain en prévoyant notamment pour la mise en œuvre du volet habitat que x % des constructions seront opérées par renouvellement urbain ;
- programmer des voies et des espaces publics dont la réalisation est certaine¹⁴ ;
- comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants.

14 Sur le caractère certain de la réalisation des voies, voir partie relative aux enseignements de la jurisprudence.



Le recours aux représentations graphiques et aux illustrations dans les OAP

Les OAP peuvent comporter des schémas d'aménagement¹⁵, qui constituent alors des outils clairs et lisibles dans le cadre de la concertation avec les élus et la population en raison d'une plus grande facilité d'appropriation.

Toutefois, les auteurs de PLU veilleront à bien distinguer les schémas supports d'une concertation des OAP qui seront effectivement opposables une fois le PLU approuvé.

Carte de synthèse des OAP de quartier du PLU de Rennes

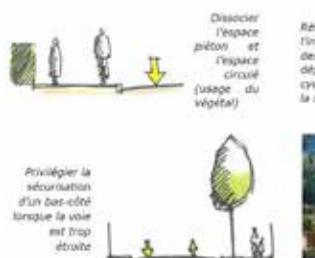
A. Préconisations générales d'aménagement

1. LA VOIE

1.1. LES VOIES STRUCTURANTES

Il s'agira d'adapter l'aménagement au gabarit des voies tout en sécurisant et facilitant les modes de déplacements doux.

Selon la largeur de la voie, plusieurs principes peuvent être mis en œuvre, notamment :



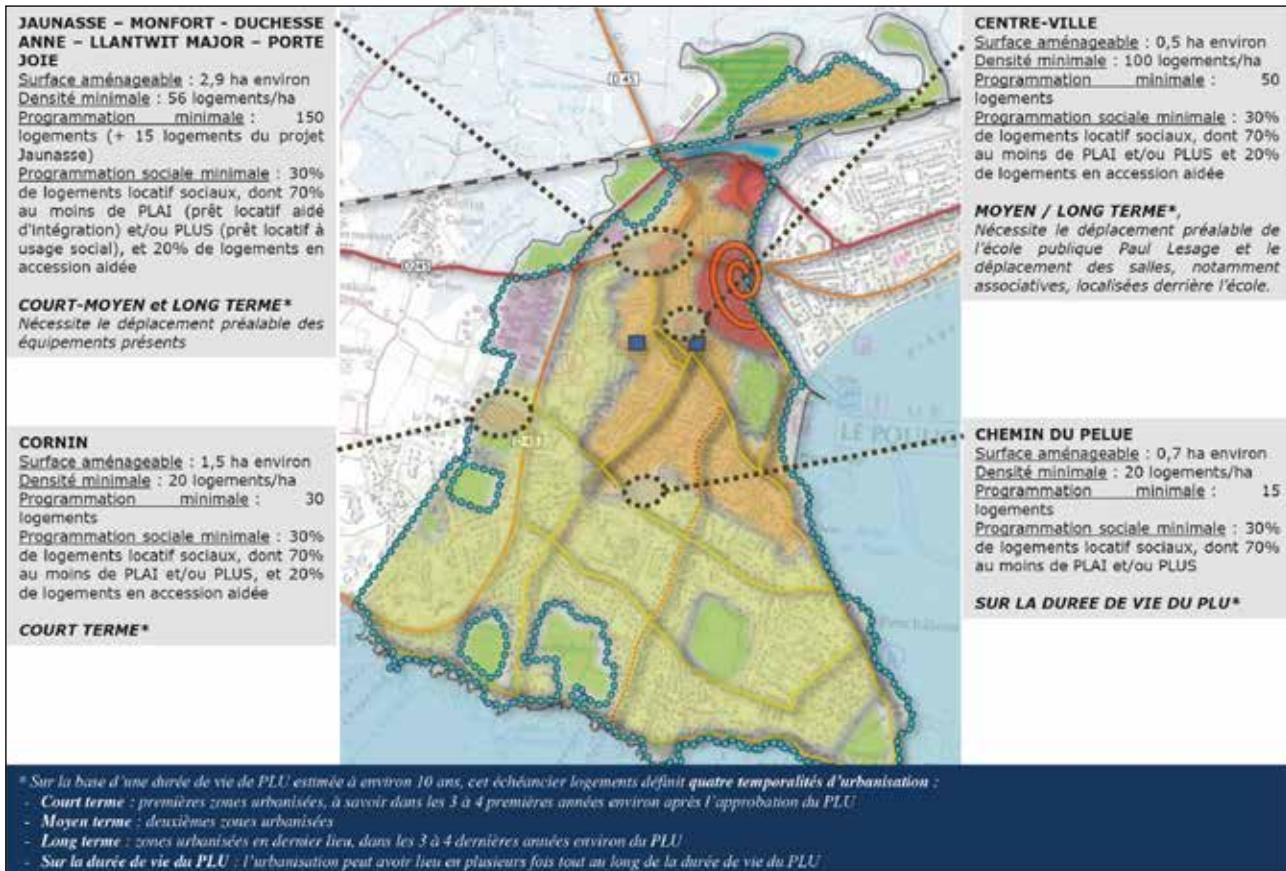
1.2. LES VOIES DE DESSERTE INTERNE

Il est nécessaire de différencier les voies selon l'intensité envisagée des flux et leurs usages. Autant que possible, ces voies doivent être réalisées sous la forme de voie partagée, où la priorité est donnée aux piétons. Il s'agit de favoriser la mixité des usages sur l'espace public.



Extrait des OAP du PLU(i) d'Argentan Intercom (Orne)

¹⁵ Les schémas ne sont pas obligatoires dans une OAP (sauf pour les OAP visées par les articles R.151-8 et R.151-8-1).



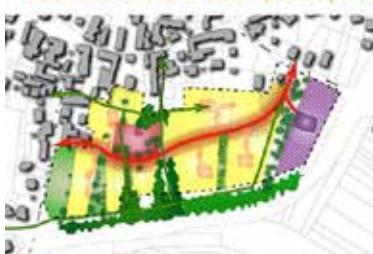
Échéancier des ouvertures à l'urbanisation - OAP de la commune du Pouliguen (Loire-Atlantique)

Les OAP pour renforcer l'opérationnalité du projet de territoire

Les OAP permettent de renforcer l'opérationnalité du projet de territoire tout en ouvrant des marges de manœuvre aux porteurs de projet. Contrairement au règlement, qui s'applique aux autorisations du droit des sols dans un strict rapport de conformité, rapport qui n'autorise un écart à la norme qu'en cas d'adaptations mineures fortement encadrées par le Code de l'urbanisme (art. L.152-3), les OAP s'appliquent dans un rapport de compatibilité qui suppose une simple non-contrariété à l'orientation. Les OAP permettent à la collectivité de s'assurer que les orientations fondamentales définies dans son PADD seront respectées tout en assou-

Composer un quartier en préservant les qualités paysagères d'une frange de village

Des illustrations à valeur prescriptive



Des illustrations à valeur d'illustration, facilitant la compréhension du projet aux élus



OAP du PLU(i)
Val d'Amour (Isère)

plissant les modalités de réalisation. L'urbanisme de projet qui en découle permettra de respecter à la fois le projet de territoire et celui du porteur de projet.

Les OAP de secteur d'aménagement

La réforme de modernisation du PLU consacre les OAP comme véritables outils de traduction du projet de territoire de la collectivité. Les OAP de secteur d'aménagement (ou sans règlement) prises sur le fondement de l'article R.151-8 du Code de l'urbanisme pourront à elles seules définir les orientations applicables à un secteur. Elles devront alors disposer d'orientations minimales et d'un schéma d'aménagement qui précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur (art. R.151-8 du Code de l'urbanisme). Ce contenu minimal ne doit pas aboutir à dénaturer les OAP, qui doivent rester exprimées sous forme d'orientations et non sous forme de règles.

Les modalités de recours aux OAP définies à l'article R.151-8 ouvrent la possibilité, en zones U et AU, de concevoir des OAP ne renvoyant à aucune prescription réglementaire. Cette possibilité est rendue possible par le caractère facultatif de l'ensemble des articles du règlement, mais elle s'accompagne de conditions :

- les dispositions édictées doivent répondre aux objectifs du PADD et être justifiées dans le rapport de présentation ;
- elles doivent porter au minimum sur des objectifs, exprimés sous forme d'orientations¹⁶ traitant :
 - de la qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère,
 - de la mixité fonctionnelle et sociale,
 - de la qualité environnementale et de la prévention des risques,
 - des besoins en matière de stationnement,
 - de la desserte par les transports en commun,
 - de la desserte des terrains par les voies et réseaux.

Les OAP du PLUm de Nantes Métropole¹⁷ reprennent ces six objectifs, déclinés sous forme d'orientations.

1/ Qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère

Afin d'ouvrir le futur quartier sur un paysage d'exception, de favoriser les vues sur Loire pour un maximum de logements, tout en préservant leur intimité, il sera privilégié :

- Une implantation des constructions dans l'esprit des cours urbaines à l'image des implantations historiques des bâtiments voisins, alternant des façades bâties à l'alignement et des percées visuelles vers les cœurs d'îlots paysagers ;

Deux extraits des OAP de secteur d'aménagement du PLUm de Nantes Métropole, OAP Couëron Rive Loire

2 / Mixité fonctionnelle et sociale

La destination des constructions sera principalement à usage d'habitation permettant de créer une nouvelle offre de logements.

Les rez-de-chaussées pourront être affectés ponctuellement à des locaux à usage professionnel à savoir par du commerce de détail et des activités de service pouvant accueillir de la clientèle.

L'objectif recherché est sur l'ensemble du périmètre de l'OAP au moins 20 000 m² de surface plancher. Environ 30 % de logements locatifs sociaux.

16 Voir partie relative à la différence entre une orientation et une règle.

17 <https://plum.nantesmetropole.fr/home/le-plum/le-dossier-du-plum/les-pieces-constitutives-du-doss.html>

Les six thèmes obligatoires listés pourront se décliner en orientations portant par exemple sur :

- les hauteurs moyennes du bâti et les principes d'implantation des constructions le long des voies et des emprises publiques ;
- la densité attendue par la représentation de volumes constructibles précisant les orientations programmatiques définies sur la zone. En l'occurrence, le recours à des représentations en trois dimensions peut s'avérer extrêmement utile ;
- les typologies de logements à privilégier ;
- la mixité fonctionnelle ;
- l'implantation des espaces libres, leur rôle environnemental et leur nature ;
- les conditions de stationnement dans le secteur et les objectifs de création d'aires de stationnement en fonction de l'offre publique de stationnement disponible ;
- les conditions de desserte du secteur par les transports en commun ;
- l'organisation et la nature de la voirie (axes principaux, secondaires, piétonniers, cyclables, voies vertes...) ;
- les conditions d'équipements et de desserte de la zone, en facilitant la localisation des réseaux de raccordement.

Les OAP de secteur d'aménagement doivent comporter un schéma d'aménagement précisant les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur.

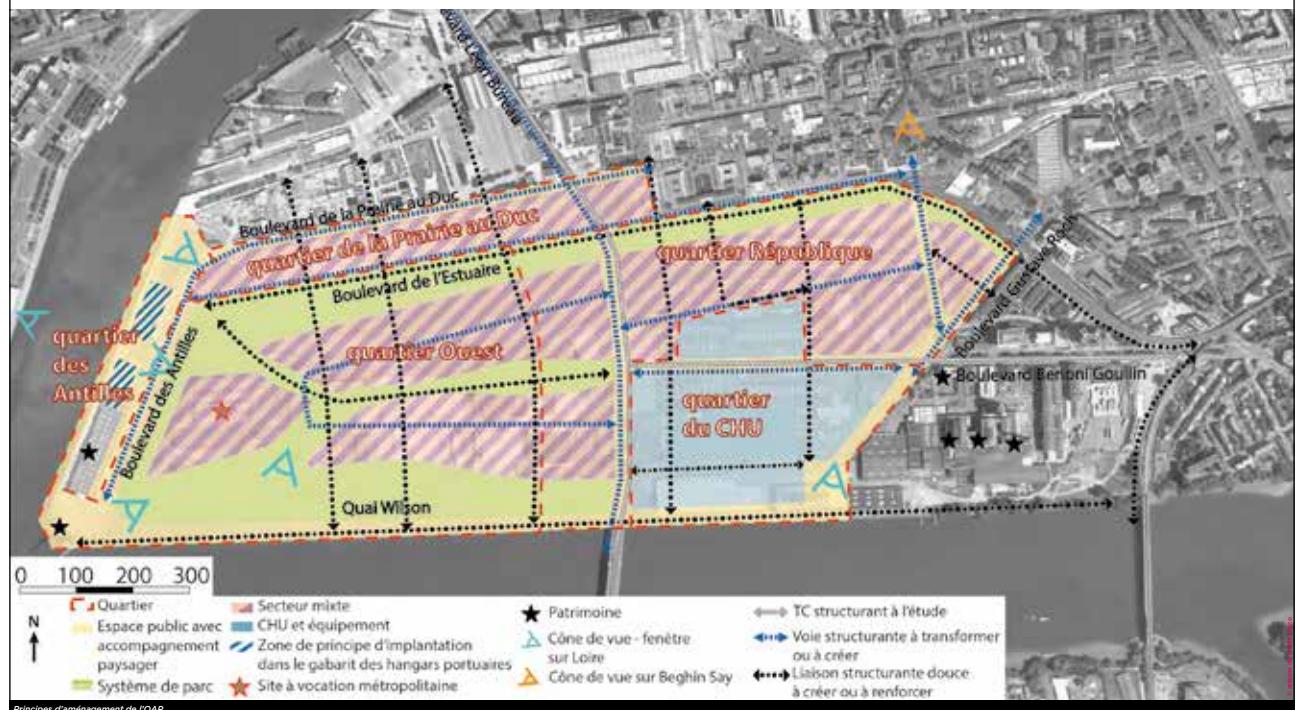
La réalisation d'OAP de secteur d'aménagement sans règlement est soumise à une justification particulière dans le rapport de présentation, conformément aux dispositions de l'alinéa 3° de l'article R.151-2, et de représentation des secteurs concernés sur les documents graphiques, conformément aux dispositions de l'article R.151-6.

De même, lors de l'instruction des demandes d'occupation des sols (permis ou déclaration préalable), les articles d'ordre public du RNU continueront à s'appliquer, concernant :

- la protection de la salubrité et de la sécurité publiques (R.111-2) ;
- la protection des sites ou des vestiges archéologiques (R.111-4) ;
- la réalisation d'aires de stationnement (R.111-25) ;
- la protection de l'environnement (R.111-26) ;
- la protection des lieux environnants (R.111-27).

OAP de secteur
d'aménagement du PLUm
de Nantes Métropole,
OAP île de Nantes

SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT PRÉCISANT LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES D'ORGANISATION SPATIALE DU SECTEUR



La procédure unifiée de création de ZAC et des OAP

La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi ELAN), complétée par le décret n° 2019-481 du 21 mai 2019 modifiant diverses dispositions du Code de l'urbanisme, instaure un processus unifié de création de ZAC et d'OAP. Cette procédure est facultative, le régime de droit commun de création de ZAC prévu au livre III du Code de l'urbanisme et les OAP sectorielles peuvent continuer à exister indépendamment.

La collectivité qui élabore ou fait évoluer son PLU pourra, à l'occasion de la délimitation d'une OAP de secteur d'aménagement, décider que cette OAP emporte création de ZAC. La réalisation de la ZAC reste régie par les dispositions actuellement existantes. C'est une faculté offerte à la collectivité locale dans le cadre de l'élaboration ou de l'évolution de son plan local d'urbanisme. Toutefois, les compétences urbanisme et aménagement ne font pas partie du même bloc de compétences que celles des établissements publics de coopération intercommunale au sens du Code général des collectivités territoriales. La mesure sera donc uniquement applicable au niveau des communes et des EPCI disposant de cette double compétence.

Le décret pris pour l'application du dispositif précise que c'est la procédure d'évaluation environnementale commune valant à la fois évaluation d'un plan ou d'un programme et d'un projet prévu au II de l'article R.122-25 du Code de l'environnement qui sera effectuée (art. R.151-3 du Code de l'urbanisme). Il précise également les différents éléments à faire figurer dans les OAP (art. R.151-8-1 du Code de l'urbanisme) :

- le schéma d'aménagement de la zone d'aménagement concerté, qui en précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale ;
- le programme global prévisionnel des constructions à édifier dans la zone d'aménagement concerté ;
- la mention du régime applicable au regard de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement dans cette zone.

Le but de la mesure est d'unifier les procédures de ZAC et d'OAP afin d'alléger les procédures pesant sur les collectivités ; elle permet également de renforcer l'opérationnalité des OAP. Bien que non explicitement visées par le Code de l'urbanisme, les OAP de secteur d'aménagement couplées à ce dispositif peuvent grandement contribuer à l'opérationnalité du dispositif.

Rappelons que, même sans procédure unifiée, les OAP peuvent comporter des dispositions opposables aux ZAC, visant notamment à définir la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer et la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts (art. L.151-7-1).

ENSEIGNEMENT DE LA JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE RELATIVE AUX OAP

La jurisprudence administrative constitue un éclairage sur les possibilités offertes par les orientations d'aménagement et de programmation. Son interprétation permet de dégager des principes améliorant la qualité, l'opérationnalité et la sécurité juridique des plans locaux d'urbanisme.

→ Jurisprudence du Conseil d'État relative à l'opposabilité des OAP : des OAP s'appliquant dans un rapport de compatibilité doivent disposer d'un contenu approprié pour être opposables

Pour que les OAP soient opposables dans un rapport de compatibilité, la réalisation du projet d'aménagement prévu par les OAP doit être certaine

Un arrêt du Conseil d'État du 8 novembre 2017 (n° 402511) apporte un nouvel éclairage sur la portée des OAP. Il s'agit d'un cas d'espèce qui correspond à une formulation ambiguë figurant sur un schéma d'aménagement contenu dans les orientations d'aménagement et de programmation.

FOCUS

SECTEUR RUE DE CONCREZ, RUE DE RIGAUDERIE « L'ACCÈS À CE SECTEURS'EFFECTUERA PAR LA RUE DE RIGAUDRIE.

L'aménagement de ce secteur qui pourra se réaliser en plusieurs phases devra ménager la possibilité de réaliser une sortie sur la rue de Concrez. En cas de liaison avec la place, celle-ci ne pourra être que piétonne de façon à préserver l'intégrité d'ensemble de la ferme donnant sur la place (bâtiments et cour). La végétation existante sera, dans la mesure du possible, préservée. »

Extrait des dispositions et du schéma d'aménagement des orientations d'aménagement et de programmation du plan local d'urbanisme de la commune de Dammarie (Eure-et-Loir) remises en cause par le Conseil d'Etat



Les conclusions du rapporteur public relatives à ces orientations d'aménagement et de programmation sont particulièrement éclairantes. Le rapporteur public rappelle toute la force des orientations d'aménagement et de programmation dans ce premier extrait de ses conclusions : « Les OAP, et ce point est important, s'imposent dans un rapport de compatibilité aux autorisations de construire. La loi précise que les travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols et l'ouverture d'installations classées doivent être compatibles avec les orientations d'aménagement (C. urb., art. L.152-1)... ». Il pointe ensuite les limites des OAP du cas d'espèce : « La mention d'une "liaison ultérieure possible" n'a en effet aucune espèce de portée. Ce qui est ultérieur à des orientations elles-mêmes déjà programmatiques et qui n'est, dans cet horizon lointain, non pas certain mais seulement qualifié de possible, c'est l'inconnu. Il serait illégal à notre sens de refuser une autorisation d'urbanisme au motif qu'elle serait incompatible avec elle. »

Les OAP revêtent un aspect programmatique

Les OAP ont vocation à s'appliquer pour encadrer la réalisation d'un projet dans un rapport de compatibilité, mais elles ne peuvent relever d'une simple intention non suivie d'effet. Il n'est donc pas possible de reporter leur exécution à un avenir incertain.

Ainsi, lorsqu'elles portent sur la réalisation d'une voie publique comme dans le cas présent, elles doivent correspondre à la future réalisation de l'aménagement par la collectivité territoriale et non à un droit d'option laissé à sa discrétion.

Les OAP sont des orientations

Par opposition à une règle stricte, les dispositions qu'elles comportent doivent être claires et vérifiables mais peuvent introduire une marge d'appréciation sur la modalité d'exécution.

Quand elles portent sur la réalisation de programmes de constructions, ces orientations peuvent notamment comporter des dispositions relatives à la mixité sociale et fonctionnelle sans nécessairement préciser le pourcentage ou la part relative de chaque typologie de bâtiment.

Cet arrêt consacre finalement l'opposabilité des orientations d'aménagement et de programmation aux autorisations du droit des sols, dans un rapport de compatibilité¹⁸, sous réserve de respecter certains principes.

Lorsque le projet est suffisamment défini et précis pour être décliné sous forme de règles et qu'il s'applique sur un nombre restreint de parcelles, les orientations d'aménagement et de programmation ne sont pas nécessairement les dispositions les plus pertinentes à mettre en œuvre pour traduire le projet de la collectivité.

Le règlement permet de définir des localisations préférentielles en application de l'article L.151-38 du Code de l'urbanisme, voire des emplacements réservés en application de l'article L.151-41.

Les orientations d'aménagement et de programmation litigieuses qui portaient sur la création d'espaces publics ne remettent pas en cause la possibilité de définir des espaces publics sans passer par des dispositions du règlement, notamment les emplacements réservés. Cependant, la collectivité devra examiner la nature et l'importance des espaces pour définir l'outil approprié (simples OAP ou une combinaison OAP et règlement).

Le rapport de compatibilité des orientations d'aménagement et de programmation fait sens sur des secteurs relativement importants où les intentions en termes d'aménagement peuvent être effectivement réalisées avec souplesse.

Il est ainsi recommandé de ne pas faire apparaître les fonds cadastraux dans les schémas d'aménagement. Les OAP peuvent également être déclinées en partie écrite en indiquant l'intention de relier deux secteurs par une voie, sans pour autant détailler sur un schéma d'aménagement l'emprise précise du projet.

FOCUS

EXTRAIT DES OAP DU PLU(i) DE L'EUROMÉTROPOLE DE STRASBOURG

« Deux accès à partir de la rue du Maréchal-Foch (RD 84) desserviront le secteur Les Bas-Coteaux, permettant à la voirie de former un bouclage. »

Il reste toutefois possible et recommandé de reporter ces intentions sur le schéma d'aménagement quel qu'en soit le degré de précision afin notamment d'assurer la bonne information du public.

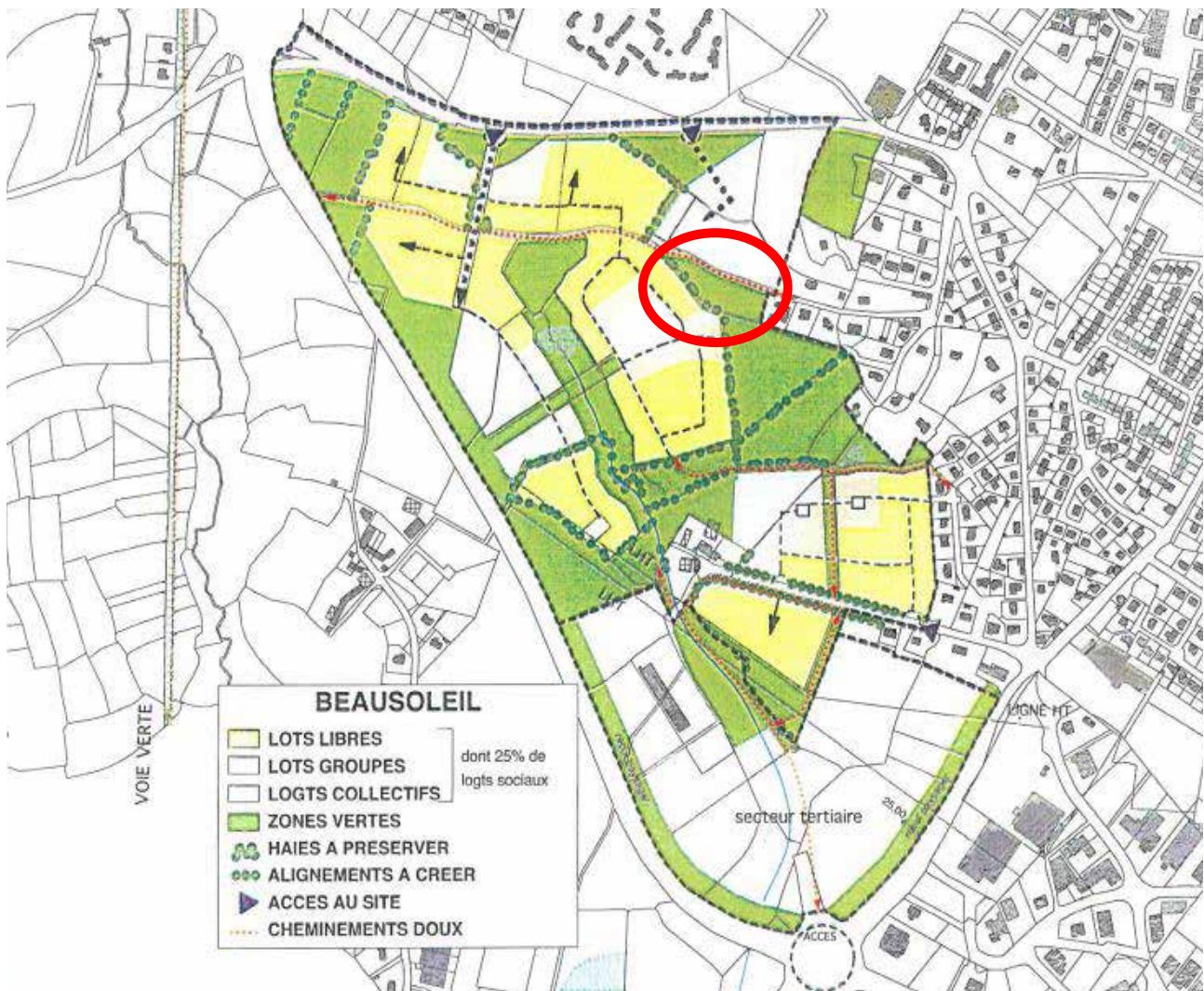
Échelle de réalisation des OAP, rapport de compatibilité et recours au règlement

Dans le jugement des 3^e et 8^e sous-sections réunies du Conseil d'État n° 320780 du 26 mai 2010, un particulier s'est vu refuser par le maire de la commune de Saint-Avé (Morbihan) un permis de construire sur une parcelle figurant dans l'OA relative à ce secteur classé en zone verte (i.e. affecté à la réalisation d'espaces verts) au sein d'une zone AU. Le maire a motivé son refus de délivrer le permis en s'appuyant sur l'existence de cette zone verte dans le document graphique de l'orientation d'aménagement.

Le document ci-dessous est un extrait des orientations d'aménagement du PLU de Saint-Avé. Ces éléments graphiques sont détaillés jusqu'à la parcelle et incluent la parcelle en question dans l'arrêt du Conseil d'État : classée en zone verte, elle apparaît ici entourée de rouge.

Après analyse de l'arrêt et du document graphique du PLU dont il est question, trois éléments laissent penser que la décision du Conseil d'État est justifiée par les caractéristiques particulières de ce cas d'espèce, et qu'elle ne remet aucunement en cause la portée des OAP au-delà de ce cas d'espèce.

¹⁸ Ce principe est consacré par l'article L.152-1 du Code de l'urbanisme, qui prévoit que « l'exécution par toute personne publique ou privée de tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, et ouverture d'installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan sont conformes au règlement et à ses documents graphiques. Ces travaux ou opérations sont, en outre, compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement et de programmation ».



ARCHIPOLE / P. POINAS / GEOMATIC SYSTEMES

Extrait du PLU de Saint-Avé
(Morbihan)

Les OAP ne doivent pas être confondues avec un règlement dans leur contenu et leur portée (rapport de compatibilité)

Une délimitation des orientations d'aménagement similaire à un règlement

Les orientations d'aménagement du PLU de Saint-Avé sont ici cartographiées à la parcelle, ce qui est contradictoire avec la nature même des OA(P), dont le rôle est de fixer des orientations et un cadre général pour l'aménagement de la zone. La question se pose de savoir pourquoi le règlement n'a pas été privilégié pour y faire apparaître ces éléments prescriptifs, et notamment le zonage précis à la parcelle.

La motivation du refus de permis – confusion entre le rapport de conformité et le rapport de compatibilité

Malgré la rédaction du PLU et de ses orientations d'aménagement, le maire aurait sans doute pu voir son refus de permis de construire validé par le juge si sa décision avait été motivée différemment.

En effet, dans le cas d'espèce, le maire de Saint-Avé a motivé son refus en s'appuyant sur les orientations d'aménagement, et plus particulièrement sur la zone verte qui y est délimitée et qui rendait la parcelle inconstructible, exprimant ainsi un rapport de conformité entre le projet et l'OA. Cette motivation ne pouvait donc être acceptée. Dans le cadre du rapport de compatibilité existant entre les permis de construire et les OA, le refus aurait dû s'appuyer sur l'incompatibilité entre le projet et les objectifs poursuivis par la commune et traduits dans les OA(P), ce qui aurait pu alors être accueilli plus favorablement par le Conseil d'État.

L'absence d'opération d'ensemble

Contrairement à la majorité des OA(P), l'ouverture à l'urbanisation de la zone en question n'était pas conditionnée à une opération d'ensemble. La zone étant réglementée, chaque propriétaire pouvait faire une demande de permis de construire et espérer pouvoir exercer son droit à construire dans le respect du PLU. Dans ce cadre précis, le principe d'une zone verte inconstructible localisée trop précisément par l'OA porte un préjudice direct au propriétaire concerné. Il n'en aurait pas été ainsi si l'OA avait été conditionnée à une opération d'ensemble où l'ensemble des propriétaires auraient dû s'entendre ou vendre à un opérateur pour que la zone puisse être ouverte à l'urbanisation.

→ Enseignement des arrêts des cours administratives d'appel

Les arrêts des CAA peuvent in fine être remis en cause par des arrêts du Conseil d'État mais ils permettent d'apporter des éléments d'appréciation concernant la mise en œuvre des OAP. Plusieurs arrêts de CAA rappellent que les OAP peuvent être opposées à des projets de construction qui remettraient en cause l'exécution du plan.

Des OAP pour fixer des objectifs de densité et des typologies de logements

Dans l'arrêt de la CAA de LYON, 1^e chambre, 26 avril 2016, n° 14LY03816, un programme de logements est refusé car il remettrait en cause la bonne exécution du PLU telle que prévue par une OAP, notamment sur les objectifs de densité et de réalisation de logements sociaux.

« Même si le projet des intéressés ne paraît pas incompatible avec les orientations du projet d'aménagement et de développement durables en ce qu'elles consistent à "organiser un développement maîtrisé et qualitatif" afin, en particulier, d'"assurer une évolution cohérente du village" en prévoyant la construction, sur dix ans, de trente-cinq nouveaux logements dont six logements locatifs sociaux et une densification du centre-bourg, tout en favorisant la construction de logements groupés et collectifs, ni, d'ailleurs, avec le schéma de cohérence territoriale de l'Ouest lyonnais ou le programme local de l'habitat de la communauté de communes de l'Arbresle, sa réalisation, eu égard au nombre, à la nature, à la disposition et à la densité des constructions imposées par l'orientation d'aménagement et de programmation évoquée plus haut, était de nature à compromettre l'exécution du futur plan... »

Les OAP sont suffisantes pour encadrer une ouverture à l'urbanisation

Dans l'arrêt de la CAA de Nantes, 5^e chambre, 29 avril 2016, n° 14NT02978, le juge administratif s'appuie sur les dispositions prévues par une OAP qu'un particulier n'estimait pas suffisantes pour encadrer l'ouverture à l'urbanisation d'une zone à urbaniser.

« 9. Considérant, d'autre part, que les principes d'aménagement retenus en vue de l'ouverture à l'urbanisation du quartier Escoublac-Ménigot font l'objet d'un exposé détaillé au sein de la partie du plan local d'urbanisme consacrée aux orientations d'aménagement et de programmation ; que cette analyse atteste que cette urbanisation s'inscrira dans une démarche d'écoquartier dans le but, notamment, de réduire les pollutions ; que cette partie du document décrit, y compris à l'aide de cartes, les aménagements paysagers et les espaces verts prévus sur ce site et décline un certain nombre de prescriptions environnementales visant notamment à une utilisation économique de l'énergie »

« 10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, contrairement à ce que soutient le requérant par un argumentaire au demeurant succinct, le rapport de présentation en cause, tel que complété par d'autres composantes du plan local d'urbanisme de La Baule-Escoublac, présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, évalue les incidences des orientations du plan sur l'environnement et expose la manière dont le plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur, notamment en ce qui concerne l'ouverture à l'urbanisation du lieu-dit Escoublac-Ménigot ; que M. D. n'est dès lors pas fondé à soutenir que la délibération en litige méconnaîtrait sur ces points les dispositions de l'article L.123-1-2 du Code de l'urbanisme. »

Possibilité de refuser la délivrance d'une autorisation qui remettrait en cause l'exécution du plan local d'urbanisme

Dans l'arrêt de la CAA de Nantes, 5^e chambre, 20 mai 2016, n° 15NT01153, un particulier avait vu sa demande de permis de construire une maison individuelle refusée alors même que le règlement du PLU n'interdisait pas cette destination de construction dans la zone U considérée. La parcelle en question était située sur un emplacement réservé dédié à la réalisation d'une future voie. Le juge administratif constate tout d'abord que la demande de permis de

construire est conforme aux dispositions prévues par le règlement mais, plutôt que de motiver le rejet de la demande du requérant en s'appuyant sur les dispositions prévues par l'emplacement réservé, il choisit de s'appuyer sur l'incompatibilité du projet avec la réalisation des futurs objectifs prévus par l'OAP.

« 6. Considérant, en dernier lieu, que si M.C. soutient que son projet de construction ne méconnaît pas les dispositions de l'article 2 du règlement de la zone 1 AUB du plan local d'urbanisme communal, il ressort des pièces du dossier que, en dépit des affirmations de l'intéressé, ce projet de construction d'une maison individuelle se situe à un endroit où devrait être mise en place une voie de desserte au profit d'une nouvelle zone d'habitation définie dans le cadre d'une orientation d'aménagement et de programmation qui fait partie intégrante du document local d'urbanisme, et pour laquelle un emplacement réservé a été constitué ; qu'ainsi, et en dépit de la circonstance que la construction d'une maison individuelle fasse partie des occupations et utilisations du sol admises dans cette zone, le projet en cause n'est manifestement pas compatible avec l'orientation d'aménagement mentionnée plus haut, dès lors qu'il ferait nécessairement obstacle à la réalisation d'une des nouvelles voies de desserte prévues du futur quartier d'urbanisation devant être implanté dans le secteur en cause. »

L'OAP est reconnue comme possible outil programmatique en termes de logements et son opposabilité est confortée.

➔ Synthèse : Jurisprudence et OAP

LES OAP PEUVENT	LES OAP NE PEUVENT PAS
Porter sur une opération d'ensemble	Porter sur une parcelle unique de petite taille (détournement d'une interdiction de construire ou d'un emplacement réservé réglementaire). Dans certaines hypothèses le règlement doit être privilégié.
Comporter des orientations en matière de densité	N'être qu'une simple hypothèse. Leur réalisation doit être certaine.
Comporter un volet programmatique fixant des typologies de logements (dont logements sociaux)	Se substituer à un règlement dans un rapport de conformité. Le rapport de compatibilité est appliqué pour la délivrance de l'autorisation.
Les OAP sont suffisantes pour respecter les objectifs environnementaux prévus par le Code de l'urbanisme notamment dans le cadre d'une ouverture à l'urbanisation.	
L'exécution future des OAP permet de motiver un refus d'autorisation du droit des sols.	

2.3. UNE JUSTIFICATION DES DISPOSITIONS UNIQUEMENT DANS LE RAPPORT DE PRÉSENTATION

La réforme du contenu des plans locaux d'urbanisme (PLU) intègre le renforcement des exigences de justification des dispositions opposables aux tiers qui encadrent et limitent le droit de construire et d'aménager.

Ces justifications doivent permettre de donner le sens général des dispositions retenues à la lumière des orientations et des objectifs déclinés dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD). Des justifications spécifiques sont également prévues en ce qui concerne la mise en œuvre des nouvelles mesures permettant une plus grande flexibilité du règlement local d'urbanisme. Elles concernent les possibilités de définir des secteurs où s'appliquent uniquement des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), sans règlement, ou de délimiter des zones urbaines renvoyant au règlement national d'urbanisme (RNU) dans les PLU intercommunaux, ou encore le recours à certaines règles, notamment les hauteurs maximales.

→ Le rapport de présentation : un lien renforcé entre le PADD et les pièces réglementaires

Même si le rapport de présentation et le projet d'aménagement et de développement durables ne sont pas directement opposables aux tiers, ces pièces revêtent toutefois une importance particulière puisqu'elles contribuent à donner sens aux dispositions des OAP et au règlement, qui s'opposent aux tiers (voir la partie concernant la justification de la règle).

En cas de contentieux relatif au contenu du plan local d'urbanisme, ou à l'occasion d'un contentieux portant sur la délivrance d'une autorisation du droit des sols, le juge administratif pourra ainsi être amené à chercher le sens ou la justification d'une règle opposable dans ces pièces. Les auteurs de PLU ne peuvent donc considérer ces pièces comme dénuées de toute portée juridique. Au-delà des seules considérations contentieuses, ces pièces contribuent à la clarté et au sens du projet de planification de la collectivité.

→ Les principaux points du rapport de présentation

Un projet justifié

Le rapport de présentation contient les éléments de justification du projet et des dispositions réglementaires. Cette pièce indépendante du diagnostic peut être un très bon outil d'aide à la mise en œuvre du PLU.

Un diagnostic avec une dimension prospective

De ce fait, le rapport de présentation expose le contexte dans lequel se situe la collectivité à différentes échelles, en articulation avec un territoire plus vaste. Il identifie les tendances d'évolution de la collectivité par une analyse rétrospective et établit des scénarios d'évolution justifiés au regard de ce contexte.

Il en déduit les besoins en matière d'organisation de l'espace et de fonctionnement du territoire. Ces besoins concernent les transports et la mobilité, les équipements, les commerces et les services, l'équilibre social de l'habitat, les besoins en matière de foncier, l'environnement (dont les conditions de maintien et de renforcement de la biodiversité) ainsi que l'économie (notamment les conditions de maintien et de développement de l'économie primaire – agriculture et forêt –, secondaire et tertiaire).

Une analyse des capacités de densification et de mutation des espaces bâtis

Dans la continuité des objectifs de la loi ALUR, le 2^e de l'article R.151-1 introduit la nécessité de l'intégration dans le rapport de présentation d'une analyse des capacités de densification et de mutation des espaces bâtis identifiés par le SCoT (en vertu du 2^e alinéa de l'article L.141-3) et des autres espaces bâtis identifiés par le PLU dans son rapport de présentation (en vertu du 3^e de l'article L.151-4).



ALERTE ET CONSEILS

Le diagnostic n'est pas un état des lieux exhaustif. Il expose les informations utiles à la justification du projet.

Lorsque la collectivité fait le choix de ne pas développer d'actions sur un thème obligatoire, elle le justifie par l'absence d'enjeux sur son territoire.

Les espaces identifiés à l'échelle du SCoT ne sont pas limitatifs. Le rapport de présentation du PLU pourra procéder à ses propres identifications et analyses en complément de l'identification opérée par le SCoT. En l'absence de SCoT, le rapport de présentation du PLU devra procéder lui-même à l'identification des secteurs à enjeu du territoire parmi l'ensemble des espaces bâtis et analyser le potentiel de densification de ces seuls secteurs, en tenant compte des formes urbaines et architecturales.

Une analyse détaillée des capacités foncières

Le rapport de présentation définit la stratégie de la collectivité en matière de maîtrise de la consommation foncière, notamment de celle des espaces naturels, agricoles et forestiers. Pour ce faire, il contient une analyse rétrospective de la consommation foncière et expose les dispositions projetées pour la limiter. Les objectifs qui en découlent sont inscrits dans le PADD et devront donc être déclinés dans les pièces opposables pour pouvoir être mis en œuvre. Cette articulation donne un caractère prescriptif au PADD puisqu'un document opposable qui ne traduirait pas les objectifs chiffrés fixés dans le PADD ou, pire, qui serait en contradiction avec lui serait illégal.

Pour parvenir à limiter la consommation foncière, le rapport de présentation évalue la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis (cf. § ci-dessus), en tenant compte des formes urbaines et architecturales (exemple du PLU(i) de Bordeaux), c'est-à-dire aussi le renouvellement urbain, la construction des dents creuses et la création de logements par agrandissement des constructions existantes, et pas seulement la possibilité de diviser de grandes parcelles.

Un exposé des dispositions qui favorisent la densification

En application de l'article L.151-4, le rapport de présentation « expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers ». En d'autres termes, il faut densifier et favoriser le renouvellement urbain pour éviter la consommation des espaces agricoles et naturels et l'étalement urbain. Pour autant, la densité doit être acceptable et s'inspirer ou tenir compte des formes urbaines et architecturales existantes, ainsi que le prévoit l'article L.151-4, 3° alinéa relatif à l'analyse de la consommation des espaces.

On fera particulièrement attention à la rédaction des règles du PLU qui, sous une apparence banale, peuvent compromettre la densification. Il s'agit, dans les zones U et AU constructibles, de vérifier que les règles de recul (par rapport aux limites, à l'alignement ou des constructions entre elles sur un même terrain), d'emprise au sol, des espaces de pleine terre imposés, des espaces verts inconstructibles, des normes élevées de stationnement et enfin l'application ou non des dispositions permettant d'apprecier les règles d'urbanisme à l'ensemble du projet et non aux lots ou terrains issus de la division (R.151-21) soient bien en cohérence avec les principes généraux de l'urbanisme.

Une analyse des capacités de stationnement

Le rapport de présentation estime également les capacités de stationnement de véhicules motorisés, de véhicules hybrides et électriques et de vélos des parcs ouverts au public et les possibilités de mutualisation de ces capacités.

Cette analyse a deux objectifs. En matière de mobilité, elle permet de mieux gérer le stationnement et notamment de mieux utiliser l'offre existante. Elle a également pour objectif de mieux identifier les espaces occupés par du stationnement aérien et sous-terrain pour réfléchir à l'optimisation de leur usage.

Des indicateurs de suivi

Le PLU est un projet à mettre en œuvre. Le rapport de présentation définit donc les indicateurs qui permettront d'évaluer si les objectifs définis dans le PADD et traduits dans les pièces opposables sont atteints ou s'il faut réorienter partiellement certaines dispositions.

Une évaluation a priori des impacts du projet

Le rapport de présentation évalue l'impact des choix opérés sur l'environnement. De ce fait, il est intéressant de travailler par hypothèse et d'estimer pour chaque scénario les impacts environnementaux prévisibles. Le choix entre scénarios est de ce fait éclairé.

→ Le contenu du rapport de présentation au titre de l'évaluation environnementale

C'est également dans le rapport de présentation qu'est intégrée l'évaluation environnementale, si elle est requise, dans les conditions prévues à l'article R.151-3 du Code de l'urbanisme. Cette évaluation est proportionnée à l'importance du plan local d'urbanisme, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée. La collectivité compétente en matière de PLU peut notamment traduire certaines conclusions de l'évaluation environnementale dans les dispositions opposables (règlement écrit et/ou graphique, OAP) du PLU(i).

→ La justification des choix

Le rapport de présentation n'est pas opposable mais c'est une pièce clé pour la compréhension et la justification du projet. C'est également une pièce de référence en cas de contentieux.

Le rapport de présentation, d'une manière générale, justifie le projet par des éléments de diagnostic contextualisés. Il explique la manière dont les obligations légales ont été prises en compte et traduites dans le projet.

La justification des choix est une partie importante de compréhension et de bonne application de la règle.

Cette pièce mérite une attention particulière. Non opposable, elle permet d'expliquer comment est traduit le PADD dans les pièces opposables aux tiers (règlement graphique et/ou écrit, OAP) en justifiant les prescriptions émises.

Toute mesure qui s'impose aux tiers par compatibilité ou conformité doit être justifiée dans cette pièce indépendante et identifiable du rapport de présentation. Elle a une valeur pédagogique pour le public : elle explique le pourquoi de la règle. En cas de contentieux, elle éclaire le juge sur la relation entre le projet de la collectivité et sa traduction réglementaire, et sur la manière d'appliquer la règle.

Pour la jurisprudence, le rapport de présentation remplit un rôle de motivation et de justification de la règle. Si les indications contenues dans le rapport de présentation d'un plan local d'urbanisme ne sont pas, par elles-mêmes, opposables pour la délivrance d'une autorisation d'urbanisme, elles peuvent être prises en considération par le juge pour interpréter les dispositions d'un règlement du plan local d'urbanisme, lorsque cette interprétation ne ressort pas clairement de la seule lecture du texte de ces dispositions (CE, 10 février 2016, n° 383738, SCI Porte de Noisy)¹⁹.

Logiquement, elle doit être conçue au fur et à mesure de la réalisation des pièces opposables puisqu'elle témoigne de l'intérêt de choisir telle ou telle modalité de prescription au regard du contexte et du projet. Dans tous les cas, elle doit être soignée et bien argumentée.

Dans cette partie du rapport de présentation sont expliqués la complémentarité entre les OAP et le règlement, la particularité de certaines règles écrites et/ou graphiques au regard du contexte ou d'objectifs publics particuliers (notamment en cas de recours aux règles alternatives et aux bonus de constructibilité, aux obligations de densité minimale, aux limitations de l'offre de stationnement, aux règles par objectif à atteindre afin de donner un cadre vérifiable à leur application) et le choix de recourir au RNU dans certains secteurs.

La justification des choix intègre les éléments relatifs au programme local de l'habitat et au plan de déplacements urbains le cas échéant. Cela permet de justifier les dispositions réglementaires utilisées pour atteindre les objectifs de production de logements, que ce soit par le biais des

19 En cas de contentieux, le rapport de présentation fournit au juge des éléments précieux :

- En application de l'article L151-4 (ancien L123-1-2), il « explique les choix retenus pour établir (...) les OAP et le règlement ». Si la règle qui limite le droit à construire ou qui instaure une interdiction sur 80 % de son territoire de l'implantation des antennes n'est pas justifiée, cela entraîne son illégalité (CE, 17 juillet 2013, n° 350380) ;

- La règle selon laquelle toute construction nouvelle devra être conçue en tenant compte de l'environnement urbain dans lequel elle s'insère doit être interprétée au regard de l'objectif de densification assigné à la zone par le rapport de présentation (CE, 9 novembre 2015, époux Lambert, n° 385689).



ALERTE ET CONSEILS

Une attention particulière doit être portée à la rédaction du rapport de présentation, d'une manière générale, et de sa partie consacrée à la justification des choix, en particulier. En effet, si l'article L.151-4 exige que soient expliqués « les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement », la partie réglementaire du Code de l'urbanisme impose aux auteurs de PLU d'aborder cette justification de manière plus dynamique.

Ainsi, le rapport de présentation doit, notamment, comporter la justification :

- de la cohérence des OAP avec les orientations et les objectifs du PADD ;
- de la nécessité des dispositions édictées par le règlement pour la mise en œuvre du PADD ;
- de la complémentarité des dispositions réglementaires avec les OAP.
- Cet exercice est indispensable pour assurer la sécurité juridique du PLU, dans la mesure où la justification des choix et de l'articulation entre ces trois documents demeure utile :
- il participe au devoir de transparence et de pédagogie à l'égard de ceux (instructeurs, architectes, particuliers...) qui devront appliquer et s'approprier les pièces opposables du PLU, aussi bien lors de la conception des projets de construction que de l'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme ;
- il permet aux auteurs de PLU de s'interroger sur la pertinence et l'efficacité des règles et des orientations édictées. L'objectif consiste à redonner du sens à la règle.

Au final, on peut recommander de ne pas maintenir une règle si on ne sait pas la justifier dans le rapport de présentation.

outils dédiés à l'habitat ou par les capacités foncières ouvertes par le PLU. Cela permet également de justifier les règles imposant la réalisation d'aires de stationnement ou la limitant.

Le décret précise les différentes justifications que devra comporter le rapport de présentation :

- le 2° de l'article R.151-2 introduit l'obligation de démontrer la nécessité des règles édictées par le règlement au regard des objectifs du PADD ;
- le 3° pose l'obligation de justifier leur complémentarité avec les dispositions des OAP dans les secteurs couverts par ces dernières.

En d'autres termes, il est demandé aux auteurs de PLU de rendre compte, dans le rapport de présentation, de l'adéquation du recours au règlement et aux OAP pour la mise en œuvre du projet de territoire. Il s'agit ainsi de redonner du sens au règlement en réaffirmant sa vocation à traduire techniquement les orientations stratégiques du PADD.

Cette obligation réglementaire vient préciser le 1^{er} alinéa de l'article L.151-4, qui indique que le rapport de présentation « explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation, le règlement et le programme d'orientations et d'actions ». Cette obligation impose donc de concevoir des prescriptions adaptées strictement au projet et au contexte de la collectivité.

Pour une meilleure lisibilité du document d'urbanisme, le 2^o de l'article R.151-2 précise donc que l'ensemble de « ces justifications sont regroupées dans le rapport ». Le règlement ne doit contenir qu'un corpus de règles et non leur justification, conformément à l'article R.151-9.

Pour mettre en œuvre le PADD, le 2^o de l'article R.151-2 consacre la possibilité pour les auteurs de PLU de différencier les règles en fonction :

- du caractère existant ou nouveau de la construction (L.151-28) ;
- des dimensions de la construction (L.151-28) ;
- des destinations (art. R.151-27) et sous-destinations (art. R.151-28) des constructions.

Certaines différenciations de règles étaient déjà déclinées dans la plupart des PLU ; leur utilisation et leur justification sont maintenant encadrées et confortées pour la mise en œuvre du PADD. Elles faciliteront par exemple l'utilisation de règles favorisant la mixité fonctionnelle dans une zone U ou AU ou encore de règles prévoyant une évolution différenciée du bâti existant par rapport aux constructions nouvelles.

Outre les objectifs prévus par la loi et afin de justifier la nécessité des règles pour traduire le PADD, les collectivités pourront s'appuyer sur les objectifs généraux qui découlent de la loi et qui sont rappelés dans le décret en préambule des principaux articles réglementaires déclinant les outils mis à leur disposition :

- R.151-30 pour les interdictions d'occupation des sols ;
- R.151-31 pour les interdictions, notamment en présence de risques naturels ou technologiques ;
- R.151-33 pour imposer des « conditions particulières » relevant de l'urbanisme ;
- R.151-34 pour imposer des « conditions spéciales » en présence de risques naturels ou technologiques ;
- R.151-37 pour la mixité sociale et fonctionnelle ;
- R.151-39 pour l'intégration urbaine, paysagère et environnementale ;
- R.151-41 pour la qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère de la construction ;
- R.151-42 pour la qualité environnementale ;
- R.151-43 pour la qualité du cadre vie ;
- R.151-44 pour le stationnement ;
- R.151-47 et 49 pour les objectifs de mobilité, de salubrité et de sécurité en matière de desserte des terrains et des réseaux.

→ Justification des OAP couvrant des secteurs sans règlement

L'article R.151-8 autorise la délimitation, dans les zones U ou AU, de secteurs couverts par des OAP de secteur d'aménagement ne comportant pas de dispositions réglementaires, sous réserve de justification dans le rapport de présentation conformément aux dispositions du 5^o de l'article R.151-2.

Cette justification devra porter sur la nécessité et la pertinence de recourir à des orientations plutôt qu'à des règles pour traduire les objectifs d'aménagement d'un secteur de projet.

Elle peut traduire la volonté, affichée dans le PADD, de susciter des projets de qualité dans un secteur d'aménagement dont la forme et le programme ne sont pas définis à la parcelle. Le recours à cet outil peut également se justifier par une recherche d'innovation dans les réponses apportées à des objectifs précis mais qui ne pourront pas se traduire par une règle identique sur l'ensemble du secteur.

La réalisation d'une ZAC ou d'une opération d'aménagement d'ensemble peut aussi justifier l'intérêt de recourir à ces OAP de secteur d'aménagement.

→ Justification des zones urbaines des PLU(i) réglementées par le RNU

L'article R.151-19 ouvre la possibilité, sous certaines conditions, de couvrir les zones urbaines d'un PLU intercommunal par les règles de fond du règlement national d'urbanisme.

Le 5° de l'article R.151-2 encadre la mesure par une obligation de justification dans le rapport de présentation garantissant la pertinence des secteurs retenus au regard du PADD. Il sera opportun dans ce cas de mettre en exergue l'absence d'enjeu de développement, l'absence de pression foncière et le nombre limité d'autorisations d'urbanisme constatées par le passé et prévisibles pour justifier l'absence de règlement spécifique à ces zones.

→ Principe général de la justification particulière

Le 6° de l'article R.151-2 introduit l'obligation de justifier toute disposition spécifiquement prévue par le titre I du Code de l'urbanisme. Par exemple, il est ainsi spécifiquement prévu au 2e alinéa de l'article R.151-39 que l'utilisation de règles minimales de hauteur ou d'emprise au sol devra faire l'objet d'une justification circonstanciée.

→ Le projet d'aménagement et de développement durables

Le PADD traduit le projet politique de territoire pour ce qui relève du champ couvert par le PLU. Il formalise les grandes orientations qu'il est nécessaire de « tenir » à moyen terme (10 à 15 ans) et qui feront ensuite l'objet d'une traduction dans les pièces opposables.

Le PADD est la clef de voûte du PLU. Il ne peut être touché à son économie générale sans qu'une révision générale ne soit nécessaire. C'est donc un document d'une importance particulière.

Le PADD expose la stratégie de développement et d'aménagement de la collectivité. Il doit être clair et compréhensible, contextualisé et justifié point par point par le rapport de présentation.

Applicable à l'ensemble du territoire couvert par le PLU, le PADD traite, en fonction des enjeux du territoire :

- l'organisation de l'espace et le fonctionnement du territoire ;
- l'aménagement, les équipements, l'urbanisme ;
- le paysage, les patrimoines naturels et culturels ;
- la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- la préservation ou la remise en bon état des continuités écologiques ;
- les politiques sectorielles :
 - 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 ;

ALERTES ET CONSEILS

La conception technique des documents graphiques et écrits est à penser en tenant compte de l'évolutivité du PLU (modifications, révisions simplifiées, mises en compatibilité...). En effet, le PLU est un document vivant qui est amené à évoluer régulièrement.

Il est nécessaire d'adopter une forme qui permette une évolution facile et fiable du document (utilisation du SIG, documents dissociés, code graphique pour identifier la portée des pièces du PLU, outil de réalisation du règlement permettant d'éviter les dispositions types inadaptées faute de capacité à traiter les spécificités des zones, échelle de conception, utilisation de la couleur...).

Aujourd'hui, le PLU doit être conçu suivant des normes techniques (standard CNIG)¹ qui permettent le dépôt sur le Géoportail de l'urbanisme², qui devient une formalité de publication du PLU à partir du 1^{er} janvier 2020.

Il est rappelé également que les utilisateurs consultent de plus en plus en ligne les documents administratifs, PLU compris. Une mise en ligne nécessite une conception adaptée.

Mais le document PLU a une portée juridique. Il doit être conforme aux textes réglementaires permettant de valider les dates d'arrêt, d'approbation, de transmission aux personnes publiques associées, de contrôle de légalité.

1 http://cnig.gouv.fr/?page_id=2732

2 <https://www.geoportail-urbanisme.gouv.fr/>



ALERTES ET CONSEILS

Le PADD doit être concis et traduire le projet de territoire de la collectivité dans le respect des objectifs obligatoirement prévus par le Code de l'urbanisme.
Le PADD est un document stratégique, clef de voûte du PLU. Les dispositions réglementaires du règlement et des OAP devront être prises pour en assurer la traduction. Il est donc nécessaire d'éviter les termes « passe-partout » qui pourraient s'appliquer à tous les territoires.

→ la consommation foncière en déterminant les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

Ce projet de développement tient compte des relations et des interactions avec les territoires voisins (qu'il y ait SCoT ou non).

Pour traduire le PADD dans les pièces opposables, la collectivité dispose d'un ensemble complet d'outils qu'elle doit adapter ou non en fonction de son projet, de la diversité des situations urbaines et territoriales, de la diversité de modes de production de l'aménagement (urbanisme de projet et urbanisme négocié).

Le PADD, même s'il n'est pas opposable aux tiers, en application du 3^e alinéa de l'article L.153-11, peut fonder une décision de sursis à statuer dès lors que le PADD traduit un état d'avancement suffisant pour apprécier si le projet est de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan (CE, 1^{er} décembre 2006, n° 295870, et CAA Marseille, 9 octobre 2009, n° 07MA02764).

2.4. LES DOCUMENTS GRAPHIQUES ET LA DIVISION DU TERRITOIRE

Cette partie a pour vocation de présenter les grands principes du découpage du territoire couvert par le PLU à différentes échelles (zones, secteurs, périmètres, espaces, emplacements réservés) afin d'associer des règles et des orientations d'aménagement à chaque espace correspondant pour permettre de faire vivre le tissu urbain existant ainsi que la réalisation des projets mais aussi pour protéger les espaces naturels et agricoles. Ces grands principes seront détaillés dans la partie 3 en ce qui concerne les espaces naturels, agricoles et forestiers, qui nécessitent d'être précisés.

Cette partie précise également les standards techniques à suivre pour numériser les PLU(i) pour les rendre accessibles au public et aux professionnels, mais aussi pour les publier et les rendre ainsi exécutoires.

→ Les zones

→ Le plan de zonage

Conformément à l'article L.151-9, le plan de zonage est obligatoire et doit contenir, au minimum, la délimitation des zones urbaines (U) et, le cas échéant, des zones à urbaniser (AU) et leur qualification, celle des zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger (N et A), et notamment la délimitation du périmètre d'application des OAP (art. R.151-6).

La délimitation de ces zones peut être réalisée sur un ou plusieurs documents graphiques. Pour éviter tout problème d'application, il est nécessaire que tout le territoire de la collectivité soit rattaché à l'une de ces quatre grandes catégories sans contestation possible.

La recodification du livre 1^{er} a apporté deux modifications uniquement pour les PLU à contenu modernisé :

- un secteur déjà urbanisé peut désormais être classé en zone à urbaniser dite « AU »²⁰. Il faudra pouvoir justifier ce classement dans le rapport de présentation par un objectif de réhabilitation de friche urbaine par exemple ;
- les terrains exposés à des risques, notamment de prévention des crues, peuvent être classés en zone naturelle N en application de l'article R.151-24, 5^e, même s'ils sont bâties ou dans un secteur urbanisé.

²⁰ Antérieurement à la loi ALUR, seuls les secteurs présentant un caractère naturel et destinés à être ouverts à l'urbanisation pouvaient être classés en zone AU.

→ Les zones urbaines dites « U » (R.151-18)

La recodification du Code de l'urbanisme n'a pas modifié les critères retenus pour la définition des zones U. Conformément à l'article précité, « peuvent être classés en zone urbaine les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter ».

On fait ainsi la distinction entre les « secteurs déjà urbanisés » et les secteurs non bâties qui peuvent être classés en zone U.

Au sens de l'article précité, les « secteurs déjà urbanisés » ont vocation à être classés en zone U et ce :

- quel que soit leur niveau d'équipements ;
- même si les conditions d'assainissement individuel ne sont pas possibles ;
- même si la station d'épuration ne fonctionne pas de façon satisfaisante ;
- même s'ils sont concernés par des risques naturels ou technologiques, dès lors qu'il est possible d'interdire des constructions en application de l'article R.151-30 ou de les soumettre à des conditions spéciales (R.151-34).

Au titre de l'article R.151-18, un hameau²¹ (même à caractère rural), ou encore un groupe significatif de bâtiments tel qu'un lotissement bâti (même s'il constitue un écart d'urbanisation) peuvent donc être classés en zone U en raison de leur caractère urbanisé.

Concernant les secteurs non bâties, la jurisprudence administrative dégage trois critères cumulatifs pour apprécier leur intégration en zone U :

- desserte par une voie ouverte au public ;
- desserte par les réseaux publics (eau potable, électricité et eaux usées, ou en l'absence d'un dispositif d'assainissement non collectif) ;
- situation du terrain ou du secteur dans un contexte urbain.

Même si les auteurs de PLU disposent d'un large pouvoir d'interprétation pour le choix du zonage, ils doivent intégrer ces critères pour déterminer le classement des secteurs urbanisés non bâties inclus dans un contexte urbain.

Les secteurs desservis par les équipements publics

En dehors des secteurs déjà urbanisés, le PLU peut classer en zone U les secteurs qui sont desservis par des équipements publics existants ou en cours de réalisation. Lors de l'élaboration du PLU, la collectivité doit veiller à démontrer que des investigations techniques, notamment auprès des concessionnaires, ont été menées pour s'assurer que les secteurs classés en zone U sont bien physiquement desservis, et ce de manière satisfaisante.

En l'absence de ces équipements, la commune peut envisager une programmation de leur réalisation. Dans ce cas, le rapport de présentation devra être explicite sur ce point en comportant une échéance ou une phase approximative de réalisation ou de renforcement effectif des équipements. Le règlement de la zone pourra ainsi prévoir une condition particulière concernant la réalisation ou le renforcement des équipements manquants, notamment dans les secteurs mal desservis.

Délimitation des zones U et financement des équipements publics

Les principes du développement durable imposent à la collectivité compétente d'avoir les moyens financiers ou techniques pour faire face aux dépenses ou aux investissements induits par l'urbanisation. Ce lien étroit entre urbanisation et équipements publics, nécessairement sous maîtrise d'ouvrage de la collectivité, semble parfois oublié.

L'élaboration du PLU est donc l'occasion d'imaginer les modes de financement des équipements publics en délimitant notamment des zones de projet urbain partenarial (PUP) en application de l'article L.332-11-3²², ou en instaurant des secteurs de taxe d'aménagement à taux majorés conformément à l'article L.331-15²³.



ALERTES ET CONSEILS

La délimitation et le dimensionnement des zones urbaines devront être en cohérence avec les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain (art. L.151-5 et L.151-8) qui découlent des dispositions du rapport de présentation du PLU(i) relatives à la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, aux capacités de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâties et à l'inventaire des capacités de stationnement (art. L.151-4).

21 La notion de hameau a été définie par le Conseil d'Etat.

22 Lesquelles doivent figurer dans les annexes du PLU selon l'article R.151-52, 13°.

23 Avec report dans les annexes, R.151-52, 11°.

Dans tous les cas, le dimensionnement et le classement en zone U implique que la commune s'engage à réaliser les équipements ou à les renforcer pour « desservir les constructions à implanter ». Le PLU doit être explicite sur ce point car, en cas de refus d'une autorisation relative à l'application du droit des sols ou d'opposition pour défaut d'équipement, la responsabilité de la collectivité pourrait être engagée.

Ainsi, les auteurs de PLU doivent-ils vérifier :

- la constructibilité technique de chaque zone ou secteur et la desserte des terrains par les voies et les réseaux publics existants et ce de manière satisfaisante ;
- la capacité de financement des équipements, c'est-à-dire qu'ils doivent vérifier comment, en leur absence ou insuffisance, leur réalisation sera financée (par qui et à quelle date ?).

La distance à laquelle un terrain est considéré comme desservi

Conformément à la jurisprudence administrative constante, un terrain est considéré comme étant desservi de manière satisfaisante dès lors qu'un réseau existe dans un rayon d'environ 100 m autour du terrain. Depuis la décision du Conseil d'État²⁴, un terrain situé à 90 mètres des équipements doit être considéré comme desservi au sens de l'article L.111-11.

On retrouve cette distance de 100 mètres à l'article L.332-15, qui permet de mettre à la charge du pétitionnaire, avec son accord, le financement des raccordements aux réseaux d'eau et d'électricité « empruntant, en tout ou partie, des voies ou emprises publiques sous réserve que ce raccordement n'excède pas 100 mètres et que les réseaux correspondants, dimensionnés pour correspondre exclusivement aux besoins du projet, ne soient pas destinés à desservir d'autres constructions existantes ou futures ».

→ Les zones de renvoi au RNU dans le cas de PLU intercommunaux (R.151-19)

L'article R.151-19 ouvre la possibilité aux PLU(i) de renvoyer au RNU pour réglementer une ou plusieurs zones urbaines de leur territoire. Ces zones ne sont pas exclues du PLU(i), elles en font intégralement partie.

L'objectif de cette mesure est de promouvoir les PLU(i) en autorisant un simple renvoi au RNU dans les zones U présentant un faible enjeu d'urbanisation. Ainsi sera facilité le déploiement des PLU(i) dans les intercommunalités rurales où les enjeux de construction sont très faibles dans certains villages :

- en les rendant moins complexes et donc moins coûteux pour les territoires étendus ;
- en contribuant à raccourcir le délai de réalisation du règlement dans ces zones à faibles enjeux (concertation et écriture).

Dans les zones dites « U » équipées de la collectivité dans lesquelles il n'existe qu'une très faible activité de construction, il est possible de ne pas créer de règlement spécifique mais d'instruire les autorisations d'occupation du sol en appliquant le règlement national d'urbanisme.

Les conditions de mise en œuvre

Cette nouvelle possibilité ne concerne que les PLU(i), sous réserve de justifications au regard du projet de territoire déclinées dans le rapport de présentation (art. R.151-2, 5°) pour caractériser la zone et démontrer la faible pression foncière.

Seuls les espaces des communes qui peuvent prétendre à un classement en zone urbaine peuvent bénéficier de cette disposition. Les espaces qui correspondent à la définition des zones A et N et AU sont donc par principe exclus du recours au renvoi au RNU dans un PLU(i). Le plan de zonage doit identifier et délimiter les espaces concernés.

Le règlement écrit doit explicitement indiquer que les dispositions des articles R.111-3, R.111-5 à R.111-13, R.111-15 à R.111-18 et R.111-28 à R.111-30 sont applicables dans la ou les zones U concernées, c'est-à-dire :

- R.111-3 : risques de nuisances dues notamment au bruit ;

²⁴ CE, 28 février 1986, ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports C/M. Louarn, n° 51773.

- R.111-5 : desserte par une voie publique ou privée ;
- R.111-6 : sécurité des accès et limitation des accès ;
- R.111-7 : création d'espaces verts et d'aires de jeux et de loisirs ;
- R.111-8 : alimentation en eau potable et assainissement ;
- R.111-9 : desserte en eau potable par un réseau sous pression pour les bâtiments d'habitation ;
- R.111-10 : desserte en eau et assainissement en l'absence de réseaux ;
- R.111-11 : dérogation en matière de desserte individuelle en eau potable et assainissement ;
- R.111-12 : relatif aux eaux résiduaires urbaines industrielles ;
- R.111-13 : possibilité de refus du projet pour défaut d'équipements ou imposant des équipements nouveaux hors de proportion avec les ressources actuelles de la collectivité ;
- R.111-15 : possibilité d'imposer une distance de 3 mètres entre deux bâtiments non contigus situés sur un même terrain ;
- R.111-16 : recul par rapport à la voie publique ($H = L$ par rapport à l'alignement opposé) ;
- R.111-17 : implantation par rapport à la limite séparative de propriété ($L = H/2$ avec un minimum de 3 m) ;
- R.111-18 : travaux sur construction existante non conformes aux règles d'implantation ou de hauteur ;
- R.111-28 : impose le respect de la hauteur moyenne des constructions avoisinantes ;
- R.111-29 : traitement de l'aspect des murs séparatifs et aveugles ;
- R.111-30 : aménagement d'écran de verdure en cas d'installation ou de bâtiments à caractère industriel.

Les articles d'ordre public sont également applicables (R.111-2, R.111-4, R.111-25, R.111-26, R.111-27)

En raison de l'article L.152-3, aucune dérogation autre que celles prévues aux articles L.152-4 et L.152-5 n'étant possible en cas de PLU, le régime des dérogations aux règles du RNU ne peut trouver à s'appliquer en dehors des adaptations mineures rendues nécessaires par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes. Aucune autre disposition réglementaire d'urbanisme ne pourra venir compléter l'application du RNU dans la zone du fait de la rédaction même de l'article R.151-19 « sans y ajouter d'autres règles ». Dans les zones de renvoi au RNU, conformément aux dispositions de l'article R.424-5-2 du Code de l'urbanisme, « la délivrance d'une autorisation d'urbanisme portant sur les éléments et secteurs identifiés au titre de l'article R.151-7 dans les zones urbaines d'un plan local d'urbanisme intercommunal réglementées par l'article R.151-19 doit être motivée au regard de l'article R.111-27 ».

En revanche, les auteurs de PLU ont la possibilité de préciser dans une orientation d'aménagement et de programmation les éléments patrimoniaux qui devront faire l'objet d'une attention particulière lors de l'instruction des demandes d'urbanisme.

Il est aussi possible de recourir aux autres types d'OAP, notamment thématiques (habitat, biodiversité, paysage, patrimoine...) ou patrimoniales (art. R.151-7)²⁵ à l'exception des OAP de secteur d'aménagement du R.151-8 dans la mesure où elles sont réservées aux espaces à forts enjeux, qui dispensent de définir un règlement.

→ Les zones à urbaniser dites « AU » (R.151-20)

Le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre 1^{er} du Code de l'urbanisme et portant modernisation du contenu des plans locaux d'urbanisme vient préciser plusieurs éléments relatifs aux zones à urbaniser (AU) afin de les adapter aux enjeux de maîtrise de l'étalement urbain.

L'article R.151-20 du Code de l'urbanisme apporte ainsi plusieurs évolutions :

- il opère une clarification entre les deux types de zones AU existantes. Elles sont distinguées selon leurs caractéristiques et leurs modalités d'ouverture à l'urbanisation. Cette distinction est opérée sémiologiquement dans certains PLU par classement en zones 1AU/2AU ou IAU/IIAU. Le législateur conforte ainsi l'encadrement de l'ouverture à l'urbanisation des zones

²⁵ L'article R.151-7 permet explicitement l'usage d'OAP pour protéger les 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 dans les zones de renvoi au RNU.

(2AU) dont les réseaux et les voies existants n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les projets de constructions à implanter ;

→ il permet désormais de classer en zone à urbaniser des secteurs ne présentant pas de caractéristiques naturelles, mais dont l'insuffisance de voies et de réseaux en rend l'aménagement immédiatement impossible ;

→ il supprime l'obligation de recourir au règlement dans les zones 1AU lorsqu'elles sont couvertes par des orientations d'aménagement et de programmation (OAP de secteur d'aménagement) dont le contenu obligatoire est précisé par l'article R.151-8.

Il existe une possibilité permettant d'ouvrir à l'urbanisation des secteurs situés en dehors des zones naturelles.

Les zones AU sont à présent redéfinies comme des « secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation », quand les prescriptions de l'ancien article R.123-6 limitaient ces secteurs aux espaces naturels ayant vocation à être urbanisés.

Cette mesure vise principalement à étendre le classement en zone AU aux secteurs de projets tels que les friches urbaines ou les secteurs de renouvellement urbain. Elle participe ainsi à la recherche de densité en privilégiant la revitalisation et la mutation des zones déjà artificialisées, et en élargissant les zones à urbaniser à des secteurs auparavant situés en zone U alors que les réseaux et les voies existants ne permettaient pas leur requalification.

Par exemple, une grande friche ferroviaire ou industrielle, entourée de voirie mais sans desserte ni réseaux à l'intérieur de son emprise lui permettant d'être requalifiée, pourra être classée en zone AU et faire l'objet d'OAP. Cette mesure contribue ainsi à préserver les espaces naturels en ne les identifiant plus comme les seules réserves foncières potentiellement urbanisables d'un territoire.

En revanche, ne peuvent pas être classées en zone AU long terme et/ou inconstructibles des parcelles suffisamment desservies et équipées pour être aménagées, ou qui sont déjà partiellement urbanisées.

Le classement d'un secteur en zone AU doit donc toujours être motivé et justifié dans le rapport de présentation (R.151-2), notamment pour les secteurs de friches urbaines ou de renouvellement urbain, qui sont souvent situés à proximité ou au sein des zones urbaines.

L'adéquation des équipements du secteur avec le projet d'aménagement reste ainsi le critère déterminant pour décider de son classement en zone AU ou en zone U.

En ce qui concerne la distinction entre les zones 1AU et 2AU, elle reste inchangée, mais le décret procède à un meilleur affichage des critères et des procédures relatifs à chaque zone : l'état des équipements existant à la périphérie des terrains, les procédures de modification et de révision du plan local d'urbanisme qui en découlent.

L'obligation de rédiger des OAP dans les zones 1AU

Les conditions d'ouverture à l'urbanisation des zones AU sont renforcées par l'obligation de recourir à des OAP sectorielles définies aux articles R.151-6 et R.151-8. Leur ouverture à l'urbanisation n'est plus uniquement conditionnée par le niveau de desserte de la zone mais également par l'engagement d'une réflexion stratégique et opérationnelle sur le secteur, impliquant notamment la définition du niveau de qualité architecturale, urbaine et paysagère attendu et la rédaction de dispositions dédiées à l'insertion des constructions dans leur environnement (CAA Lyon, 28 janvier 2014, n° 13LY01218 ; CAA Versailles, 4 novembre 2010, n° 09VE02862). Il faut rappeler que l'OAP d'une zone AU doit permettre à l'autorité compétente de délivrer sans difficulté les permis de construire, y compris ceux qui sont situés en plein cœur du secteur de l'OAP.

L'article R.151-20 ouvre également la possibilité de couvrir les zones 1AU par des OAP de secteur d'aménagement au contenu renforcé mais ne renvoyant à aucun règlement. Les auteurs de PLU(i) peuvent donc uniquement recourir à ces OAP afin de prévoir les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone ou l'échéancier de réalisation des équipements internes à la zone.

Les conditions d'ouverture à l'urbanisation d'une zone à urbaniser (AU)

Les conditions d'ouverture à l'urbanisation n'ont pas été modifiées par la nouvelle réglementation. Il apparaît toutefois nécessaire d'en rappeler les principes. C'est pourquoi le Code de



ALERTE ET CONSEILS

La délimitation et le dimensionnement des zones à urbaniser devront être en cohérence avec les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain (art. L.151-5 et L.151-8) qui découlent des dispositions du rapport de présentation du PLU(i) relatives à la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, aux capacités de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâties et à l'inventaire des capacités de stationnement (art. L.151-4).

L'obligation de rédiger des OAP dans les zones 1AU

Les conditions d'ouverture à l'urbanisation des zones AU sont renforcées par l'obligation de recourir à des OAP sectorielles définies aux articles R.151-6 et R.151-8. Leur ouverture à l'urbanisation n'est plus uniquement conditionnée par le niveau de desserte de la zone mais également par l'engagement d'une réflexion stratégique et opérationnelle sur le secteur, impliquant notamment la définition du niveau de qualité architecturale, urbaine et paysagère attendu et la rédaction de dispositions dédiées à l'insertion des constructions dans leur environnement (CAA Lyon, 28 janvier 2014, n° 13LY01218 ; CAA Versailles, 4 novembre 2010, n° 09VE02862). Il faut rappeler que l'OAP d'une zone AU doit permettre à l'autorité compétente de délivrer sans difficulté les permis de construire, y compris ceux qui sont situés en plein cœur du secteur de l'OAP.

L'article R.151-20 ouvre également la possibilité de couvrir les zones 1AU par des OAP de secteur d'aménagement au contenu renforcé mais ne renvoyant à aucun règlement. Les auteurs de PLU(i) peuvent donc uniquement recourir à ces OAP afin de prévoir les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone ou l'échéancier de réalisation des équipements internes à la zone.

Les conditions d'ouverture à l'urbanisation d'une zone à urbaniser (AU)

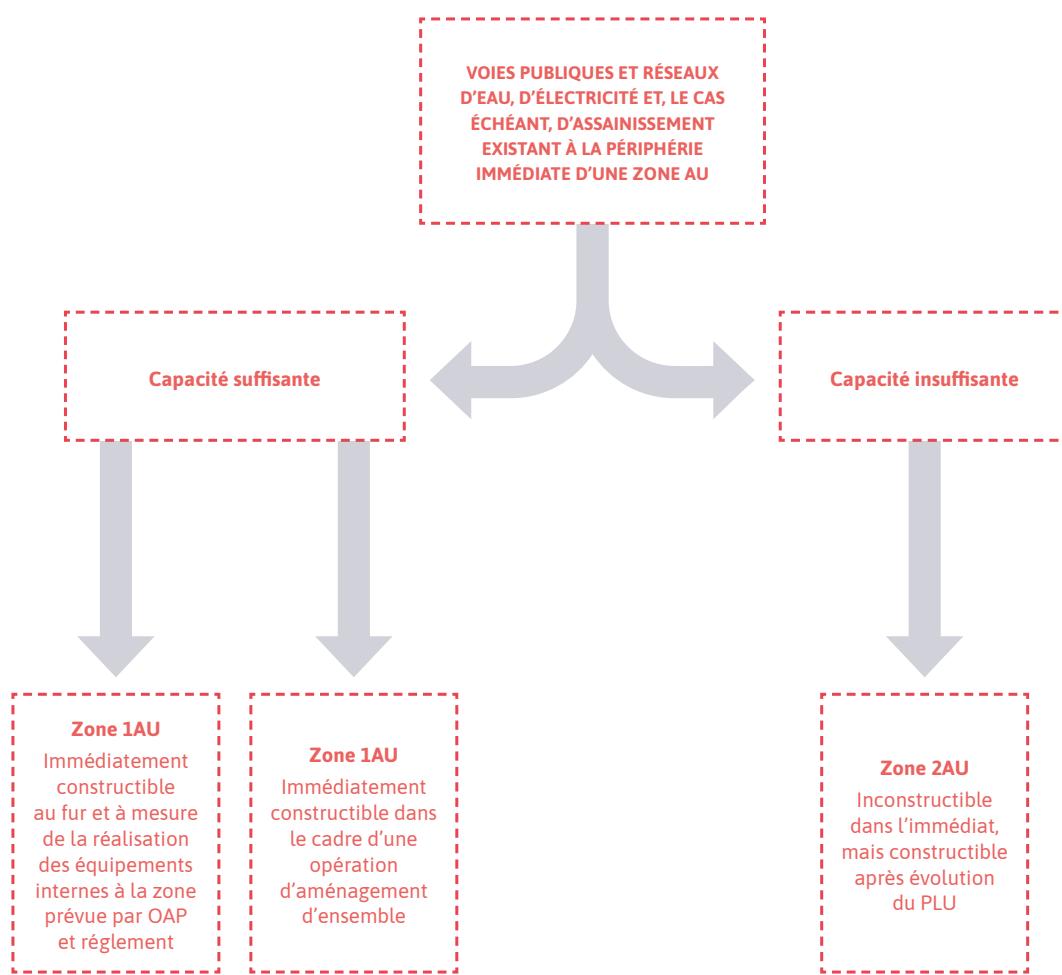
Les conditions d'ouverture à l'urbanisation n'ont pas été modifiées par la nouvelle réglementation. Il apparaît toutefois nécessaire d'en rappeler les principes. C'est pourquoi le Code de

l'urbanisme a précisé ces conditions. L'article R.151-20 prévoit deux hypothèses seulement²⁶.

1^e hypothèse : lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à planter dans l'ensemble de cette zone, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement définissent les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone. Les constructions y sont alors autorisées :

1) soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone, prévus par les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement ;

2) soit sous la forme d'une opération d'aménagement d'ensemble²⁷. L'objectif de cette disposition consiste à pouvoir imposer que l'urbanisation de la zone AU se fasse obligatoirement dans le cadre d'une opération d'aménagement ou de construction²⁸.



26 Idem dans l'ancien article R.123-6.

27 Les différents objectifs poursuivis par une opération d'aménagement sont listés à l'article L.300-1. L'aménagement recouvre l'ensemble des actes des collectivités publiques mais aussi de l'Etat qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à permettre la mise en œuvre de ces objectifs et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations.

La jurisprudence a complété ces critères qui permettent de caractériser une opération d'aménagement : initiative publique ou sous contrôle de la collectivité pour maîtriser l'urbanisation, moyens juridiques à mettre en œuvre et moyens financiers à prévoir (CE, 28 juillet 1993, commune de Chamonix-Mont-Blanc, req. n° 124 099).

28 Réponse ministérielle du 5 janvier 2016 sur ce sujet (JOAN Q 5 janvier 2016, p. 193) : L'expression « opération d'ensemble » ou « opération d'aménagement d'ensemble » est utilisée par certains plans locaux d'urbanisme (PLU) comme une condition à respecter pour l'ouverture à l'urbanisation d'une zone à urbaniser. Il s'agit là d'une disposition facultative et d'une écriture spécifique retenue par certains PLU. Cette terminologie figure à l'article R.123-6 pour caractériser l'un des moyens d'équiper une zone à urbaniser afin d'y autoriser des constructions. Le PLU peut ainsi imposer ce mode d'équipement et s'opposer de ce fait à l'urbanisation au coup par coup de la zone, au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes. Cette possibilité permet ainsi à la collectivité d'imposer un projet global pour une zone donnée. L'aménagement « d'ensemble » signifie donc que l'urbanisation doit porter sur la totalité des terrains concernés pour en garantir la cohérence, mais ne fait pas référence à une procédure particulière.

2^e hypothèse : Lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à planter dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation est subordonnée à une modification ou à une révision du plan local. Il s'agit d'une zone AU (ou 2AU) fermée ou inconstructible. Il n'est pas possible de déroger à ce principe d'inconstructibilité en définissant une date de réalisation des équipements dans les dispositions opposables (OAP et règlement).

Le rapport de présentation doit justifier de façon détaillée cette circonstance en démontrant l'incapacité ou l'inexistence des équipements (art. R.151-20).

→ **Les zones agricoles dites « A » (R.151-22 et R.151-23)**

Le dispositif applicable aux zones agricoles n'a pas été modifié fondamentalement par l'ordonnance de recodification et son décret d'application. Seules les possibilités ouvertes dans les zones A (et N), notamment pour les CUMA²⁹, ont évolué, ainsi que la construction d'extensions et d'annexes aux bâtiments d'habitation.

→ **Caractère de la zone agricole**

Les zones agricoles et naturelles des documents d'urbanisme sont des zones en principe inconstructibles ou pour lesquelles la constructibilité doit rester très limitée.

En effet, les zones agricoles sont dites « zones A ». Peuvent être classées en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles.

Peuvent être autorisées en zone A :

- les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou au stockage et à l'entretien de matériel agricole par les coopératives d'utilisation de matériel agricole agréées au titre de l'article L.525-1 du Code rural et de la pêche maritime (art. R.151-23 du Code de l'urbanisme) ;
- les constructions, installations, extensions ou annexes aux bâtiments d'habitation, changements de destination et aménagements prévus par les articles L.151-11, L.151-12, L.151-13 et R.151-23, dans les conditions fixées par ceux-ci ;
- les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles, lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages (art. L.151-11 du Code de l'urbanisme).

L'objectif national de lutte contre la consommation d'espace naturel, agricole et forestier fonde le principe d'inconstructibilité dans les zones A ou N des plans locaux d'urbanisme (PLU). Il est ainsi parfaitement possible de délimiter des zones agricoles inconstructibles y compris pour des constructions et installations à caractère agricole, notamment pour préserver le caractère paysager d'un espace, ou bien si celui-ci est affecté par un risque.

L'article R.151-23 indique que les constructions autres qu'agricoles ne sont pas autorisées dans les zones A. Toutefois, peuvent être autorisées des constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole, celles qui sont nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics, et celles qui visent à autoriser les commerces en prolongement de l'activité agricole « dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages ». Ces constructions et installations ne doivent pas être contraires à la destination de la zone. Il peut ainsi s'agir d'éoliennes, de châteaux d'eau, d'antennes relais, de stations d'épuration...

Au-delà de ces exceptions, pour des projets dont l'implantation en zone A peut être justifiée, l'article L.151-13 introduit la possibilité de délimiter à titre exceptionnel dans ces zones des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL). Dans ces secteurs, peuvent être

29 Coopératives d'utilisation de matériel agricole.

autorisées des constructions à la condition que les règles d'urbanisme édictées par le PLU prévoient des formes bâties assurant leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère agricole.

Une présentation plus détaillée de ce qui peut être admis en zone agricole et dans les STECAL est exposée en partie 3.

→ **Les zones naturelles et forestières dites « N » (R.151-24 et R.151-25) - Les nouvelles possibilités de classer en zone naturelle et forestière (N)**

Dans le cadre de la recodification, les zones naturelles et forestières ont fait l'objet d'un travail de mise en cohérence entre la partie législative et la partie réglementaire. Certaines redondances avec la partie législative ont été supprimées sans pour autant changer les interdictions et les possibilités offertes dans ces zones.

Les modalités de classement en zone naturelle sont précisées par l'article L.151-11 du Code de l'urbanisme et par les 4^e et 5^e alinéas de l'article R.151-24 du même code. Elles mettent en évidence certains des enjeux sous-jacents à la protection des espaces naturels, en matière de prévention des risques, notamment d'expansion des crues, et de préservation ou de restauration des ressources naturelles (animales, végétales, hydrographiques, minérales...).

Classement en zone naturelle pour préserver ou restaurer les ressources naturelles

Cette nouvelle catégorie consacre le caractère avant tout inconstructible des zones naturelles et forestières. Plusieurs exemples d'utilisation des zones naturelles existent actuellement pour préserver ou restaurer les ressources naturelles. Ce classement peut être utilisé par exemple en anticipation ou pour accompagner l'établissement d'une servitude d'utilité publique de protection d'un périmètre de captage d'eau. À titre d'exemple, le PLU d'Hardinvast³⁰ classe en zone Np un secteur permettant d'identifier le périmètre de protection de captage rapproché et éloigné présent sur la commune.

Classement en zone naturelle pour prévenir les risques, notamment d'expansion des crues

Les zones naturelles peuvent couvrir des secteurs à risques, notamment d'expansion des crues. Cependant d'autres outils existent, applicables à d'autres zones (U et AU), permettant d'édicter des règles adaptées à la prévention de ces risques en fonction du type d'aléa et du contexte urbain :

- les articles R.151-30 et R.151-33 permettent d'interdire ou d'autoriser sous conditions certains types d'activités ;
- le 1^o de l'article R.151-34 vise 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 exhaustements des sols.

Au-delà de ces exceptions, pour des projets dont l'implantation en zone N peut être justifiée, l'article L.151-13 introduit la possibilité de délimiter à titre exceptionnel dans ces zones des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL). Dans ces secteurs, peuvent être autorisées des constructions à la condition que les règles d'urbanisme édictées par le PLU prévoient des formes bâties assurant leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère agricole.

→ **La délimitation des zones naturelles, agricoles et forestières**

Au sein d'un PLU, tous les espaces naturels, agricoles et forestiers ne sont pas forcément classés en zone A ou N pour les mêmes motifs, car ils ne sont pas toujours confrontés :

- aux mêmes enjeux territoriaux. Au-delà des enjeux transversaux de gestion économe du sol et de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF), un secteur peut avoir

30 http://www.mairiehardinvast.fr/PLU/PLU_titre4.pdf



ALERTE ET CONSEILS

Quel zonage pour les hameaux et les anciennes zones NB des POS ?

Pour les hameaux de taille notable et pour les anciennes zones NB des POS que le PLU(i) prévoit de contenir, se pose la question du zonage adapté à la gestion de ces secteurs : A, N ou U ?

Dans les POS, étaient classées en zone NB les zones « desservies partiellement par des équipements qu'il n'est pas prévu de renforcer et dans lesquelles des constructions ont déjà été édifiées » (art. R.123-18 dans sa version antérieure à la loi SRU). Désormais, le fait que les terrains soient déjà équipés ou accueillent déjà des constructions non agricoles ne constitue pas un obstacle à leur classement en zone A ou N. L'essentiel est de pouvoir justifier, dans le rapport de présentation, en quoi ce classement est cohérent avec les orientations du PADD et avec au moins une destination de la zone A ou N fixée par le Code de l'urbanisme (voir encadré ci-dessus).

Dans certains cas, la collectivité peut délimiter des zones U pour des hameaux ou des espaces touchés par le mitage. Dans ce cas, le règlement écrit de zone U sera restrictif pour contenir l'urbanisation de ces espaces, sous réserve de justifications suffisantes et de cohérence avec le PADD, comme pour toute zone.

L'essentiel est que les règles prévues pour maîtriser l'urbanisation diffuse dans ces espaces puissent trouver une assise dans les principes posés par le PADD sur les constructions en zones A et N, eu égard à l'obligation de cohérence entre le règlement et le PADD. En outre, le PADD est garant d'une certaine stabilité de ces règles en cas d'évolutions ultérieures du document. L'efficacité du zonage dépend aussi des règles écrites et graphiques qui l'accompagnent.

été zoné en A ou N pour répondre à un enjeu de sylviculture, de viticulture, de pastoralisme..., de trame verte et bleue, de risques ou de ressource en eau potable...

→ aux mêmes niveaux et cumuls d'enjeux. Un espace zoné N peut par exemple cumuler des enjeux de trame verte et bleue, de risques naturels et d'enjeux paysagers, tandis qu'un autre correspond à une nature plus ordinaire, sans autre enjeu que la gestion économique de l'espace.

La prise en compte de ces différents contextes peut amener la collectivité à affiner le règlement écrit et les outils graphiques associés. Cet approfondissement permet généralement de distinguer deux grands types de secteurs A et N :

- les secteurs à protéger strictement ;
- ceux où certaines constructions, autres extensions et changements de destination peuvent être autorisés en restant dans le cadre des articles L.151-11 à L.151-13 et L.151-25.

Suivant le contexte et la vocation de chaque secteur, cette distinction peut passer par différents outils réglementaires, le plus souvent cumulables :

- sous-secteurs de zones A et N (zones A et N indiquées) ;
- repérages et trames spécifiques se superposant au zonage général ;
- règles écrites ciblées applicables à toute la zone et/ou à plusieurs secteurs.

→ Les secteurs, périmètres et espaces

Les secteurs, périmètres et espaces ne sont plus listés de façon exhaustive dans des articles dédiés. Ils sont introduits dans les différentes thématiques auxquelles ils se rapportent, pour gagner en lisibilité et rappeler leur vocation précise. Pour autant, l'indication de ces secteurs, périmètres et espaces a vocation à enrichir les documents graphiques.

→ La notion de secteur dans le contenu des PLU

Les dispositions relatives au contenu modernisé des PLU confirment la distinction entre zone et secteur (art. R.151-14). Une zone du PLU peut donc être divisée en plusieurs secteurs qui permettent de gérer de façon différenciée les destinations et/ou de tenir compte de différentes réalités du terrain (assainissement, morphologie...). Autrement dit, le secteur correspond à une partie de zone.

Chaque secteur considéré est ainsi concerné par l'ensemble des règles applicables à la zone, même s'il peut comporter des règles complémentaires ou particulières qui lui sont propres.

On trouve, de façon non exhaustive, la notion de secteur dans divers articles du Code de l'urbanisme relatifs au contenu des PLU :

- délimitation de secteurs avec obligation de démolir (art. L.151-10 et R.151-34) ;
- secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) établis en zones A et N (art. L.151-13) ;
- mixité sociale ou fonctionnelle (art. L.151-14, L.151-15, R.151-37 et R.151-38) ;
- opérations d'aménagement antérieures au xxe siècle (art. L.151-20) ;
- secteurs de majoration de volume constructible pour les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ou qui sont à énergie positive (art. L.151-21 et R.151-42) ;
- secteurs à protéger (art. L.151-23 et R.151-43) ;
- secteurs à nombre maximal d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés (R.151-45, 3°) ;
- transfert des possibilités de construire dans les zones N (art. L.151-25 et R.151-36) ;
- densité minimale à proximité des transports en commun (art. L.151-26 et R.151-39) ;
- majoration des droits à construire (art. L.151-28) ;
- interdiction de construire ou édition de conditions spéciales à respecter (art. R.151-31, R.151-34, R.151-50, 2°, R.151-45 et R.151-21) ;
- secteurs de qualité renforcée en matière d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques (R.151-50) ;
- secteurs de performances énergétiques et environnementales renforcées (R.151-42).

La loi offre au PLU la possibilité de mieux réglementer la logistique. Ainsi, l'article L.151-16 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa selon lequel « il peut également délimiter, dans



ALERTE ET CONSEILS

Cette notion de secteur ne doit pas être confondue avec les « plans de secteur » visés à l'article L.151-3.

les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels la préservation ou le développement d'infrastructures et d'équipements logistiques est nécessaire et définir, le cas échéant, la nature de ces équipements ainsi que les prescriptions permettant d'assurer cet objectif ». De même, conformément au nouvel article L.151-33-1, « *le règlement [du plan local d'urbanisme] peut imposer la réalisation d'aires de livraisons permettant de tenir compte des besoins logistiques liés à l'utilisation de la construction* ».

→ Les secteurs de plan-masse

L'article R.151-40 autorise à « [...] définir des secteurs de plan-masse coté en trois dimensions » dans le règlement : « *Dans les zones U, AU, dans les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées, délimités en application de l'article L.151-13, ainsi que dans les zones où un transfert des possibilités de construction a été décidé en application de l'article L.151-25, le règlement peut définir des secteurs de plan-masse coté en trois dimensions.* »

Cette possibilité ouvre ainsi le champ de la précision architecturale et urbaine en permettant notamment de repérer les différentes occupations du sol (dont les espaces publics/communs par exemple). Le recours au plan-masse est particulièrement recommandé pour les opérations de projets urbains (zones U et AU) présentant des enjeux particuliers d'insertion et pour l'aménagement de STECAL. Dans ce dernier cas, les études environnementales préalablement menées à la définition desdits secteurs permettront d'arrêter le projet considéré comme le plus adéquat en limitant les risques de dénaturation de l'esprit initial.

Contrairement à l'OAP, dont le respect s'exerce en termes de compatibilité, le plan-masse est une règle d'urbanisme qui doit être respectée à la lettre en termes de conformité. Un plan-masse doit être précis et exprimer les règles d'urbanisme en trois dimensions (CE, 29 décembre 2004, n° 249034).

→ Les périmètres et les espaces

De façon générale, le PLU(i) peut comporter l'indication de périmètres et d'espaces qui concourent à la réalisation de l'ensemble des objectifs définis de façon thématique par le Code de l'urbanisme.

Ces outils pourront être mobilisés par les auteurs de PLU(i), notamment pour :

- les emplacements réservés ;
- la qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère (R.151-42, 3°) ;
- le traitement environnemental et paysager des espaces non bâties et des abords des constructions (R.151-43, 3° à 6°) ;
- la desserte par les réseaux (R.151-50).

→ Les documents graphiques comportent les périmètres des OAP et, le cas échéant, le schéma d'aménagement

Les OAP figurent parmi les périmètres à représenter sur les documents graphiques (art. R.151-6 du Code de l'urbanisme).

Les orientations d'aménagement et de programmation des zones AU ne disposant pas de règlement doivent obligatoirement comporter un schéma d'aménagement qui précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur (R.151-8).



Il est recommandé de ne pas établir les documents graphiques à partir des plans cadastraux. En effet, il n'existe aucun lien juridique entre le cadastre et le PLU(i), qui peuvent donc évoluer de façon indépendante. De plus, la précision des plans cadastraux est en contradiction avec les modalités d'interprétation laissées pour la mise en œuvre des OAP, qui s'appliquent en termes de compatibilité. Enfin, le caractère schématique des OAP justifie également de ne pas procéder à leur représentation à la parcelle.

On notera également qu'il n'y a pas de légende imposée aux auteurs de PLU(i), qui peuvent donc employer les éléments de représentation à leur convenance.

→ Les emplacements réservés

→ Présentation générale

Les emplacements traduisent spatialement l'engagement des auteurs du PLU de programmer et de définir la réalisation de certains équipements et aménagements projetés sur le territoire en identifiant clairement les terrains que la collectivité publique bénéficiaire envisage d'acquérir pour un usage d'intérêt général futur. En effet, l'inscription comme emplacement réservé permet d'éviter qu'un terrain, bâti ou non, fasse l'objet d'une utilisation incompatible avec la destination projetée.

L'inscription d'un emplacement réservé permet :

- un affichage clair de la programmation des équipements et aménagements sur le territoire couvert par le PLU ;
- d'annoncer, d'identifier et de localiser le projet correspondant, tout en désignant le bénéficiaire de l'emplacement ;
- de conserver la disponibilité des emprises nécessaires à la mise en œuvre des projets portés par les auteurs du PLU.

➔ **Destination des emplacements réservés**

L'article L.151-41 du Code de l'urbanisme précise la nature des emplacements réservés qui peuvent être définis par le PLU pour :

- des voies publiques (autoroutes, routes, rues, places, chemins, pistes cyclables, parcs de stationnement). L'article L.151-38 du Code de l'urbanisme permet aux PLU de préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, à créer ou à modifier ;
- des ouvrages publics qui correspondent aux grands équipements d'infrastructure et de superstructure réalisés par les personnes publiques. Sont visés les canaux, les voies ferrées, les aérodromes, les réservoirs, les stations d'épuration, les grands collecteurs d'assainissement, les équipements scolaires, sanitaires, sociaux, administratifs...
- des installations d'intérêt général (à créer ou à modifier). Selon la doctrine et la jurisprudence, il s'agit des installations ou des équipements satisfaisant un besoin collectif. À titre d'exemples, un emplacement a pu être réservé pour un édifice cultuel (CE, 25 septembre 1996, Syndicat des propriétaires de l'immeuble, n° 109754), pour un camping municipal ou pour une aire d'accueil pour les nomades (CE, 25 mars 1988, Ville de Lille, n° 54411) ;
- des espaces verts ou nécessaires aux continuités écologiques (trame verte en milieu urbain, parc public...). Une commune peut par exemple prévoir un emplacement réservé sur un terrain privé en vue d'étendre ses espaces verts (CAA Douai, 29 mars 2007, commune de Gouvieux, n° 06DA01077) ;
- dans les zones urbaines et à urbaniser (U et AU), des programmes de logements permettant d'atteindre les objectifs de mixité sociale.

➔ **Représentation graphique**

Les dispositions du Code de l'urbanisme³¹ prévoient que les emplacements réservés sont clairement délimités sur les plans de zonage du PLU. Pour faciliter la désignation de ces emplacements réservés, il est recommandé de leur attribuer un numéro.

Selon, l'article L.152-2 du Code de l'urbanisme ouvre aux PLU les emplacements réservés peuvent être apposés tant sur les terrains bâtis que sur les terrains non bâtis.

Les destinations et les collectivités, services et organismes publics bénéficiaires des emplacements réservés relatifs aux voies et ouvrages publics doivent figurer sur les documents graphiques correspondants (art. R.151-34, R.151-48 et R.151-50 du Code de l'urbanisme).

➔ **Effets des emplacements réservés**

Pour le bénéficiaire

Pour garantir la disponibilité de l'emplacement réservé, les propriétés concernées sont rendues inconstructibles pour tout autre objet que celui fixé par cette réserve, en attendant la réalisation effective de l'ouvrage ou de l'aménagement projeté, ou l'évolution du PLU.

Toutefois, en attendant la réalisation de l'ouvrage ou de l'aménagement visé à l'article L.151-41 du code précité, des ouvrages à caractère précaire peuvent être installés sur des emplacements réservés (art. L.433-1 et R.433-1 du Code de l'urbanisme).

Le bénéficiaire de l'emplacement réservé, une fois acquises les propriétés immobilières concernées, devra réaliser le projet qui avait justifié le classement, conformément aux prescriptions et aux règles définies par le PLU pour la zone.

³¹ Articles L.151-41, R.151-32, R.151-34, R.151-38, R.151-43, R.151-48 et R.151-50.

Pour le propriétaire

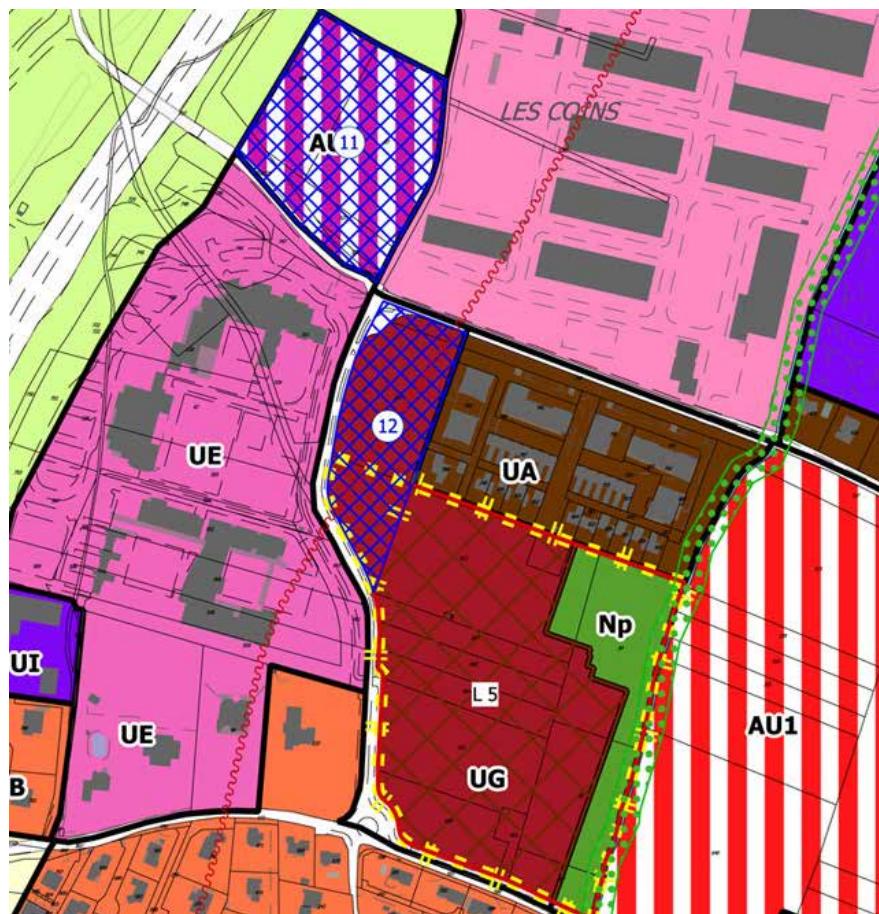
L'article L.152-2 du Code de l'urbanisme ouvre aux propriétaires de terrains frappés par un emplacement réservé la possibilité de faire valoir leur droit de délaissement pour mettre les bénéficiaires en demeure d'acquérir le terrain ou de lever la réserve.

Le propriétaire d'un terrain peut, dès que le plan est rendu opposable, exiger de la collectivité publique ou du service public au bénéfice duquel le terrain a été réservé qu'il soit procédé à son acquisition dans les conditions et délais mentionnés aux articles L.230-1 et suivants du Code de l'urbanisme. Dans le cas où la collectivité ne se rendrait pas acquéreur du bien, les limitations au droit de construire et la réserve ne lui sont plus opposables³².

→ Les bénéficiaires

En application de l'article L.152-2 du Code de l'urbanisme, le bénéficiaire d'un emplacement réservé est une collectivité publique (État, région, département, commune, établissement public de coopération intercommunale) ou un service public (établissement public ou personne privée titulaire d'une délégation, société d'économie mixte...).

Il doit être précisé qu'il ne peut y avoir qu'un seul bénéficiaire par emplacement réservé.



PLU de Varces-Allières-
et-Risset (Isère) – inscription
d'emplacements réservés

Emplacements réservés pour la création d'équipements publics et d'intérêt général			
Numéro	Bénéficiaire	Objet	Surface (m ²)
11	Commune de Varces-Allières-et-Risset	Extension et développement des terrains sportifs de la cité scolaire des Poutous. Parcelles concernées (ou en partie) : AC 728-525-527-87-499	15 422
12	Commune de Varces-Allières-et-Risset	Équipements scolaires et/ou parascolaires. Parcelles concernées (ou en partie) : AC 758p, 811p, 812p	9584
20	Commune de Varces-Allières-et-Risset	Création d'un nouveau cimetière. Parcelle concernée (ou en partie) : AT 579	33 327

32 Après un délai d'un an et trois mois (art. L.230-4).

→ La conception technique des documents graphiques et écrits



ALERTE ET CONSEILS

L'emplacement réservé engage la collectivité, qui doit être en mesure d'acquérir les terrains ou les parties simplement concernées si le propriétaire fait jouer son droit de délaissement. Faute de quoi, elle doit abandonner la contrainte délimitée sur l'unité foncière.

La dématérialisation des documents d'urbanisme s'applique à l'ensemble des documents concernés : SCoT, plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), PLU(i), cartes communales et plans d'occupation des sols éventuellement encore en vigueur. Leur publication sur le Géoportail de l'urbanisme est inscrite au Code de l'urbanisme (art. L.133-1) pour l'ensemble des procédures d'élaboration, de modification, de révision..., accompagnées des délibérations les ayant approuvées.

À partir du 1^{er} janvier 2020, tout nouveau document d'urbanisme (élaboration, modification, révision...) devra être publié sur le Géoportail de l'urbanisme. La publication sur le Géoportail de l'urbanisme devient à cette date une modalité réglementaire de publication ou d'affichage.

→ Quelle est l'origine du Géoportail ?

Le Géoportail de l'urbanisme a été institué par l'ordonnance n° 2013-1184 du 19 décembre 2013 relative à l'amélioration des conditions d'accès aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique qui découlent de la directive européenne INSPIRE établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne. Institué par cette directive, le Conseil national de l'information géographique (CNIG) élabore un standard de dématérialisation des documents d'urbanisme afin d'assurer la cohérence de l'information produite sur l'ensemble du territoire national.

Le déploiement du Géoportail de l'urbanisme dans les territoires s'appuie sur un réseau de chefs de projet locaux au sein des directions départementales des territoires (et de la mer) (DDT(M)) en métropole (hors Paris et petite couronne) et des directions (régionales) de l'environnement, de l'aménagement et du logement (D(R)EAL) à l'échelle régionale et en outre-mer. Pour Paris et les départements de la petite couronne, il s'agit de la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA) et de ses unités territoriales.

Ces chefs de projet locaux sont les interlocuteurs privilégiés des collectivités et leur apportent un soutien dans la démarche de dématérialisation du document.

→ Pourquoi une mise en ligne sur Géoportail ?

Efficace, économique et, surtout, démocratique, la mise en ligne permettra à chaque citoyen de localiser son terrain, de connaître le zonage et les règles qui s'y appliquent, de télécharger les documents. Les professionnels et les administrations peuvent bénéficier d'une base de données unique sur l'ensemble des territoires dans lesquels portent leurs activités et leurs études.

Les documents numérisés pourront ainsi, à titre d'exemple, être superposés avec de multiples couches d'informations telles que les photos aériennes.

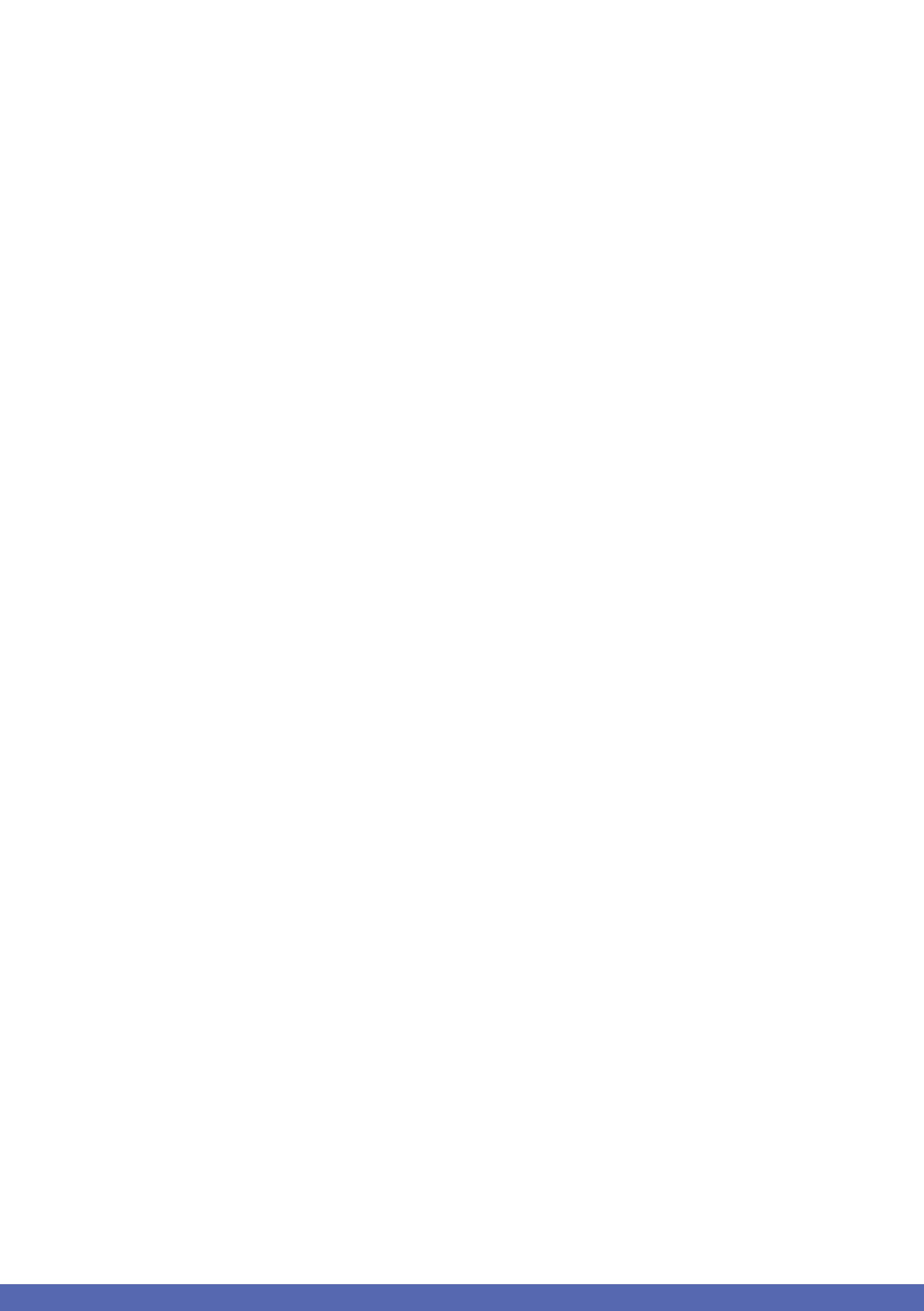
De plus, le Géoportail de l'urbanisme devient la plateforme unique où trouver l'ensemble des documents d'urbanisme. Des services innovants de prospective foncière, de modélisation 3D de la constructibilité... s'appuient d'ores et déjà sur les données qui s'y trouvent.

Enfin, dans un avenir proche, le Géoportail de l'urbanisme sera connecté avec l'application « @ctes » pour le contrôle de légalité dématérialisé. La publication sur le Géoportail de l'urbanisme permettra ainsi l'envoi automatique des documents au contrôle de légalité.



ALERTE ET CONSEILS

Il est primordial de prévoir la numérisation du document au standard CNIG dans le marché relatif à la réalisation d'un document d'urbanisme afin d'éviter les surcoûts d'une numérisation a posteriori. Les normes techniques du standard CNIG à respecter pour publier les documents d'urbanisme sur le Géoportail de l'urbanisme sont accessibles sur le site Internet du CNIG (rubrique « Ressources », puis onglet « DDU »).





L'UTILISATION DES OUTILS RÉGLEMENTAIRES POUR TRADUIRE LES POLITIQUES LOCALES ET NATIONALES

Toulon, 2014

3.1. ACCOMPAGNER L'ÉMERGENCE DE PROJETS URBAINS

La loi ALUR a fait de la lutte contre l'étalement urbain un des axes majeurs de la planification en renforçant les obligations des schémas de cohérence territoriale (SCoT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU) en matière d'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, et en leur imposant une analyse des capacités de densification dans leur rapport de présentation, les incitant ainsi à privilégier une intensification urbaine raisonnée à une extension de l'urbanisation.

À ce titre, le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du Code de l'urbanisme et portant modernisation du contenu des plans locaux d'urbanisme vient préciser plusieurs éléments relatifs aux zones à urbaniser (AU) afin de les adapter aux enjeux de maîtrise de l'étalement urbain¹, ainsi que les possibilités de classement en zone N.

¹ Cf. fiche ALUR : lutte contre l'étalement urbain

ARTICLES RECODIFIÉS	ANCIENS ARTICLES	CONTENU DES DISPOSITIONS
Chapitre I : Contenu du plan local d'urbanisme		
Section 3 : Le règlement		
Sous-section 2 : Délimitation et réglementation des zones urbaines, à urbaniser, agricoles, naturelles et forestières		
R.151-17	Article R.123-4, 1 ^{er} alinéa	Contenu du plan de zonage
R.151-18	R.123-5	Zones urbaines
R.151-20	Modification de l'article R.123-6	Zones à urbaniser : 1 ^{er} alinéa : supprime l'obligation du caractère naturel du secteur à classer en zone à urbaniser 2 ^e et 3 ^e alinéas : les orientations d'aménagement et de programmation sont obligatoires pour encadrer l'ouverture à l'urbanisation d'une zone AU (passage de 2AU à 1AU ou U)
R.151-22	Article R.123-7, 1 ^{er} alinéa	Zones agricoles
R.151-23	Article R.123-7, alinéas 1 à 3	Occupation du sol en zone agricole
R.151-24	Modification de l'article R.123-8, alinéas 1 à 4	Zones naturelles et forestières : précisions sur la possibilité de classement d'une zone naturelle pour raison de nécessité de prévention des risques, notamment d'inondation, ou de préservation des ressources naturelles
R.151-25	R.123-8, alinéas 7 à 9	Occupation du sol en zone naturelle et forestière
R.151-26	Création en application du L.151-13	Avis de la CDPENAF dans la délimitation des STECAL



ALERTE ET CONSEILS

Pour mémoire, la possibilité d'instaurer des OAP en zone urbaine (U) est de nature à favoriser l'émergence de projets urbains éventuellement nécessaires sur des sites de renouvellement ou de projet d'aménagement. Par ailleurs, la prise en considération d'une opération d'aménagement (art. L.424-1, 3^o) concourt au même objectif.

→ L'usage des zones AU

L'article R.151-20 du Code de l'urbanisme apporte plusieurs évolutions :

- il permet désormais de classer en zone à urbaniser des secteurs ne présentant pas de caractéristiques naturelles, mais dont l'insuffisance de voies et de réseaux en rend l'aménagement impossible ;
- il supprime l'obligation de recourir au règlement dans les zones 1AU lorsqu'elles sont couvertes par des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) dont le contenu obligatoire est précisé par le décret à l'article R.151-8.

L'article R.151-20 conserve la distinction entre les deux types de zones à urbaniser existantes. Elles sont distinguées selon leurs caractéristiques et leurs modalités d'ouverture à l'urbanisation. Cette distinction est opérée dans certains PLU par classement en zone 1AU ou 2AU ou 1AU ou 2AU.

Il conforte ainsi l'encadrement de l'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU, dont les réseaux et voies existants n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les projets de constructions à implan-

ter. Leur ouverture à l'urbanisation est donc soumise soit à une modification du PLU avec délibération motivée, soit à une révision lorsque la zone à urbaniser n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives dans les neuf ans suivant sa création².

Le décret apporte également des clarifications subsidiaires sur le statut des voies situées à la périphérie immédiate de la zone AU ainsi que sur l'obligation de recourir à une procédure de modification ou de révision pour l'ouverture à l'urbanisation d'une zone ZAU (cf. point : Les zones à urbaniser dites « AU »).

→ La possibilité d'ouvrir à l'urbanisation des secteurs situés en dehors des espaces naturels

Elaboration du Plan Local d'Urbanisme de VELAUX (13)



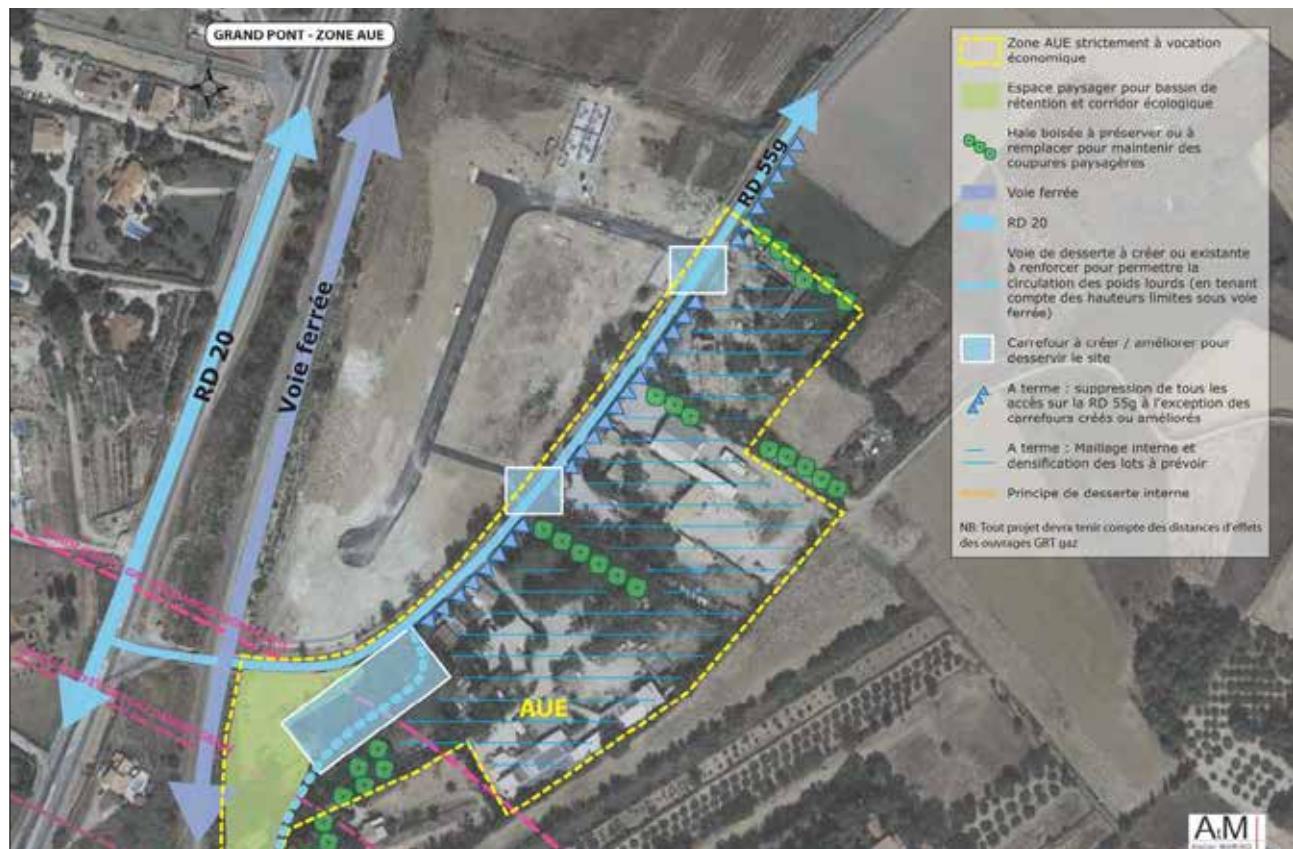
La présente orientation d'aménagement et de programmation définit (cf. document graphique de l'orientation d'aménagement et de programmation du Grand Pont) les conditions de desserte :

- aménager des carrefours au droit des dessertes de la zone d'activité qui fait face (zone UE),
- y raccorder, à terme, les accès aux parcelles via un système de contre-allée, afin d'éviter les sorties multiples sur la voie publique.

L'implantation des constructions et installations nouvelles :

- respectera autant que possible les haies boisées à conserver ou à remplacer pour maintenir des coupures paysagères,
- notamment préservera le ruisseau central (rôle hydrographique et corridor écologique),
- optimisera le foncier disponible par densification des lots, sous réserve d'un maillage interne adapté et sécurisé,
- intégrera un pourcentage équilibré entre les espaces libres et les espaces occupés,
- mettra en œuvre une architecture contemporaine et des principes de performance environnementale.

PLU de Velaux (Bouches-du-Rhône). OAP portant sur le site Le Grand Pont, plutôt hétérogène, en complément d'un classement en zone AU constructible à vocation d'activités économiques, sous réserve de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble.



2 Cf. le 4^e de l'article L.153-31.

Les zones AU sont à présent redéfinies comme des « secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation », quand les prescriptions de l'ancien article R.123.6 limitaient ces secteurs aux espaces naturels.

ANCIEN ARTICLE (ANTÉRIEUR AU 1 ^{ER} JANVIER 2016)	NOUVEL ARTICLE (DEPUIS LE 1 ^{ER} JANVIER 2016)
---	--

Article R.123-6, 1^{er} alinéa

Les zones à urbaniser sont dites « zones AU ». Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation.

Article R.151-20, 1^{er} alinéa

Les zones à urbaniser sont dites « zones AU ». Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation.

La mesure vise principalement à étendre le classement en zone AU de secteurs de projet, tels que les friches urbaines, industrielles, militaires, commerciales, voire universitaires.

- Elle participe à la maîtrise de l'étalement urbain en privilégiant la revitalisation et la mutation des zones déjà artificialisées, et en élargissant les zones à urbaniser à des secteurs auparavant situés en zone U alors que les réseaux et voies existantes ne permettaient pas leur requalification. Par exemple, une grande friche ferroviaire ou industrielle, entourée de voies mais sans desserte ni réseaux à l'intérieur de son emprise lui permettant d'être requalifiée, pourra être classée en zone AU et faire l'objet d'OAP.
- Elle contribue ainsi à préserver les espaces naturels en ne les identifiant plus comme les seules réserves foncières potentiellement urbanisables d'un territoire.

En revanche ne peuvent pas être classées en zone AU stricte (long terme) des parcelles suffisamment desservies et équipées pour être aménagées.

Le classement d'un secteur en zone AU doit donc toujours être motivé et justifié dans le rapport de présentation, notamment pour les secteurs de friches urbaines ou de renouvellement urbain, qui sont souvent situés à proximité ou au sein des zones urbaines.

L'adéquation des équipements du secteur avec le projet d'aménagement reste ainsi le critère déterminant pour décider de son classement en zone AU ou en zone U.

→ L'obligation de rédiger des OAP pour les zones 1AU

Les conditions d'ouverture à l'urbanisation des zones AU sont renforcées par l'obligation de recourir à des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sectorielles définies aux articles R.151-6 et R.151-8. L'ouverture à l'urbanisation d'une zone AU est donc conditionnée par le niveau de desserte de la zone mais également par l'engagement d'une réflexion stratégique et opérationnelle sur le secteur, impliquant notamment la définition du niveau de qualité architecturale, urbaine et paysagère attendu et la rédaction de dispositions dédiées à l'insertion des constructions dans leur environnement.

L'article R.151-20 ouvre également la possibilité de doter les zones 1AU d'OAP de secteur d'aménagement au contenu renforcé mais ne renvoyant à aucun règlement. Les auteurs de PLU peuvent donc recourir exclusivement à ces OAP afin de prévoir les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone ou l'échéancier de réalisation des équipements internes à la zone.

**ANCIEN ARTICLE
(ANTÉRIEUR AU 1^{ER} JANVIER 2016)****NOUVEL ARTICLE
(DEPUIS LE 1^{ER} JANVIER 2016)****Article R.123-8, 2^e et 3^e alinéas**

Lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement définissent les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone. Les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement.

Lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation peut être subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme.

Article R.151-20, 2^e et 3^e alinéas

Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone et que des orientations d'aménagement et de programmation (voire le règlement) en ont défini les conditions d'aménagement et d'équipement, les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et de programmation et, s'il existe, le règlement.

Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation est subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme comportant notamment les OAP de la zone.

→ Des clarifications complémentaires

Le décret opère deux clarifications.

→ Il est désormais fait référence aux « voies ouvertes au public », notion juridique plus large que la notion de « voie publique » utilisée dans l'ancien article R.123.6. Cette notion recouvre les voies ouvertes à la circulation du public (circulation des piétons et des véhicules) indépendamment du statut de leur propriétaire, privé ou public.

→ Il est rappelé dans le dernier alinéa que l'ouverture à l'urbanisation d'une zone 2AU s'opère obligatoirement par le biais d'une procédure de modification ou de révision. Cette précision doit être articulée au regard des dispositions relatives aux procédures des plans locaux d'urbanisme, qui sont concentrées en partie législative du Code de l'urbanisme. Citons notamment :

- l'obligation de révision du PLU en cas d'ouverture à l'urbanisation d'une zone 2AU de plus de neuf ans, en application du 4^e de l'article L.153-31 introduit par la loi Alur ;
- l'obligation d'accompagner la modification d'une délibération motivée justifiant l'utilité de l'ouverture à l'urbanisation au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées et la faisabilité opérationnelle d'un projet dans ces zones, pour les zones 2AU de moins de neuf ans, en application de l'article L.153-38.

→ Les règles adaptées à des secteurs particuliers

La règle classique fixe un cadre imposé (art. L.151-10 renvoyant au L.152-1). Son contrôle est aisément, mais elle limite les adaptations parfois utiles aux espaces envisagés pour les projets.

L'emploi de règles dites « adaptées » offre plus de souplesse aux auteurs de PLU(i) pour tenir compte des différentes spécificités des projets politiques locaux et des territoires concernés : il s'agit de laisser place à d'autres façons d'étudier une demande d'occupation du sol en privilégiant une approche basée sur l'emploi de règles d'objectifs, de programmation urbaine à l'échelle des projets, voire de secteurs en attente de projets d'ensemble permettant de mieux préserver le potentiel futur.



ALERTE ET CONSEILS

Seules les ZAC sont éligibles à cette disposition. Il s'agit là de conférer une force supplémentaire au projet envisagé (en termes de surface bâtie et de destinations) afin de respecter le programme de l'opération publique ou concédée, et d'en faciliter le suivi grâce à la production des cahiers des charges de cession des terrains.

→ La planification urbaine à l'échelle du projet

L'article L.151-27 indique que, « dans les zones d'aménagement concerté, le règlement peut déterminer la surface de plancher dont la construction est autorisée dans chaque îlot, en fonction, le cas échéant, de la nature et de la destination des bâtiments ».

Hors ZAC, l'article R.151-21 précise que, « dans les zones U et AU, le règlement peut, à l'intérieur d'une même zone, délimiter des secteurs dans lesquels les projets de constructions situés sur plusieurs unités foncières contigües, qui font l'objet d'une demande de permis de construire ou d'aménager conjointe, sont appréciés comme un projet d'ensemble et auxquels il est fait application de règles alternatives édictées à leur bénéfice par le plan local d'urbanisme ».

Ces règles alternatives définissent notamment les obligations faites à ces projets lorsque le règlement prévoit sur ces secteurs, en application de l'article L.151-15, qu'un pourcentage des programmes de logements doit être affecté à des catégories de logements en précisant ce pourcentage et les catégories prévues.

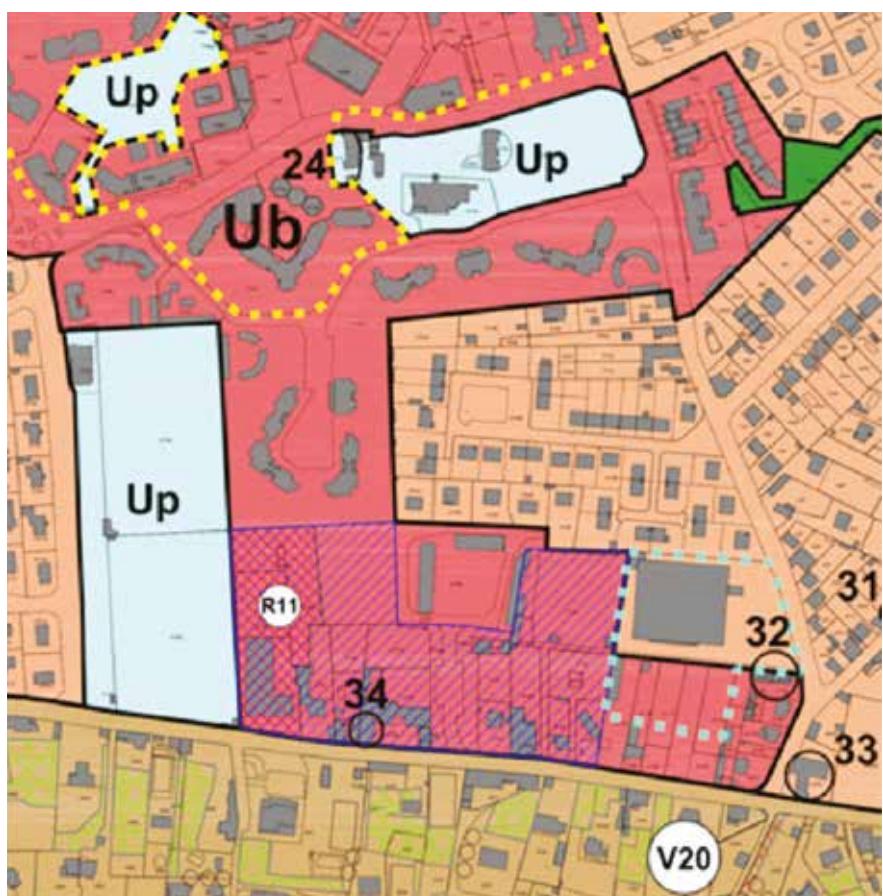
Dans le cas d'un lotissement ou dans celui de la construction, sur une unité foncière ou sur plusieurs unités foncières contigües, de plusieurs bâtiments dont le terrain d'assiette doit faire l'objet d'une division en propriété ou en jouissance, l'ensemble du projet est apprécié au regard de la totalité des règles édictées par le plan local d'urbanisme, sauf si le règlement de ce plan s'y oppose ».

L'objectif traduit par ce dispositif vise à une appréhension la plus globale possible du projet afin d'établir les conditions permettant d'atteindre de façon plus aisée les objectifs initiaux, en particulier en termes de densité, mais aussi de mixité des fonctions, de programmation en logements...

Exemple anonymisé – Report sur le document graphique d'un périmètre d'attente d'un projet d'aménagement (art. L.151-41, 5°, C. urb.)



Périmètre d'attente d'un projet d'aménagement dans lequel les constructions nouvelles et les extensions de constructions existantes à la date d'approbation de l'élaboration du PLU sont autorisées dans la limite de 20 m² d'emprise au sol. Périmètre applicable pour une durée de cinq ans au plus à compter de la date du caractère exécutoire de la révision du PLU (art. R.151-32, C. urb.).



→ Les secteurs en attente de projet d'ensemble³

La lecture combinée des articles L.151-41, 5° et R.151-32 permet, en zones U et AU, de délimiter des terrains pour « des servitudes interdisant, sous réserve d'une justification particulière, pour une durée au plus de cinq ans dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global, les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement. Ces servitudes ne peuvent avoir pour effet d'interdire les travaux ayant pour objet l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension limitée des constructions existantes ».

→ Les règles d'objectifs qualitatives ou appréciatives

La règle quantitative constitue une norme absolue, principalement exprimée sous forme métrique (distances minimales, hauteurs maximales...) pour exprimer une obligation stricte. Considérée comme plus lisible, plus sûre sur le plan juridique et plus équitable pour les administrés du fait de l'absence de marge d'interprétation qu'elle laisse, elle est souvent privilégiée par les collectivités mais comporte une certaine rigidité susceptible de freiner, voire de bloquer les projets de construction. Toutefois, le PLU a la possibilité d'édicter des règles dites plus « qualitatives » ou « appréciatives », plus favorables à la réalisation de projets.

L'article R.151-12 dispose que « les règles peuvent consister à définir de façon qualitative un résultat à atteindre, dès lors que le résultat attendu est exprimé de façon précise et vérifiable ». L'article R.151-39 confirme explicitement cette possibilité de rédiger des règles qualitatives, en incitant à y recourir plus particulièrement pour les règles relatives à la volumétrie et à l'implantation. Il s'agit donc de traduire un objectif vers lequel il convient de tendre sans imposer de moyens, en laissant une plus grande liberté de réalisation aux concepteurs du projet considéré.

Ce type de règle par objectif est particulièrement indiqué dans le cadre de parcelles contraintes en zone à urbaniser, urbaine ou de secteurs de projet dont la forme urbaine peut évoluer au cours de l'aménagement mais qui devront répondre à des objectifs précis, notamment en termes de densité, de création de logements, de surfaces d'espaces verts. Cette pratique est également adaptée aux dispositions relatives à l'implantation des constructions par rapport aux voies et aux emprises publiques et par rapport aux limites séparatives⁴.

Enfin, on constate que les règles qualitatives d'aspect extérieur des constructions sont fréquemment utilisées dans les PLU sans entraîner de contentieux particulier.

→ Les OAP sectorielles, thématiques ou de secteur d'aménagement

Les OAP sont codifiées aux articles L.151-6 et L.151-7 et R.151-6 à R.151-8.

La loi Alur, l'ordonnance de recodification⁵ ainsi que le décret d'application⁶ ont confirmé la logique existante pour renforcer le rôle du PLU comme outil au service d'un « urbanisme de projet ». Le décret a conduit à une réécriture de la partie réglementaire relative aux orientations d'aménagement et de programmation (OAP), complétant les dispositions législatives s'y appliquant.

À l'usage, les OAP issues de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) et complétées par la loi Grenelle II se sont révélées être des dispositifs de planification stratégique efficaces.

ALERTES ET CONSEILS

Toute portion du territoire n'est ainsi pas systématiquement ouverte à la libre mutation diffuse des tissus constitués si des enjeux identifiés (renouvellement urbain selon des objectifs précis, par exemple) nécessitent de prendre à moyen terme (cinq ans) des dispositions particulières.

À titre d'exemple, cela peut permettre d'étudier la mise en œuvre de règles permettant de susciter un mouvement de mutation des tissus quartiers (densification horizontale de tissus pavillonnaires) voire, au contraire, de l'interdire afin de préserver les qualités particulières des secteurs considérés et de glisser vers des dispositions patrimoniales si besoin.

ALERTES ET CONSEILS

Ces règles alternatives ne peuvent avoir pour objet ou pour effet de se substituer aux possibilités reconnues à l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme de procéder à des adaptations mineures par l'article L.152-3 et d'accorder des dérogations aux règles du plan local d'urbanisme par les articles L.152-4 à L.152-6.

ALERTES ET CONSEILS

Pour mémoire, peuvent par ailleurs être consultées :

- la fiche CERTU n° 4 de février 2013 ;
- la fiche Urba_Info. La lettre mensuelle du bureau de la législation de l'urbanisme, n° 21 du 15 mars 2018. (Page 3, « Retour sur l'arrêt du Conseil d'État du 8 novembre 2017 (n° 402511) - Opposabilité des orientations d'aménagement et de programmation ».)

³ En complément de ces dispositions, on peut noter que, par simple délibération, l'autorité compétente en matière d'application du droit des sols peut délimiter un périmètre de prise en considération d'un projet permettant de surseoir à statuer (art. L.102-13, L.424-1 et R.424-24).

⁴ CE, 30 septembre 2011, commune de Saint-Maur-des-Fossés, req. n° 339619. Le Conseil d'État a considéré que les règles d'exception prévoyant, aux articles 6 et 7 du règlement, que « des dispositions différentes pourront être autorisées ou imposées pour des raisons d'harmonie, notamment pour tenir compte de l'implantation des constructions existantes ou projetées dans le parcellaire voisin, et pour permettre l'amélioration des constructions existantes », étaient « suffisamment encadrées ».

⁵ Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015.

⁶ Décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015.

Les OAP portant sur des quartiers ou des secteurs sont les principaux outils de projet d'aménagement dans le plan local d'urbanisme (PLU), permettant d'accueillir des secteurs de projet et d'éviter les modifications successives du document. Pour accompagner cette utilisation, les OAP doivent rester souples, adaptées à la temporalité des projets urbains et capables d'intégrer toutes les évolutions auxquelles sont soumis ces derniers, de leur élaboration jusqu'à leur réalisation.

L'OAP est donc l'outil privilégié des collectivités qui souhaitent mettre en œuvre un urbanisme qui ne repose plus exclusivement sur un corpus de règles qui s'imposent dans un rapport de conformité, mais qui se fonde au contraire sur la définition d'objectifs attendus, d'une feuille de route avec laquelle le futur projet devra être compatible.

Pour autant, ces deux facettes de l'urbanisme (urbanisme réglementaire et urbanisme de projet) ne doivent pas être opposées puisque, hors le cas de l'OAP de secteur d'aménagement (dite « OAP sans règlement »), le règlement et l'OAP ont vocation à « cohabiter » dans la majorité des cas. Leur bonne articulation est donc nécessaire pour faciliter l'instruction des autorisations d'urbanisme. De ce point de vue, des écueils doivent être évités, soit pour ne pas fragiliser juridiquement l'OAP, soit plus simplement pour assurer son efficacité.

Si l'OAP renforce la vocation pré-opérationnelle du PLU, elle n'est pas non plus une fin en soi. À l'exception du cas des zones 1AU, pour lesquelles la réalisation d'une OAP est obligatoire (zones à urbaniser suffisamment desservies et constructibles dans le respect des conditions d'aménagement définies par l'OAP et, le cas échéant, le règlement, mentionnées à l'article R.151-10, al. 2), le choix de recourir à l'OAP doit répondre à une volonté d'organiser et d'aménager le quartier ou le secteur identifié.

Le rapport de présentation doit assurer le respect de la cohérence exprimée par le 1^{er} alinéa de l'article L.151-4 puisqu'il a en charge d'expliquer « les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement ». Il doit véritablement exister une cohérence d'ensemble entre le rapport de présentation, le PADD, les OAP et le règlement. Il en va de la sécurité juridique de l'ensemble du PLU.

→ Les caractéristiques générales des OAP

- La partie législative du Code de l'urbanisme prévoit que les OAP sont une pièce obligatoire du plan local d'urbanisme, en application de l'alinéa 3 de l'article L.151-2. En effet, les OAP sont considérées comme le dispositif privilégié de mise en œuvre du PADD.
- Le contenu des OAP est encadré par les articles L.151-6 et L.151-7, qui indiquent les éléments facultatifs communs à toutes les OAP et un contenu obligatoire si le PLU(i) tient lieu de PDU ou de PLH (art. L.151-46 et L.151-47).
- Deux caractéristiques essentielles du contenu des OAP sont mentionnées à l'article L.151-7 :
 - le recours systématique à la formulation « notamment » confirme le caractère facultatif et donc modulable du contenu des OAP en fonction de la situation locale à traiter ;
 - l'utilisation du vocable « notamment » indique que le contenu des OAP n'est pas limité sous réserve de porter sur les domaines relevant de l'urbanisme. L'article L.151-7 n'étant pas limitatif, les OAP thématiques peuvent porter sur l'intégralité du territoire.

Les orientations d'aménagement et de programmation revêtent :

- un aspect programmatique. Les OAP ont vocation à s'appliquer pour encadrer la réalisation d'un projet dans un rapport de compatibilité, mais elles ne peuvent légalement relever d'une simple intention non suivie d'effet. Il n'est donc pas possible de reporter leur exécution à un avenir incertain. Ainsi, lorsqu'elles portent sur la réalisation d'une voie publique, elles doivent correspondre à la future réalisation de l'aménagement par la collectivité territoriale et non à un droit d'option laissé à sa discrétion ;
- une valeur d'orientation, par opposition à une règle stricte. Les dispositions qu'elles comportent doivent être claires et vérifiables mais peuvent introduire une marge d'appréciation sur la modalité d'exécution. Quand elles portent sur la réalisation de programmes de constructions, ces orientations peuvent notamment comporter des dispositions relatives à la mixité sociale et fonctionnelle sans nécessairement préciser le pourcentage ou la part relative de chaque typologie de bâtiment.

Lorsque le projet est suffisamment défini et précis pour être décliné sous forme de règles et qu'il s'applique sur un nombre restreint de parcelles, les orientations d'aménagement et de programmation ne sont pas nécessairement les dispositions les plus pertinentes à mettre en œuvre pour traduire le projet de la collectivité. Le règlement permet de définir des localisations préférentielles en application de l'article L.151-38 du Code de l'urbanisme voire des emplacements réservés en application de l'article L.151-41.

Que les OAP soient sectorielles ou thématiques, elles permettent de territorialiser les objectifs du PADD, mais en laissant aux porteurs de projet comme aux élus et à leur service instructeur plus de souplesse que le règlement pour atteindre ces objectifs. En application de l'article L.151-6, les OAP « comprennent, en cohérence avec le PADD, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements ». Avec les possibilités offertes par l'article L.151-7, elles couvrent ainsi tous les thèmes de l'aménagement et de l'urbanisme⁷. Elles doivent cependant se cantonner à ces deux domaines. Elles n'ont pas vocation à traiter des modes de gestion et d'entretien des espaces ni de tous autres sujets étrangers à l'aménagement et à l'urbanisme.

Les dispositions de l'OAP sont opposables aux tiers en termes de compatibilité (L.152-1). Les dispositions qu'elles expriment ou illustrent ont cependant une valeur juridique plus souple que le règlement (sur l'opposabilité des OAP, se reporter au paragraphe 3.4). Le rapport de compatibilité des orientations d'aménagement et de programmation fait sens sur des secteurs relativement importants où les intentions en termes d'aménagement peuvent être effectivement réalisées avec souplesse. Il est ainsi recommandé de ne pas faire apparaître les fonds cadastraux dans les schémas d'aménagement.

Les OAP peuvent être soit sectorielles (s'appliquer sur un quartier ou un secteur de la commune), soit applicables à l'ensemble du territoire communal pour traiter un thème particulier : par exemple, la trame verte et bleue, les continuités écologiques mais aussi les déplacements sous forme d'esquisse de schéma de circulation.

L'article L.151-7 complète le volet aménagement du PLU, qui, à travers les OAP, peut traiter de l'ensemble des actions ou opérations d'aménagement disposant d'outils spécifiques et innovants pour traduire les objectifs et les orientations du PADD.

L'OAP devant traduire l'expression d'un projet, sa représentation et son illustration doivent être suffisamment précises pour pouvoir être appliquées lors de l'instruction des autorisations d'urbanisme. L'OAP doit décliner, au niveau du secteur ou du territoire communal, les grands principes d'aménagement définis à l'article L.101-2 du Code de l'urbanisme (ex. : modes doux de déplacement, trame verte et bleue...).

Le terme de « programmation » dans l'OAP peut être apprécié au regard des éléments suivants :

- La notion de programmation est étroitement liée à la desserte par les équipements publics des zones considérées. À ce titre, la programmation permet aux auteurs de PLU de prévoir un « échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser » en fonction de « la réalisation des équipements correspondants », ainsi que le précise le 3° du I de l'article L.151-7 précité.
- En revanche, grâce à l'habilitation générale conférée par l'article L.151-6, les OAP peuvent aussi contenir des « dispositions portant sur [...] l'habitat ». Elles sont par conséquent fondées à recourir aux notions juridiques leur permettant d'imposer :
 - les formes urbaines des constructions ou des bâtiments futurs. Le volume des constructions et leur forme urbaine seront ainsi illustrés dans les schémas d'aménagement ou décrits dans la partie écrite de l'OAP. Il en sera de même pour la densification des constructions, qui s'exprimera en termes volumétriques ;
 - des orientations exprimées sur le niveau de logement locatif social à produire si on souhaite laisser plus de souplesse que dans les secteurs de mixité sociale ou dans les secteurs de projets à cinq ans ;
 - Les OAP de secteur d'aménagement prévues à l'article R.151-8 et les OAP logements déclinant un PLH ou un PLU(i)-H peuvent intégrer le niveau de logement locatif social à produire sans recours au règlement.

ALERTES ET CONSEILS

Les dispositions d'urbanisme instaurées par les OAP n'ouvrent pas au propriétaire concerné un droit de délaissement.

⁷ À ces deux notions, il faut ajouter l'environnement mais uniquement pour les thématiques qui figurent dans l'habilitation du droit de l'urbanisme (trame verte et bleue, corridors écologiques...).

→ Les nouvelles OAP des PLU à contenu modernisé

Les OAP portant sur des quartiers ou des secteurs concernent entre autres les extensions urbaines et les secteurs de renouvellement urbain. Leur rôle et leur portée sont maintenant déclinés dans la partie réglementaire, qui prévoit notamment, tant pour les PLU que pour les PLU(i) :

- un renforcement de la prise en compte de la qualité des espaces dans la continuité desquels le secteur s'inscrit (R.151-6) ;
- la possibilité de ne pas recourir au règlement, sous réserve de justifications circonstanciées dans le rapport de présentation (R.151-2) et de renseigner au minimum les six objectifs listés à l'article R.151-8 ;
- un autre type d'OAP, introduit en partie réglementaire : les OAP patrimoniales portant sur la conservation ou la requalification d'éléments repérés pour des motifs culturels, historiques, architecturaux ou écologiques prévus à l'article R.151-7.

Les OAP sectorielles (par secteur ou par quartier) favorisent la qualité urbaine, architecturale et paysagère.

Article R.151-6 : « Les orientations d'aménagement et de programmation par quartier ou secteur définissent les conditions d'aménagement garantissant la prise en compte des qualités architecturales, urbaines et paysagères des espaces dans la continuité desquels s'inscrit la zone, notamment en entrée de ville. Le périmètre des quartiers ou secteurs auxquels ces orientations sont applicables est délimité dans le ou les documents graphiques prévus à l'article R.151-10. »

Le contenu des OAP sectorielles est renforcé à l'article R.151-6, qui en précise les attendus en matière de qualité architecturale, urbaine et paysagère, d'insertion dans le cadre existant, notamment dans les zones d'extension de villes. Il s'agit de mieux prendre en compte non seulement les zones urbanisées existantes, mais également les zones naturelles et agricoles dans la continuité desquelles s'inscrit le nouveau secteur d'aménagement. Les OAP doivent proposer des formes urbaines qui respectent les qualités des bourgs ou des quartiers existants, et traiter les liaisons entre les nouvelles constructions et le paysage qui les entoure.

Les OAP patrimoniales, notamment pour les zones régies par le RNU

Article R.151-7 : « Les orientations d'aménagement et de programmation 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, notamment dans les zones urbaines réglementées en application de l'article R.151-19. »

La création d'OAP à vocation patrimoniale à l'article R.151-7 fait écho à l'article R.151-19 autorisant les auteurs de PLU(i) à délimiter des zones urbaines renvoyant au RNU. Cette disposition vise à offrir aux collectivités concernées la possibilité de bénéficier de garanties de protection de leur patrimoine vernaculaire, proches de celles qui leur étaient offertes par l'article L.151-19, qu'un renvoi au RNU ne permet pas d'appliquer.

Les OAP patrimoniales assurent donc l'application de dispositions portant sur la conservation, la mise en valeur ou la requalification des éléments et des ensembles bâties ou naturels présentant un intérêt culturel, historique, architectural ou écologique, après identification et localisation de ces derniers.

Les OAP de secteur d'aménagement sans dispositions réglementaires

Article R.151-8 : « Les orientations d'aménagement et de programmation des secteurs de zones urbaines ou de zones à urbaniser mentionnées au deuxième alinéa du R.151-20 dont les conditions d'aménagement et d'équipement ne sont pas définies par des dispositions réglementaires garantissent la cohérence des projets d'aménagement et de construction avec le projet d'aménagement et de développement durables.

Elles portent au moins sur :

- 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 ;



ALERTE ET CONSEILS

La délivrance des autorisations d'urbanisme dans ces secteurs devra, en application de l'article R.424-5-2, être motivée au regard de l'article R.111-27. Toutefois, elles peuvent également s'appliquer dans des secteurs non couverts par un renvoi au RNU et dans tous types de PLU. Dans ce cas, l'article R.424-5-2 ne trouve pas à s'appliquer.

Il est recommandé aux auteurs de PLU(i) d'accorder un soin tout particulier au travail d'identification préalable et de connaissance du patrimoine car il sera déterminant pour décliner des dispositions pertinentes et adaptées aux particularités de chaque élément.

- 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.

Ces orientations d'aménagement et de programmation comportent un schéma d'aménagement qui précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur. »

Les modalités de recours aux OAP de secteur d'aménagement définies à l'article R.151-8 ouvrent la possibilité, en zones U et AU, de concevoir des OAP qui s'appliquent seules, en l'absence de dispositions réglementaires dans le secteur. Cette possibilité est confortée par le caractère facultatif de l'ensemble des articles du règlement, mais elle s'accompagne de conditions :

- les dispositions édictées doivent répondre aux objectifs du PADD ;
- elles doivent porter au minimum sur les objectifs listés à l'article R.151-8 ;
- elles doivent comporter un schéma d'aménagement précisant les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur.

Il convient de préciser que la réalisation d'OAP sans règlement est soumise à une justification particulière dans le rapport de présentation, conformément aux dispositions de l'alinéa 3° de l'article R.151-2, et de représentation des secteurs concernés sur les documents graphiques, conformément aux dispositions de l'article R.151-6.

Les OAP du R.151-8 sont sectorielles. Leur report sur le document graphique est donc obligatoire (art. R.151-6).

Lors de l'instruction des demandes d'occupation du sol (permis ou déclaration préalable), les articles d'ordre public du RNU continueront à s'appliquer y compris dans les communes dotées d'un POS ou d'un PLU(ii), en complément des dispositions de l'OAP, selon le régime actuellement prévu par les articles R.111-1 et suivants, qui restent inchangés par le décret de recodification :

- R.111-2 relatif aux projets susceptibles de porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publiques, du fait de leur situation, de leurs caractéristiques, de leur importance ou de leur implantation à proximité d'autres installations ;
- R.111-4 relatif aux projets de nature, par leur localisation et leurs caractéristiques, à compromettre la conservation ou la mise en valeur d'un site ou de vestiges archéologiques ;
- R.111-25 relatif à la réalisation d'aires de stationnement ;
- R.111-26 relatif aux projets de nature, par leur importance, leur situation ou leur destination, à avoir des conséquences dommageables pour l'environnement ;
- R.111-27 relatif aux projets de nature, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments, à porter atteinte à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains, ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales.

Les orientations d'aménagement et de programmation couvrant des secteurs sans règlement doivent répondre à un double enjeu.

Permettre une instruction des demandes d'urbanisme dans un rapport de compatibilité avec leurs dispositions.

Les orientations déclinées dans les OAP doivent traduire le projet d'aménagement et de développement durables de la commune ou de l'intercommunalité. Elles doivent, de ce point de vue, répondre aux mêmes exigences que les règles édictées dans les autres secteurs et zones du PLU, et doivent permettre aux services instructeurs de vérifier que la construction répondra bien aux objectifs fixés.

Néanmoins, contrairement au règlement, qui s'applique dans un rapport de conformité, le rapport de compatibilité aux OAP s'accompagne d'une tolérance dans l'application des dispositions fixées si celles-ci sont exprimées de manière quantitative. L'expression des orientations sera le plus souvent qualitative, pour s'attacher aux résultats à atteindre en laissant une marge d'adaptation quant aux formes et aux moyens pour y parvenir.

Afin de faciliter l'instruction des demandes, de sécuriser les décisions de l'autorité compétente et de garantir l'égalité de traitement des pétitionnaires, il est donc recommandé aux auteurs de PLU de prêter une attention toute particulière à la rédaction des dispositions applicables.

Permettre la stabilité du plan local d'urbanisme face à la temporalité des projets.

Les OAP de secteur d'aménagement donnent un cadre d'élaboration et d'instruction plus souple que le règlement, qui, pour des secteurs nouvellement ouverts à l'urbanisation, ne permet pas toujours d'anticiper les adaptations programmatiques et formelles parfois nécessaires.

Le texte et/ou le schéma d'aménagement devra cependant traiter des six thèmes obligatoires listés à l'article R.151-8, qui pourront se décliner en orientations portant par exemple sur :

- les hauteurs moyennes du bâti et les principes d'implantation des constructions le long des voies et emprises publiques ;
- la densité attendue, par la représentation de volumes constructibles précisant les orientations programmatiques définies sur la zone. En l'occurrence, le recours à des représentations en trois dimensions peut s'avérer extrêmement utile ;
- les typologies de logements à privilégier. La notion de typologie concerne la taille des logements à l'exclusion de leur nature (individuelle ou collective⁸) ;
- la mixité fonctionnelle pour les commerces et sociale⁹ pour l'habitat ;
- l'implantation des espaces libres, leur rôle environnemental et leur nature ;
- les conditions de stationnement dans le secteur et les objectifs de création d'aires de stationnement en fonction de l'offre publique de stationnement disponible ;
- les conditions d'accessibilité du secteur par les transports collectifs et les autres modes de déplacement ;
- l'organisation et la nature de la voirie (axes principaux, secondaires, piétonniers, cyclables, voies vertes...) ;
- les conditions d'équipement et de desserte de la zone, en facilitant la localisation des réseaux de raccordement.

Cette mesure vise à consolider l'utilisation des OAP, confortée par une meilleure identification des objectifs sous-tendus. **Elle conforte une valorisation de la planification par le projet et pas uniquement par la règle. L'enjeu est par ailleurs de permettre une certaine stabilité du document d'urbanisme face à la temporalité longue des projets d'aménagement.**

Les OAP de secteur d'aménagement donnent un cadre d'élaboration et d'instruction plus souple que le règlement, qui, pour des secteurs nouvellement ouverts à l'urbanisation, ne permet pas toujours d'anticiper les adaptations programmatiques et formelles parfois nécessaires.

Cette possibilité doit cependant être utilisée avec précaution, afin que les orientations déclinées soient suffisamment claires, sans être trop précises, pour permettre une bonne adéquation des projets avec les objectifs fixés. Son usage doit notamment s'appuyer sur des études préalables ciblées permettant à la collectivité d'orienter et de motiver ses choix et de les décliner dans les orientations majeures de l'aménagement du secteur pour l'avenir.

Cette mesure vise également à valoriser la planification par le projet davantage que par la règle, et à limiter les changements successifs du PLU justifiés par des blocages réglementaires empêchant la concrétisation des projets.

Représentation des OAP de secteur d'aménagement sur le document graphique

Plusieurs observations permettent de préciser cette représentation. En application de l'article R.151-8, de telles OAP ne sont possibles que dans les zones urbaines et les zones à urbaniser mentionnées au deuxième alinéa de l'article R.151-20. Les zones AU concernées correspondent à celles qui sont équipées et desservies par des équipements existant à leur périphérie. Les OAP de secteur d'aménagement ne peuvent être utilisées pour une zone AU dont l'ouverture à l'urbanisation est subordonnée à une modification ou à une révision.

Enfin, pour les secteurs situés dans les zones à urbaniser, l'article R.151-20 indique explicitement que les modalités d'ouverture à l'urbanisation doivent obligatoirement être définies dans les OAP en cas de secteurs desservis de façon suffisante par les voies et réseaux. Il faut donc interpréter la phrase de l'article R.151-8 précisant que les « conditions d'aménagement et d'équipement ne sont pas définies par des dispositions réglementaires » comme ne s'appliquant pas aux conditions d'ouverture à l'urbanisation.

8 CAA Lyon, 12 août 2015, commune du Fontanil-Cornillon, n° 14LY00154.

9 Les principaux outils permettant la mise en œuvre de ces objectifs figurent aux articles R.151-37 et R.151-38.

EXEMPLE ANONYMISÉ

ORIENTATION D'AMÉNAGEMENT ET DE PROGRAMMATION



Accompagner une production d'habitat diversifiée, en lien avec le second centre de la commune, et favoriser une mixité fonctionnelle

- Une place commerciale à conforter et prolonger : un bâti à imaginer en front sur l'avenue de l'Europe qui doit permettre de dégager une continuité de la place existante tout en venant proroger de manière cohérente l'implantation bâtie actuelle.
- Des commerces à planter en rez-de-chaussée du ou des bâtiments qui viennent fermer la place Robert-Schuman, en cohérence avec l'existant.

Valoriser les qualités paysagères du site et permettre l'aménagement d'un nouvel espace public qualitatif

- Une opération de logements à penser comme un « jardin habité »
 - Une part majoritaire aux espaces verts, avec des stationnements soit enterrés soit semi-enterrés avec une couverture végétale qui minimise leur impact dans le paysage, avec des espaces verts paysagés de qualité tout autour des plots bâties.
 - Des aires de stationnement plein air à paysager : plantations d'arbres, utilisation de revêtements qui limiteront l'imperméabilisation des sols.
 - Des arbres présents sur le site : aller vers une préservation ou une requalification de ces plantations, en lien avec la valeur écologique et paysagère de ces éléments.
 - Une noue paysagère à prévoir en aval de l'opération, qui devra être qualitative et paysagée, et participer, tout en récupérant les eaux pluviales, de la compensation et de la revalorisation de la zone humide présente sur le sud du secteur, vouée à disparaître avec le prolongement de la place commerciale.
 - Des plots bâties distincts, orientés au sud et décalés les uns des autres pour assurer des vues sur le massif alpin depuis les logements.

- **Un nouveau parc public emblématique pour la commune, en lien avec le pôle d'équipements publics**
 - Un parc créé en tant qu'espace vert paysager, ayant vocation à préserver et revaloriser la zone humide présente sur la partie haute du tènement. Ce sera un parc public, participant de la valorisation du site, préservant quelques arbres majeurs et support de **cheminements piétons-cycles** en connexion avec le pôle d'équipements et la voie piétonne existante le long de la route de la Durance.

Prendre en compte l'existant dans les aménagements et les constructions nouvelles

- **Travailler l'insertion paysagère** des nouvelles constructions en lien avec les tissus avoisinants, avec des volumes et des tonalités en rapport avec l'ambiance existante.
- **Des constructions existantes en pourtour de l'opération à prendre en compte** : éloigner les constructions des pourtours de l'opération afin d'assurer des « tampons verts » en périphérie du tènement (gestion des vues, gestion du voisinage).
- **Préserver les cônes de vue majeurs** depuis la partie aval de la route de la Durance : vue vers le Prieuré et vue lointaine vers le château du Mirail.
- **Conserver le mur existant** à l'ouest du site.

Établir une trame viaire en connexion avec l'existant et anticipant les circulations voitures comme modes actifs

- **Pas de voirie de desserte automobile « traversante »** : des accès différenciés entre la route de la Durance pour la partie centrale de l'opération, l'avenue de l'Europe pour la desserte de la première ligne bâtie en lien avec la placette commerciale, la rue Jean-Monnet pour la partie ouest. Les voiries devront avoir une largeur de 2 x 3 m. Des aires de retournement seront prévues en bout de voirie pour faciliter la circulation des véhicules.

→ **Une réelle perméabilité modes actifs** : des chemins piétons qui permettent des liaisons directes depuis les différents quartiers d'habitat environnants vers le pôle d'équipements du Prieuré et en direction de la place commerciale Robert-Schuman au sud de l'opération.

→ **Un lien fort avec la desserte existante en transports en commun** : les cheminements modes actifs sont prévus pour être connectés aux arrêts de bus existants en périphérie de la zone et permettre de faciliter l'accès vers ces derniers. La desserte est par ailleurs suffisante en périphérie du secteur, ce dernier étant situé en secteur de densité minimale en lien avec la présence de la desserte en transports en commun.

Par ailleurs, des aires de retournement suffisamment dimensionnées devront être prévues au droit des deux accès est et ouest au tènement support de l'opération afin de garantir une bonne desserte du site par la collecte des déchets.

Précisions sur l'articulation OAP et zones d'aménagement concerté (ZAC)

Pour l'expression des projets d'aménagement urbain et paysager dans les périmètres de ZAC, les OAP ont vocation à définir, à l'intérieur de l'opération, les principes d'aménagement à respecter. Par leur souplesse d'application (compatibilité), elles répondent parfaitement aux préoccupations des aménageurs. On privilégiera donc les OAP de secteur d'aménagement sans dispositions réglementaires du R.151-8.

Dans les ZAC, les OAP peuvent (art. L.151-7-1) :

- définir la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer ;
- définir la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts¹⁰.

L'objectif est de permettre de compléter le contenu de l'OAP dans les ZAC qui font l'objet d'un secteur d'aménagement.

Lorsque la délibération d'approbation du document d'urbanisme vaut création de zone d'aménagement concerté (ZAC), les OAP applicables à la ZAC doivent comporter au moins le schéma d'aménagement de la ZAC, qui en précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale, le programme global prévisionnel des constructions à édifier dans la ZAC et la mention du régime applicable au regard de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement dans cette zone (art. R.151-8-1).

À noter que, dans la délibération d'approbation du PLU(i) valant création de zone d'aménagement concerté (ZAC), le schéma d'aménagement remplace les plans de situation et de délimitation du périmètre de la zone exigés dans la procédure de création de ZAC de droit commun. Ce schéma doit préciser l'organisation spatiale de la ZAC (art. R.151-8-1, 1^o nouv. et art. R.311-2, b et c).



ALERTE ET CONSEILS

Les OAP et les coûts financiers induits : quand bien même les OAP ne comportent aucun volet financier, les auteurs de PLU doivent, avant d'ouvrir à l'urbanisation un secteur ou une zone, connaître au moins dans ses grandes lignes le coût financier induit par l'urbanisation qui restera à la charge de la collectivité. Il s'agit en effet d'imaginer et de mettre en place les outils nécessaires à leur financement.

¹⁰ Il est également possible d'inscrire ces éléments dans le règlement, comme prévu à l'art. L.151-42.

Adaptation du périmètre de plafonnement des stationnements

En application du 6° du I de l'article L.151-7, les OAP sectorielles peuvent « adapter la délimitation des périmètres, en fonction de la qualité de la desserte, où s'applique le plafonnement à proximité des transports prévu aux articles L.151-35 et L.151-36 ». Cette disposition concerne l'adaptation de la distance de 500 mètres visée par ces deux articles, qui peut, selon la qualité de la desserte, être augmentée ou réduite.

Unités touristiques nouvelles en zone de montagne

En application du II de l'article L.151-7, en zone de montagne définie à l'article L.122-1 du Code de l'urbanisme, les orientations d'aménagement et de programmation « définissent la localisation, la nature et la capacité globale d'accueil et d'équipement des unités touristiques nouvelles locales ».

Cette nouvelle disposition législative confirme la fonction de complémentarité des OAP par rapport aux nouvelles modalités de création des « unités touristiques nouvelles locales » prévues à l'article L.122-17.

Les OAP des zones de montagne ont donc pour finalité d'assurer, dans le seul cadre du plan local d'urbanisme, l'identification et la définition des UTN locales.

→ Les secteurs de règles mutualisables

En application de l'article R.151-21, 1^{er} et 2^e alinéas, le règlement du PLU a la possibilité de délimiter des secteurs d'application de la règle d'urbanisme à une autre échelle que l'unité foncière.

Les secteurs de règles mutualisables ne sont possibles que si le règlement édicte des règles d'urbanisme alternatives. Le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 prévoit un nouvel outil permettant aux auteurs de plans locaux d'urbanisme de prévoir des règles alternatives à la règle générale s'appliquant aux permis de construire ou d'aménager conjoints portant sur plusieurs unités foncières contigües dans des secteurs qu'il définit.

EXEMPLE CRÉÉ

« 1.3. LA MUTUALISATION DES PLACES DE STATIONNEMENT

Les normes de stationnement précitées peuvent être réduites en cas d'opération de construction comportant les destinations et sous-destinations suivantes : habitat et bureaux et/ou commerce et/ou activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle. Le nombre de places à réaliser doit néanmoins être égal à celui correspondant à la destination générant le plus de places de stationnement suivant la norme définie préalablement. »

Cette disposition vise principalement à favoriser l'émergence de projets à plus large échelle qu'une seule unité foncière, pour réaliser des projets d'ensemble à une échelle plus pertinente dans les secteurs où cela se justifie. Elle permet notamment de faciliter la construction de terrains enclavés ou de petite taille, en offrant la possibilité d'y appliquer des règles alternatives aux règles générales appliquées dans la zone ou la sous-zone. Les auteurs de PLU peuvent donc édicter des règles spécifiques pour ces secteurs, ou prévoir de mutualiser certaines règles afin de les adapter à un projet d'ensemble sur plusieurs unités foncières contigües.

Les secteurs dans lesquels des règles alternatives sont créées pour des projets conjoints doivent figurer dans les documents graphiques du règlement. Il s'agit de faciliter le travail des services instruisant les autorisations du droit des sols (et des usagers), tant en termes d'application immédiate des règles du PLU qu'en termes d'application dans le temps, en cas de permis successifs dans le secteur.

Article R.151-21 : « Dans les zones U et AU, le règlement peut, à l'intérieur d'une même zone, délimiter des secteurs dans lesquels les projets de constructions situés sur plusieurs unités foncières contigües qui font l'objet d'une demande de permis de construire ou d'aménager conjointe sont appréciés comme un projet d'ensemble et auxquels il est fait application de règles alternatives édictées à leur bénéfice par le plan local d'urbanisme.

Ces règles alternatives définissent notamment les obligations faites à ces projets lorsque le règlement prévoit sur ces secteurs, en application de l'article L.151-15, qu'un pourcentage



ALERTES ET CONSEILS

L'écriture de règles alternatives ne doit pas permettre d'abaisser le pourcentage fixé dans la zone pour des objectifs de mixité sociale.

Si, par exemple, 20 % de LLS sont imposés, le bénéficiaire du permis devra le respecter ainsi que le précise le deuxième alinéa de l'article R.151-21. En revanche, la règle alternative peut prévoir que les 20 % ne soient pas regroupés dans un seul immeuble, mais répartis sans qu'aucun immeuble n'accueille plus de 40 % par exemple.



ALERTE ET CONSEILS

Ce montage de secteurs de règles alternatives ne doit pas être confondu avec les procédures de montage opérationnel en matière de permis.

La cotitularité des demandes de permis :
Dans le Code de l'urbanisme et depuis la réforme entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2007, il a été possible de déposer des demandes de permis en cotitularité, conformément à l'article R.423-1.

Le montage d'opérations complexes
Ce montage consiste à déposer simultanément plusieurs demandes de permis sur des unités foncières contiguës, relatifs à la réalisation d'opérations complexes impliquant plusieurs maîtres d'ouvrage, l'application des règles d'urbanisme étant appréciée de façon globale. Un tel montage a été validé en ces termes par la jurisprudence :

des programmes de logements doit être affecté à des catégories de logements en précisant ce pourcentage et les catégories prévues. »

Le PLU aura la possibilité de délimiter, dans les documents graphiques du PLU, des secteurs dans lesquels des règles alternatives sont appliquées en cas de dépôt d'un permis (de construire ou d'aménager) portant sur plusieurs unités foncières contiguës selon les conditions décrites ci-après.

→ Une sectorisation sous condition d'édition de règles d'urbanisme alternatives

La sectorisation devra nécessairement s'accompagner de l'édition de règles alternatives. Il est en effet déjà possible de déposer un permis portant sur plusieurs unités foncières contiguës et appartenant à plusieurs propriétaires, en dehors de toute sectorisation dans le PLU. Dans cette hypothèse, l'application de l'ensemble des règles du PLU se fait déjà en considérant l'ensemble des terrains d'assiette du projet comme un seul terrain. L'évolution apportée consiste donc à prévoir des règles alternatives en cas de dépôt d'un permis conjoint, notamment en édictant des règles moins contraignantes telles qu'un nombre de places de stationnement ou une surface d'espaces verts minorés lorsqu'ils sont mutualisés.

Un secteur de « permis conjoint » ne pourra pas être situé « à cheval » sur une zone U et une zone AU, car les règles alternatives qui s'y appliquent doivent constituer une adaptation de la règle générale de la zone à l'intérieur de laquelle il s'inscrit (comme le prévoit expressément l'article R.151-21).

Cette sectorisation, comme l'ensemble des sectorisations prévues par le PLU, figurera sur le ou les documents graphiques réglementaires.

Ce dispositif de secteur de règles alternatives renforce le bénéfice de l'application de l'article R.151-21 et l'étend aux règles alternatives spécifiques que le PLU pourrait prévoir pour favoriser ce type de montage, notamment pour mutualiser les espaces verts, les continuités écologiques, la réalisation de logements locatifs sociaux, les coefficients de biotope en surface (CBS), le coefficient d'emprise au sol, la surface éco-aménageable...

3.2. ACCOMPAGNER LA CROISSANCE ET L'EMPLOI, GÉRER LA MIXITÉ FONCTIONNELLE

Le PLU n'est pas un document de développement ou de stratégie économique.

Toutefois, par les conditions d'accueil des activités économiques qu'il crée, en termes de foncier, d'accessibilité, d'intégration dans les espaces aménagés, d'équipements et de desserte, il peut être plus ou moins favorable au développement des activités ou, au moins, à leur maintien. Une réflexion sur les fonctions logistiques est également utile car elles sont nécessaires au bon fonctionnement des entreprises.

Par ailleurs, lorsque le PLU traduit un projet de développement fondé sur l'accueil de nouveaux habitants, il est nécessaire qu'une réflexion soit conduite sur les déplacements permettant d'accéder à l'emploi¹¹.

La présence de nouveaux habitants comme l'évolution du profil socio-économique des habitants actuels conduisent à développer une offre de services adaptée, allant du commerce à

¹¹ Cela ne veut pas dire que l'emploi doit être diffusé partout, notamment en milieu peu dense (solution peu efficace en matière d'accessibilité et de niveau d'équipement des espaces économiques).

l'offre médicale en passant par le développement culturel, l'artisanat et la logistique urbaine. Ces activités économiques dites « présentielle » (en opposition à l'économie « productive », qui n'est pas systématiquement liée au territoire où elle est établie) doivent également trouver leur place dans un territoire qui se transforme.

→ Le PLU(i) peut participer à l'atteinte de certains objectifs économiques

Le PLU peut donc créer les conditions pour atteindre les objectifs suivants :

- diffuser l'économie au cœur des espaces habités en favorisant l'emploi diffus (artisanat, services, bureaux, commerces de proximité) utile aux habitants et aux usagers quotidiens mais aussi l'implantation d'une économie créative fondée sur un bon niveau de services urbains ;
- permettre l'aménagement ou le maintien d'espaces voués à l'économie, notamment industrielle ou source de nuisances, activités qui s'appuient sur un emploi local plus ou moins qualifié ;
- garantir le maintien, le développement et l'accueil d'entreprises peu compatibles avec les zones habitées, y compris les activités logistiques indispensables à tout fonctionnement urbain et économique et les installations classées pour la protection de l'environnement ;
- veiller à l'équilibre entre commerces de proximité et grande distribution, sans contraindre la concurrence et la liberté de commercer mais en pensant le commerce comme une offre de services quotidiens structurant la ville à partir de polarités aux formes variées ;
- permettre l'accueil de fonctions logistiques et organiser la logistique urbaine, activités consommatrices d'espaces bien situés par rapport aux axes de déplacement et aux points de connexion entre circulation de transit et circulation locale ;
- améliorer la desserte des zones d'activités en pensant autant aux déplacements des gens qui y travaillent qu'à ceux des marchandises et des matériaux ;
- améliorer le niveau d'équipement numérique des espaces économiques, condition aujourd'hui nécessaire au développement des entreprises, à l'accueil d'activités nouvelles et à la constitution d'espaces de télétravail.

→ Les leviers du PLU(i) pour mettre en œuvre ces objectifs

Plusieurs modes de faire peuvent être mis en œuvre par le PLU(i).

Agir sur les destinations et sous-destinations pour équilibrer les fonctions urbaines et encadrer la concurrence entre valeurs foncières (L.151-9, R.151-30 et R.151-33).

Le PLU permet de favoriser, par un encadrement de l'usage des sols et des activités autorisées (en fonction des destinations et sous-destinations des constructions), le maintien ou le développement de l'économie dans la ville ou à proximité de celle-ci. Par ce biais, il peut encourager la mixité fonctionnelle (ce qui est la règle générale) ou au contraire spécialiser certaines zones pour prendre en compte des nuisances d'exploitation par exemple, ou le maintien de fonctions urbaines à faible rente foncière, généralement évincées des secteurs de forte attractivité (par exemple, les activités tertiaires et secondaires en excluant le commerce de détail et l'habitation).

Le PLU ne peut toutefois se baser que sur les destinations et sous-destinations définies aux articles R.151-27 et R.151-28¹². Il ne peut pas en créer d'autres et peut préciser la définition donnée par le lexique national (R.151-29) pour faciliter la compréhension de la règle et la mettre en relation avec les orientations du PADD (R.151-16).

De même, le principe de libre commerce interdit d'exclure une forme de commerce ou une autre d'un secteur donné : au sein de la destination « commerce et activités de service », il est toutefois possible de différencier les dispositions applicables aux sous-destinations relatives à « l'artisanat et au commerce de détail » (art. L.151-16) et au « commerce de gros » mais sans préjuger de la forme prise par la distribution.

¹² Les collectivités restent libres d'apporter des éléments de clarification sur la classification d'une construction dans une sous-destination, dès lors que cette définition n'entre pas en contradiction avec les définitions données par les arrêtés des 10 novembre 2016 et 31 janvier 2020.

La sous-destination artisanat et commerce de détail recouvre tous les commerces de détail, notamment les épiceries, les supermarchés, les hypermarchés, les points permanents de retrait par la clientèle, d'achats au détail commandés par voie télématique, ou organisés pour l'accès en automobile. Cette sous-destination inclut également l'artisanat avec une activité commerciale de vente de biens, tel que les boulangeries, les charcuteries, les poissonneries ainsi que l'artisanat avec une activité commerciale de vente de services : cordonneries, salons de coiffure... L'activité artisanale peut se définir en application de l'article 19 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 modifié par l'article 45 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015.

En revanche, le PLU peut imposer la création ou le maintien de commerces ou de services dans certains lieux qu'il doit repérer précisément en référence à l'article R.151-37.

Traiter les interfaces entre zones habitées et zones économiques génératrices de nuisances

L'intégration ou le maintien de fonctions productives dans les espaces urbanisés peut nécessiter de prévenir les conflits d'usages entre les riverains lorsqu'ils sont des habitants et les entreprises. Parmi les sujets de conflit les plus fréquents, on peut relever les questions de bruit, de traitement des effluents, de trafic de véhicules utilitaires ou de camions, de stationnement, de traitement des volumes des constructions économiques et des espaces extérieurs souvent utilisés pour du stockage ou des manœuvres.

Favoriser des formes urbaines adaptées aux fonctions économiques y compris en pied d'immeuble

L'entreprise utilise des locaux et des espaces qui doivent d'abord répondre à ses besoins spécifiques. Fonctionnement technique, gestion des stocks, manutention, mais aussi positionnement par rapport aux flux de circulation, tous ces éléments comptent dans les choix d'implantation et la configuration des espaces bâtis ou non qu'utilise l'entreprise.

Le PLU, parce qu'il organise les fonctions urbaines sur le territoire mais aussi parce qu'il encadre la forme bâtie, a des incidences importantes sur l'immobilier destiné aux activités économiques, réparties dans la ville ou regroupées dans des espaces dédiés.

Le PLU peut favoriser (voire imposer) la réalisation en pied d'immeuble de locaux à vocation économique, afin de diffuser les activités dans la ville (L.151-16 et R.151-37). Mais ces locaux, pour répondre aux besoins des entreprises, doivent être configurés de manière à répondre à l'usage qui leur est affecté : localisation, accessibilité depuis la voie, surface mobilisable, hauteur sous plafond. Le PLU peut apporter une réponse à la plupart de ces points.

Préserver le commerce de proximité ou favoriser son installation

Le commerce est un facteur important d'animation urbaine mais c'est aussi un service du quotidien. Son accessibilité et sa diversité sont des éléments importants de la qualité de vie dans un quartier, notamment pour ceux qui peinent à se déplacer.

Le PLU peut favoriser le maintien de cette armature commerciale lorsqu'elle existe, la renforcer ou la créer. Il doit également, par traduction des orientations du SCoT, ou peut, par une orientation d'aménagement et de programmation, organiser les implantations du commerce de grande distribution afin de garantir aux usagers une offre diversifiée et accessible à tous.

Les OAP permettent, en application de l'article R.151-7, 2^e, de favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant que, en cas de réalisation d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation, un pourcentage de ces opérations soit destiné à la réalisation de commerces.

Fixer un niveau de desserte numérique renforcé dans certains secteurs

Le niveau de service numérique est aujourd'hui un critère important de performance dans le fonctionnement des entreprises. Des normes minimales sont imposées pour les constructions neuves par le Code de la construction et de l'habitat, mais le PLU peut, dans les secteurs à urbaniser, comporter dans le PADD des orientations sur le développement des communications numériques (L.151-5).

Dans les zones U et AU, le règlement peut imposer de respecter des critères de qualité renforcés pour les infrastructures et les réseaux de communications électroniques (L.151-40). Ce niveau de service sera favorable à l'implantation d'activités et également au développement de plateformes de télétravail ou de lieux de « travail partagé » qu'affectionnent les créatifs et les jeunes générations d'actifs.

→ L'usage des destinations et sous-destinations permet d'encadrer les fonctions urbaines¹³

Lorsque cela est justifié par le projet local, par la nature des entreprises présentes sur le territoire, notamment les installations classées pour la protection de l'environnement, ou par les besoins qu'elles expriment, le PLU peut interdire ou soumettre à conditions les formes d'occupation des sols. Pour ce faire, les articles R.151-27 et R.151-28 fixent les grandes destinations et sous-destinations qui peuvent être prises en compte, à l'exclusion de toute autre.

Cela conduit à créer, au sein des grandes typologies de zones que sont les zones A, N, U et AU, des secteurs dans lesquels les destinations, sous-destinations et usages des sols seront différents. En zone A et N (et hors STECAL), la rédaction du règlement du PLU(i) sera plus restreinte car les destinations et sous-destinations admises par le PLU(i) devront veiller à autoriser les seuls éléments visés par les articles R.151-23 et R.151-25 du Code de l'urbanisme.

Ce type de choix doit être justifié dans le rapport de présentation et être traduit dans le PADD.

La fiche de doctrine relative au lexique national peut appuyer les collectivités dans l'élaboration d'un corpus de définitions intégrées ou annexées au PLU, qui définit les termes les plus courants utilisés dans les PLU, notamment les destinations et les sous-destinations. Il peut être complété (mais non amendé) localement (R.151-16 et R.151-29) pour en faciliter la compréhension.

Lorsqu'une construction ou un groupe de constructions formant une unité fonctionnelle accueillent plusieurs destinations ou sous-destinations, c'est la destination principale qui détermine la destination d'ensemble. Ainsi, les bureaux d'une entreprise industrielle, situés sur la même unité foncière, ne sont pas considérés comme bureaux mais comme industrie si leur surface est mineure par rapport à la surface affectée à l'industrie. On dit alors qu'il s'agit d'un local accessoire à la destination principale (R.151-29). Il en va de même dans une habitation : le garage est un local accessoire de l'habitation mais l'ensemble de la construction est considéré comme étant une habitation.

Le PLU peut également définir des dispositions applicables à tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, et ouverture d'installations classées (art. L.152-11 du Code de l'urbanisme).

→ Le code fixe cinq destinations¹⁴

→ **Exploitation agricole et forestière** : il s'agit des locaux et des sols nécessaires à l'exploitation agricole ou forestière, dont l'usage est donc lié à l'activité économique de l'exploitation. À noter que le logement de l'exploitant est considéré comme nécessaire à la bonne exécution de l'activité agricole.

→ **Habitation** : on notera que la notion d'habitation est plus large que celle de logement. Cette dernière est définie par le Code de la construction et de l'habitation et impose le respect d'un certain nombre de normes de qualité. Une caravane est une habitation mais pas un logement. De plus, la notion d'habitation couvre différentes formes d'hébergement permettant à certains ménages de se loger dans des conditions particulières : personnes âgées dépendantes, jeunes travailleurs, étudiants... Lorsque l'hébergement a une vocation touristique ou hôtelière, c'est avant tout une activité économique qui relève des services : ce type d'hébergement relève de la destination « commerces et activités de services ».

→ **Commerce et activités de service** : il n'existe pas de distinctions entre les services et entre les types de commerces au-delà de celles prévues par les sous-destinations, et le PLU ne peut pas en créer.



ALERTES ET CONSEILS

Le décret du 28 décembre 2015 portant modernisation du contenu des PLU a conduit à une réécriture de la partie réglementaire relative aux destinations de constructions pouvant être réglementées par le PLU.

Afin de permettre aux auteurs de PLU de prévoir des règles favorisant la mixité fonctionnelle et sociale, le décret prévoit de regrouper les 9 destinations antérieures en 5 destinations, elles-mêmes divisées en 20 sous-destinations. Le décret n° 2020-78 du 31 janvier 2020 modifiant la liste des sous-destinations des constructions pouvant être réglementées par les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu opère une nouvelle division au sein de la sous-destination « hébergement hôtelier et touristique ». Cette nouvelle liste conserve son caractère limitatif (point 1.1).

Le décret a été complété par un arrêté du 10 novembre 2016 définissant les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par le règlement national d'urbanisme et les règlements des plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu. L'arrêté du 31 janvier 2020 modifiant la définition des sous-destinations des constructions pouvant être réglementées dans les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu précise les définitions des deux nouvelles sous-destinations « hôtels » et « autres hébergements touristiques ».

¹³ Arrêté du 10 novembre 2016 définissant les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par le règlement national d'urbanisme et les règlements des plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu, modifié par l'arrêté du 31 janvier 2020 modifiant la définition des sous-destinations des constructions pouvant être réglementées dans les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu.

¹⁴ Un arrêt du Conseil d'État du 30 décembre 2014 a consacré le caractère limitatif des destinations de constructions énumérées par le code de l'urbanisme.

→ **Équipements d'intérêt collectif et services publics** : la notion d'équipement d'intérêt collectif n'impose pas que la structure qui le gère ou l'exploite soit publique ; c'est la nature du service rendu qui détermine la notion d'intérêt collectif.

→ **Autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire** : cette destination regroupe toutes les activités économiques qui ne sont ni du commerce, ni du service, ni des exploitations agricoles ou forestières. Elle couvre donc des activités très variées aux besoins divers : industrie, logistique, bureaux.

➔ **Chacune de ces cinq destinations est détaillée en sous-destinations**

DESTINATIONS	SOUS-DESTINATIONS
Exploitations agricoles et forestières	- Exploitation agricole - Exploitation forestière
Habitation	- Logement - Hébergement
Commerce et activités de service	- Artisanat et commerce de détail (Attention ! On ne peut pas intervenir sur la forme de la distribution. Cela relève du SCoT ou de l'OAP dédiée à l'organisation de l'offre commerciale sur le territoire s'il n'existe pas de SCoT.) - Restauration - Commerce de gros - Activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle - Hôtels - Autres hébergements touristiques - Cinéma
Équipements d'intérêt collectif et services publics	- Locaux et bureaux accueillant du public des administrations publiques et assimilés - Locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés - Établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale (sans préjuger du caractère public de la structure ou de son gestionnaire) - Salles d'art et de spectacle, équipements sportifs (sans préjuger du caractère public de la structure ou de son gestionnaire) - Autres équipements recevant du public (locaux à vocation religieuse par exemple)
Autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire	- Industrie - Entrepôt/bureau (Cette sous-destination unique interdit aux auteurs de PLU d'exclure les entrepôts sans exclure les bureaux et inversement.) - Centre de congrès et d'exposition

Lorsque le contexte local le justifie (ce que le rapport de présentation doit démontrer), le PLU peut interdire certaines destinations ou sous-destinations dans certains secteurs, ce qui peut avoir pour effet (L.151-9 et R.151-30) :

- de maîtriser les valeurs foncières afin de préserver dans certains secteurs des activités à faible rente foncière (ex. : industrie) ;
- de permettre le maintien d'activités générant des nuisances dans certains secteurs en excluant la possibilité de développer dans leur voisinage l'habitation ou les établissements accueillant un public fragile (enseignement, santé, action sociale) par exemple ;
- d'éviter que les bureaux prennent le pas sur le logement dans le centre-ville.

Pour assurer la diversité des fonctions urbaines, le PLU peut imposer certaines destinations au sein d'une construction ou d'une unité foncière, a fortiori dans un site de projet urbain (R.151-37, 1^o).

Lorsqu'il fait appel à cette possibilité, la proportion affectée à chaque destination peut être spécifiée de même que les cas où cette disposition sera applicable (on peut par exemple déterminer les seuils de surface de plancher au-delà desquels la disposition réglementaire s'appliquera).

Le règlement peut, en complément ou pas de la règle précédente, différencier les exigences exprimées par le PLU et applicables à telle ou telle destination ou sous-destination (R.151-37, 2^o) : cela peut jouer sur le potentiel constructible (emprise au sol, implantation, hauteur), sur les règles de stationnement ou encore sur les prescriptions paysagères et/ou architecturales. Cela permet d'adapter la règle à chaque type de programme en fonction des usages que la collectivité souhaite favoriser ou imposer dans un secteur donné mais aussi en fonction des contraintes de fonctionnement propres à chaque destination.

Cette disposition trouve également sa place dans les orientations d'aménagement et de programmation : dans ce cas, la programmation doit être respectée dans ses principes mais la manière dont elle est répartie au sein du secteur couvert par l'OAP est plus libre (L.151-7). Dans ce cas, le PLU peut imposer la réalisation d'un pourcentage minimum de surfaces commerciales dans les opérations d'aménagement.

Les différentes natures de destinations n'appellent pas forcément les mêmes formes bâties, les mêmes locaux annexes, les mêmes conditions d'accessibilité. Le PLU peut donc définir des règles différentes au sein d'un même secteur au profit d'une destination ou sous-destination, notamment :

- pour augmenter, réduire, encourager le volume constructible (emprise au sol et hauteur) lié à une destination particulière (R.151-37, 2^o) ;
- pour établir des règles différentes entre le rez-de-chaussée et les étages (R.151-37, al. 3) : cette disposition permet d'exclure certaines destinations ou sous-destinations au sein d'un même immeuble, d'imposer un traitement différent au rez-de-chaussée et dans les étages ou d'autoriser une hauteur supérieure au rez-de-chaussée lorsqu'il accueille certaines destinations. (R.151-37).

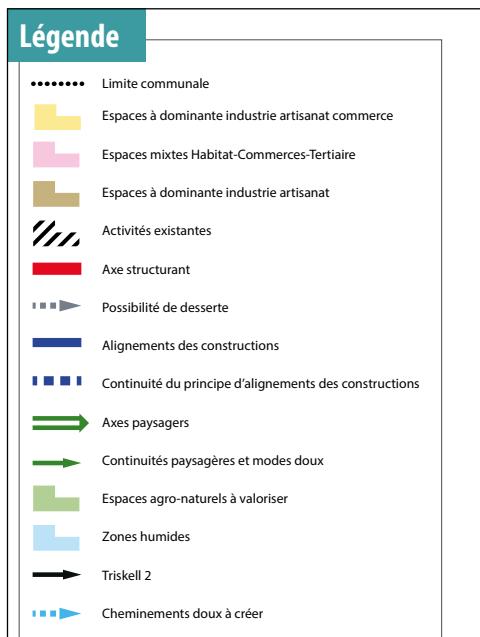
Ainsi, pour faciliter la mutation des rez-de-chaussée (R.151-37) d'une destination « commerce et activités de service » à une destination « habitat » et inversement, le fait d'imposer aux rez-de-chaussée accueillant des fonctions commerciales, artisanales ou des services, une hauteur plus importante permet, en cas de dysfonctionnement des commerces, d'y créer des locaux d'habitation. Inversement, des locaux d'habitation bénéficiant d'une grande hauteur sous plafond au rez-de-chaussée pourront plus facilement muter pour accueillir des activités économiques car les aménagements nécessaires à la ventilation, à la sécurité incendie ou à l'éclairage sont techniquement beaucoup plus aisés.

Lorsque certains secteurs bénéficient d'une offre commerciale diversifiée, participant à l'animation des voies, le PLU peut décider de les protéger pour en garantir la pérennité, notamment lorsque ces secteurs sont soumis à une forte pression foncière (art. L.151-16). En complément, la collectivité peut instaurer un droit de préemption commerciale comme prévu aux articles L.214-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

Enfin, le stationnement répond à un besoin de fonctionnement urbain mais est consommateur d'espace, il peut présenter un coût élevé et il est parfois utilisé ponctuellement dans la journée ou dans la semaine. Le PLU peut donc prévoir que certaines destinations qui ne fonctionnent pas avec les mêmes besoins de stationnement et surtout pas aux mêmes heures puissent mutualiser les espaces qui y sont affectés (R.151-45). Le PLU peut déterminer les destinations et sous-destinations pour lesquelles cette disposition est possible. La mutualisation du stationnement permet donc de diminuer la consommation d'espace en optimisant l'utilisation des places créées.

FOCUS

PLU MONTBONNOT-SAINT-MARTIN (ISÈRE) – RÈGLEMENT DE LA ZONE UB



« I.1 – INTERDICTION ET LIMITATION DE CERTAINS USAGES ET AFFECTATIONS DES SOLS, CONSTRUCTIONS ET ACTIVITÉS en UB, UBs et UBpA

1. Destinations, sous-destinations, usages et affectations, types d'activités interdites :

Les constructions à destinations et sous-destinations suivantes sont interdites :

- En zone UB :
 - Exploitations agricoles et forestières,
 - Activités des secteurs secondaires ou tertiaires : les constructions relevant des sous-destinations industrie, entrepôt, centre de congrès et d'exposition,
 - Commerces et activités de service : le commerce de gros, l'hébergement hôtelier et touristique, les cinémas.
- En zone UBs :
 - Exploitations agricoles et forestières,
 - Habitation,
 - Activités des secteurs secondaires ou tertiaires,
 - Commerce et activités de service,
 - Équipements d'intérêt collectif et services publics : locaux et bureaux accueillant du public des administrations publiques et assimilés, locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés, établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale, salles d'art et de spectacle, autres équipements recevant du public.
- En zone UBpA :
 - Exploitations agricoles et forestières,
 - Habitation,
 - Activités des secteurs secondaires ou tertiaires,
 - Commerce et activités de service,
 - Équipements d'intérêt collectif et services publics : salles d'art et de spectacle, autres équipements recevant du public.

Les usages, affectations, types d'activités interdits :

- Les dépôts de ferrailles, de matériaux, de combustibles solides ou liquides et de déchets, ainsi que de vieux véhicules.

2. Destinations, sous-destinations, usages et affectations, types d'activités soumises à conditions particulières :

- En zone UB :
 - Peuvent être autorisées les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) soumises à déclaration et à enregistrement, à condition qu'elles ne soient pas susceptibles de générer de graves atteintes à l'environnement et à la santé publique. »



ALERTE ET CONSEILS

En dehors des cinq destinations et des vingt-et-une sous-destinations, les OAP ne peuvent mentionner d'autres destinations ou sous-destinations telles que, par exemple, « logement individuel » ou « logement collectif ». C'est à travers les volumes et les enveloppes autorisées que l'OAP peut préciser la forme urbaine recherchée.

→ Les outils pour favoriser la mixité fonctionnelle

L'auteur de PLU peut recourir à plusieurs dispositions figurant dans le règlement ou dans les OAP pour viser au maintien et au développement de la mixité des fonctions, à l'échelle des zones, de certaines opérations d'aménagement (ZAC) ou des constructions.

→ Le règlement peut imposer une mixité des destinations et sous-destinations

En pratique, de nombreux règlements de PLU comportent des dispositions qui permettent de favoriser la mixité des fonctions urbaines.

→ Le règlement peut favoriser la diversité commerciale

En application de l'article R.151-37, al. 4, le PLU peut « identifier et délimiter, dans le ou les documents graphiques, les quartiers, îlots et voies dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir, le cas échéant, les règles spécifiques permettant d'atteindre cet objectif ».

Cette disposition permet ainsi de fixer les conditions nécessaires pour parvenir au maintien ou au renforcement de l'offre de commerces de proximité en imposant le maintien des destinations et sous-destinations déjà présentes, voire leur renforcement. Dans ce cas, le règlement fixe les conditions d'application de la règle, qui peut ne pas s'imposer à tous les rez-de-chaussée (en se déclenchant par exemple à partir d'une certaine surface) et ne pas concerner l'intégralité de la surface du rez-de-chaussée afin de préserver des capacités d'accès aux étages et d'aménagement de locaux communs (hall d'entrée, garage à vélos, locaux poubelles par exemple). Il est également possible que cette diversité commerciale ne s'impose qu'à certains types d'immeubles (immeubles de plusieurs étages par exemple) afin que l'offre de locaux ainsi générée corresponde bien à un produit immobilier exploitable pour le commerce ou l'artisanat et que les effets pervers, notamment sur les étages, soient anticipés.

→ Le règlement peut imposer des règles spécifiques pour les rez-de-chaussée

L'article R.151-37, 3° précise que, « afin d'assurer la mise en œuvre des objectifs de mixité sociale et fonctionnelle, le règlement peut [...] définir des règles différencierées entre le rez-de-chaussée et les étages supérieurs des constructions ».

En effet, lorsque les rez-de-chaussée des immeubles comprennent des équipements (une crèche par exemple ou une salle de sport) ou des locaux d'activités (artisanat, commerce), il est nécessaire de prévoir, pour des raisons à la fois de qualité des volumes, de fonctionnalité et de normes à respecter, une hauteur sous-plafond plus importante que pour les étages supérieurs.

Il est désormais possible d'établir un gabarit d'immeuble applicable lorsqu'il n'y a pas de mixité fonctionnelle en son sein et un autre, plus élevé, lorsque le rez-de-chaussée est affecté à un usage nécessitant une hauteur majorée sous plafond.

Cette disposition est particulièrement utile lorsque la collectivité impose, dans certains secteurs, la mixité fonctionnelle au sein des constructions.



ALERTES ET CONSEILS

Cet exemple fait référence aux anciennes catégories de destinations. Sur le fond, les collectivités compétentes peuvent s'en inspirer en s'appuyant sur les destinations et sous-destinations définies par les articles R.151-27 et R.151-28 du Code de l'urbanisme.

FOCUS

PLU(i) BORDEAUX – UM 10, PAGE 26

2.3.4. Hauteurs différentes

La hauteur H peut être augmentée de 2,50 m pour réaliser :

- soit un niveau complet semi-enterré destiné au stationnement des véhicules ;
- soit une sur-hauteur du rez-de-chaussée affectée à une activité de commerce ou d'artisanat, dès lors que cette activité occupe au moins 50 % de la surface de plancher du rez-de-chaussée. »

Dans le secteur de mixité des fonctions

- Les opérations supérieures à 30 logements devront accueillir un ou des locaux destinés à des activités de bureaux, de commerces, de services ou à des équipements d'intérêt collectif et services publics, en rez-de-chaussée* côté espace public lorsque le bâtiment sur rue s'inscrit en continuité d'un linéaire de rez-de-chaussée occupé par des activités ou des commerces.

Cette disposition ne s'applique pas aux constructions dont le linéaire de façade sur rue est inférieur à 20 mètres ainsi qu'aux constructions existantes à la date d'approbation du PLU.

Dans le secteur de renforcement de la mixité des fonctions

Dans les secteurs de renforcement de la mixité des fonctions identifiés au Plan des fonctions urbaines, les dispositions suivantes s'appliquent au surplus de celles ci-avant fixées.

- Les opérations supérieures à 30 logements devront accueillir un ou des locaux destinés à des activités de bureaux, de commerces, de services, d'artisanat ou à des équipements d'intérêt collectif et services publics, en rez-de-chaussée côté espace public.
- Les opérations à vocation de bureaux dont la Surface de Plancher* est supérieure à 3000 m² devront accueillir un ou des locaux destinés à des activités de commerces ou des équipements d'intérêt collectif et services publics, en rez-de-chaussée côté espace public.

Les deux dispositions précédentes ne s'imposent pas :

- aux constructions existantes à la date d'approbation du PLU,
 - aux constructions dont le linéaire de façade sur rue est inférieur à 20 mètres,
 - lorsque la construction est implantée sur une voie d'une largeur inférieure à 15 mètres (trottoirs inclus).
- Les opérations à dominante commerciale devront accueillir des surfaces dédiées à des activités de bureaux, de logements ou d'équipements d'intérêt collectif et services publics. Ces surfaces complémentaires devront représenter une Surface de Plancher correspondant au moins :
 - à 100% de la Surface de Plancher dédiée au commerce lorsque celle-ci est inférieure ou égale à 300m²,
 - à 50% de la Surface de Plancher dédiée au commerce lorsque celle-ci est supérieure à 300 m².

Ces fonctions complémentaires seront de préférence localisées « en étage ».

Cette disposition ne s'applique pas aux constructions existantes à la date d'approbation du PLU, notamment dans le cadre de projets de réhabilitation*, d'extension ou de restructuration* sans changement de destination.

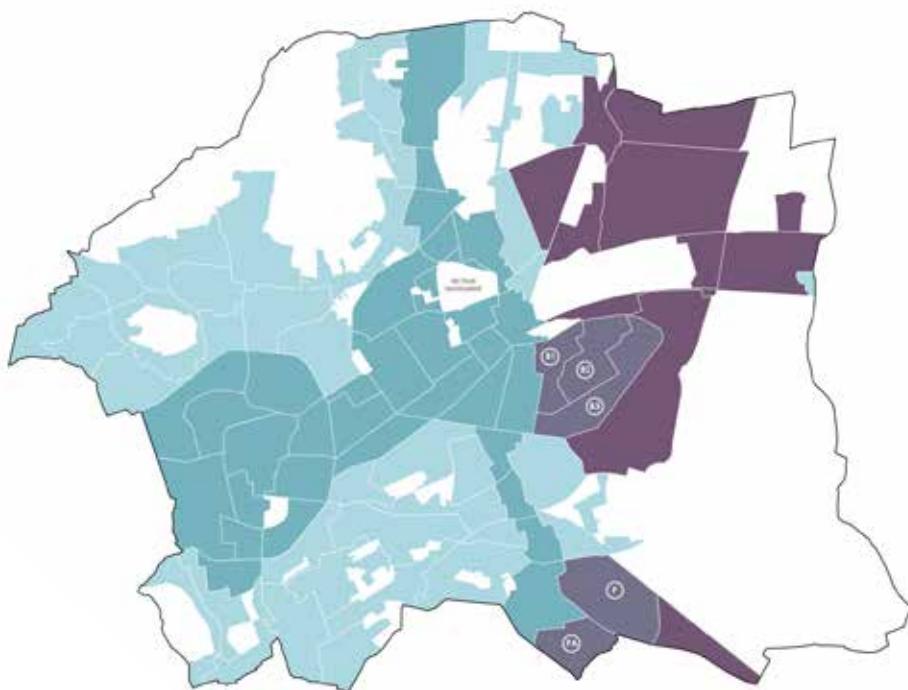
FOCUS

PLU CLERMONT-FERRAND

Article UG1 destination des constructions – occupations et utilisations du sol interdites ou soumises à conditions particulières



PLAN DES FONCTIONS URBAINES



Dans la zone UG :

- [Light Blue] MIXITÉ DES FONCTIONS
- [Medium Blue] MIXITÉ DES FONCTIONS RENFORCÉE
- [Dark Purple] MUTATION DES ZONES D'ACTIVITÉS
 - (B1) Brézet 1
 - (B2) Brézet 2
 - (B3) Brézet 3
 - (P) Pardieu
 - (PA) Pont d'Aubière
- [Dark Purple/Black] ACTIVITÉS.

→ Les OAP sectorielles peuvent introduire des principes de mixité fonctionnelle

Les OAP peuvent être utilisées dans le PLU pour définir des principes d'aménagement allant dans le sens de la mixité fonctionnelle en facilitant par exemple le mélange des différentes destinations et sous-destinations qui caractérisent le milieu urbain, démultiplient les opportunités de rencontres, de travail, de loisirs, d'accès aux services et aux commerces... le tout avec un accès par les transports plus aisé.

Les **OAP peuvent favoriser la mixité fonctionnelle** en prévoyant qu'en cas de réalisation d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation, un pourcentage de ces opérations soit destiné à la réalisation de commerces (art. L.151-7, al. 2).

Les **OAP sectorielles couvrent des secteurs faisant l'objet de projets urbains de différentes natures** : quartiers à aménager, à restructurer ou à mettre en valeur. Elles peuvent être complétées d'un règlement ou pas, élaborées dans des zones U de manière optionnelle (complétant ainsi le règlement) mais elles sont obligatoires dans les zones AU ouvertes à l'urbanisation.

Les **OAP dites « de secteur d'aménagement »** qui ne sont pas complétées par un règlement de secteur et qui doivent comporter des objectifs de mixité fonctionnelle (R.151-8). Ces objectifs peuvent être exprimés en surface, en proportion, être localisés. Mais il est nécessaire que l'expression choisie soit claire et permette une instruction équitable.

En l'absence de SCoT ou dans le cadre d'un PLU(i) valant SCoT, les OAP d'un PLU élaboré par l'EPCI doivent comporter les dispositions relatives à l'équipement commercial et artisanal mentionnées aux articles L.141-16 et L.141-17. Autrement dit, le PLU(i) intègre les dispositions que doit normalement comprendre le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT en les traduisant dans le PADD mais aussi dans les pièces opposables aux tiers (OAP et règlements).

Ainsi, l'OAP du PLU :

- en application de l'article L.141-16 (contenu du DOO traitant de l'équipement commercial et de l'artisanat), définit (impératif) « les localisations préférentielles des commerces en prenant en compte les objectifs de revitalisation des centres-villes, de maintien d'une offre commerciale diversifiée de proximité permettant de répondre aux besoins courants de la population tout en limitant les obligations de déplacement et les émissions de gaz à effet de serre, de cohérence entre la localisation des équipements commerciaux et la maîtrise des flux de personnes et de marchandises, de consommation économique de l'espace et de préservation de l'environnement, des paysages et de l'architecture ».
- L'OAP traduit donc l'armature actuelle et future de l'offre commerciale et artisanale sur le territoire ;
- en application de l'article L.141-17 (idem ci-dessus), peut (optionnel) « déterminer les conditions d'implantation des constructions commerciales [...] en fonction de leur surface, de leur impact sur les équilibres territoriaux, de la fréquence d'achat ou des flux générés par les personnes ou les marchandises ».

Par ailleurs, en conjuguant l'OAP traitant spécifiquement de l'armature commerciale avec des OAP sectorielles et/ou des articles réglementaires, le PLU peut :

- déterminer des densités minimales à atteindre, notamment lorsque la desserte en transport est assurée de manière satisfaisante (L.151-26) ;
- imposer des obligations maximales en aires de stationnement (L.151-32) et permettre ainsi la mutualisation de l'offre entre deux destinations qui fonctionnent suivant des temporalités différentes (R.151-45) ;
- imposer des règles en matière de récolement des eaux de PLU(i)e (R.151-49).

→ Dans les ZAC, le règlement du PLU peut déterminer la surface de plancher constructible en fonction de la nature et de la destination des bâtiments

Depuis la loi SRU de 2000, les dispositions applicables au sein des périmètres des ZAC ne sont plus dérogatoires au document local d'urbanisme et y sont pleinement intégrées. Le PLU permet d'assurer la diversité des fonctions urbaines dans les ZAC et également d'imposer une densité minimale à atteindre. Cependant, en ZAC, le PLU peut fixer dans chaque îlot les surfaces maximales de plancher à réaliser, et ce en spécifiant la nature et la destination des bâtiments (L.151-27).

Cette mesure permet d'imposer une « programmation » fine des opérations conduites à l'échelle d'un périmètre de ZAC. Il appartient aux auteurs de PLU de faire le lien entre, d'une part, le contenu des actes de création et de réalisation d'une ZAC et, d'autre part, le cahier des charges de cession des terrains. Cette disposition permet de répartir les fonctions à l'intérieur de l'opération d'ensemble sans rendre systématique la multifonctionnalité au sein de



ALERTE ET CONSEILS

Les options figurant dans l'alinéa ci-dessus sont issues du contenu du DAAC (document d'aménagement artisanal et commercial), qui est une pièce obligatoire du DOO d'un SCoT depuis l'entrée en vigueur de la loi Alur.

chaque construction. Elle laisse aux aménageurs et aux concepteurs de projet le soin de la mettre en œuvre dans le cadre du projet en lui donnant la forme qu'ils souhaitent.

→ La préservation du commerce de proximité

Pour préserver le commerce, le PLU peut utiliser des OAP spécifiques et/ou inscrire des règles relatives à sa préservation et notamment encadrer les destinations et sous-destinations. Enfin, dans le cas où le périmètre du PLU n'est pas couvert par un SCoT, le PLU doit avoir un contenu spécifique.

→ Agir sur le commerce par les OAP

Les OAP permettent de définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de ville et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune, favoriser la densification (C. urb. art. L.151-7). Les OAP peuvent donc permettre de définir des principes d'aménagement en entrée de ville, où se concentrent les grandes surfaces commerciales.

Les PLU ont la faculté de créer des OAP favorisant la mixité fonctionnelle commerciale (L.151-7, 2^e) : ce type d'OAP permet en outre de prévoir que, en cas de réalisation d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation, un pourcentage de ces opérations soit destiné à la réalisation de commerces.

FOCUS

PLU(i) DE NANTES MÉTROPOLE

L'OAP commerce définit les principes d'aménagement :

- applicables à tout type de projet dans un objectif d'encadrement quantitatif (plafond de mètres carrés de surfaces de vente) et qualitatif (intégration urbaine et paysagère) de l'évolution des pôles commerciaux majeurs (plus de 10 000 m² de surface de vente) au profit d'un rééquilibrage vers les centralités (ville, bourgs, quartiers) ;
- déclinés en fonction des spécificités des territoires : certains pôles majeurs (en raison de l'urbanisation et de la desserte en transports) évoluent vers des centralités urbaines avec une mixité des fonctions ; les autres vers une diversification économique ;
- déclinés par type de polarités : surfaces de vente et/ou en matière de nature de commerce (linéaires stricts ou souples) en fonction de la catégorie et du rayonnement des pôles.

→ Agir sur le commerce par le règlement

Le règlement du PLU a la possibilité de créer des secteurs dans lesquels est préservée ou développée la diversité commerciale (L.151-16 et R.151-37, 4^e) : il s'agit là d'identifier et de délimiter, dans le ou les documents graphiques, les quartiers, îlots et voies dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et de définir, le cas échéant, les règles spécifiques permettant d'atteindre cet objectif.

Les interdictions relatives au commerce doivent être motivées et limitées géographiquement. À défaut, elles risquent d'être vues comme une atteinte à la liberté d'entreprendre. En effet, la jurisprudence¹⁵ de principe pose deux conditions :

- motivation par un motif d'urbanisme : par exemple, dans des secteurs de surface limitée du centre-ville, connaissant des difficultés de circulation et de stationnement ;
- porter sur une fraction limitée du territoire communal, écartant ainsi tout risque d'atteinte à la liberté de commerce.

Enfin, il est recommandé de veiller à ce que ces limitations ne soient pas trop nombreuses ou trop précises, sous peine de devenir des freins à la redynamisation des centres-villes.



ALERTE ET CONSEILS

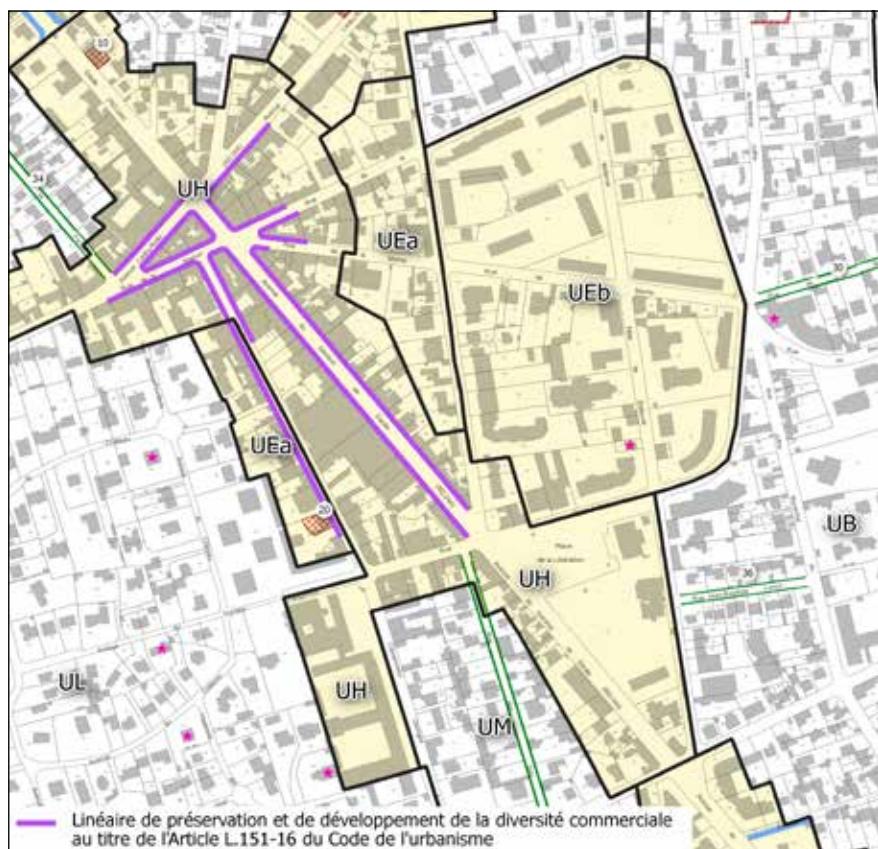
Pour préserver le commerce de proximité, le PLU peut identifier des lieux particuliers qui correspondent aux typologies suivantes : les centres-villes, les centralités de quartier, les polarités de commerces et de services en lien avec des moyens de déplacement efficaces (gares, stations d'interconnexion TC..). Les justifications seront rédigées de façon adaptée et circonstanciée :

- les centres-villes rayonnent à l'échelle des communes et sont entendus comme lieux développant des fonctions d'échanges marchands et de production, des fonctions d'usages « urbains » ;
- les centralités de quartier font partie d'un réseau complémentaire au centre-ville. Leur rayonnement se développe à l'échelle du quartier. En termes commerciaux, elles répondent à des besoins de proximité, essentiellement des habitants ;
- les polarités commerciales en lien avec les déplacements s'inscrivent dans une logique de rapidité, de « facilitation », et répondent aux besoins des travailleurs et des habitants.

Parallèlement, une description des objectifs à atteindre peut être utile. Il peut ainsi, à titre d'exemple, s'agir de viser :

- une logique de protection qui tend à pérenniser un tissu jouant un rôle d'animation mais soumis à une pression le fragilisant ;
- un dessein de revitalisation/renforcement, afin de créer une vie urbaine plus intense, ou un contexte de projet urbain où l'enjeu est de créer une polarité commerciale en accompagnement d'une centralité ou d'un nœud intermodal ;
- l'appui à une politique publique en cours telle qu'un programme d'action visant à la redynamisation commerciale et artisanale.

15 CE, 7 mai 1986, Société Guyenne et Gascogne.



Pour préserver les locaux commerciaux existants, le PLU de la ville du Perreux-sur-Marne a eu recours à l'article L.151-16 du Code de l'urbanisme permettant d'identifier des quartiers, îlots et voies et de définir des prescriptions réglementaires permettant d'atteindre cet objectif. À ce titre, le règlement de la zone UH interdit le changement de destination des locaux commerciaux identifiés par le linéaire.

« Le changement de destination des locaux commerciaux ou des locaux artisanaux à l'intérieur desquels l'activité de vente est exercée, situés en rez-de-chaussée, le long des voies classées comme "axe commercial" sur le document graphique. Dans le cas d'une démolition d'un bâtiment accueillant un local commercial ou un local artisanal à l'intérieur duquel l'activité de vente est exercée, un local d'une des deux destinations devra être prévu dans la nouvelle construction. »

→ Agir sur le commerce en utilisant les destinations et sous-destinations

Afin de mieux cibler les objectifs en fonction des différentes situations locales, le PLU a la possibilité de discerner les fonctions de commerce et d'artisanat d'une part, et l'activité de services d'autre part en utilisant les destinations et sous-destinations.

En effet, la destination de construction « commerce et activités de service » prévue au 3° de l'article R.151-27 du Code de l'urbanisme comprend les sept sous-destinations suivantes : artisanat et commerce de détail, restauration, commerce de gros, activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle, hôtels, autres hébergements touristiques, cinéma.

Grâce à la sous-destination « artisanat et commerce de détail », on peut identifier des linéaires, des places... de proximité, jouant un rôle d'animation urbaine en offrant une diversité de magasins et/ou d'artisans de récurrence quotidienne et devant faire l'objet d'une protection particulière afin de les préserver (en particulier de certaines activités de services considérées comme prédatrices car excluant le petit commerce grâce à leurs possibilités financières qui font augmenter les loyers) et de les renforcer.

En rez-de-chaussée (si tel est le choix politique) de ces axes ou îlots repérés sur les documents graphiques du PLU, sont ainsi autorisées les destinations suivantes : artisanat, commerce et les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif.

En revanche, y sont interdits l'habitat, les hôtels, l'industrie et les bureaux.

La sous-destination « activités de services » permet d'identifier des linéaires existants et potentiels, pouvant éventuellement faire l'objet d'une protection mais plus vraisemblablement permettre le développement d'une diversité d'activités.

En rez-de-chaussée de ces axes ou îlots repérés, sont par conséquent autorisés l'artisanat, le commerce, les hôtels, les bureaux et les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif. Sont interdits l'habitat et l'industrie.

FOCUS

PLU DE BOURG-EN-BRESSE

Ce PLU comporte des dispositions prises sur certaines artères du centre-ville :

- le changement de destination au détriment de la destination « commerce et activités de services » est interdit et constraint le maintien d'une activité de commerce, de restauration ou de service en rez-de-chaussée ;
- toute nouvelle implantation de type « services à caractère immatériel et intellectuel » (mutuelle, assurance, agence immobilière, agence de travail temporaire...) est interdite ;
- augmentation de la part d'alimentaire et de métiers de bouche sur certaines artères du cœur de ville ;
- stabilisation des activités de services sur les linéaires concernés ;
- maintien de la continuité de linéaires commerciaux du cœur de ville.



ALERTE ET CONSEILS

Grâce à ces dispositions, les collectivités territoriales peuvent encadrer l'installation de certaines activités de proximité dans les quartiers identifiés.

En s'appuyant sur l'arrêté du 10 novembre 2016 relatif aux destinations et sous-destinations de constructions et sur l'arrêté du 31 janvier 2020 modifiant la définition des sous-destinations, elles pourront également préciser dans leur PLU les activités de proximité à protéger en distinguant, d'une part, l'artisanat et le commerce de détail à soutenir (épiceries, boulangeries, librairies...) et, d'autre part, les activités de services (banques, agences immobilières, optique...) dont la concentration peut favoriser la spéculation et fragiliser le commerce indépendant. Le PLU a la possibilité d'encadrer ce type de commerce en plus des destinations et sous-destinations visées par le Code de l'urbanisme. Pour ce faire, il peut reprendre la définition établie par l'INSEE.

Parallèlement, les mesures peuvent utilement s'appliquer pour les locaux situés en pied d'immeuble directement au contact de la rue. Il est recommandé d'utiliser cette possibilité pour :

- l'ensemble du rez-de-chaussée (sauf parties communes des constructions nécessaires à leur fonctionnement telles que hall d'entrée, accès au stationnement souterrain, locaux techniques, locaux de gardiennage) ;
- ou simplement une certaine épaisseur (8 à 10 m) considérée depuis la façade sur voie, afin de permettre des aménagements à l'arrière (notamment le stationnement réservé à l'immeuble).

→ Agir sur le commerce dans le cas spécifique d'un PLU(i) dont le territoire n'est pas couvert par un SCoT

En application du deuxième alinéa de l'article L.151-6, en l'absence de SCoT approuvé, le PLU(i) doit comporter des OAP commerciales et artisanales qui comprennent les dispositions relatives à l'équipement commercial mentionnées aux articles L.141-16 et L.141-17 du Code de l'urbanisme.

Ces OAP :

- doivent définir (L.141-16) les localisations préférentielles des commerces en prenant en compte les objectifs de revitalisation des centres-villes, de maintien d'une offre commerciale diversifiée de proximité permettant de répondre aux besoins courants de la population tout en limitant les obligations de déplacement et les émissions de gaz à effet de serre, de cohérence entre la localisation des équipements commerciaux et la maîtrise des flux de personnes et de marchandises, de consommation économique de l'espace et de préservation de l'environnement, des paysages et de l'architecture ;
- peuvent comprendre un document d'aménagement artisanal et commercial (L.141-17) déterminant les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et le développement durable. Le volet commercial peut traiter de l'insertion urbaine du projet en prévoyant toutefois des moyens d'action plus précis que le DOO. Il peut notamment prévoir d'urbaniser en priorité les friches et les espaces commerciaux inoccupés, de réduire l'emprise spatiale des aires de stationnement, d'intégrer dans le projet des équipements en faveur de l'intermodalité vers les transports publics et des modes actifs et des exigences environnementales ou paysagères, en particulier sur l'énergie et la gestion des eaux.

Les OAP relatives au commerce traduiront préférentiellement une réflexion à l'échelle de l'ensemble du territoire plutôt que des dispositions spécifiques à l'implantation de zones commerciales monofonctionnelles d'entrée de ville. Ainsi, les orientations d'aménagement et de programmation peuvent pleinement favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant que, en cas de réalisation d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation, un pourcentage de ces opérations soit destiné à la réalisation de commerces (art. L.151-7, 2^e).

Cette OAP « équipement commercial » doit ainsi viser la maîtrise de la concurrence périphérique afin d'établir des conditions plus propices au maintien du commerce de proximité.

FOCUS

PLU(i) DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES ARGENTAN INTERCOM

Le PLU(i) de la communauté de communes Argentan Intercom présente des orientations d'aménagement et de programmation « commerce ». Elles sont insérées dans une pièce plus large portant sur l'ensemble des OAP, OAP aménagement et OAP thématiques. Le volet commerce est exprimé sur cinq pages. Il se décline à partir de deux objectifs :

→ « créer un aménagement commercial du territoire respectueux des équilibres » : le document présente une hiérarchisation des secteurs commerciaux en pôles majeurs (centralité urbaine principale et centres commerciaux), pôles intermédiaires et pôles de proximité (centres-bourgs et centres commerciaux du territoire). Cette hiérarchie est accompagnée de mesures de renforcement ou, à l'inverse, de conditions de limitation du développement commercial dans les secteurs les plus éloignés des centralités du territoire. Les différents niveaux d'implantation commerciale figurent dans une carte synthétique à l'échelle de l'EPCI ;

→ « concilier développement commercial et développement durable » : cette partie vise à préciser les objectifs de développement durable que doit poursuivre l'aménagement commercial : optimiser l'utilisation du foncier avec des pistes d'action visant à réduire l'impact foncier des activités commerciales, des précisions sur les objectifs de diminution des déplacements motorisés, sur l'intégration environnementale et paysagère des sites ou encore sur la rationalisation des places de stationnement en s'appuyant sur l'offre de stationnement des équipements publics.

3.3. ADAPTER L'OFFRE D'HABITAT AUX BESOINS DES HABITANTS ACTUELS ET FUTURS : AGIR EN FAVEUR DE LA MIXITÉ SOCIALE ET GÉNÉRATIONNELLE



ALERTE ET CONSEILS

La partie diagnostic du rapport de présentation du PLU(i) doit exposer les besoins répertoriés en matière d'équilibre social de l'habitat au regard des prévisions démographiques. Le rapport comporte également un diagnostic foncier qui analyse la consommation d'espace et qui doit porter sur la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâties en fonction des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le SCoT (art. L.151-4). Il faut croiser les conclusions de ces deux diagnostics pour traduire la politique du logement dans le PADD, les OAP et le règlement.

Selon l'article L.151-5, le PADD « définit les orientations générales » concernant l'habitat. Il permet ainsi d'organiser une diversité de logements et donc la cohabitation de populations différentes au sein d'un même espace, toujours dans le respect des objectifs de mixité sociale.

La stratégie d'ouverture à l'urbanisation, à moyen et à long terme, des zones à urbaniser (AU) du PLU(i) doit être conçue dans un rapport de compatibilité avec les objectifs du :

- SCoT, défini à long terme (20 à 30 ans) ;
- PLH, établi pour 6 ans, s'il en existe un sur le territoire ;
- PLU, qui est en général établi dans une perspective de 12 à 15 ans.

Répondre aux besoins actuels et futurs des habitants dans un objectif de mixité sociale est un des enjeux majeurs auxquels doit répondre le PLU (art. L.101-2). Il s'agit de prévoir des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins en matière de logement et d'hébergement pour l'ensemble de la population, permettant au PLU de favoriser un parcours résidentiel adapté (à la démographie, à la structure des ménages, à la décohabitation, aux familles monoparentales...) en garantissant l'accès à tous les types de logements (locatif, social, libre, accession sociale ou libre, aire d'accueil des gens du voyage, résidence démontable destinée à l'habitat permanent de leurs utilisateurs).

Plus précisément, les principes en faveur de la mixité sociale se traduisent par la volonté de faire cohabiter, dans une zone géographique donnée, des personnes issues de catégories sociales différentes. Il s'agit aussi d'éviter la surreprésentation d'un seul type d'offre résidentielle sur un territoire (logements sociaux notamment ou l'inverse) aux différentes échelles (quartier, commune, bassin de vie...).

L'ensemble des pièces constitutives du PLU peut être mobilisé pour agir en matière de logement. Ainsi, le rapport de présentation du PLU doit d'abord dresser un état des lieux qui s'appuie sur les principes d'aménagement retenus par le SCoT (art. L.131-4 et L.142-1) et par le PLH (art. L.131-4), qui s'imposent à lui lorsqu'ils existent. Le PLU doit ensuite tirer les conclusions sur la stratégie à retenir dans le PADD et prévoir sa mise en œuvre dans ses OAP et dans son règlement écrit et graphique afin, d'une part, de satisfaire les besoins identifiés et, d'autre part, d'encadrer les formes urbaines adaptées aux disponibilités foncières.

Dans ces conditions, le PLU apparaît comme un support indispensable des politiques locales de l'habitat, parce qu'il peut organiser une meilleure diversité et une meilleure répartition territoriale du logement au service de la mixité sociale et qu'il constitue le document opérationnel de référence pour délivrer les autorisations relatives à l'application du droit des sols.

→ Inciter à la création de logements par des orientations d'aménagement et de programmation (OAP)

Que les OAP soient sectorielles (par quartier) ou thématiques, elles permettent de territorialiser les objectifs du PADD et du POA, tout en laissant aux porteurs de projet plus de souplesse que le règlement pour atteindre ces objectifs. En application de l'article L.151-6, les OAP « comprennent, en cohérence avec le PADD, des dispositions portant sur [...] l'habitat [...] ».

Les dispositions de l'OAP qui ont une valeur juridique différente du règlement doivent respecter les principes généraux édictés à propos du contenu des PLU, et par la jurisprudence.

Par exemple, il faut rappeler que, depuis la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) de 2000, les PLU ne peuvent plus réglementer la nature des logements (individuel, collectif, groupé, participatif...). Ils ne peuvent régir que les destinations comme « habitation » et les sous-destinations qui s'y rattachent, « logement et hébergement ». Les OAP doivent aussi respecter ces principes, comme l'a jugé la cour administrative de Lyon¹⁶.

Il en est de même pour la densité, qui est parfois exprimée par certaines OAP en nombre de logements à l'hectare ou en surface de plancher (qu'elle soit minimale ou maximale). La suppression du coefficient d'occupation des sols et de la surface minimale de terrain ne doit pas être contournée par l'instauration de bas niveaux de densité dans une OAP. Par ailleurs, si la rédaction de l'OAP manque de précision, les logements produits peuvent être réalisés sans respecter de typologie particulière (studio, T2...), ce qui peut rendre la mise en œuvre de l'OAP difficile.

→ Les OAP thématiques

Les OAP thématiques antérieures au 1^{er} janvier 2016 sont maintenues.

L'habitat est une des thématiques entrant dans le champ d'intervention des OAP (art. L.151-6 et L.151-7). Pour les PLU(i) tenant lieu de PLH, en application de l'article L.151-46, les OAP peuvent notamment, en sus du POA habitat, préciser les actions et opérations d'aménagement visant à poursuivre les objectifs de l'article L.302-1 du Code de la construction et de l'habitation.

Pour mémoire, les OAP permettent par ailleurs de définir un échéancier pour l'ouverture à l'urbanisation des zones AU dédiées en tout ou partie au logement.

→ Les OAP sectorielles

Les OAP sectorielles qui doivent être utilisées dans les zones U et AU ne disposant pas de règlement (art. R.151-8) établissent notamment les conditions permettant d'assurer la mixité fonctionnelle et sociale, y compris en termes de proportion et de type de logements sociaux et de logements intermédiaires au sens du financement, et d'accès sociale à la propriété.

Dans les secteurs à densifier, les OAP de secteur permettent de prévoir les principes à respecter au sein de chaque projet, notamment en termes d'aménagement, de desserte, de typologie de logements au regard de la mixité sociale et d'intégration paysagère.

Dans tous les cas, les OAP sectorielles sans règlement doivent comporter « un schéma d'aménagement qui précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur ». Ce schéma peut également comporter les principales caractéristiques des voies et espaces publics (art. L.151-7, 5^e). Il est ainsi possible de définir graphiquement les intentions de composition urbaine et paysagère ainsi que la forme urbaine retenue, notamment en termes d'habitat.

16 CA Lyon, 12 août 2015, n° 14LY00154.

Enfin, dans les quartiers d'habitat dégradé, les OAP sectorielles de l'article L.151-7 permettent de décliner les actions à mettre en œuvre pour lutter contre l'indignité du logement et requalifier le quartier en termes d'activités économiques, de services, d'espaces verts, d'espaces publics et de transport. De même, les OAP peuvent préciser les intentions d'aménagement à mettre en œuvre au sein de chaque projet pour participer au renouvellement urbain.

→ Inciter à la réalisation de logements par un règlement au service de la production de logements variés

Le règlement du PLU dispose d'une large palette d'outils pouvant concourir à la production de logements. Les moyens que les PLU(i) peuvent mobiliser relèvent de règles applicables à toutes les constructions, ciblées sur la réalisation de toutes les formes de logements ou bien spécifiques à la production de logements sociaux.

Il y a lieu de rappeler que l'édition de règles trop nombreuses et contraignantes (par exemple en matière de stationnement, de contraintes urbanistiques et environnementales...) peut parfois aller à l'encontre de la mixité sociale en générant un renchérissement des projets et donc en freinant l'évolution de quartiers. Une forme de sobriété normative est donc recommandée dans les zones où le PLU prévoit le développement de la mixité sociale, pour permettre au projet de véritablement se concrétiser sur le territoire.

→ Les règles de droit commun pouvant inciter à la production de logements

L'éventail des règles applicables à l'ensemble des constructions peut être employé pour encourager la production de logements de la façon suivante :

- différencier les règles applicables aux bâtiments neufs et aux bâtiments existants (art. L.151-18) ;
- imposer, dans des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, une densité minimale de constructions (art. L.151-26) ;
- déterminer, dans les zones d'aménagement concerté, la surface de plancher dont la construction est autorisée dans chaque îlot, en fonction, le cas échéant, de la nature et de la destination des bâtiments (art. L.151-27) ;
- recourir aux possibilités de majoration des volumes constructibles (art. L.151-28) ;
- instaurer des règles alternatives pour les constructions (art. R.151-13, R.151-21 et R.151-41) ou le stationnement (art. R.151-44) ;
- conditionner toute construction à la démolition préalable des bâtiments existants dans certains secteurs (art. L.151-10, R.151-34, R.151-41 et R.151-43) ;
- définir des périmètres d'attente pour un maximum de cinq ans non renouvelables (art. L.151-41, 5^e)¹⁷ ;
- encourager la mixité de l'ensemble des destinations ou des sous-destinations et donc la production de logements, soit au sein d'une même construction, soit dans le cadre d'une unité foncière (art. R.151-37 du Code de l'urbanisme) ;
- minorer les obligations relatives au stationnement pour les véhicules motorisés quand les projets comportent plusieurs destinations ou sous-destinations permettant la mutualisation de tout ou partie des aires de stationnement (art. R.151-45) ;
- définir des règles minimales d'emprise au sol et de hauteur à construire pour traduire un objectif de densité minimale de construction (art. R.151-39) afin de lutter contre l'étalement urbain et une consommation excessive de l'espace.

→ Les règles dédiées à la production de logements génériques

Le Code de l'urbanisme prévoit des mesures visant à encourager la réalisation de tous les types de logements.

¹⁷ À noter que ce type de périmètre est assorti du droit de délaissement du propriétaire régi par l'article L.152-2.

Le principe retenu par le législateur est que le PLU(i) peut instaurer des règles (hauteur, emprise, aspect extérieur...) pour la destination « habitation » et pour ses sous-destinations « logement » et « hébergement » (art. R.151-28 du Code de l'urbanisme). Il est cependant impossible de distinguer entre habitat collectif et habitat individuel. La loi autorise toutefois des exceptions à ce principe général, puisqu'en zone U ou AU l'auteur de PLU peut spécifier des exigences pour certaines catégories de logements mais uniquement pour satisfaire un objectif de mixité sociale (art. L.151-15 et L.151-41, 4^e).

Ainsi, le règlement du PLU peut ajuster la taille des logements aux besoins. Il peut notamment s'agir de développer l'offre de logements familiaux dans les zones où il existe une surreprésentation des petits logements.

Le règlement peut ainsi « délimiter des secteurs dans lesquels les programmes de logements doivent comporter une proportion de logements de taille minimale » (art. L.151-14). Ces secteurs doivent être indiqués sur les documents graphiques et la taille minimale des logements doit être précisée dans la partie graphique du règlement (art. R.151-38).

FOCUS

PLU 3.1 – RÈGLEMENT LISTES ASSOCIÉES – LISTE DES DISPOSITIONS EN FAVEUR DE LA DIVERSITÉ DE L'HABITAT – CHAPITRE 2 SECTEURS DE TAILLE MINIMALE DE LOGEMENTS

Pour permettre la réalisation de grands logements familiaux, le règlement de PLU peut définir des secteurs dans lesquels est imposée une proportion de logements d'une taille minimale. Crée par loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, la disposition désormais codifiée à l'article L.151-14 habilite les collectivités compétentes à réglementer la taille des logements, rendant ainsi caduque la décision du Conseil d'État du 9 juillet 1997, commune de Megève, n° 146061, qui avait censuré le règlement de PLU de la commune, qui imposait une surface de 35 m² minimum par logement. Ainsi, dans le secteur STL5 à Eysines, 100 % des logements réalisés dans le programme de construction seront de type T3 ou plus et 30 % au moins seront de type T4 ou plus.

Dans un arrêt du 30 mars 2018, n° 411122, le Conseil d'État est venu préciser que, si le PLU peut imposer, dans des secteurs qu'il délimite, « une proportion de logements d'une taille minimale, définie en fonction du nombre de pièces dont ils se composent, proportion qui peut être exprimée sous la forme d'un pourcentage de la surface totale des logements, il ne saurait, en revanche, imposer sur ce fondement aux constructeurs une répartition détaillée des logements selon leur taille, notamment en imposant plusieurs types de logements et en fixant des proportions minimales à respecter pour plusieurs types ». Cette décision annulait la rédaction retenue par la commune des Sables-d'Olonne, qui prévoyait pour la zone UB que les opérations comprenant plus de cinq logements (collectifs ou individuels) présentant des T1 ou des T2 doivent proposer au moins trois types de logements. 80 % minimum de la surface de plancher (affectée aux logements) sera composée de logements de type 3 ou plus grand, sachant que les types 3 ne pourront représenter plus de 50 % de la surface de plancher totale (affectée aux logements) des logements de type 3 ou plus grand.

Dans les zones urbaines et hors plan d'exposition au bruit, il est possible d'autoriser un bonus de volume constructible dans la limite de 20 % pour les opérations comportant des logements (art. L.151-28, 1^e).

Cette mesure favorise l'optimisation du foncier déjà bâti, en permettant par exemple d'ajouter une pièce aux maisons individuelles, un étage aux immeubles collectifs ou de construire un bâtiment avec une surface supérieure à ce qui a été prévu par ailleurs par le PLU.



ALERTE ET CONSEILS

Cette majoration ne doit pas être confondue avec les dérogations prévues à l'article L.152-6.

→ Les règles visant à la réalisation de logements sociaux

Le Code de l'urbanisme prévoit une série de dispositions pour faciliter la production de logements sociaux. Ces dispositions peuvent être utilisées seules ou bien être combinées avec les dispositions de droit commun applicables à tous les types de constructions. Les OAP thématiques doivent être complétées par des dispositions spécifiques du règlement.

Les secteurs de mixité sociale, au titre de la règle d'urbanisme

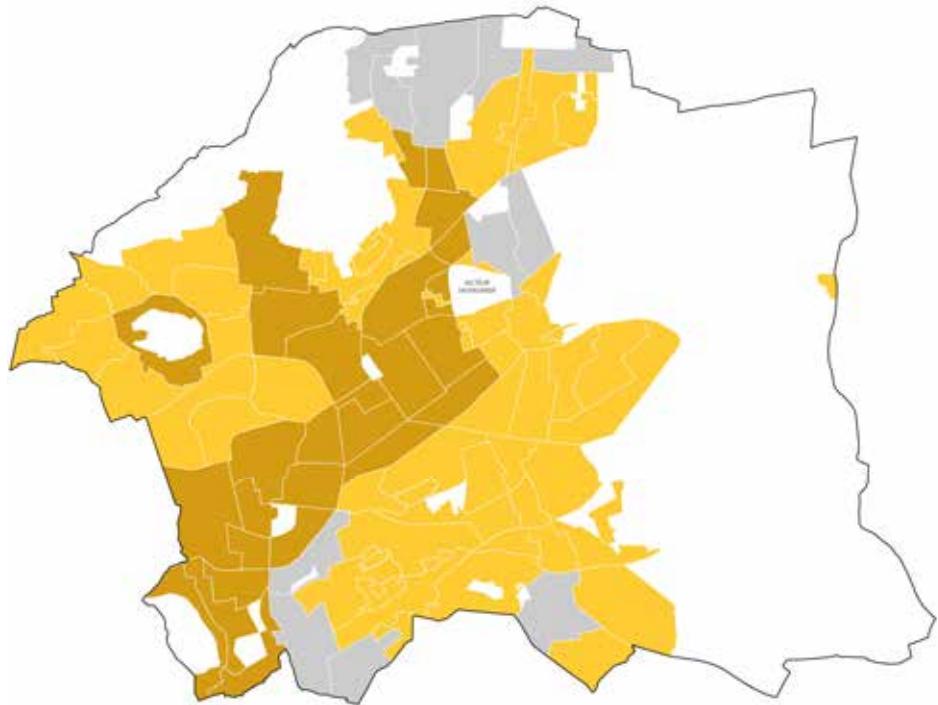
FOCUS

PLU(I) CLERMONT-FERRAND

Le règlement de PLU de Clermont-Ferrand a établi un plan de secteurs de mixité sociale auquel est associée l'obligation de réaliser un pourcentage de logements locatifs sociaux dès lors que le programme excède au moins 20 logements. Cet outil se distingue de l'emplacement réservé pour mixité sociale dans la mesure où il s'applique dans un secteur et non sur une ou plusieurs unités foncières et n'offre pas au propriétaire la possibilité de mettre en demeure la collectivité.



PLAN DES SECTEURS DE MIXITÉ SOCIALE



Dans la zone UG (hors secteurs dédiés aux activités) :

- SECTEUR 1 : non réglementé
- SECTEUR 2 : 20%
- SECTEUR 3 : 25%

Dans le secteur dédié aux activités

- La construction de logements est interdite.
- Les extensions, réhabilitations et annexes des logements existants dans ce secteur sont autorisées.

Dans le secteur UGcj

- La création de locaux d'activités est interdite, à l'exception des bureaux, commerces et services liés à l'habitation dont la Surface de Plancher* ou de vente est inférieure ou égale à 100 m².

3. CONDITIONS PARTICULIERES RELATIVES A LA MIXITE SOCIALE DE L'HABITAT

Les dispositions suivantes concernent aussi bien les projets de construction neuve, de restructuration lourde ou de changement de destination, que les opérations relevant du permis de construire ou de la déclaration préalable.

Elles ne s'appliquent pas lorsque les travaux concernent un élément du patrimoine bâti classé ou inscrit à l'inventaire des monuments historiques ou identifié aux documents graphiques au titre de l'article L.151-19 du Code de l'Urbanisme.

- Dans les secteurs de déficit en logements sociaux délimités au titre de l'article L.151-15 du Code de l'Urbanisme aux documents graphiques (Plan des secteurs de mixité sociale), tout projet de construction d'au moins 20 logements doit prévoir d'affecter au logement locatif social* un pourcentage de logement réparti de la façon suivante :

Dans le secteur 1

- Non réglementé

Dans le secteur 2

- 20% du nombre total de logements sera affecté au logement locatif social.

Dans le secteur 3

- 25% du nombre total de logements sera affecté au logement locatif social. Les logements locatifs sociaux à produire seront affectés pour au moins 30% à des logements PLAI* ou PLUS*.

- Dans le secteur stratégique **CENTRE HISTORIQUE**, en cas de fortes contraintes liées aux caractéristiques patrimoniales et techniques des projets et à leur insertion dans leur environnement bâti, le pourcentage affecté au logement locatif social* pourra être ramené à 20%.

Pour mémoire, lorsque le projet fait partie d'une opération d'aménagement d'ensemble* (ZAC, secteur de plan masse, lotissement ...), le pourcentage de logement attribué au logement social s'applique globalement à l'opération.



ALERTE ET CONSEILS

Solliciter l'article L.151-15 impose de fixer un seuil (nombre de logements ou surface de plancher) à partir duquel la mixité est obligatoire. En revanche, cela n'assure pas automatiquement la réalisation effective des logements sociaux attendus si les porteurs de projet construisent en deçà du seuil de déclenchement.

Le règlement peut « délimiter des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale » (art. L.151-15), où peuvent s'appliquer, sous conditions, des règles alternatives (art. R.151-21). Cette disposition permet d'affecter un pourcentage de programme de logements déterminé par le PLU à des logements locatifs ou en accession à la propriété, sociaux intermédiaires ou privés.

À noter que l'article L.151-15 du Code de l'urbanisme ne permet pas à un règlement de PLU de créer au sein d'une zone un secteur imposant 100 % de logements sociaux à toute opération de construction à destination d'habitation¹⁸.

Ces secteurs doivent être délimités sur les documents graphiques, et la nature de ces programmes doit être précisée (art. R.151-38). À la différence des emplacements réservés, les documents graphiques réglementaires n'ont pas à mentionner les bénéficiaires de ces servitudes d'urbanisme.

Les secteurs de mixité sociale sont particulièrement intéressants pour inclure du logement social dans tout nouveau programme du secteur réglementé, notamment par les collectivités ayant une faible maîtrise foncière.

Il est recommandé de définir des tailles critiques d'opérations en indiquant le pourcentage de logements sociaux par opération de plus de $x\text{ m}^2$ de surface de plancher, afin de s'assurer de la faisabilité économique et d'intéresser ainsi les porteurs de projet. En effet, la définition d'un pourcentage seul et sans référence à un programme de logements est inopérante et donc inapplicable.

Enfin, les secteurs de mixité sociale qui s'imposent au futur constructeur ne sont pas des emplacements réservés ni des servitudes d'attente de projet global d'aménagement au sens de l'article L.151-41. Ils ne sont donc pas soumis au droit de délaissement prévu par l'article L.152-2 du code précité.

Pour l'application de cette règle d'urbanisme, il est possible, grâce à la délimitation de secteurs de règles alternatives ou mutualisables (R. 151-21), de permettre une répartition souple entre les différents opérateurs intervenant sur le secteur, sans pouvoir abaisser le pourcentage fixé dans la zone.

RETOUR D'EXPÉRIENCE SUR L'UTILISATION DES SECTEURS DE MIXITÉ SOCIALE

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU GRAND RODEZ (OCCITANIE)

Différents supports ont été mobilisés pour travailler sur le zonage et le règlement :

- des fiches de synthèse des études réalisées ou des documents-cadres sur chaque zone AU, avec code couleur identifiant le niveau de contraintes et une proposition des services sur le maintien ou la suppression de la zone constructible ;
- une cartographie des dents creuses.

À noter que la rédaction du zonage a été portée par l'enjeu de resserrer l'urbanisation et de trouver rapidement des terrains à urbaniser pour appliquer la politique en faveur des principes de mixité sociale.

La mise en œuvre des secteurs de mixité sociale a été techniquement difficile à mettre en œuvre. En effet, la CA du Grand Rodez a choisi d'imposer un pourcentage de logements sociaux à produire pour chaque programme de construction (entre 20 et 25 % pour les zones déficitaires).

Or, si le projet est de petite taille (par exemple 10 logements), il est difficile de mobiliser des bailleurs sociaux pour 2 logements seulement. Toutefois, les bailleurs sociaux acquièrent une expérience de plus en plus importante en matière de création ciblée de logements dans des petites opérations, avec parfois un seul logement dans une copropriété existante ou en VEFA.

Il a donc été choisi de faire appliquer les secteurs de mixité sociale plus souplement, avec des dispositions s'appliquant à l'ensemble d'un programme ou non (et non plus en termes de pourcentage). Cette stratégie permet de mobiliser au mieux les bailleurs sociaux.

Par ailleurs, cette politique nécessite de sensibiliser également les porteurs de projet privés, qui se font ensuite accompagner par les bailleurs sociaux. La collectivité ne peut pas s'imposer dans ces interactions.

18 CAA Marseille, 16 décembre 2016, req. n° 16MA01501.

Les emplacements réservés dédiés à la mixité sociale

Le Code de l'urbanisme permet d'instituer, « dans les zones urbaines et à urbaniser, des emplacements réservés en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit » (art. L.151-41, 4^e).

VILLE DE RENNES

RETOUR D'EXPÉRIENCE SUR L'UTILISATION DES EMLACEMENTS RÉSERVÉS DÉDIÉS À LA MIXITÉ SOCIALE

Les emplacements réservés employés par la Ville de Rennes dans son PLU sont principalement utilisés pour flécher la mixité dans les secteurs de renouvellement urbain, en gelant du foncier dans l'attente de projets d'aménagement quand la Ville ou la métropole fournit un effort financier (achat du foncier...). In fine, les servitudes à la parcelle ont ainsi produit leur lot de logements sociaux et intermédiaires, mais, dans les petites communes où le foncier est plus accessible, l'outil est moins pertinent.

Cette possibilité n'est pas réservée aux logements sociaux et peut concerner tous les types de logements qui, dans une approche de mixité sociale, manqueraient sur le territoire couvert par un PLU : logements étudiants, logements saisonniers, voire logement libre (locatif/acquisition) dans des communes comptant de très nombreux logements sociaux¹⁹.

Ce type d'emplacement réservé permet de développer une offre de logements sociaux dans les quartiers déficitaires, notamment sur les petites unités foncières. En contrepartie, les collectivités s'exposent à être mises en demeure d'acquérir les terrains par voie de délaissement par le propriétaire frappé par l'emplacement réservé (art. L.152-2) et doivent donc veiller à utiliser cet outil en adéquation avec leurs capacités financières.

Cette catégorie d'emplacement réservé doit être reportée dans les documents graphiques réglementaires (art. R.151-38) et peut être complétée dans le PLU par la définition d'une emprise minimale à construire (art. R.151-39). Elle garantit à la collectivité la réalisation du programme défini dans le PLU. En contrepartie, le propriétaire dispose d'un droit de délaissement en application de l'article L.152-2. La demande de mise en demeure est alors adressée à l'autorité compétente en matière de PLU.

Les bonus de volume constructible

Dans le document graphique réglementaire, le PLU peut délimiter des secteurs visant à intensifier de façon ponctuelle le tissu urbain en faveur du logement social, participant ainsi à l'objectif global de densification et de lutte contre l'étalement urbain du PLU(i). Ces secteurs peuvent aussi contribuer à l'amélioration de l'équilibre financier des opérations envisagées.

Il est ainsi possible d'autoriser un bonus de volume constructible dans la limite de 50 % pour les opérations comportant des logements locatifs sociaux (L.151-28, 2^o). Les secteurs bénéficiant d'une majoration doivent être délimités dans les documents graphiques (R.151-37, 6^o).

Des secteurs peuvent aussi être délimités pour accorder un bonus de constructibilité limité à 30 % du volume constructible pour encourager le logement intermédiaire (L.151-28, 4^o).

À noter que, pour chaque opération, la majoration admise par l'application de l'article L.151-28, « ne peut être supérieure au rapport entre le nombre de logements locatifs sociaux (LLS) et le nombre total des logements de l'opération ». À titre d'exemple, pour une opération de 50 logements dont 10 LLS, la majoration ne peut porter que sur 1/5 de la taille du bâtiment construit (10/50).

19 Rép. min. n° 264 : JOAN CR, 2 avril 2003, p. 2658.

→ Le PLU(i) tenant lieu de PLH, un outil intégrateur

Le PLU(i) valant PLH organise une réflexion plus approfondie sur les liens entre urbanisme et habitat.

Lorsque le plan local d'urbanisme tient lieu de programme local de l'habitat (PLH), les articles L.151-45, L.151-46, R.151-4 et R.151-54 imposent que certains éléments soient intégrés au rapport de présentation et au PADD, et que les OAP déclinent les actions et/ou opérations d'aménagement retenues par le programme d'orientations et d'actions (POA). Ces articles précisent également le contenu du POA.

→ Les éléments du PLU(i)-H à intégrer dans le programme d'orientations et d'actions (POA)

De façon générale, le POA comporte toute mesure ou tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre de la politique de l'habitat (art. L.151-45) figurant dans un PLH. Autrement dit, il présente l'ensemble des éléments de mise en œuvre de la politique de l'habitat. Il correspond donc à la stratégie de construction, de réhabilitation et de création de logements et de l'hébergement du territoire couvert par le PLU(i) en prenant en compte les besoins de la population actuelle et en définissant des objectifs raisonnés d'accueil de population nouvelle déclinés et localisés sur le territoire.

À ce titre, il décrit le cadre détaillé des actions qui permettront de répondre aux principes et aux objectifs figurant dans le PADD en précisant, le cas échéant, leur calendrier prévisionnel, leur caractère partenarial avec l'identification des acteurs chargés de leur mise en œuvre, leurs modalités de financement, leur lien éventuel avec les actions ou les objectifs supra-communautaires. Il précise également les objectifs du PADD, notamment dans leurs déclinaisons territoriales, temporelles ou techniques.

Le POA présente les actions et les mesures opérationnelles qui ne relèvent pas de l'urbanisme mais qui constituent autant de leviers pour la mise en œuvre des politiques sectorielles de l'EPCI et qui font partie intégrante du PLH. Concernant la mixité sociale, on peut y retrouver par exemple les conventions intercommunales pour les attributions de logements sociaux, les dispositifs de traitement des copropriétés dégradées, les conventions passées avec les établissements publics fonciers pour produire du logement social, les modalités de repérage et de traitement des logements indignes...

Enfin, c'est aussi dans cette partie que doivent être présentées les modalités de suivi et d'évaluation, en particulier les observatoires. En revanche, les actions et les opérations opposables aux autorisations d'urbanisme doivent figurer dans les OAP (sectorielles et/ou thématiques).

EXEMPLE DE RÉDACTION

POA DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU BOULONNAIS (CAB)

La CAB a approuvé son PLU(i) tenant lieu de PLH et de PDU le 6 avril 2017. Le volet programmatique du document est structuré par thématiques, au sein desquelles le POA et les OAP sont présentés conjointement. Le POA est donc scindé en deux parties, l'une dans le chapitre Habitat et l'autre dans le chapitre Déplacements.

	Total logements	Accession à la propriété			Locatif privé			Locatif social		Total	
		Construction neuve	Réhabilitation	PSLA	Construction neuve	Réhabilitation	Conventionnement Anah	Construction neuve	Réhabilitation	Construction neuve	Réhabilitation
Matour	59	L'accession à la propriété correspond à l'essentiel de la demande. Cette production de logements qui se fera pour 80% à 90% en neuf (extension urbaine ou densité creuse) et pour 10% à 20% par la mobilisation du parc existant (réhabilitation lourde d'un logement vacant ou d'un logement préalablement occupé lors du changement de propriétaire, démolition-reconstruction). Thématique non reprise comme prioritaire pour ce territoire au marché immobilier détendu. Le territoire n'est de toute façon pas prioritaire dans la programmation de l'Etat	Une demande de locatif de qualité à coût abordable existe en centre-bourg émanant plutôt de jeunes ou de personnes à mobilité réduite. Cette offre de locatif peut également répondre à un besoin lors de séparations familiales par exemple. Objectif subventionné par l'EPCI : une opération de 15 logements locatifs minimum sur les 6 ans (une autre opération pourra être envisagée, aidée ou non par la collectivité sur la durée du PLH à logements abordables, en neuf (après démolition du bâti existant ou mobilisation d'une densité creuse), en réhabilitation (si le bâti le permet) ou opération mixte, en cœur de bourg (Matour et Dompiere-en-Ormeau en priorité). Il n'est pas réaliste d'afficher un objectif de répartition plus précis compte-tenu de la taille de ce type d'opérations, mais la mobilisation du parc existant lorsque cela sera économiquement viable devra être prioritaire. Les contraintes de l'équilibre de l'opération guideront les outils mobilisés pour parvenir à cet objectif de loyers abordables, conventionnés ou non (Anah, Région) en compléments des aides de l'EPCI. Les objectifs de conventionnement dans le parc privé (en social et très social) seront définis dans le cadre de l'étude préopérationnelle de l'OPAH en cours en 2016 en fonction des aides mobilisables et de l'équilibre estimé des opérations à partir de simulations ad hoc pour les bailleurs.	Territoire non prioritaire dans la programmation de l'Etat	Pas de projets prévus par les bailleurs sur le patrimoine du territoire à ce jour. Une action est prévue dans le POA pour définir les moyens d'actions envisageables avec les partenaires pour valoriser le parc locatif social qui présente des signes de fragilisation dont parfois une vacance persistante.	80 à 90%	10 à 20%				
Dompiere-lès-Ormes	51										
Bourgs-pôles	110										
Véroures	14										
Trambly	14										
Saint Pierre-le-Vieux	13										
Montméliard	13										
Brandon	10										
Trivay	11										
Clermain	8										
La Chapelle-du-Mont-de-France	7										
Montagny-sur-Grosne	5										
Villages	96										

→ Les éléments du PLU(i)-H à intégrer dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)

PLU(i) de Matour et sa région
(Saône-et-Loire)

Lorsqu'un PLU(i) tient lieu de PLH, les OAP doivent alors obligatoirement préciser les actions et les opérations d'aménagement visant à mettre en œuvre le POA (L. 151-46).

Ainsi, le PLU(i) peut contenir :

- une OAP thématique, qui décline des actions territorialisées à mettre en œuvre par projet pour atteindre les objectifs fixés par le POA et le PADD ;
- une OAP sectorielle, pouvant elle-même définir :
 - le niveau de programmation de logements à atteindre à différentes échelles du territoire (par secteur, commune ou quartier), par type de commune,
 - la proportion et le type de logements sociaux, de logements intermédiaires, d'accession sociale à la propriété, de taille de logements.

EXEMPLES DE STRUCTURATION D'OAP THÉMATIQUES HABITAT

Communauté d'agglomération Angers-Loire Métropole PLU(i)-HD approuvé le 13 novembre 2017	OAP thématiques sur l'habitat. Territorialisation de la politique d'habitat (rappel des grands objectifs + données chiffrées). Fiches territorialisées (par type de territoire et par commune) avec des objectifs chiffrés de logements, sur la période 2015-2027, par quartier, par typologie de logements. En dernière partie, rappel synthétique de l'OAP par commune et type de logements.
Bordeaux Métropole PLU(i)-HD approuvé le 16 décembre 2016	Pas d'OAP thématique sur l'habitat et les déplacements.
Communauté de communes Argentan Intercom PLU(i)-H approuvé le 16 novembre 2015	Un document « orientations d'aménagement et de programmation » intégrant des « orientations d'aménagement et de programmation concernant l'habitat ». Présentation des orientations du PLH sur le développement d'une politique foncière et le rééquilibrage des formes d'habitat par type de communes. Mesures écrites non illustrées.
Eurométropole de Strasbourg PLU(i)-HD approuvé le 16 décembre 2016	Une OAP thématique avec les volets habitat. Présentation des orientations du PLH avec des objectifs chiffrés par commune et en nombre de logements par an. Déclinaison par quartiers de Strasbourg (carte) et ventilation chiffrée des logements sociaux à l'échelle de la métropole. Mesures de suivi et d'évaluation de l'OAP. Lien entre les fiches du POA et l'OAP (mention du numéro de la fiche du POA).

PLU(i) tenant lieu de PLH de l'Eurométropole de Strasbourg

3. INTÉGRER DE L'ORDRE DE 1 100 LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX PAR AN DANS LA PRODUCTION DU TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN (cf. fiche 2 du POA Habitat)

Parce qu'elle est une intercommunalité attractive, l'Eurométropole de Strasbourg se doit de continuer de développer une offre diversifiée de logements permettant de proposer des réponses adéquates aux aspirations nombreuses et variées des habitants actuels et futurs.

La diversification de l'offre, corollaire de l'accroissement, s'appuie tant sur la nature des logements que sur les statuts d'occupation ou encore sur la typologie des logements (petits ou grands logements). Au-delà des aspects quantitatifs, la diversification de l'offre vise à répondre aux besoins en logements de tous, aux différentes étapes de la vie et des parcours résidentiels.

La dégradation de la situation sociale et économique d'une partie des ménages de l'Eurométropole de Strasbourg, de même que la poursuite de la croissance des prix du foncier et de l'immobilier contribuent à générer des dysfonctionnements sur le marché du logement qui impactent la fluidité des trajectoires résidentielles et chaque ménage peut être soumis à des aléas susceptibles d'affecter plus ou moins durablement sa situation face au logement (maladie, décès du conjoint, perte d'emploi, séparation, etc.).

C'est pourquoi, il est important de veiller à intégrer, dans la production de logements du territoire, une offre financièrement abordable pour l'ensemble des ménages.

■ Orientation d'aménagement et de programmation

L'objectif de production de 1 100 logements locatifs sociaux se répartit par commune (et quartiers de Strasbourg) de la façon suivante :

Communes	Production globale de LLS (objectif)	Production LLS / an (objectif)
Achenheim	30	2
Bischheim	200	13
Blaesheim	20	au moins 1
Breuschwickersheim	15	au moins 1
Eckbolsheim	800	53
Eckwersheim	20	au moins 1
Entzheim	45	3
Eschau	290	19
Fegersheim	35	2
Geispolsheim	405	27
Hoenheim	405	27
Holtzheim	120	8
Hangenbieten	30	2
Illkirch-Graffenstaden	2 000	133
Kolbsheim	15	au moins 1
Lampertheim	100	7
Lingolsheim	225	15
Lipsheim	45	3
Mittelhausbergen	75	5
Mundolsheim	80	5
Niederhausbergen	55	4
Oberhausbergen	520	35
Oberschaeffolsheim	45	3
Osthoffen	15	au moins 1
Ostwald	800	53
Plobsheim	380	25
Reichstett	450	30
Schiltigheim	550	37
Souffelweyersheim	255	17

→ L'accueil des gens du voyage

L'article L.101-2 expose l'ensemble des principes fondamentaux s'imposant aux documents d'urbanisme, il prévoit que les PLU intègrent les besoins présents et futurs en matière d'habitat, qui incluent donc les besoins relatifs à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

Les besoins des gens du voyage peuvent prendre différentes formes : terrains pour halte de courte durée, aires d'accueil, aires de grand passage, terrains familiaux ou habitat adapté²⁰.

²⁰ Depuis la loi NOTRe du 7 août 2015, les communautés de communes et d'agglomération sont obligatoirement compétentes en matière d'aire d'accueil des gens du voyage. La loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a précisé les contours de cette compétence : les communautés de communes et d'agglomération, les communautés urbaines ainsi que les métropoles sont compétentes pour l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs. Ainsi, la réalisation et la gestion des aires permanentes d'accueil, des aires de grand passage et des terrains familiaux locatifs incombe désormais aux communautés et aux métropoles.



ALERTES ET CONSEILS

On remarque que les résidences mobiles qui correspondent à l'habitat permanent des gens du voyage ne sont pas soumises à la réglementation relative au stationnement des caravanes utilisées pour les loisirs.

→ Les terrains pour halte de courte durée

Les communes qui n'ont pas d'aire permanente d'accueil ou qui n'en financent pas doivent satisfaire à l'obligation de permettre la halte de courte durée des gens du voyage sur des terrains qu'elles leur indiquent pendant une période minimale (48 heures), comme le prévoit la jurisprudence²¹. Les dispositions du PLU ne doivent pas s'opposer à ces haltes de courte durée.

→ Les aires d'accueil, les aires de passage et de grand passage

Le schéma départemental d'accueil des gens du voyage ne fait pas partie des documents avec lesquels le PLU doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte. Toutefois, il permet d'alimenter la connaissance des besoins et leur satisfaction en matière d'habitat des gens du voyage et d'en tirer les conclusions dans le POA (pour le PLU(i) tenant lieu de PLH) et les documents opposables du PLU.

Les aires d'accueil doivent être situées au sein de zones adaptées à cette vocation, c'est-à-dire des zones urbaines ou à proximité de celles-ci afin de permettre un accès aisément aux différents services urbains (équipements scolaires, éducatifs, sanitaires, sociaux et culturels ainsi qu'aux différents services spécialisés) et d'éviter les surcoûts liés aux travaux de viabilisation²².

Dans les PLU, les aires d'accueil des gens du voyage sont autorisées dans le cadre de la sous-destination « autres équipements recevant du public », qui se rattache à la destination « équipements d'intérêt collectif et services publics » prévue au 4° de l'article R.151-27²³.

Les aires de grand passage sont destinées au stationnement temporaire des grands groupes de caravanes de gens du voyage, notamment à l'occasion des grands rassemblements traditionnels et occasionnels. Elles ont vocation à accueillir des groupes de 50 à 200 caravanes environ voyageant ensemble²⁴. Ces aires d'accueil, ne comportant pas d'équipements fixes, ne sont pas soumises à autorisation de construire et peuvent être situées en zone naturelle.

Les articles L.151-13 et L.444-1 du Code de l'urbanisme prévoient que le PLU doit autoriser les aires d'accueil des gens du voyage dans les espaces constructibles et qu'il peut, à titre exceptionnel, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées pour les localiser.

EXEMPLE ANONYMISÉ

I – DESTINATION DES CONSTRUCTIONS, USAGES DES SOLS ET NATURES D'ACTIVITÉS

INTERDICTION ET LIMITATION DE CERTAINS USAGES ET AFFECTATIONS DES SOLS, CONSTRUCTIONS ET ACTIVITÉS en zone A

1. Destinations, sous-destinations, usages et affectations, types d'activités interdites en zone A

Les constructions à destinations et sous-destinations suivantes sont interdites :

- Habitation,
 - Commerce et activités de service,
 - Équipements d'intérêt collectif et services publics, sauf locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés,
 - Autres activités des secteurs secondaires ou tertiaires.
 - Par ailleurs, certains secteurs de la zone A sont concernés par des secteurs contribuant aux continuités écologiques au titre de l'article R.151-43-4°, figurant au règlement graphique (pièces n° 4.2.1, 4.2.2) : toutes les destinations sont interdites dans l'emprise de ces secteurs.
- Les usages, affectations, types d'activités interdits :
- Les dépôts de ferrailles, de matériaux, de combustibles solides ou liquides et de déchets, ainsi que de vieux véhicules,
 - Les piscines sont interdites,

21 Ville de Lille c/Ackermann, 2 décembre 1983.

22 Circulaire UHC/IUH1/12 n° 2001-49 du 5 juillet 2001 traitant de l'application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

23 Arrêté du 10 novembre 2016 définissant les destinations et les sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par le règlement national d'urbanisme et les règlements des plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu, publié au JO du 25 novembre 2016 modifié par l'arrêté du 31 janvier 2020 modifiant la définition des sous-destinations des constructions pouvant être réglementées dans les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu.

24 Circulaire n° 2003-43/UHC/DU1/11 du 8 juillet 2003 relative aux grands rassemblements des gens du voyage : terrains de grand passage.

- Par ailleurs, certains secteurs de la zone A sont concernés par des secteurs contribuant aux continuités écologiques au titre de l'article R.151-43-4°, figurant au règlement graphique (pièces n° 4.2.1, 4.2.2) : toute édification de clôture non perméable, compromettant la circulation de la petite faune, est également interdite.

2. Destinations, sous-destinations, usages et affectations, types d'activités soumises à conditions particulières en zone A

- Peuvent également être autorisées les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées, et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages ;
- Dans le secteur protégé en raison de la richesse du sol ou du sous-sol au titre de l'article R.151-34-2° figurant au règlement graphique (pièces n° 4.2.1, 4.2.2), qui correspond à la zone d'exploitation et extraction de la carrière, sont autorisées :
 - o l'ouverture et l'exploitation de carrière, ainsi que les activités minérales et les installations primaires de traitement des matériaux par concassage-criblage qui y sont associées,
 - o les constructions et installations nécessaires à la mise en valeur de ces ressources naturelles ;
- Dans les secteurs de la zone A qui sont concernés par des secteurs contribuant aux continuités écologiques au titre de l'article R.151-43-4°, figurant au règlement graphique (pièces n° 4.2.1, 4.2.2), peuvent être autorisés :
 - Les installations ou aménagements nécessaires à l'entretien de ces espaces à condition de préserver la qualité du site, des paysages et des milieux naturels,
 - Les affouillements et exhaussements de sol, aménagements et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt général à condition qu'ils soient compatibles avec les biotopes inventoriés ;
- Dans le STECAL Agv (aire d'accueil des gens du voyage), seules sont autorisées les aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage comportant les équipements et constructions nécessaires à leur fonctionnement.

II – CARACTÉRISTIQUES URBAINES, ARCHITECTURALES, ENVIRONNEMENTALES ET PAYSAGÈRES

II.1 – VOLUMÉTRIE ET IMPLANTATION DES CONSTRUCTIONS

1. Conditions d'alignement sur la voirie

Les constructions doivent être implantées à 10 m minimum de l'alignement (y compris dans le STECAL Agv, aire d'accueil des gens du voyage).

2. Conditions de distances minimales par rapport à la limite séparative

Les constructions doivent être implantées à une distance comptée horizontalement du corps principal du bâtiment à construire au point de la limite séparative considérée au moins égale à 5 m ($D \geq 5$ m).

Schéma illustratif : implantations en limites séparatives en zone A

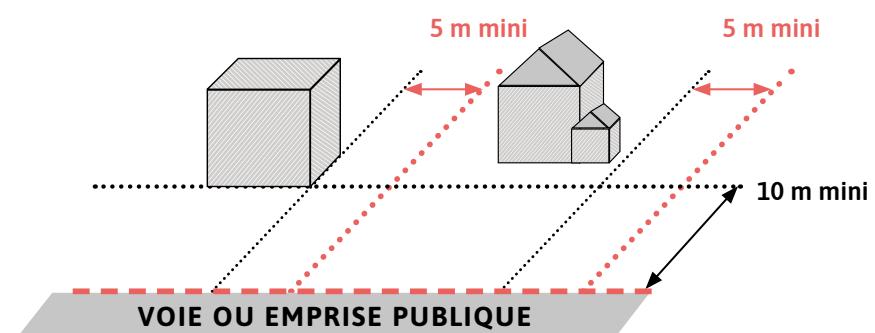


Schéma illustratif :
implantation en limites
séparatives en zone A

Cette règle est également applicable dans le STECAL Agv (aire d'accueil des gens du voyage).

3. Hauteur maximale des constructions

La hauteur maximale des constructions, calculée au droit du terrain naturel avant travaux, ne pourra pas dépasser 9 m au faîte ou au niveau supérieur de l'acrotère au maximum.

Dans le STECAL Agv (aire d'accueil des gens du voyage), la hauteur maximale des constructions est fixée à 3,50 m, ouvrages techniques et cheminées exclus.

4. Emprise au sol des constructions

Dans le STECAL Agv (aire d'accueil des gens du voyage), l'emprise au sol des constructions ne pourra excéder 700 m².

II.2 – QUALITÉ URBAINE, ARCHITECTURALE, ENVIRONNEMENTALE ET PAYSAGERE

1. Caractéristiques des façades

Les couleurs des façades et revêtements devront être discrètes, en cohérence avec les tonalités des matériaux locaux. Les teintes vives ou saturées qui peuvent générer un contraste important dans le paysage et menacer la cohérence avec les bâtiments environnants seront proscrire.

Une harmonie des teintes, aspects des matériaux et ouvertures est obligatoire sur la totalité de la construction et des bâtiments annexes.

Par ailleurs, l'emploi à nu des matériaux destinés à être recouverts d'un parement ou d'un enduit est interdit (briques creuses, carreaux de plâtre, agglo de ciment...).

2. Caractéristiques des clôtures

Dans les secteurs de la zone A qui sont concernés par des secteurs contribuant aux continuités écologiques au titre de l'article R.151-43-4^e, les clôtures devront rester perméables pour la circulation de la petite faune et ne pourront aboutir aux rives dans le cas d'une implantation en bordure de ruisseau.

Les clôtures existantes formées de murs « à l'ancienne » devront être maintenues ou restaurées dans leur aspect originel. En cas de démolition, elles devront, dans la mesure du possible, être reconstruites à l'identique sans dépasser 1,80 m de hauteur. [Certains de ces murs sont identifiés au règlement graphique du PLU, pièces n° 4.2.1, 4.2.2, et font l'objet de prescriptions particulières dans le paragraphe 4 Patrimoine bâti].

Dans le STECAL Agv (aire d'accueil des gens du voyage), la clôture périphérique sera doublée d'une haie d'essences variées et locales. Sont formellement interdits les écrans de tôle, treillage, canisses, bâches, paillages, plantes artificielles... de quelque nature que ce soit et même à titre provisoire.

3. Patrimoine bâti

Pour les éléments de patrimoine bâti (murs, fontaines...) à protéger, conserver et mettre en valeur (L151-19), repérés au règlement graphique, les travaux non soumis à un permis de construire sont soumis à une déclaration préalable et leur démolition est subordonnée à un permis de démolir.

Prescriptions particulières pour assurer leur maintien et leur mise en valeur

É Les murs anciens devront être maintenus, avec la possibilité de modifier ou créer des ouvertures dans les linéaires repérés. Leur restauration devra se faire dans le respect de leur aspect et gabarit originels.

É Les fontaines et bassins : leur démolition doit être évitée, elle ne pourra être accordée que si aucune solution de déplacement nest possible au regard du projet et de la configuration de lassiette foncière du projet.

II.3 – TRAITEMENT ENVIRONNEMENTAL ET PAYSAGER DES ESPACES NON BÂTIS ET ABORDS DES CONSTRUCTIONS

Pour les éléments de patrimoine paysager à protéger, conserver et mettre en valeur (L151-23), repérés au règlement graphique (linéaires de haies, espaces verts, arbres isolés), les projets devront tendre à les préserver. Tout projet nouveau devra ainsi prendre en compte leur rôle dans la structuration paysagère ou les continuités écologiques sur le territoire. La surface boisée ou végétalisée devra :

- soit être conservée en l'état ;
- soit, en fonction des contraintes environnementales du projet et de son insertion dans le site, être requalifiée dans des proportions identiques sur l'unité foncière support du projet.

Dans les cas restreints où il est nécessaire d'assurer la sécurité des biens et des personnes, pour éviter les risques sanitaires ou garantir la qualité phytosanitaire des arbres, les arbres peuvent être supprimés.

Les coupes et abattages pourront par ailleurs être autorisés pour permettre l'exploitation de la carrière, à la condition d'une requalification dans des proportions identiques sur le site d'exploitation.

Pour les espaces boisés classés, tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements est interdit. Toute coupe ou abattage est soumis à déclaration.

II.4 – STATIONNEMENT

Les aires de stationnement devront être paysagées en respectant les mesures de sécurité liées à la circulation (accès, visibilité...).

En cas de réalisation d'une construction à destination d'habitation en lien avec le siège d'une exploitation, il devra être aménagé 2 places de stationnement pour 1 logement.

III – ÉQUIPEMENTS ET RÉSEAUX

III.1 – DESSERTE PAR LES VOIES PUBLIQUES OU PRIVÉES

Pour être constructible, un terrain doit avoir un accès automobile à une voie publique ou privée, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un passage aménagé sur fonds voisins.

La création ou la modification d'un accès sur le domaine public fait l'objet d'une permission de voirie, conformément au règlement de voirie communal.

Un projet peut être refusé, ou n'être accepté que sous réserve de prescriptions spéciales, si l'accès présente un risque pour la sécurité des usagers (de la voie ou de l'accès). Cette sécurité est appréciée compte tenu de la position de l'accès, de sa configuration, de la nature et de l'intensité du trafic...

III.2 – DESSERTE PAR LES RÉSEAUX

1 - Alimentation en eau

→ Eau potable

Toute construction à usage d'habitation ou d'activités doit être raccordée au réseau public d'eau potable, suivant le règlement du service des eaux.

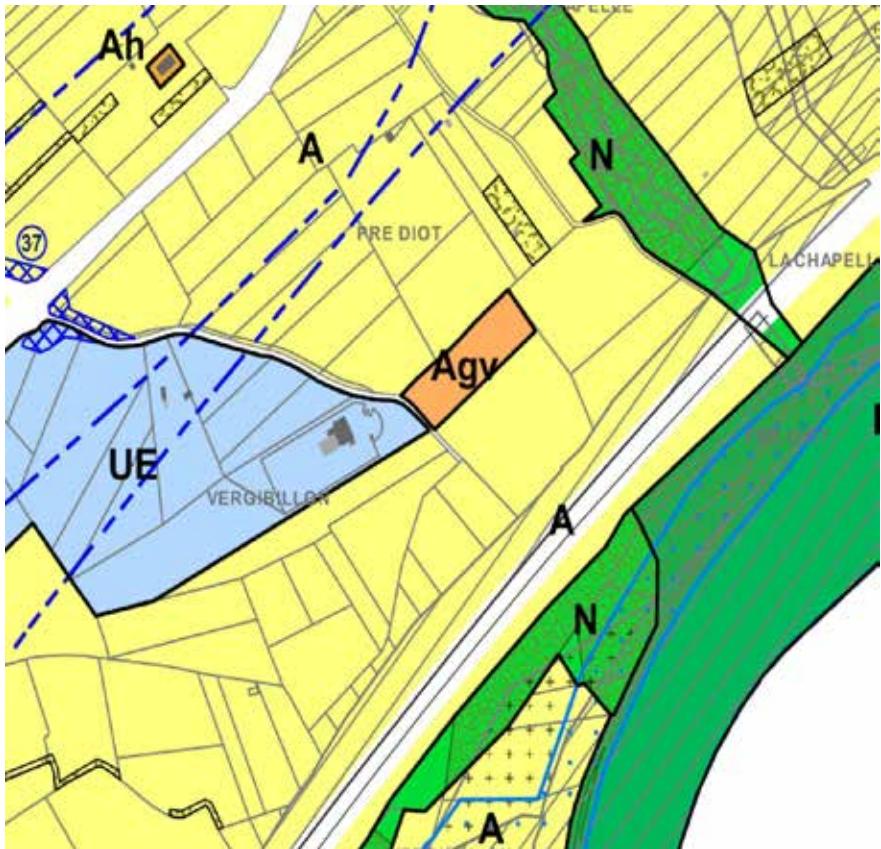
2 - Assainissement

→ Eaux usées domestiques

Le branchement sur le réseau public d'assainissement est obligatoire pour toute construction ou installation, conformément à l'article L.1331-1 du Code de la santé publique. Ce branchement doit respecter le règlement d'assainissement applicable sur le territoire de la commune.

Le système de collecte est de type séparatif, seules les eaux usées sont rejetées dans le réseau d'eaux usées. Les eaux pluviales, les eaux de pompes à chaleur, les eaux de vidange de piscine sont rejetées dans le réseau d'eaux pluviales, via un dispositif de rétention réalisé sur le terrain support de l'opération (cf. paragraphe sur les eaux pluviales ci-après).

Conformément au zonage d'assainissement en vigueur, en l'absence de réseau d'assainissement, l'assainissement autonome est obligatoire. Tout permis de construire doit être accompagné d'un descriptif précis du dispositif d'assainissement autonome prévu et de sa compatibilité avec les caractéristiques du sol et du sous-sol.



Exemple document graphique – Crédit d'un secteur Agv (aire d'accueil des gens du voyage)

Si la construction ou l'installation se trouve dans une zone où à terme l'assainissement collectif est prévu : zonage en assainissement collectif futur, en l'absence provisoire de réseau d'assainissement, les dispositifs d'assainissement autonome devront pouvoir se court-circuiter pour permettre le branchement direct des eaux usées sur le futur réseau.

→ **Eaux usées non domestiques**

Les installations, ouvrages, travaux et activités réalisés à des fins non domestiques entraînant des déversements, écoulements, rejets, même non polluants, sont soumis à autorisation ou à déclaration.

Le système de collecte est de type séparatif, seules les eaux usées sont rejetées dans le réseau d'eaux usées. Les eaux non polluées (eau de refroidissement de climatisation...) sont rejetées dans le réseau d'eaux pluviales.

Pour mémoire, les eaux usées non domestiques ne peuvent être introduites dans le réseau public d'assainissement qu'avec l'autorisation expresse de la (ou des) collectivité(s) à laquelle appartiennent les ouvrages qui seront empruntés par les eaux usées avant de rejoindre le milieu naturel (réseaux, station d'épuration), Code santé publique, article L1331-10. Leur déversement dans le réseau et en station doit donner lieu à une étude d'acceptabilité et le cas échéant à une convention bi- ou tripartite : commune (et son gestionnaire), organisme intercommunal (et son gestionnaire) et l'intéressé (industriel ou autre).

→ **Eaux pluviales**

L'aménageur ou le constructeur est tenu de réaliser un dispositif de rétention des eaux pluviales sur le terrain support de son opération.

Le volume de stockage de l'ouvrage et le débit de fuite sur le réseau public ou en infiltration sur le terrain (selon la situation du projet) sont déterminés conformément au zonage d'assainissement des eaux pluviales annexé au PLU.

3 - Autres réseaux

→ **Réseaux d'électricité et de téléphone**

Dans un intérêt esthétique, ils sont enterrés, sauf impossibilité dûment justifiée.

→ **Les terrains familiaux**

La loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté oblige désormais que les schémas départementaux d'accueil et d'habitat des gens du voyage prévoit des terrains familiaux locatifs. Ce sont les EPCI qui ont la compétence pour les créer, les aménager, les entretenir et les gérer. La loi dite « ELAN » du 23 novembre 2018 permet aux bailleurs sociaux de créer, aménager, entretenir et gérer ces terrains. Ces terrains doivent en principe apparaître dans le Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées (PDALHPD).

A côté de ces terrains locatifs, existent des terrains privés, qui eux doivent figurer en annexe du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage, les gens du voyage en sont propriétaires.

L'aménagement des terrains familiaux permet de répondre à une demande des gens du voyage qui souhaitent disposer d'un « ancrage territorial » à travers la jouissance d'un lieu stable et privatif sans pour autant renoncer au voyage une partie de l'année.

Le terrain locatif familial est clôturé, raccordé à un système d'assainissement et dispose au minimum de deux places et d'un espace réservé au stationnement. Il comporte une pièce destinée au séjour et un bloc sanitaire pour une à six résidences mobiles qui intègre au moins un lavabo, une douche et deux cabinets d'aisance et dont l'accès doit être possible depuis l'extérieur et depuis la pièce destinée au séjour.

Ces terrains familiaux constituent des opérations d'aménagement à caractère privé qui sont localisés de préférence en périphérie d'agglomération, en zone U ou en zone AU, ou encore dans les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL)²⁵ en zones A et N.

→ L'habitat adapté

Les terrains relatifs à l'habitat adapté sont également destinés à recevoir des constructions permettant aux familles sédentaires de conserver une résidence mobile tout en bénéficiant d'un habitat « en dur ».

Il s'agit d'un logement adapté, contrairement aux terrains familiaux locatifs qui ne constituent pas du logement, financé par des prêts locatifs intermédiaires adapté (dit « PLAI adapté ») qui permettent la création de logements très sociaux adaptés aux ressources et mode de vie de familles de voyageurs. La conception des PLAI gens du voyage prend en compte leurs besoins particuliers. Des aménagements spécifiques peuvent ainsi être réalisés tels qu'un espace de stationnement pour une caravane, des systèmes de chauffage économies. Ce sont généralement des pavillons. Les familles sont souvent accompagnées dans leur projet via une MOUS (maîtrise d'œuvre urbaine et sociale) co-financée par l'État.

Les programmes PLAI gens du voyage sont gérés par un bailleur social. Ces logements sont donc ouverts aux familles ne dépassant pas un certain plafond de ressources et ayant déposé une demande de logement. Les familles locataires sont titulaires d'un bail et s'acquittent du loyer et des charges locatives.

Les terrains relatifs à l'habitat adapté doivent être situés dans des secteurs constructibles en application de l'article L.444-1 du Code de l'urbanisme.

Les logements adaptés peuvent à titre exceptionnel être délimités dans les zones naturelles, agricoles ou forestières au sein de secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) en application de l'article L.151-13 du Code de l'urbanisme.

→ L'habitat léger

Il existe des dizaines de formes et de variétés d'habitat léger : yourte, tipi, roulotte, cabane..., qui sont distincts des habitats légers de loisirs. Le Code de l'urbanisme (L.151-13, 3^e) les définit comme « des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs ».

Lorsqu'elles servent de logement permanent, par-delà l'approche anecdotique (par opposition à une utilisation touristique), les résidences démontables sont considérées comme de l'habitat léger lorsqu'elles disposent d'équipements intérieurs ou extérieurs et peuvent être autonomes vis-à-vis des réseaux publics.



ALERTE ET CONSEILS

Le PLU n'a pas le pouvoir de les interdire dans une zone constructible dès lors que la destination « habitation » y est autorisée.



ALERTE ET CONSEILS

L'habitat léger n'est pas exclu de l'application des règles d'urbanisme et notamment de celles relatives à la préservation et à la protection des espaces.

²⁵ Articles L151-13 et L444-1 du code de l'urbanisme, circulaire UHC/IUH1/26 n 2003-76 du 17 décembre 2003 relative aux terrains familiaux permettant l'installation des caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.

Les résidences démontables, de formes diverses, doivent répondre à plusieurs critères. Elles doivent être destinées à l'habitation et occupées à titre de résidence principale au moins huit mois par an et doivent être facilement et rapidement démontables (art. R.111-51).

Pour permettre la diversification des formes d'habitat choisi, le PLU peut définir des espaces où les résidences démontables pourront être installées, soit au sein des zones constructibles, soit dans des STECAL (art. L.151-13 et L.444-1).

Dans les zones urbaines, leur installation est de droit, dans le respect des conditions générales de la zone.

3.4. FAVORISER L'INTENSIFICATION URBAINE ET OPTIMISER LES ESPACES DÉJÀ URBANISÉS

Plusieurs mesures législatives enrichies par la jurisprudence sont venues petit à petit supprimer tout contrôle préalable des divisions foncières en vue de bâtir, à l'exclusion de la réglementation des divisions relevant du lotissement.

La loi Alur du 24 mars 2014 a purement et simplement abrogé la disposition qui permettait de contrôler la densité en cas de division. Cette mesure favorise ainsi le renouvellement urbain et la densification.

Tous les règlements de PLU et de POS qui ont repris une formulation relative au contrôle des divisions sont entachés d'illégalité et ne peuvent plus être appliqués selon l'arrêt « Marangio » du Conseil d'État²⁶.

De plus, les auteurs d'un document d'urbanisme ne peuvent plus fixer des règles interdisant ou limitant la faculté reconnue aux propriétaires de procéder à la division d'une ou plusieurs propriétés foncières en vue de l'implantation de bâtiment, quels que soient les motifs invoqués (patrimonial, paysager, assainissement²⁷). En effet, cette faculté participe de leur droit à disposer de leur bien (CE, 27 juillet 2012, M. Hoffmann, n° 342908).

Il est tout aussi illégal pour un règlement de PLU de prévoir des règles différentes en cas de division pour restreindre sur le lot issu de la division les droits découlant de la règle générale (règle de recul plus importante, coefficients d'emprise au sol plus faibles...).

La division foncière fait partie d'une évolution normale du parcellaire. Elle est synonyme de densification et de renouvellement urbain.

Recours au contrôle des divisions prévu à l'article L.115-3 :

« *Dans les parties de commune nécessitant une protection particulière en raison de la qualité des sites, des milieux naturels et des paysages, le conseil municipal peut décider, par délibération motivée, de soumettre, à l'intérieur de zones qu'il délimite, à la déclaration préalable prévue par l'article L.421-4 les divisions volontaires, en propriété ou en jouissance, d'une propriété foncière, par ventes ou locations simultanées ou successives qui ne sont pas soumises à un permis d'aménager.*

L'autorité compétente peut s'opposer à la division si celle-ci, par son importance, le nombre de lots ou les travaux qu'elle implique, est de nature à compromettre gravement le caractère naturel des espaces, la qualité des paysages ou le maintien des équilibres biologiques.

Lorsqu'une vente ou une location a été effectuée en violation des dispositions du présent article, l'autorité compétente peut demander à l'autorité judiciaire de constater la nullité de l'acte. L'action en nullité se prescrit par cinq ans à compter de la publication de l'acte ayant effectué la division. »

²⁶ Avis Marangio (CE, 9 mai 2005, Marangio, n° 277280).

²⁷ TA Grenoble, 18 décembre 2002, n° 01102237 et n° 0200508 ; CAA Marseille, 17 mars 2011, commune du Plan-d'Aups-Sainte-Baume, n° 09MA02058.

Le contrôle des divisions prévu à l'article L.115-3 a uniquement pour vocation de protéger des espaces naturels (voire agricoles) en raison notamment de la qualité de leurs paysages ou du maintien de leur équilibre biologique. Il s'agit avant tout, à travers cette réglementation, de protéger des espaces naturels et agricoles et de lutter contre leur parcellisation et le détournement de leur vocation.

→ Optimiser les espaces déjà urbanisés

Le PLU(i) peut comporter des dispositions visant à traiter les espaces bâtis déjà existants.

→ Les objectifs à privilégier dans les espaces urbanisés

Les dispositions du règlement écrit ou graphique du PLU et/ou des OAP peuvent notamment rechercher plusieurs objectifs :

- limiter l'artificialisation et la consommation des sols ;
- organiser l'urbanisation pour limiter les besoins en déplacements ;
- favoriser le renouvellement urbain et la requalification des espaces déjà aménagés et équipés ;
- valoriser le foncier non bâti des espaces déjà aménagés et équipés ;
- optimiser les ressources naturelles, foncières, techniques et financières et les équipements ;
- requalifier les espaces économiques, les friches bien situées et équipées ;
- préserver les caractéristiques architecturales et bâties du tissu urbain existant et/ou favoriser de nouvelles formes architecturales.

→ Les outils du PLU(i) qui peuvent être mobilisés pour atteindre ces objectifs sont nombreux

Certaines dispositions du PLU(i) sont en effet particulièrement adaptées au tissu urbain existant. Elles permettent de :

- densifier les espaces les mieux desservis dans le respect de la qualité des paysages naturels et urbains ;
- permettre l'évolution des constructions existantes pour les adapter aux modes de vie contemporains et à l'évolution des ménages ;
- imposer une densité minimum au droit des espaces bénéficiant d'une desserte efficace en transports en commun, notamment des gares ;
- adopter des formes urbaines permettant d'optimiser l'usage du foncier bien desservi en soignant l'insertion dans le paysage et en offrant aux habitants une réelle qualité de vie ;
- penser en cohérence besoins en logements, politique de stationnement et morphologie urbaine ;
- - limiter et mutualiser l'offre de stationnement, notamment l'offre réalisée à l'extérieur des constructions ;
- imposer le réaménagement des espaces déjà aménagés, en friche ou manifestement peu denses, quelle que soit leur vocation ;
- imposer de ne pas artificialiser une partie des unités foncières bâties.

Réutiliser les espaces déjà aménagés

Dans cette optique, il s'agit notamment de promouvoir les actions suivantes :

Établir des orientations d'aménagement et de programmation sur des espaces à densifier ou à requalifier dans des quartiers déjà construits (L.151-7 et R.151-6 et R.151-7)

Les orientations d'aménagement et de programmation comme le zonage peuvent être utilisées pour encadrer le devenir de certains espaces déjà aménagés, que ce soient des friches ou bien des quartiers à restructurer ou à renouveler.

Dans ce cas, même s'ils sont situés en zone U ou AU constructible, l'OAP peut définir les grandes orientations de leur réaménagement en termes de desserte, d'échéancier et de composition.

Des emplacements réservés peuvent par ailleurs compléter l'OAP (sauf pour celles sans règlement) pour permettre la réalisation effective de certains équipements par exemple.

Différer l'urbanisation de certains secteurs présentant des enjeux d'intensification urbaine
en en limitant fortement les possibilités d'évolution pendant la durée des études urbaines
(L.151-41, 5°)

Certains secteurs présentent de réels potentiels fonciers et un bon niveau de services. Toutefois, leur transformation nécessite un travail préalable pour déterminer les conditions de leur aménagement. Pour éviter que ce capital ne soit détérioré par des opérations isolées, la collectivité peut décider de geler pendant une période maximum de cinq ans les espaces concernés en y interdisant toute construction dépassant un seuil qu'elle fixe. Les secteurs concernés doivent être délimités au plan de zonage.

Cette servitude d'urbanisme ne doit pas empêcher l'évolution des constructions existantes, pour lesquelles un règlement doit être établi. À l'issue du délai de cinq ans, la collectivité doit soit réaliser son projet, soit supprimer la servitude d'urbanisme.

Définir des orientations d'aménagement et de programmation de secteur dans les zones U ou AU non couvertes par des dispositions réglementaires (R.151-8), fixant à la fois un programme d'aménagement et de construction à respecter et les conditions de leur insertion dans le site

Par le biais des orientations d'aménagement et de programmation, le PLU peut fixer un cadre général pour la mise en œuvre d'un projet global sur un espace à aménager ou à réaménager. Cette orientation fixe à la fois les conditions de desserte par la voie et par les transports mais aussi les principes de répartition des fonctions urbaines sur le site de projet. Elle peut établir une programmation générale en termes de mètres carrés à construire en ventilant logements, activités économiques et équipements. Elle peut aussi déterminer les principes de composition spatiale, en plan et en volumes, en préservant par exemple des percées visuelles ou en prescrivant une hiérarchisation des volumes dans une opération.

Imposer la démolition de certaines constructions présentes sur l'unité foncière pour permettre la délivrance d'un permis de construire ou d'aménager (L.151-10)

Cette disposition peut être utile lorsqu'il existe sur une unité foncière des constructions dont la qualité n'est pas compatible avec le devenir du site de projet, ou bien si ces constructions conduisent à une surdensité, comme cela peut être le cas dans les centres anciens dégradés.

Permettre les dérogations de hauteur et d'implantation pour certains types de destinations.

La densification de certains secteurs peut également se faire au profit de certaines destinations plutôt que d'autres. Ainsi, la collectivité peut délimiter les secteurs dans lesquels elle favorisera certains types de logements en permettant un dépassement du potentiel foncier déterminé par les règles d'implantation et de hauteur. Elle fixe la limite de ce dépassement par un seuil défini par les articles L.151-28 et R.151-37. Peuvent être concernés les logements sociaux, les logements intermédiaires et les logements existants (quand la stratégie de la collectivité est de permettre leur agrandissement).

Peuvent également faire l'objet d'un dépassement du potentiel constructible les constructions exemplaires en matière environnementale ou énergétique (R.151-37).

Utiliser des règles d'objectifs à atteindre en matière d'intégration des constructions dans leur environnement.

La densification peut s'opérer dans des secteurs déjà bâtis, en occupant des dents creuses ou des espaces situés en cœur d'îlot. Il est alors difficile, si la forme urbaine n'est pas très régulière, d'établir une règle chiffrée ou graphique. En revanche, il peut être établi des objectifs de qualité à atteindre en s'assurant qu'ils sont facilement vérifiables. Ainsi, il est possible de demander qu'une construction s'aligne sur la construction voisine, qu'elle n'en dépasse par le faîte, qu'elle s'implante en ordre dispersé sur une parcelle...

Utiliser des règles de volumétrie exprimées par le dessin pour assurer la transition avec les espaces construits avoisinants.

Ces règles qualitatives peuvent notamment être développées pour assurer une bonne transition avec les constructions existantes situées sur les parcelles voisines. Ces principes peuvent

être illustrés par des schémas, à valeur d'exemple, pour faciliter la mise en œuvre de la règle (R.151-11). Lorsque sont envisagés des principes de relation à établir entre unités foncières, pour garantir un paysage urbain de qualité, ceux-ci peuvent être traduits par un graphique réglementaire.

Utiliser des règles alternatives pour favoriser la réalisation de certains programmes de construction en fonction du projet local (R.151-13)

Le PLU peut favoriser un type de construction ou d'aménagement plutôt qu'un autre. Il peut alors déterminer, pour une même unité foncière, une règle qui s'applique à un certain type de projet (déterminé par la destination des constructions ou par l'ampleur de l'opération) et une autre qui s'applique aux opérations n'entrant pas dans ce cadre. Il peut ainsi favoriser le renouvellement urbain. Ces règles alternatives peuvent être utilisées par exemple pour favoriser les opérations d'ensemble, la production de logements sociaux, la mixité fonctionnelle des constructions ou encore l'implantation d'équipements.

Favoriser l'évolution des constructions existantes

Il est possible de définir des règles différentes pour les constructions neuves et pour les constructions anciennes (L.151-7 et R.151-7). Le règlement comme les OAP peuvent concerner les quartiers existants et déjà bâties.

Dans les quartiers anciens dégradés

→ Lorsque la collectivité souhaite encourager la qualité patrimoniale, elle peut définir des objectifs de mise en valeur mais aussi de requalification ou de réaménagement dans les OAP. Celles-ci peuvent notamment comporter une stratégie de reconquête en cas de forte vacance de logements, en prescrivant par exemple un réaménagement des espaces publics, l'introduction de commerces et d'équipements, l'aménagement d'espaces verts, l'organisation du stationnement.

→ Sans avoir la puissance opérationnelle d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur, un PLU peut combiner différents outils pour parvenir à un résultat probant : PLU intégrant le PLH, OAP de secteur, règlement comprenant des dispositions concernant le logement, le stationnement, le commerce et la forme urbaine, opérations de restauration immobilière, droit de préemption, voire convention d'aménagement.

La vision d'ensemble de la stratégie de reconquête gagne alors à être développée dans le PADD.

Dans les quartiers récents déjà densément construits

→ Il est souvent nécessaire de permettre une évolution des constructions existantes. Or celles-ci ne respectent pas forcément les règles adoptées pour la construction neuve. Le règlement peut donc prévoir deux règles différentes : une adaptée aux constructions existantes et une autre encadrant la construction neuve.

→ Il peut être nécessaire de limiter les obligations en matière de stationnement lors de la construction, de la réhabilitation, de l'extension ou de la reconversion de bâtiments (voir partie 3).

→ Une augmentation du volume constructible dans la limite de 20 % pour favoriser l'évolution des constructions existantes à destination d'habitation (R.151-37) peut être autorisée (voir partie 3).

Réaliser des secteurs de plan-masse

Les secteurs de plan-masse peuvent être utilisés notamment dans les cas suivants (non limitatifs).

Dans les secteurs à enjeux paysagers et architecturaux particuliers (U et AU par exemple), pour lesquels il convient de fixer des règles fines aux constructions ou aux opérations d'aménagement autorisées, afin de préserver le potentiel patrimonial du secteur. Il peut s'agir des zones suivantes :

→ de zones U sur lesquelles il convient de préserver une organisation spatiale ou une trame particulière ou bénéficiant de perspectives visuelles intéressantes. C'est notamment le cas en milieu rural, lorsqu'il existe de grandes perspectives paysagères ou monumentales ou bien des enjeux de préservation de certaines architectures, nécessitant de penser la densification en établissant un projet « sur mesure », certaines unités foncières pouvant être densifiées sans impact et d'autres non ;

- de zones U et AU bénéficiant de caractéristiques spécifiques du sol telles que des sites archéologiques à protéger ou des zones humides à éviter ou sur lesquelles on veut réduire l'impact de l'aménagement ;
- de zones AU situées en interface avec des espaces naturels ou agricoles et pour lesquelles des règles de composition des lisières urbaines sont imposées pour des raisons paysagères ou en lien avec les activités voisines. Peuvent ainsi être concernés les hameaux nouveaux intégrés à l'environnement dans les communes soumises aux dispositions de la loi littoral (art. L121-8) ou de la loi montagne (art. L.122-7)...

En zones A et N, sur les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) délimités en application de l'article L.151-13.

En zones U, AU ou dans les STECAL²⁸, sur les terrains bénéficiant d'un transfert des droits à construire des espaces à préserver sur des unités foncières proches en application de l'article R.151-40.

Le dispositif du transfert de droits à construire est cependant très lourd puisqu'il fait l'objet d'une servitude administrative inscrite aux hypothèques et qu'il peut être modifié uniquement par décret en Conseil d'État. Il permet de répartir les droits à construire en les transférant d'une partie d'un secteur émetteur qui doit rester inconstructible vers un secteur récepteur qui peut être densifié et classé en zone N (art. L.151-25). Le potentiel constructible de certaines parcelles ou parties de parcelles qui doivent rester inconstructibles est ainsi transféré sur d'autres, venant ainsi augmenter leur capacité initiale.

! ALERTES ET CONSEILS

L'article R.151-40 dispose que, « dans les zones U, AU, dans les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées délimités en application de l'article L.151-13, ainsi que dans les zones où un transfert des possibilités de construction a été décidé en application de l'article L.151-25, le règlement peut définir des secteurs de plan-masse coté en trois dimensions ».

PLU Communautaire
Angers Loire Métropole
Annexe réglementaire



28 La constructibilité d'un STECAL n'est pas obligatoirement issue d'un transfert de droits à construire.

La réalisation d'un plan-masse nécessite de mener des études architecturales, urbaines et paysagères préalables.

Il convient alors de s'appuyer sur des analyses fines afin de veiller à ce que les dispositions retenues ne s'avèrent pas, in fine, inadaptées et/ou difficiles à appliquer.

Le plan-masse traduit graphiquement la plupart des règles d'implantation des constructions, des espaces libres et obligatoirement celles relatives aux hauteurs dans la mesure où il est coté en trois dimensions. La partie graphique du plan-masse doit faire au minimum apparaître les zones d'implantation et les enveloppes (hauteur, emprises...) des constructions projetées²⁹. Elle doit être combinée avec des dispositions écrites. En effet, le recours au plan-masse ne doit pas être prétexte à un simple remplacement des règles écrites, qui seraient alors rédigées de façon très partielle. Au contraire, au sein du plan-masse, règles écrites et règles graphiques doivent se compléter, les secondes devant accompagner l'expression graphique et fournir les modalités d'application des premières. À ce titre, afin d'éviter les erreurs, les termes employés dans le règlement et dans la légende doivent être identiques.

La rédaction des règles écrites qui complètent les règles graphiques peut prendre plusieurs formes :

- soit de façon souple, en précisant que les constructions doivent être implantées à l'intérieur des emprises délimitées aux documents graphiques ;
- soit de façon plus contraignante, en précisant que les constructions doivent être impérativement implantées dans le respect des emprises fixées aux documents graphiques ;
- soit de façon mixte, en conservant une souplesse, mais en imposant une implantation des constructions le long d'un alignement figurant aux documents graphiques.

Le plan-masse peut répondre à plusieurs objectifs : une meilleure utilisation du sol en cas de structure foncière éclatée, une amélioration de la circulation (hiérarchisation des voies à l'intérieur des opérations) ainsi que du stationnement par sa localisation, un épandage des hauteurs, la préservation de cônes de vue, ou autres éléments à protéger...

Compte tenu du degré de précision d'un plan-masse, les prescriptions réglementaires doivent être représentées à une échelle qui permette une lecture aisée. À ce titre, les échelles les plus pratiques sont le 1/500 ou le 1/1 000. Enfin, les zones ou secteurs soumis à plan-masse sont repérés sur les plans de zonage en renvoyant aux plans dédiés.

→ Réglementer la volumétrie et l'implantation des constructions en fonction de la morphologie urbaine existante ou projetée

Dans le PLU, le potentiel de constructibilité d'une unité foncière se définit par l'application de prescriptions régissant l'implantation des constructions par rapport aux limites de l'unité foncière, la hauteur maximale des constructions, l'emprise au sol, l'organisation des volumes entre eux et, éventuellement, la part de la parcelle qui devra rester non imperméabilisée.

→ Utilisation possible de seuils de densité minimaux ou maximaux

De manière générale, **les règles peuvent fixer des plafonds à ne pas dépasser**. Ces règles sont facultatives dans les zones U et AU mais sont obligatoires dans les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées des zones A et N pour permettre l'évolution des constructions existantes (L151-12). Cependant, le choix de ne pas y recourir aura des incidences sur la capacité des futurs aménageurs ou constructeurs pour évaluer la faisabilité économique de leur projet. Il peut être décidé de ne réglementer que partiellement les implantations et les hauteurs ou de ne rédiger un règlement que pour les seules zones U à densifier. Ce dernier cas peut ainsi permettre de concentrer les efforts sur ces espaces à enjeux, d'y établir une règle appropriée

29 CE, 29 décembre 2004, SCI Villa d'Auteuil, Ville de Paris, req. n° 249034.

et qualitative et d'en vérifier les effets. Il est cependant souhaitable que ce choix soit clairement posé dans le PADD.

Parallèlement à ces règles maximales, la collectivité peut, dans certains secteurs délimités en zones U ou AU, **fixer des seuils minimaux de densité exprimés par l'emprise au sol et la hauteur** (R.151-39). Ces densités sont exprimées à partir d'une emprise au sol et d'une hauteur minimales, soit de façon quantitative ou qualitative, soit par rapport aux voies et aux emprises publiques, aux limites séparatives et aux autres constructions sur une même propriété, ainsi qu'en fonction des objectifs de continuité visuelle, urbaine et paysagère attendus.

Il convient alors de justifier ces dispositions dans le rapport de présentation selon les conditions édictées aux articles L.151-26 et R.151-39.

→ Une expression des dispositions volumétriques sous forme graphique ou écrite

Lorsque la collectivité choisit de recourir aux **règles de formes urbaines**, elle peut le faire en utilisant des moyens graphiques ou écrits (R.151-9 et R.151-10). Il est également possible d'établir une partie des règles de formes urbaines dans le règlement écrit et d'en exprimer une autre partie sur les plans réglementaires.

L'article R.151-11 :

- clarifie la possibilité d'exprimer des règles sous forme d'illustrations dans le règlement écrit afin d'en faciliter la compréhension et la lecture. Lorsqu'aucune mention ne spécifie leur opposabilité, ces illustrations n'ont qu'une vertu pédagogique. Si les auteurs de PLU souhaitent que les éléments illustrés présents dans le règlement écrit aient une valeur opposable, ils doivent le mentionner explicitement, soit en le précisant pour chaque illustration, soit en introduisant un principe général d'opposabilité des illustrations en introduction du règlement ;
- ouvre également la possibilité d'exprimer des règles dessinées dans les documents graphiques réglementaires. Les règles graphiques se substituent alors aux règles écrites ou les complètent. En application du deuxième alinéa de l'article, le code prévoit alors l'obligation d'indiquer précisément dans le règlement écrit quelles sont les règles qui figurent dans le règlement graphique.

Les règles graphiques peuvent aussi être utilisées par le biais de l'article R.151-40 pour définir un plan-masse : dans les zones U, AU, dans les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées délimités (définis à l'article L.151-13), ainsi que dans les zones où un transfert des possibilités de construction a été décidé en application de l'article L.151-25, le règlement peut définir des secteurs de plan-masse coté en trois dimensions. Quelle que soit la forme retenue, les prescriptions émises doivent être claires et s'appliquer dans un cadre d'interprétation bien défini. En conséquence, les formulations de type « dans la mesure du possible », « il est conseillé de... », « de préférence » sont à proscrire.

Lorsqu'une **règle qualitative ou par objectifs à atteindre est rédigée**, elle doit être claire et vérifiable (R.151-12 et R.151-39). Ces objectifs qualitatifs peuvent concerner l'évolution des constructions existantes, l'intégration des constructions dans leur environnement bâti ou paysager (hauteur, implantation), la répartition spatiale au sein d'une opération d'aménagement des différentes fonctions telles que le stationnement, l'habitat, les activités par exemple, ou les principes de construction et de desserte en voirie dans une opération en zone AU de plusieurs rues entre elles. À titre d'exemple, elles peuvent être utilisées dans des secteurs déjà bâties où la densification se fait notamment en occupant des dents creuses ou des espaces situés en cœur d'îlot. Si la forme urbaine est hétérogène, il est alors difficile d'établir une règle chiffrée ou graphique. On peut ainsi demander qu'une construction s'aligne sur la construction voisine, qu'elle n'en dépasse pas le faîte, qu'elle s'implante en ordre dispersé sur une parcelle... Les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs sont définis par l'aménageur ou le constructeur dans le cadre de la demande d'autorisation d'urbanisme.

Dans tous les cas, il est conseillé de vérifier la cohérence des règles entre elles en simulant leur application sur diverses unités foncières. Un groupe test est dans ce cas intéressant à constituer.

Les règles établies pour organiser les constructions sur la parcelle peuvent être complétées par des dispositions à mettre en œuvre pour traiter les espaces libres : plantations obligatoires, clôtures, traitement des espaces de stationnement et des voiries notamment (R.151-43).

ALERTES ET CONSEILS

Cette démonstration doit se faire à partir des seules pièces obligatoires à fournir par le demandeur. Il est donc important que la règle ne nécessite pas de recourir à des pièces non prévues par le Code de l'urbanisme.

PLU DE FOURQUEVAUX (HAUTE-GARONNE)

Les articles relatifs à la volumétrie et à l'implantation des constructions définies dans le PLU de cette petite commune expriment la volonté de maintenir la forme urbaine villageoise et l'unité architecturale, notamment par le maintien de la frontalité et d'une continuité du bâti

Commune de Fourquevaux
Plan Local d'Urbanisme

Règlement écrit - Zone UA

CARACTERISTIQUES URBAINE, ARCHITECTURALE, ENVIRONNEMENTALE ET PAYSAGERE

UA4 VOLUMETRIE ET IMPLANTATION DES CONSTRUCTIONS

Empreinte au sol :

Sans objet.

Hauteur :

La hauteur maximale des constructions ou installations est mesurée en tout point à partir du terrain naturel avant travaux, au droit des constructions, jusqu'au niveau supérieur de la panne sablière pour les toitures traditionnelles ou, le cas échéant, jusqu'au niveau supérieur de l'acrotère.*

La hauteur de toute construction ou installation nouvelle ne pourra excéder 6 mètres.

Les dispositions ci-dessus ne s'appliquent pas :

- aux constructions à destination d'équipements d'intérêt collectif et de services publics,
- aux ouvrages annexes tels que souches de cheminées, panneaux solaires, antennes, machinerie d'ascenseur...

Implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques :

1-Toute construction nouvelle doit être implantée pour tous ses niveaux à l'alignement* des voies et emprises publiques, existantes ou projetées. Cependant, les décrochements peuvent être admis ou imposés par rapport aux alignements et reculs définis ci-dessus pour permettre, soit la création de places, soit la réalisation de bâtiments avec ailes en retour, soit la réalisation de loggias ou de balcons, soit une adaptation au parcellaire existant pour des raisons liées à la conception du tissu urbain.

2-Dans le secteur UAa, toute construction nouvelle doit être implantée, selon les dispositions suivantes :

- **RD31** : toute construction nouvelle doit être implantée à une distance minimale de 15 mètres de la limite d'emprise.
- **Le long de la portion de la voie identifiée par une légende spécifique sur le règlement graphique**, toute construction nouvelle doit être implantée pour tous ses niveaux à l'alignement* de l'emprise publique. Toutefois, des reculs pouvant aller jusqu'à 2 mètres par rapport à l'emprise publique sont admis lorsqu'ils participent à l'animation et la diversité des façades
- **Autres voies** : non réglementé.

3-Toutefois :

- Les locaux d'ordures ménagères et les postes de transformation doivent s'implanter à l'alignement* ou avec un recul minimum de 1 m de la limite d'emprise.
- Le nu intérieur du bassin des piscines, couvertes et non couvertes, doit s'implanter avec un recul minimum de 2 m de la limite d'emprise.
- Lorsque l'unité foncière du projet est en contact direct avec au moins deux voies ou emprises publiques, la règle ne pourra s'appliquer que sur l'une des voies ou emprises publiques.
- Pour les constructions existantes, les extensions, surélévations, ou reconstructions pourront être effectuées avec le même recul que celui du bâtiment existant, à condition que ceci ne présente pas de gêne à la visibilité sur les voies.
- A l'intérieur de la marge de recullement, pourront être admis

et l'implantation en limite séparative. L'absence de norme relative à l'emprise au sol traduit la volonté de poursuivre l'intensification et le renouvellement du cœur de ville conformément aux objectifs du SCoT de renforcement des centralités.

- des éléments architecturaux d'accompagnement (emmarchement, jardinière, poutres, encorbellement...) avec une saillie maximum de 1 m par rapport à la construction,
- des débords de toiture* de 0,50 m maximum.
- Les annexes* doivent s'implanter, soit à l'*alignement**, soit avec un retrait de 2 m minimum.

Implantation des constructions par rapport aux limites séparatives

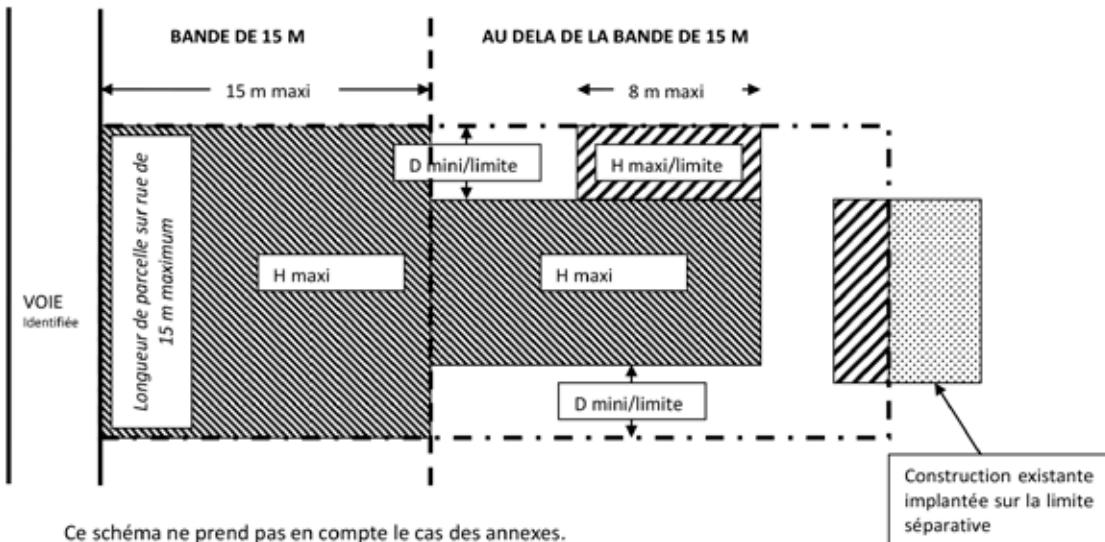
1-En zone UA :

- 1-1-Dans une bande de 15 mètres comptée à partir de l'*alignement**,** toute construction nouvelle doit être implantée, pour toute sa hauteur, d'une *limite séparative** à l'autre.

Lorsque la longueur de la parcelle sur rue excède 15 mètres, dans ce cas la construction nouvelle pourra être accolée à seulement une limite. La distance entre la construction et l'autre limite ne devra pas être inférieure à 3 mètres.

- 1-2-Au-delà de la bande des 15 m évoquée ci-dessus,** toute construction nouvelle doit être implantée à une distance des *limites séparatives** d'au moins 3 mètres.

La construction en *limite séparative** est autorisée à condition que la construction projetée ne dépasse pas 2,5 mètres de hauteur mesurée à la sablière ou sur acrotère sur la *limite séparative**, et à condition que la longueur cumulée sur ladite *limite séparative** ne dépasse pas 8 mètres.



Ce schéma ne prend pas en compte le cas des annexes.

2-Dans le secteur UAA, toute construction nouvelle doit être implantée sur au moins une limite séparative :

- Sur une hauteur n'excédant pas 7 mètres pour les constructions inscrites dans une bande de 15 mètres comptée à partir de la limite d'emprise de la voie de desserte principale ou à compter de l'emprise de l'espace public.
- Sur une hauteur de 3 mètres mesurée sur la sablière ou à l'acrotère, avec une tolérance de 1 mètre au pignon, au-delà de cette bande de 15 mètres précisée ci-dessus.

3-Toutefois

- Dans le cas d'une construction existante sur le fonds voisin, et implantée sur une limite séparative, la construction nouvelle peut être implantée sur ladite limite, à condition que celle-ci ne s'inscrive pas au-delà de la surface verticale de la construction existante.
- Les surélévations, extensions ou aménagements de bâtiments existants pourront être effectués avec le même recul que celui du bâtiment d'origine.
- Les *annexes** doivent s'implanter, soit en *limite séparative**, soit avec un retrait de 2 m minimum.
- Le nu intérieur du bassin des piscines couvertes et non couvertes doit s'implanter avec un recul minimum de 2 m de la *limite séparative**.

UAS QUALITE URBAINE, ARCHITECTURALE, ENVIRONNEMENTALE ET PAYSAGERE

Les équipements publics ne sont pas soumis à ces règles.

Il est recommandé de suivre le cahier de recommandations architecturales urbanistiques et paysagères annexé au PLU (annexe n°...).

En aucun cas, les constructions et installations diverses ne doivent, par leur situation, leurs dimensions ou leur aspect extérieur, porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages, ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales.

1-Adaptation au site

Les bâtiments devront s'intégrer au relief sans bouleversement et terrassement inutile :

- pour les terrains plats (<10%), les mouvements de terre supérieur à 1,00 mètre au-dessus du terrain naturel sont interdits,
 - pour les terrains en pente (>ou = 10%), les déblais et les remblais sont limités à 1,50 mètres, sauf pour la réalisation de constructions en sous-sol et de leur rampe d'accès.
 - Les enrochements de plus d'1 mètre de hauteur sont interdits. Ils sont interdits en *limite séparative**.
- Les murs de soutènement* sont limités à 1,50 mètre de hauteur. Ils sont interdits en *limite séparative** en **dehors du secteur UAA**. Ils pourront être autorisés en limite de l'espace public s'ils sont justifiés.

2-Façades

Toutes les façades doivent présenter un traitement architectural harmonieux.

Les volets et les menuiseries partie intégrante des constructions doivent être en harmonie avec la couleur de la construction concernée et des constructions voisines.

Sont interdits toute imitation d'une architecture étrangère à la typologie locale et l'emploi à nu de matériaux destinés à être recouverts (briques creuses, parpaings, béton brut, pierre de taille, panneaux d'acier...).

3-Toitures

Dans tous les cas, les toitures ne doivent nuire ni à l'harmonie, ni à l'unité de la construction ou de l'installation de l'ensemble de constructions ou d'installations du site.

Les toitures à deux pentes devront présenter une pente entre 30 et 35%.
Les accessoires de toiture doivent être réalisés de façon à n'être que très peu visibles. Les antennes de télévision seront disposées de préférence en sous-toiture.
Les coffrets électriques gaz devront être encastrés dans la maçonnerie et masqués par un volet peint d'une couleur qui s'harmonise avec la façade (ton sur ton). Les blocs de climatisation ne devront pas être visibles depuis l'espace public.

4-Clôtures

Les clôtures sur rues sont autorisées, elles ne peuvent dépasser 1,80 mètre.
Elles seront constituées soit d'un grillage doublé d'une haie végétale faite d'essences locales mélangées sans soubassement soit d'un muret surmonté ou non de grillages ou lices, d'une hauteur totale maximum de 1,80 mètre, et sans que le muret ne puisse dépasser 1,20 mètre.

Dans le secteur UAa :

- Des murs pleins en continuité du bâti peuvent être autorisés lorsqu'ils participent à l'harmonie générale de la construction et qu'ils contribuent à la préservation de l'intimité, la protection des vues latérales, etc ,.... Ils doivent être traités sur les deux faces avec un enduit de finition ou en brique de parement.
- En *limite séparative** ou sur rue, tout *mur de soutènement** assimilé à un mur de clôture ne pourra pas excéder 1,50 mètre et être surmonté d'un grillage n'excédant pas 1,50 mètre sur rue ou 1,80 mètre en *limite séparative**.

5-Aires de stationnement des ensembles de constructions ou installations

Il conviendra de rechercher des aménagements capables d'atténuer le caractère utilitaire du stationnement et d'éviter les grandes surfaces de parage d'un seul tenant. La conception d'ensemble doit faire une large part à l'ornementation, arbres, jardinières, mobilier de repos et tous ornements pouvant constituer des éléments de rupture. Tout projet doit comporter une présentation des aménagements envisagés.

UA6 TRAITEMENT ENVIRONNEMENTAL ET PAYSAGER DES ESPACES NON BATIS ET ABORDS DES CONSTRUCTIONS

1-Espaces boisés classés* (EBC)

Sans objet.

2-Espaces boisés et plantations existantes

Les espaces boisés, arbres isolés ou alignements d'arbres existants sont à conserver. Tout arbre abattu ou détérioré, pour des raisons justifiées, doit être remplacé par des plantations au moins équivalentes.

3-Plantations sur les parcs de stationnement

Les aires de stationnement, publiques ou privées, devront être paysagées. Elles devront favoriser la mise en œuvre de revêtements perméables.

4-Espaces verts à créer

Dans le secteur UAa, sur chaque unité foncière, 50 % au moins de la surface doivent être traités en jardin planté et engazonné, et doivent comporter au moins 1 *arbre de haute tige** par 200 m² de terrain aménagé en jardin planté et engazonné.



ALERTE ET CONSEILS

Cette disposition est préférentiellement à utiliser pour restructurer un tissu urbain ou imposer la démolition de bâtiments aux volumes ou au traitement dégradant le cadre bâti. Pour être véritablement opérationnelle, la restructuration complète d'un îlot impliquant des démolitions nécessite une connaissance fine du foncier et de la nature des constructions existantes.

→ Ces règles peuvent traduire des intentions différentes

En fonction du choix de développement que fait la collectivité suivant les secteurs de son territoire, le PLU peut édicter des règles différentes entre les constructions neuves, les constructions anciennes ou la réhabilitation (L.151-18 et R.151-2).

Si le projet consiste à **permettre une évolution des constructions existantes**, la règle s'attache à décrire les modalités pour le faire. Elle peut être plus favorable à ce type de projet qu'à la construction neuve. Si, au contraire, le PLU souhaite stimuler le renouvellement urbain, il peut être plus restrictif sur les possibilités de conforter des constructions existantes et être plus généreux pour les constructions neuves. Il peut même définir des unités foncières où le permis de construire ou d'aménager ne peut être délivré que si certaines constructions sont démolies (L.151-10).

Le règlement peut aussi veiller à ce que l'évolution de l'existant et la construction neuve puissent se faire dans les mêmes conditions.

Si le projet est **d'intensifier la ville par le renouvellement urbain** dans des secteurs peu denses ou ayant des gabarits de construction peu élevés, le PLU devrait justifier que les gabarits autorisés dépassent nettement ceux des constructions actuelles et déterminer la manière dont il assurera la constitution d'un nouveau paysage plus dense, mais de qualité. Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) peuvent, dans ce cadre, constituer un outil d'expression du projet.

Les projets d'ensemble sont souvent plus économies en foncier car les surfaces affectées à la desserte des constructions sont mutualisées. Pour les favoriser, le PLU peut prévoir des règles de morphologie urbaine (emprise, hauteur, implantations, aménagement des espaces extérieurs) qui soient différentes de celles utilisées pour des projets ponctuels et qui génèrent un plus grand potentiel constructible (R.151-21). L'emploi de cette disposition par le PLU nécessite la délimitation d'un secteur.

→ Ces règles peuvent être conçues de différentes façons

La première approche dans un PLU(i) consiste à définir des prescriptions d'implantation et de volumes des constructions à venir ou à transformer. Il s'agit de permettre l'évolution d'un tissu urbain déjà bâti tout en soignant l'insertion des constructions nouvelles dans le paysage naturel ou urbain existant (L.151-17 et L.151-18)

Le PLU a ainsi la faculté de **définir des hauteurs soit par des moyens graphiques soit par une norme écrite**.

Les règles de hauteur, qu'elles soient graphiques et/ou écrites, peuvent s'exprimer par une règle numérique, exprimée en mètres par rapport au sol, le point de référence devant alors être clairement établi.

Elles peuvent s'exprimer en nombre de niveaux de plancher ou être établies graphiquement par des « gabarits-enveloppes » : toutes les constructions doivent être comprises à l'intérieur de ce gabarit maximum. Ce mode d'expression de la règle, graphique, permet de ne pas avoir une hauteur identique sur toute la parcelle et de régler la relation aux parcelles voisines.

La règle peut également être définie par un objectif d'insertion dans un gabarit moyen établi sur un secteur. Dans ce cas, ce gabarit moyen doit pouvoir être facilement calculé.

Enfin, la règle peut être établie en fonction des constructions réalisées sur les parcelles voisines, en interdisant par exemple de dépasser le point de faîte des constructions attenantes ou en autorisant un dépassement chiffré de celui-ci.

Possibilité d'adopter des règles différentes de hauteur en fonction de la nature de l'opération et de la destination des constructions

Il est évident que, suivant la destination des constructions ou des parties de constructions, les besoins en termes de hauteur peuvent être très différents.

Dans une logique d'urbanisme par zones spécialisées, tous les bâtiments étant supposés avoir la même fonction, les règles de hauteur pouvaient être identiques pour toutes les construc-

ARTICLE UG.10 - HAUTEUR MAXIMALE DES CONSTRUCTIONS

Lorsque les dispositions inscrites aux documents graphiques du règlement ne sont pas conformes aux dispositions du présent article, elles prévalent sur ces dernières.

Les travaux projetés sur une construction existante non conforme aux dispositions du présent article sont soumis aux conditions énoncées au § VI des dispositions générales ci-avant.

UG.10.1 - PLAFONNEMENT DES HAUTEURS :

Sans préjudice des dispositions énoncées au § 1^o à 5^o ci-après, aucune construction, installation ou ouvrage nouveau ne peut dépasser :

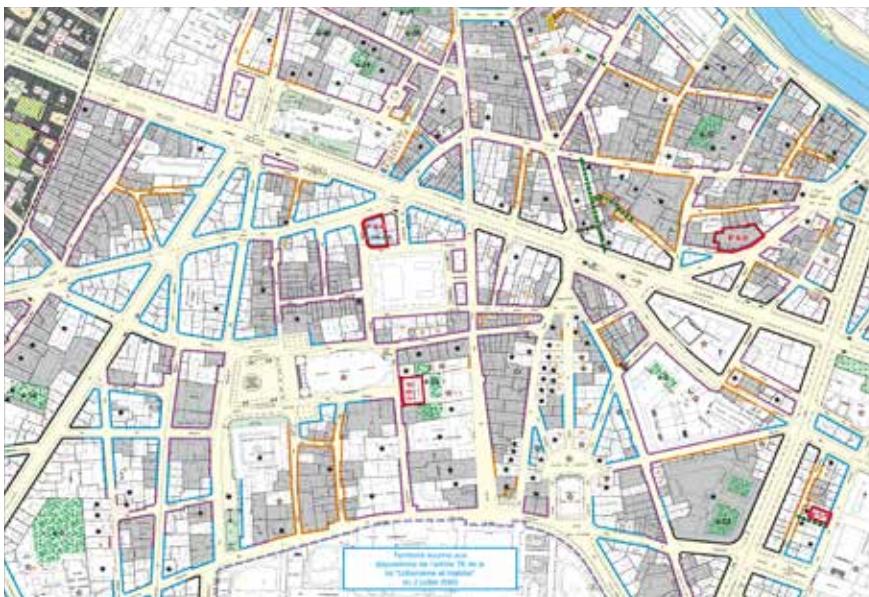
la hauteur plafond fixée sur le terrain par le Plan général des hauteurs¹,

les plans ou surfaces constitués par les fuseaux indiqués sur le plan des Fuseaux de protection du site de Paris² ;

les gabarits-enveloppes³ définis ci-après.

Toutefois :

Lorsqu'elle est de 25 mètres, la hauteur plafond fixée par le Plan général des hauteurs ne s'applique pas en bordure des voies bordées de filets, dans l'emprise de la bande E⁴ ;



tions. Cependant, pour favoriser la mixité des fonctions en milieu urbain, il est possible d'apporter des réponses différencierées à des besoins différents. Ainsi, on imagine qu'un équipement pourra bénéficier de règles de hauteur différentes de celles applicables à de l'habitation.

On peut également favoriser la construction de certains types de logements en autorisant les immeubles qui en comprennent à être plus hauts que ceux qui n'en comportent pas. On peut également favoriser la mixité fonctionnelle au sein des immeubles ou des opérations en autorisant des règles de gabarit plus favorables dans ce cas.

Possibilité de proposer dans les zones urbaines ou à urbaniser un dépassement des règles relatives au gabarit, qui peut être modulé pour certaines constructions répondant aux conditions des articles L.151-28, L.151-29 et L.151-28-1.

Il s'agit ainsi d'accueillir ponctuellement une intensification urbaine pour répondre à des enjeux spécifiques.

Possibilité de définir des règles différentes entre le rez-de-chaussée et les étages (R.151-37)

Lorsque les rez-de-chaussée (RdC) des immeubles comprennent des équipements (une crèche par exemple ou une salle de sport) ou des locaux d'activités (artisanat, commerce), il n'est pas possible, pour des raisons à la fois de qualité des volumes, de fonctionnalité et de normes à respecter, de donner aux RdC la même hauteur sous-plafond que pour les étages supérieurs. De ce fait, il est désormais possible d'établir un gabarit d'immeuble applicable lorsqu'il n'y a pas de mixité fonctionnelle en son sein et un autre, plus élevé, lorsque le RdC est affecté à un usage nécessitant une hauteur sous plafond majorée.

Legendes des plans de l'atlas général

I. Zonage	Zone urbaine générale	Zone naturelle et forestière
	Zone urbaine de priorité immobilière urbaine	Surface de ruelle et de capacité d'accès limitée
	Zone urbaine verte	Famille appartenant au territoire de la métropole de Paris

II. Localisation des équipements et aménagements prévus	Description	Code
E 12-01	Emplacement de la voirie publique ouverte ou réservée à l'usage public	U.151-41-F1
V 12-01	Emplacement de la voirie de la ville de Paris mise à disposition, code 2	U.151-41-F1
P 12-01	Emplacement d'implantation d'équipement, ouvrage, espace vert public, ou implantation d'intérêt général à réaliser, code 3	U.151-41-F1
PL 12-01	Emplacement dédié pour l'établissement d'un projet d'aménagement global	U.151-41-F1
PL 12-02	Point-blanc de bâti et temps partagé des marchandises et déchets achetées ou livrées par voie d'eau	U.151-41-F1
Emplacement réservé à la réalisation de logements ou logement social au sens de l'article L.151-16, à l'exception des logements sociaux et locatifs mis en vente ou en location imposés au sens de l'article L.151-16 du Code de la construction et de l'habitation	U.151-41-F1	
LS x/y	Obligation de réaliser un appentis à la surface de plancher de l'immeuble ou de la partie de l'immeuble, ou de la partie de l'immeuble, dont les conditions énoncées à l'article U.2.2.2 à U.2.2.5	U.151-41-F1
LS x/z	Obligation de réaliser un appentis à la surface de plancher de l'immeuble ou de la partie de l'immeuble, dont les conditions énoncées à l'article U.2.2.2 à U.2.2.5	U.151-41-F1
LS x	Obligation de réaliser un appentis à la surface de plancher de l'immeuble ou de la partie de l'immeuble, dont les conditions énoncées à l'article U.2.2.2 à U.2.2.5	U.151-41-F1
LS z	Obligation de réaliser un appentis à la surface de plancher de l'immeuble ou de la partie de l'immeuble, dont les conditions énoncées à l'article U.2.2.2 à U.2.2.5	U.151-41-F1

III. Aménagement et aménagement des voies et espaces réservés à la circulation	Description	Code
Voie publique ou privée (code UG)	Axe de voirie (zone H)	
Arrêtageement piétonnier		
Emplacement réservé pour débordement de voirie		
Sensibilité d'alégment (roue-vélo-roue-piet)		
Emprise de constructions bâties en bordure de voirie avec limite maximale	avec limite maximale (U.151-41-F1)	
→ Voir à transformer, créer ou modifier		
↔ Laissez passer pour créer ou modifier		
Passage piétonnier très pointé à créer		

IV. Implantation et hauteur des constructions	Description	Code
Gabarits-enveloppes		
Hauteur en vertu de laquelle sont établis les gabarits-enveloppes		
Indiquée par le type de île:		
- H < 3 m : Rive		
- H = 3 m : Bleu		
- H = 10 m : Vert		
- H = 12 m : Orange		
- H = 15 m : Bleu clair		
- H = 20 m : Gris		
- H = 25 m : Bleu marine		
Verticale de toute hauteur que la façade possède		
Hauteur maximale		
Hauteur sans rempart imposé		
Hauteur		
Hauteur maximale des bâtiments et de leur emboîtement		
Hauteur maximale des bâtiments et de leur emboîtement (Droits de bâti)		
V. Protection des formes urbaines et du patrimoine architectural	Description	Code
Véritables existantes à transmettre		
Emprises constructives maintenues		
Immobilières toutes ou en partie en propriété ou en		
Restaurer, protéger, les paramètres qui entourent ou des bâtiments protégés		
Conserver le site dans son état initial		
Elément particulier protégé pour le site dans le règlement local Z		
A titre d'information		
Particulier comportant un élément protégé au titre des monuments historiques		
→ qui a été classé ou inscrit au titre des monuments historiques		
Particulier comportant un élément protégé au titre des sites		
Particulier comportant un élément protégé au titre des zones naturelles		
Particulier comportant un élément protégé au titre des sites		
Droits de bâti délivrés par un titre validé (U.151-41-F1) et inscrits au titre des documents graphiques des Plans de zonage et de base ou titres délivrés par le maître d'ouvrage		
Les Plans de zonage et de base peuvent être consultés à la Mairie de Paris		
VI. Protection et végétalisation des espaces libres	Description	Code
Espace vert protégé (EVP)	Espace vert protégé (EVP)	
Espace libre à réguler (ELR)	Espace libre à réguler (ELR)	
Espace bâti contrôlé (EBC)	Espace bâti contrôlé (EBC)	
Espace à lutter (EAL)	Espace à lutter (EAL)	
VII. Secteurs soumis à des dispositions particulières	Description	Code
Yous le titre des secteurs dans le règlement, tome II		
VIII. Pour information	Description	Code
Parole signée pour son intérêt patrimonial, culturel ou paysager		

PLU de Paris : représentation de certaines règles sur le document graphique



ALERTE ET CONSEILS

Pour faire jouer cette règle, le PLU doit donc impérativement déterminer des règles d'emprise au sol et de hauteur, ce qui n'est pas obligatoire. Il est important également de vérifier que le volume de la construction obtenu après dépassement ne dépasse pas le plafond autorisé, en réalisant plusieurs tests.



ALERTE ET CONSEILS

Cette disposition est particulièrement utile lorsque la collectivité veut encourager, dans certains secteurs, la mixité fonctionnelle au sein des constructions. Cette disposition facilite la mutabilité des rez-de-chaussée (voir chapitre 5.2.4).

Une deuxième approche consiste à veiller à vérifier la cohérence entre les règles de volumétrie et celles sur le traitement des espaces non bâties, de stationnement...

Pour être acceptée socialement, la densité ne doit pas conduire à une dégradation du cadre de vie des populations. De même, les espaces aménagés nouveaux doivent présenter une réelle qualité d'ambiance et d'intégration paysagère, pour le confort et le bien-être de leurs usagers. De ce fait, il est important que les règles de morphologie urbaine (implantation, hauteur) soient complétées par des règles permettant d'assurer des aménagements soignés de l'abord des constructions, notamment en prévoyant des espaces libres.

Peuvent être évoqués les clôtures mais aussi les espaces de circulation, les pieds d'immeuble, les espaces de stationnement... La végétalisation de ces parties non bâties garantit par ailleurs une certaine perméabilité des sols et participe à la bonne intégration des constructions dans l'environnement. Elle procure par ailleurs un confort d'utilisation aux usagers par l'ombre créée, par la fraîcheur liée à l'évapotranspiration, par l'introduction en milieu urbain de sons de la nature (oiseaux, insectes), par le rappel des saisons.

S'ils sont conçus de manière à pouvoir être réellement utilisés, ces espaces peuvent également être le support de pratiques extérieures, collectives ou non : jeux d'enfants et espaces de détente par exemple. Le PLU peut donc établir des règles de composition et d'aménagement de ces espaces, sans prescrire toutefois de matériaux et d'espèces spécifiques (R.151-41 et R.151-43).

Le PLU peut mobiliser les espaces boisés classés pour préserver strictement des boisements ou des arbres isolés ayant une valeur réelle. Ce dispositif peut aussi être utilisé pour imposer la réalisation de boisements ou de plantations, ce qui est utile pour développer une trame verte dans le milieu urbain par exemple (R.151-43 et L.113-1).

Certains éléments du paysage peuvent également être repérés dans les documents graphiques réglementaires. Dans ce cas, les projets de construction et d'aménagement ne peuvent pas les détruire et doivent les prendre en compte (L.151-23 et R.151-43).

Le PLU peut aussi réservier certaines unités foncières ou certaines parties de celles-ci pour la réalisation d'espaces verts. Ces emplacements réservés ouvrent le droit de délassement aux propriétaires des terrains (L.151-41 et R.151-43).

→ Accueillir ponctuellement une intensification urbaine pour répondre à des enjeux spécifiques

L'intensification urbaine est un moyen de lutter contre l'étalement urbain. Il s'agit de repérer puis d'optimiser les espaces déjà urbanisés qui ont un fort potentiel en desserte de transport et en équipements en augmentant la densité du bâti et en diversifiant les usages et les fonctions des constructions, notamment pour les équipements publics (salles de sport des écoles utilisées par les associations en dehors des cours...).

En effet, les enjeux de gestion économe du foncier, de production de logements dans les zones tendues, de renouvellement des tissus urbains sur eux-mêmes et de limitation des déplacements imposent de façonner une urbanité plus dense qu'auparavant.

L'intensification urbaine permet de réduire l'impact environnemental de l'urbanisation en utilisant mieux le foncier urbanisé, équipé et bien desservi par les réseaux et les équipements publics pour améliorer le confort de vie des habitants et des usagers. De plus, elle favorise une moindre consommation des espaces naturels ou agricoles pour répondre aux besoins de la population et permet de limiter l'extension spatiale urbaine. Elle permet à la collectivité d'optimiser l'utilisation de ses équipements et de ses réseaux publics, d'organiser l'accès aux services de la population par les transports en commun, par le numérique ou par le biais d'espaces publics adaptés à la marche et au vélo.

Ces investissements ne sont possibles que si l'usage de ces équipements et services atteint un niveau suffisant et, par voie de conséquence, si le gisement d'utilisateurs réguliers est augmenté ou, au moins, stable. Pour ce faire, il est nécessaire de développer l'urbanisation en lien avec une offre de services existants à conforter.

Cependant, afin de créer un cadre de vie agréable et de respecter les identités locales, il est possible de cibler les secteurs et le type de constructions pouvant bénéficier d'actions de densification volontaristes et de créer des espaces verts. L'acceptabilité de la densification passe par une bonne qualité architecturale et une conception optimale des logements, accompagnées de nature en ville. Le logement collectif doit avoir des qualités qui le font se rapprocher du logement individuel en favorisant les espaces extérieurs (collectifs ou privés), les plans intérieurs mutables et réversibles...

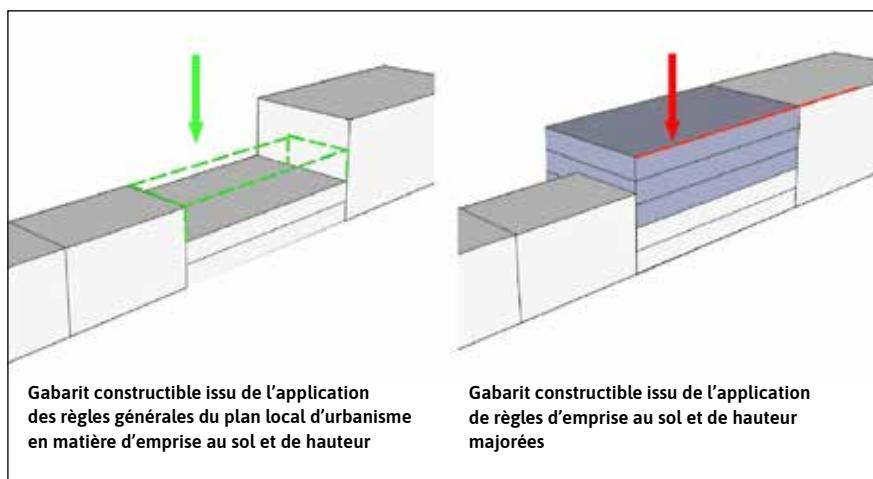
→ Le PLU peut autoriser une majoration du volume constructible

L'article R.151-37 précise dans son second alinéa que « le règlement peut [...] définir, pour certaines destinations et sous-destinations, des majorations de volume constructible qu'il détermine en référence à l'emprise au sol et à la hauteur ».

Cette différenciation pourra être traduite en pourcentage ou de façon métrique. Cette variété de possibilités offertes incitera à adapter l'augmentation de la constructibilité à la forme urbaine existante, en privilégiant dans certains cas une hauteur plus importante et dans d'autres une variation de l'emprise au sol.

ALERTES ET CONSEILS

Ces mesures sont à articuler avec les espaces aménagés pour le stationnement. Les limiter permet d'accompagner l'intensification urbaine.



→ Le PLU peut organiser les fonctions urbaines en fonction du niveau de desserte en transports en commun (desserte à venir ou effective) dans certains secteurs et dans les STECAL

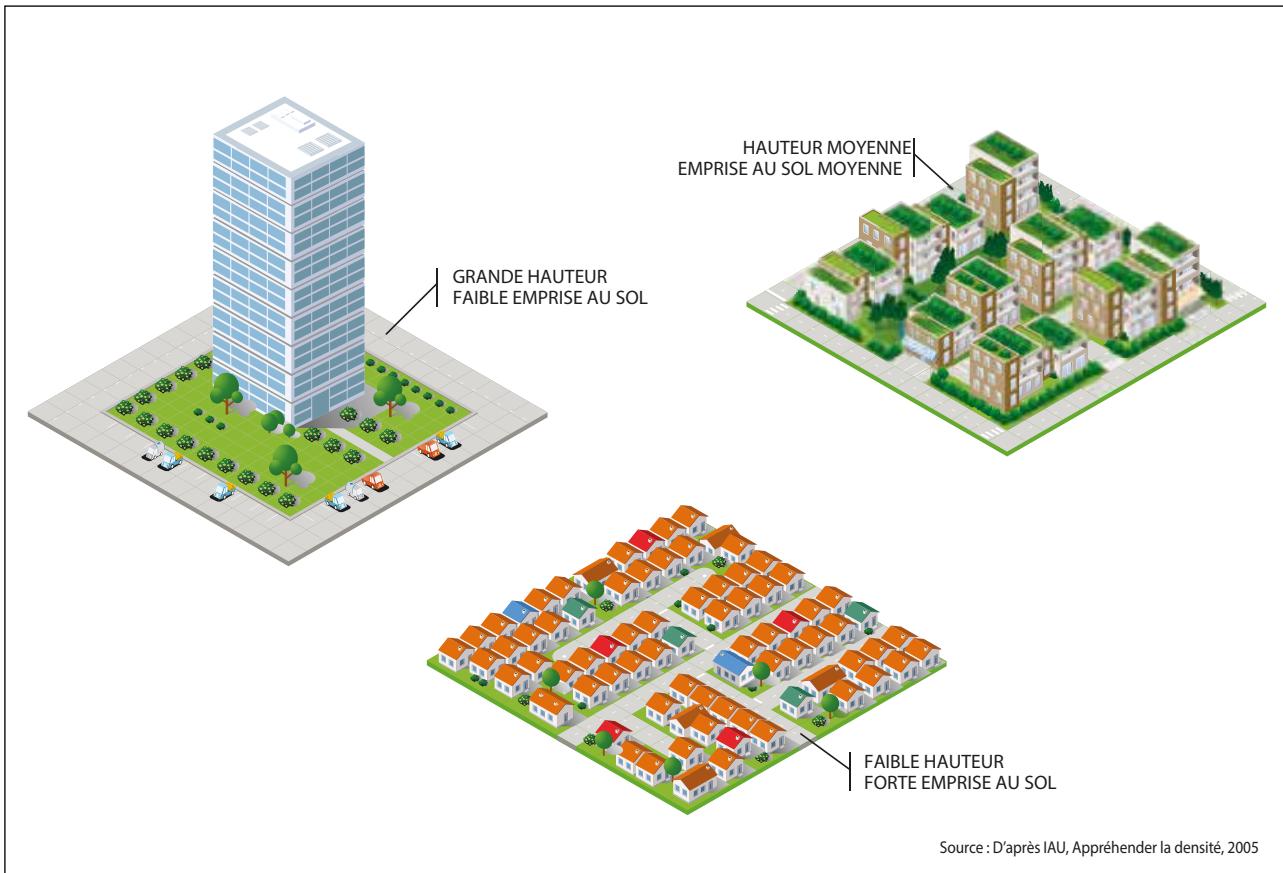
Depuis la loi ENE du 12 juillet 2010, le Code de l'urbanisme habile les PLU à délimiter des secteurs à proximité des transports collectifs, existants ou programmés, à l'intérieur desquels est imposée une densité minimale de constructions (art. L.151-26).

L'article R.151-39, permet d'ailleurs d'élargir cette possibilité à des secteurs autres que ceux bien desservis en transports collectifs, en justifiant ces dispositions ponctuelles de façon circonstanciée (en l'occurrence la proximité de certains services et/ou équipements).

Dans ces secteurs, l'amortissement des investissements publics réalisés passe par la garantie d'un nombre d'usagers important. De plus, la mise en œuvre d'infrastructures lourdes de transport en commun n'a de sens que si elles limitent la congestion routière, donc l'usage de la voiture individuelle.

Lorsqu'une telle infrastructure est réalisée sur le territoire, la collectivité peut donc imposer à toute opération de construction une densité minimum à atteindre.

Cette disposition est particulièrement utile pour valoriser des unités foncières situées à proximité des gares et des infrastructures (notamment les délaissés).



Différents types de formes urbaines à densité égale

On rappellera que des niveaux de densité équivalents peuvent être atteints par des formes urbaines différentes et donc par l'institution de dispositions (règlement écrit ou graphique, OAP) variées du PLU.

Avec la réforme, la recherche de densité des constructions n'est plus seulement conditionnée à la proximité des transports collectifs (gares ferroviaires, arrêts de tram, arrêts de bus). L'article R.151-39 précise en effet que le règlement de PLU peut « prévoir, pour traduire un objectif de densité minimale des constructions qu'il justifie de façon circonstanciée, des règles minimales d'emprise au sol et de hauteur. Il délimite, dans le ou les documents graphiques, les secteurs dans lesquels il les impose ».

Cette mesure a vocation à :

- traduire réglementairement les densités minimales de construction qui peuvent être imposées au PLU par le SCot à proximité des transports collectifs ;
- donner plus de souplesse aux auteurs de PLU pour traduire le niveau de densité attendu en privilégiant le choix d'une forme urbaine (densité horizontale ou verticale) ;
- réduire l'étalement urbain en imposant une densité minimale dans certains secteurs ;
- limiter la portée des recours faits sur de nombreux projets qui ne parviennent pas à construire au maximum des capacités offertes par le règlement (la densité rendue obligatoire par le PLU pourra plus difficilement être contestée au stade de l'opération).

Pour y recourir, la collectivité doit être en mesure de justifier, dans le rapport de présentation, le besoin de densification des secteurs concernés.

Des OAP sectorielles peuvent également instituer des dispositions favorables à la densification.

PLU SAINT-ÉGRÈVE (ISÈRE) – OAP EN LIEN AVEC L'ARRIVÉE DE LA LIGNE E DU TRAMWAY



L'arrivée de la ligne E du tram a créé les conditions favorables à la conception de cette orientation d'aménagement (le PLU de la commune de Saint-Égrève n'est pas « grenellisé »), qui prévoit une densification de ce secteur à dominante pavillonnaire.

3.5. PRÉSERVER ET FAIRE ÉVOLUER LE CADRE DE VIE, LES PATRIMOINES ET LES PAYSAGES

→ **Le PLU peut valoriser le cadre et la qualité de vie, le patrimoine et le paysage**

Il établit ainsi des règles générales et/ou alternatives concernant :

- l'implantation des bâtiments, l'aspect extérieur des constructions (neuves, rénovées, réhabilitées), leurs dimensions, leurs conditions d'alignement sur la voirie et de distance minimale par rapport à la limite séparative (L.151-18) ;
- l'intégration urbaine et paysagère de la construction dans ses abords, la qualité et la diversité architecturale, urbaine et paysagère (R.151-39 et R.151-41) ;
- les obligations en matière de performances énergétiques et environnementales (R.151- 42) ;
- les dispositions concernant les caractéristiques des clôtures (R.151-41) ;

- les caractéristiques permettant de préserver les continuités écologiques et de faciliter l'écoulement des eaux (R.151-43) ;
- le traitement des espaces réservés aux voiries (L.151-38, R.151-47 et R.151-48) ou au stationnement (L.151-30 à L.151-37, R.151-44 à R.151-46).

Ces règles permettent de créer ou de préserver les paysages urbains et ruraux et peuvent être exprimées de différentes manières :

- intégrées au règlement écrit ou graphique ;
- fixées par une norme quantitative ou qualitative (écrite ou graphique) ;
- figurées sous forme graphique, notamment pour ce qui concerne l'implantation, les reculs par rapport aux voies, les retraits par rapport aux limites séparatives, ou les gabarits des constructions.

Pour faciliter une approche adaptée au contexte (urbain ou rural), elles peuvent être différentes selon le type de construction (neuve ou existante) et de destinations autorisées. Ces différences doivent cependant être justifiées dans le rapport de présentation.



ALERTES ET CONSEILS

Le PLU doit rester dans son champ d'application et ne pas prescrire de matériaux, de modes de faire ou de modes de gestion. Il ne peut pas être interdit de clôturer une unité foncière (il s'agit d'un droit fondamental inscrit dans le Code civil).

Les dispositions réglementaires peuvent également être illustrées d'exemples de mise en œuvre, intégrés ou non dans le corps de texte. Dans ce cas, l'illustration n'est pas opposable aux tiers mais elle facilite la compréhension de la règle. Lorsqu'il est fait appel à une règle graphique, son statut réglementaire doit être expressément identifiable : à défaut, elle sera considérée comme étant une illustration.

→ Le PLU au service du cadre de vie, de la qualité de vie, du patrimoine et du paysage

Ces notions reviennent régulièrement dans les projets de territoire traduits dans les PLU et ce quel que soit le type de territoire concerné. Ceux-ci méritent d'être précisés et définis dans le rapport de présentation du PLU pour éviter, lors des choix d'aménagement, des tensions liées à des attentes différentes des acteurs locaux. Bien que la convention européenne du paysage de Florence ait défini la notion de paysage, sa préservation n'aura pas le même sens et donc les mêmes conséquences pour un agriculteur, un habitant, un professionnel du tourisme, un défenseur de l'environnement ou du patrimoine bâti.

C'est par une bonne connaissance de toutes ces composantes que le PLU peut participer à l'amélioration du cadre de vie des usagers du territoire, mais aussi leur proposer de nouvelles pratiques qui enrichiront leur qualité de vie. Ainsi, diversifier l'architecture, prévoir des espaces et des équipements publics adaptés aux besoins des habitants, développer les espaces extérieurs plantés des terrains propices à l'agriculture de proximité ou des espaces de ressourcement, constituer des itinéraires confortables pour les piétons et les cyclistes... permet de modifier le cadre de vie tout en améliorant les conditions de santé des usagers.

Par ailleurs, le développement urbain et les modifications des modes de production industrielle et agricole ont eu depuis 150 ans de forts impacts sur la composition de l'espace et sur la perception que nous en avons. Les images des cartes postales anciennes, encore très présentes dans nos imaginaires, génèrent des attentes particulières en matière de préservation des lieux qui n'ont pas encore subi de fortes mutations formelles ou de déstructurations. Les dispositifs législatifs de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager des Codes du patrimoine, de l'environnement ou de l'urbanisme en permettent la préservation. Citons les principaux : les sites patrimoniaux remarquables déclinés dans un plan de sauvegarde et de mise en valeur et/ou dans un plan de valorisation du patrimoine et de l'architecture, les sites inscrits ou classés au titre de la loi de 1930, les monuments historiques et leurs abords, les parcs naturels régionaux ou nationaux ou encore les directives de protection et de mise en valeur des paysages.

Le patrimoine est également un concept qui a été mondialisé depuis 1945 et certains sites exceptionnels font l'objet d'une reconnaissance internationale. C'est leur valeur de témoins de l'histoire de l'humanité qui est reconnue et qui doit donc être préservée. Ce patrimoine

mondial inscrit sur une liste officielle publiée par l'UNESCO a une valeur universelle exceptionnelle définie pour chaque site. Chaque État est responsable de la conservation de cette valeur et il gère le site avec les collectivités locales concernées en ce sens³⁰.

Même s'il comporte de nombreux aspects qui ne relèvent pas de la planification, tout ce qui concerne l'évolution de l'espace peut être en grande partie traduit dans un PLU(i). Les outils complémentaires de valorisation et de protection du patrimoine, comme les atlas du paysage, les plans de valorisation du patrimoine et de l'architecture, les sites classés ou les directives paysagères, peuvent l'être également.

→ Assurer la traduction des objectifs de préservation du patrimoine recensé comme d'intérêt national, voire international

Le Code de l'urbanisme ne comporte pas d'outils spécifiques de protection du patrimoine présentant un intérêt national ou international. Des mesures spéciales de protection pouvaient être apportées par la mise en place de secteurs sauvegardés, de zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager et les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine. Dans le cadre de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP), les outils juridiques cités précédemment deviennent de plein droit des sites patrimoniaux remarquables lorsqu'ils ont été créés avant la publication de la présente loi. Le plan de sauvegarde et de mise en valeur du secteur sauvegardé applicable à la date de publication de la présente loi est applicable après cette date dans le périmètre du site patrimonial remarquable. L'article 112 de la loi LCAP précise en outre que le règlement de l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine ou de la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager applicable avant la date de publication de la présente loi continue de produire ses effets de droit dans le périmètre du site patrimonial remarquable jusqu'à ce que s'y substitue un plan de sauvegarde et de mise en valeur ou un plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine.

EXEMPLES DE PSMV À CONSULTER :

- PSMV du centre ancien de Besançon, qui inclut notamment la citadelle Vauban de Besançon, inscrite sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO depuis 2008 ;
- PSMV du Vieux Lyon, classé dans la liste du patrimoine de l'humanité de l'UNESCO depuis 1998 ;
- PSMV de Vézelay.

À noter que les annexes du PLU doivent faire figurer les servitudes d'utilité publique relatives à la conservation du patrimoine, telles que, notamment, la liste des immeubles classés et inscrits au titre des monuments historiques (art. R.151-51), les secteurs sauvegardés délimités en application des articles L.313-1 et suivants (art. R.151-52, 9^e) ainsi que « les périmètres des biens inscrits au patrimoine mondial et de leur zone tampon mentionnés à l'article L.612-1 du Code du patrimoine » (art. R.151-53, 12^e, C. urb.).

→ Assurer la traduction de certaines orientations des plans de gestion des sites inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO

Inciter les PLU(i) à s'articuler avec le plan de gestion des sites du patrimoine mondial de l'UNESCO

La valeur universelle exceptionnelle, spécifique à chaque site, peut apparaître comme une notion un peu abstraite, qui peut être difficilement appropriable par les aménageurs et les usagers. Le plan de gestion des sites inscrits sur les listes du patrimoine mondial décline la manière dont leur valeur universelle sera préservée sur le territoire.

30 Un plan de gestion sert de document de référence entre l'État, les collectivités et l'UNESCO.



ALERTE ET CONSEILS

L'ensemble des dispositions du PLU peut concourir à la protection et à la mise en valeur des sites UNESCO, notamment par l'institution de règles (hauteur, aspect extérieur..) applicables dans les cônes de vue. Les discussions entre les services de l'Etat et la collectivité seront facilitées par l'envoi du plan de gestion dans le cadre du « porter à connaissance » prévu par l'article L.612-1 du Code du patrimoine.

Il est donc important que le PLU définisse dans le rapport de présentation ce qui la caractérise et qu'il en donne une traduction spatiale. Cela permet de définir des orientations de préservation et de mise en valeur dans le PADD, de les traduire dans les OAP puis dans le règlement.

Certaines orientations des plans de gestion concernent directement l'aménagement de l'espace : maintien des grandes composantes paysagères, préservation d'éléments bâties ou paysagers, mode de composition urbaine, perspectives et silhouettes urbaines, insertion d'architectures nouvelles ou d'infrastructures dans le paysage, traitement des espaces publics, gestion des flux touristiques et notamment stationnement...

Dans tous les cas, les documents d'urbanisme sont des outils pertinents pour mettre en œuvre le plan de gestion pour les aspects relevant simplement de l'aménagement et de l'urbanisme, en complément éventuellement des protections nationales instituant des servitudes d'utilité publique.

Mobiliser les dispositions appropriées du règlement et des OAP

Chaque site inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO est précisément délimité et fait l'objet d'un plan de gestion destiné à permettre la conservation de la valeur universelle exceptionnelle qui lui est propre. Les espaces qui participent à la présentation du site sont intégrés à une zone dite « tampon », également soumise à une surveillance de la part de l'UNESCO.

Il est donc important que le PLU traduise les effets que peut provoquer la conservation de la valeur universelle exceptionnelle (VUE) sur les projets urbains et l'évolution de l'espace.

La zone tampon UNESCO est un espace non directement protégé mais qui participe à la présentation du site protégé. Elle peut être encadrée par le PLU, en utilisant OAP et règlement. Les règles morphologiques, notamment celles qui encadrent les hauteurs, les masses bâties et le traitement des espaces libres, permettent d'éviter ou d'anticiper des heurts entre silhouette urbaine héritée et constructions contemporaines. L'intégration des infrastructures doit aussi faire l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation encadrant leurs principes de réalisation.

Dans tous les cas, il est intéressant qu'une orientation d'aménagement et de programmation reprenant les limites du site et de sa zone tampon traduise les principes généraux de gestion de l'espace affectant l'utilisation des sols, qu'ils soient privés ou publics.

Cette OAP, qu'elle soit sectorielle ou thématique, doit permettre de traduire les objectifs de la collectivité en matière d'identification, de conditions de préservation, de possibilités d'évolution et de principes de mise en valeur.

Les annexes du PLU doivent comporter « les périmètres inscrits au patrimoine mondial et de leur zone tampon mentionnés à l'article L.612-1 du Code du patrimoine » (art. R.151-53, 12°).

→ Traduire une bonne articulation avec les sites patrimoniaux remarquables

Les sites patrimoniaux remarquables (SPR) visent à protéger des villes, des villages ou des quartiers dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présentent, d'un point de vue historique, architectural, archéologique, artistique ou paysager, un intérêt public. Les trois dispositifs de protection et de valorisation des espaces urbains et paysagers que sont les secteurs sauvegardés, les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) et les aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP) ont été remplacés par un dispositif unique, les sites patrimoniaux remarquables (SPR), par la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP).

Un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) peut être établi sur tout ou partie du site patrimonial remarquable. Sur le périmètre qu'il recouvre, il tient lieu de plan local d'urbanisme (art. L.313-1 du Code de l'urbanisme). La mise en œuvre d'un PSMV permet d'améliorer la connaissance immeuble par immeuble du patrimoine, de protéger les intérieurs des immeubles remarquables et d'encourager la restauration immobilière.

Sur les parties du site patrimonial remarquable non couvertes par un PSMV, un plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP) est établi (art. L.631-3 du Code du patrimoine) pour assurer la conservation et la mise en valeur du site.

Les SPR sont des servitudes d'utilité publique et doivent donc figurer en annexe du PLU (art. L.151-43). Au-delà de leur annexion, il est recommandé que les auteurs de PLU veillent à ne pas éditer de dispositions contradictoires avec ces servitudes dans les espaces qu'elles recouvrent, et à prévoir si besoin des dispositions adaptées pour traiter le tissu urbain proche.

→ **Préserver l'héritage architectural, urbain et paysager d'intérêt local**

→ **Mettre en valeur et protéger le patrimoine local**

La notion de patrimoine dépasse ce qui est identifié par les dispositifs internationaux ou nationaux, qui consacrent le caractère exceptionnel de certains éléments. Le patrimoine correspond à un héritage constitué de petites et de grandes choses, sans hiérarchie mais qui caractérisent une ambiance locale ou un cadre de vie.

Cet héritage, que les usagers reconnaissent comme leur étant commun et souhaitent transmettre aux générations futures, peut être identifié et sélectionné pour être préservé. Le PLU permet, grâce aux articles L.151-19 et R.151-41 al. 3°, de réaliser cet inventaire et de protéger les éléments qui le constituent par des règles adaptées afin de constituer un socle « identitaire » pour le projet de territoire. Les éléments patrimoniaux peuvent être des entités (une aire géographique naturelle ou rurale, des séquences paysagères, des points de vue, un hameau, un quartier à l'ambiance spécifique, un bâtiment exceptionnel, une place support d'usages particuliers...) mais aussi des types de construction ou d'aménagement qui caractérisent l'ensemble du territoire couvert par le PLU (des maisons, des voies, des ensembles agricoles, des constructions industrielles, des haies, des murs de clôture...).

→ **Plusieurs outils possibles en fonction de la protection recherchée**

Le patrimoine d'intérêt local peut être protégé et mis en valeur par différentes dispositions en fonction du degré de protection recherché par la collectivité. Une mesure spécifique est également prévue pour les zones U des PLU(i) dites de « renvoi au RNU ».

Une protection forte par le zonage et la réglementation correspondante

Après avoir préalablement dressé un inventaire des éléments à protéger (à verser au rapport de présentation), puis les avoir identifiés sur le règlement graphique, il convient d'utiliser les outils issus des articles :

→ L.151-19 : « Le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et identifier, localiser et délimiter les quartiers, îlots, immeubles bâti ou non bâti, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à conserver, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation, leur conservation ou leur restauration. Lorsqu'il s'agit d'espaces boisés, il est fait application du régime d'exception prévu à l'article L.421-4 pour les coupes et abattages d'arbres. »

→ R.151-41, 3° : [Le règlement peut] « identifier et localiser le patrimoine bâti et paysager à protéger, à conserver, à restaurer, à mettre en valeur ou à requalifier, mentionné à l'article L.151-19 pour lesquels les travaux non soumis à un permis de construire sont précédés d'une déclaration préalable et dont la démolition est subordonnée à la délivrance d'un permis de démolir, et définir, s'il y a lieu, les prescriptions de nature à atteindre ces objectifs ».

Ces deux articles permettent au règlement d'avoir une protection graduée de son patrimoine local. À titre d'exemple, si tous les murs de clôture en pierres sèches sont protégés par le PLU car ils participent à la lecture du paysage, ceux-ci doivent être repérés sur le document graphique réglementaire. Le règlement peut également imposer de les conserver. Ainsi, l'interdiction de leur démolition, l'obligation de leur reconstitution ou de leur restauration (aspect iden-

tique à celui d'origine) se traduiront dans le règlement, qui s'impose en termes de conformité. Si la collectivité souhaite encore augmenter leur protection, elle peut renforcer la surveillance de ces clôtures en pierre en imposant que tous travaux les concernant fassent l'objet d'une déclaration préalable ou que leur démolition soit encadrée par un permis de démolir.

PLU LA COLLE-SUR-LOUP (ALPES-MARITIMES) – DISPOSITIONS GÉNÉRALES

ARTICLE 30 – PROTECTION DU PATRIMOINE BATI

L'article L.151-19 du Code de l'Urbanisme (version du 25/09/2015) permet au règlement d'"*identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation.*"

A ce titre, au-delà des Dispositions Générales et des dispositions applicables à la (aux) zone(s) concernée(s), certains édifices ou sites remarquables sont soumis à des mesures de protection et de mise en valeur spécifiques traduites sous forme de prescriptions particulières dont le présent document est l'objet, tout en permettant l'adaptation des constructions existantes aux usages contemporains.

Les prescriptions générales sont les suivantes :

a) " *Sont interdits tous travaux ayant pour effet de détruire un élément du patrimoine bâti identifié, individuellement ou dans un secteur,*

b) *les travaux d'aménagement sur les bâtiments faisant l'objet d'une protection au titre de l'article L 151-19 du Code de l'Urbanisme, ne sont autorisés que s'ils sont conçus dans le sens d'une préservation des caractéristiques esthétiques ou historiques, ou lorsqu'ils sont rendus nécessaires pour assurer la sécurité des usagers ou la salubrité publique.*"

Ainsi, concrètement, le PLU fait apparaître les sites ou édifices concernés sur le plan de zonage par le biais d'un aplat et sont identifiés par un code « P suivi d'un n° » et les prescriptions qui s'y rattachent, s'il y a lieu, dans le présent document selon la structure suivante :

Liste du patrimoine bâti protégé de la Colle-sur-Loup

N°	Nom	Prescriptions spécifiques
BATI-FACADES		
P31	4 rue Foch	Bâtiment à préserver dans son ensemble : préservation de son unité architecturale. Eléments à conserver et mettre en valeur : toiture, moulures, bandeaux, corniches, alignement et encadrement des ouvertures. Reconstruction à l'identique.
P32	12 rue Foch	Bâtiment à préserver dans son ensemble. Eléments à conserver et mettre en valeur : toiture, moulures, forme et dimension des ouvertures, vitraux. Reconstruction à l'identique
P33	23 rue Foch	Bâtiment à préserver dans son ensemble. Eléments à conserver et mettre en valeur : forme et dimensions des ouvertures, enduit. Reconstruction à l'identique
P34	24 rue Foch	Préservation de la façade principale du bâtiment. Eléments à conserver et mettre en valeur : pierres apparentes, formes et dimensions des ouvertures, encadrement des ouvertures. Enduit interdit. Reconstruction à l'identique.
P35	32-34 rue Klein	Le Palais du Soleil. Préservation de la façade principale du bâtiment. Eléments à conserver et mettre en valeur : enduit aspect pierres apparentes (RDC), formes et dimensions des ouvertures, alignement et encadrement des ouvertures, moulures, génoise. Reconstruction à l'identique.
P36	44 rue Klein	Bâtiment à préserver dans son ensemble. Eléments à conserver et mettre en valeur : toiture et génoise, positionnement des ouvertures, pierres apparentes. Enduit interdit. Reconstruction à l'identique. Jardin à protéger et à entretenir. Mur à conserver
P37	48 rue Klein	Façade principale du bâtiment à préserver. Conservation et restauration des fresques présentes à l'origine. Reconstruction à l'identique.

Une protection plus souple par les OAP patrimoniales (R.151-7)

Une orientation d'aménagement dite « patrimoniale » et de programmation patrimoniale peut être élaborée à dessein.

Dans le cas d'un règlement ciblé et associé au RNU, elle doit être repérée sur le plan de zonage et couvrir les zones U concernées. Elle comprend alors les éléments de patrimoine identifiés et les principes nécessaires à leur transmission.

Dans le cadre de quartiers ou secteurs existants, qui ont une valeur patrimoniale ou paysagère, mais dont la qualité est dégradée, il peut s'agir d'aménagements à réaliser ou bien d'usages à réintégrer. Les OAP peuvent être utiles en traitant de la requalification ou de la valorisation de secteurs importants ou de quartiers, et contenir des éléments de programmation, des schémas de principe d'aménagement des espaces publics, des principes de composition urbaine ou de préservation de perspectives.

Dans les zones U de renvoi au RNU, une protection possible par les OAP patrimoniales

Certains EPCI peuvent avoir des parties de leur territoire qui ne subissent pas d'importantes pressions foncières. Dans ce cas, ils peuvent faire le choix d'établir un PLU(i) simplifié qui ne comporte pas de règlement écrit partout, mais uniquement dans les parties où les enjeux locaux le justifient. Dès lors, certaines zones U sont réglementées par application de certains articles du règlement national d'urbanisme (R.151-19).

Dans ce cadre, pour préserver le patrimoine paysager, architectural et urbain de qualité, il est toutefois possible d'établir des OAP patrimoniales (art. R.151-7) dans les seules zones U. L'institution de ce type d'OAP offre la possibilité aux collectivités concernées de protéger leur patrimoine vernaculaire, ce qu'un simple renvoi au RNU ne permettrait pas.

→ Prévoir des règles différencierées pour les constructions existantes et les constructions neuves

Il est rare qu'une même règle permette de répondre à la fois à la gestion des constructions neuves (pour lesquelles le volume est à créer en totalité) et à l'évolution de celles déjà existantes (pour lesquelles le volume principal existe déjà).

Le PLU peut donc prévoir des règles alternatives (art. R.151-13 et R.151-41) et des règles différentes selon qu'elles concernent des constructions neuves ou des constructions existantes (L.151-18, R.151-13 et R.151-41,1°).

→ Pour les constructions existantes

Sur l'existant, le PLU peut établir des règles pour les travaux de restauration et de modification ponctuelle de l'enveloppe des constructions, l'aménagement ou la transformation des espaces extérieurs mais aussi l'extension horizontale ou verticale du volume initial ou la démolition de constructions existantes³¹.

Pour mémoire, une construction est considérée comme existante si elle est reconnue comme légalement construite et si la majorité des fondations ou des éléments hors fondations déterminant la résistance et la rigidité de l'ouvrage remplissent leurs fonctions. Une ruine ne peut pas être considérée comme une construction existante.

→ Pour les constructions neuves

Pour les constructions neuves, les règles peuvent conduire à préserver une forme urbaine préexistante ou bien à accompagner qualitativement la transformation de secteurs déjà bâties. Elles peuvent dans ce cas définir des modes d'implantation des constructions (L.151-17 et R.151-39) soit en définissant un seuil maximum soit au contraire en imposant une densité minimum. Cette disposition permet de reproduire une forme urbaine existante ou bien de densifier tout en s'assurant de la bonne insertion des constructions neuves dans le tissu existant. De ce fait, la règle peut être exprimée de différentes manières : chiffrée, en volume, en coupe, en plan. Le principal est qu'elle soit lisible et compréhensible au moment de l'instruction.

ALERTES ET CONSEILS

D'autres outils peuvent parallèlement être mobilisés, soit dans le cadre du PLU, soit en application d'autres procédures d'urbanisme.

Dans le rapport de présentation du PLU

L'inventaire du patrimoine local relève de la connaissance : il trouve donc sa place dans le diagnostic. Cet inventaire n'a pas vocation à être exhaustif mais à cibler et à justifier ce que le PLU vise à protéger dans ses parties réglementaires et/ou dans ses OAP.

Le rapport de présentation permet de définir ce qui fait patrimoine sur le territoire et, en conséquence, ce que le PLU préserve et les dispositions qu'il prend pour transmettre les éléments qui le constituent.

Le PADD précise ces orientations et leur donne du sens sur le temps long. Les outils réglementaires et/ou les OAP identifient précisément, protègent et définissent les dispositions permettant la conservation, l'évolution et la mise en valeur des éléments repérés.

Les procédures de restauration immobilière

Ces dernières ne relèvent pas du PLU, elles peuvent être mobilisées pour engager une politique plus opérationnelle. Une telle stratégie peut être inscrite dans le POA habitat mais ne trouvera pas sa place dans le document réglementaire du PLU.

La soumission au permis de démolir

En application de l'article R.421-28, e), doivent être précédés d'un permis de démolir les travaux ayant pour effet de démolir ou de rendre inutilisable tout ou partie d'une construction : identifier par le PLU au titre de l'article L.151-19.

Par ailleurs, il est aussi possible de faire usage de l'article R.421-17, d) pour les déclarations préalables sur un élément protégé d'une construction et de l'article R.421-23, h) (déclaration préalable pour modifier ou supprimer un élément du paysage identifié en application de l'article L.151-19 [assimilé à une coupe et abattage d'arbre])

31 Cf. fiche technique n° 13 relative au lexique national de l'urbanisme.

EXEMPLES DE PLU AYANT EMPLOYÉ DES RÈGLES DIFFÉRENCIÉES ENTRE CONSTRUCTIONS NEUVES ET CONSTRUCTIONS EXISTANTES

PLU DE BREST

Article UC 11

Les travaux réalisés sur un bâtiment existant doivent respecter les spécificités architecturales (rythme et proportion des ouvertures, matériaux...) qui constituent son intérêt esthétique et qui participent à la qualité patrimoniale de l'ensemble urbain au sein duquel il s'insère.

PLU DE FLERS AGGLOMÉRATION

Article 11 – Zone UA

Les extensions des constructions existantes s'harmonisent avec le bâti principal. La simplicité des trames et des volumes, ainsi qu'une conception en rapport avec l'architecture de la construction existante doivent être recherchées.

PLU DU HAVRE

Article 7 – Zone UL

4 - Nonobstant les dispositions définies aux alinéas précédents, dans le cas d'un projet destiné à requalifier une construction existante dont la hauteur dépasse les limites issues de l'application du précédent alinéa, les extensions mesurées sont permises en dépassage de ces mêmes limites sans pouvoir excéder la hauteur de la construction préexistante.

PLU(i) BORDEAUX

PLU
Règlement pièces écrites
Zone UM 1

2.2.1. Constructions, installations et aménagements neufs

Les dispositions (EB, retraits, espace en pleine terre et hauteur) relatives aux terrains en second rang sont identiques à celles de la bande B. Dans ce cas les pourcentages s'appliquent à la superficie du terrain.			
Implantation	Bande d'implantation A	18 m de profondeur mesuré à partir de l'alignement ou du recul autorisé le cas échéant	
	Bande d'implantation B	profondeur restante	
Emprise bâtie (EB)	Bande A	EB non réglementée	
	Bande B	EB ≤ 40 % superficie de la bande	
Recul (R)	Bande A	R = 0 m ou adapté à la séquence Dans la marge de recul, le cas échéant, la superficie non nécessaire au stationnement est plantée en pleine terre	
		L1 ≥ 0 m	L1 ≥ 4 m en cas de façade avec baies
Retrait latéral (L1) Retrait fond parcelle (L2)	Bande A	L2 ≥ 4 m	
	Bande B	L1 ≥ 0 m	L1 ≥ 4 m en cas de façade avec baies
Espace en pleine terre	Bande A	Non réglementée	
	Bande B	≥ 20 % superficie de la bande	
	si la construction comporte un niveau complet de stationnement enterré ou semi-enterré	≥ 15 % Ou remplacé pour tout ou partie par une dalle plantée comportant une épaisseur minimum de 60 cm de terre végétale	
Hauteur façade (H_F) Hauteur totale (H_T)	Bande A	Gabarit : H _F = 9 m / Pente 35 % / sur la profondeur de la bande (schéma ci-après) Si H _F fixée au plan de zonage il est fait application du gabarit à partir de cette H _F . Si H _T fixée au plan de zonage il n'est pas fait application du gabarit.	
	Bande B	H _T = 7,50 m Toitures terrasses accessibles interdites à moins de 2 m d'une limite séparative.	

→ Pour traiter la relation entre les constructions neuves et les espaces environnants par la règle alternative

De façon générale, une règle alternative peut également être intéressante pour traiter la relation entre une construction neuve et les espaces environnants, qu'elle s'applique à une construction existante, à une construction neuve ou à une extension. On peut ainsi admettre qu'une construction qui s'adosse à une construction existante à conserver voie son gabarit ou son implantation contraints d'une autre manière que si elle était implantée au milieu de l'unité foncière.

En fonction de la stratégie de la collectivité, justifiée dans le rapport de présentation, ces règles peuvent aboutir à générer des droits à construire identiques ou différents pour les constructions neuves et pour les constructions existantes. Il est utile de rappeler que la collectivité peut permettre un dépassement maximum de 20 % de la surface de plancher existant dans le secteur pour les habitations déjà implantées (art. L.151-28). Dans ce cas, les secteurs dans lesquels la mesure est applicable doivent être identifiés dans le règlement graphique.

Les cas où une règle alternative s'applique sur une unité foncière d'un même secteur doivent être définis précisément pour éviter toute contestation lors de l'instruction.

→ Assurer l'insertion des constructions dans leur environnement et permettre les innovations

→ Favoriser le cadre de vie

Diversifier les ambiances urbaines, préserver la capacité du territoire à s'adapter aux besoins nouveaux des usagers, soutenir la créativité signe d'un dynamisme local, tout cela passe notamment par la capacité à bien intégrer les aménagements ou les constructions nouvelles à un cadre urbain ou paysager qui existe et auquel les habitants sont attachés.

Parallèlement, l'innovation architecturale doit permettre d'atteindre des performances énergétiques, environnementales voire sociales renforcées. On pense par exemple à la construction en paille, aux toitures plantées ou aux constructions modulaires. Ces systèmes peuvent nécessiter des emprises et des hauteurs plus importantes que celles des constructions traditionnelles, pour atteindre la même surface de plancher.

Écoquartier parc Marianne
à Montpellier



© MCTRCT / MTES - ARNAUD BOUSSOU - TERRA

→ Utiliser les dispositions en faveur de la qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère

Pour ce faire, les articles R.151-41 et R.151-42 confèrent au PLU la possibilité de développer des règles particulières d'intégration des constructions dans leur environnement et notamment des règles alternatives, en tenant compte des caractéristiques différentes des lieux, actuelles et futures.



ALERTE ET CONSEILS

Se référer à l'arrêté du 12 octobre 2016 relatif aux conditions à remplir pour bénéficier du dépassement des règles de constructibilité prévu au 3^e de l'article L.151-28 du Code de l'urbanisme (JORF n° 0242 du 16 octobre 2016, texte n° 16)

Concernant plus précisément les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ou qui sont à énergie positive, le PLU peut aussi prévoir (L.151-28, 3^e) des secteurs en zone urbaine ou à urbaniser dans lesquels un dépassement des règles relatives au gabarit peut être modulé mais ne peut excéder 30 %.

À titre d'exemple, l'éventuel emploi de matériaux spécifiques pour mieux isoler une construction peut induire une surépaisseur des dalles entre les différents niveaux. Or cette mise en œuvre technique peut in fine induire une hauteur totale de l'immeuble supérieure aux standards (4 niveaux de 3,25 mètres au lieu de 3 mètres, soit une hauteur totale de 13 mètres dépassant les 12 mètres fixés au PLU). Dans ce cadre, le PLU admet un dépassement de la hauteur totale et il n'est donc pas besoin de supprimer un niveau du bâtiment pour respecter le gabarit initial.



ALERTE ET CONSEILS

Par ailleurs, l'article L.152-5 permet d'accorder des dérogations à la règle d'urbanisme du PLU pour favoriser la mise en œuvre :

- d'une isolation en saillie des façades des constructions existantes ;
- d'une isolation par surélévation des toitures des constructions existantes ;
- de dispositifs de protection contre le rayonnement solaire en saillie des façades ; d'ombrières dotées de procédés de production d'énergies renouvelables situées sur des aires de stationnement.

Restent cependant des exceptions dans la mesure où le présent article n'est pas applicable :

- aux immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques en application du titre II du livre VI du Code du patrimoine ;
- aux immeubles protégés au titre des abords en application de l'article L.621-30 du même code ;
- aux immeubles situés dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable mentionné à l'article L.631-1 dudit code ;
- aux immeubles protégés en application de l'article L.151-19 du présent code.

Les modalités d'application de l'article sont détaillées par les articles R.152-6 à R.152-9.

Parallèlement, l'article L.151-29-1 permet que les projets qui répondront à certains critères d'innovation ou de qualité architecturale pourront bénéficier d'une augmentation de 5 % du potentiel constructible, qui viendra abonder l'augmentation de potentiel susnommée (30 %). La mise en œuvre de cette disposition nécessite cependant trois conditions cumulatives :

- le PLU a identifié les secteurs dans lesquels il peut être fait usage de l'augmentation du potentiel constructible pour certains types de projets ;
- les projets éligibles sont identifiés au titre de l'article L.151-28 et ne concernent, selon les cas, que la réalisation de logements intermédiaires et locatifs sociaux, la réalisation de constructions exemplaires d'un point de vue environnemental et/ou énergétique, ou bien à énergie positive ;
- les projets présentant un intérêt public du point de vue de la qualité, de l'innovation ou de la création architecturales.

→ Améliorer les entrées de ville

Certaines voies routières périphériques sont marquées par des modes d'urbanisation fonctionnelle peu qualitatifs du point de vue tant architectural que paysager. Ces secteurs sont fréquemment situés en frange urbaine, au contact des espaces naturels qui forment le grand paysage, ce qui fait d'autant plus ressortir leur aspect dégradé.

→ Veiller à la qualité architecturale et paysagère des périphéries urbaines

Le PLU peut affirmer une politique d'aménagement des entrées de ville en traduisant d'un point de vue réglementaire les résultats des études réalisées dans le cadre des articles L.111-6 à L.111-8 du Code de l'urbanisme.

Il n'en demeure pas moins que :

- une large partie des enjeux se situent maintenant dans la requalification des espaces d'ores et déjà bâties. Les articles susmentionnés ne s'appliquent donc pas et il convient alors d'user des articles inhérents à la qualité d'insertion des bâtiments (L.151-18 et R.151-41 notamment) ;
- le traitement de l'espace public revêt aussi une importance particulière (conditions de circulation multimodales et sécurité, paysagement...) et peut faire l'objet d'OAP dédiées.



ALERTE ET CONSEILS

Les projets qualitatifs traitant des entrées de ville et de l'espace public, intégrés dans le PLU, ne constituent cependant pas une obligation de résultat : les grands projets peuvent ne pas être réalisés faute de moyens de la collectivité compétente, qui ne joue pas un rôle moteur.

→ Choisir les dispositions les plus adaptées

La maîtrise du paysage des voies à grande circulation³² est assurée pour partie par l'organisation des constructions, et par les aménagements extérieurs. Les études permettant de déroger aux règles de recul par rapport à ces voies doivent être traduites dans le PLU et complétées, le cas échéant, par une OAP dédiée à ces secteurs et/ou par des dispositions réglementaires.

Définir une OAP

Dans tous les cas, l'aménagement ou la requalification des entrées de ville gagnent à être encadrés par des OAP spécifiques qui viendront compléter les règlements de secteur par des orientations à prendre en compte. Cette disposition peut s'avérer plus simple que la création de secteurs spécifiques qui subdiviseront le territoire.

Les OAP d'entrée de ville, outre la programmation qu'elles fixent, doivent également prévoir les principes d'implantation des constructions, les conditions de desserte en transports en commun de ces secteurs ainsi que la composition de l'espace, y compris par le biais de coupes en travers de principe. Les OAP peuvent également comprendre des principes d'aménagement des voies et des espaces publics, qu'ils soient destinés aux véhicules motorisés ou non (L.151-7 et R.151-8), quel que soit le mode d'usage de ces voies : sentes piétonnes, voies ouvertes aux vélos, voies ouvertes à la circulation automobile.



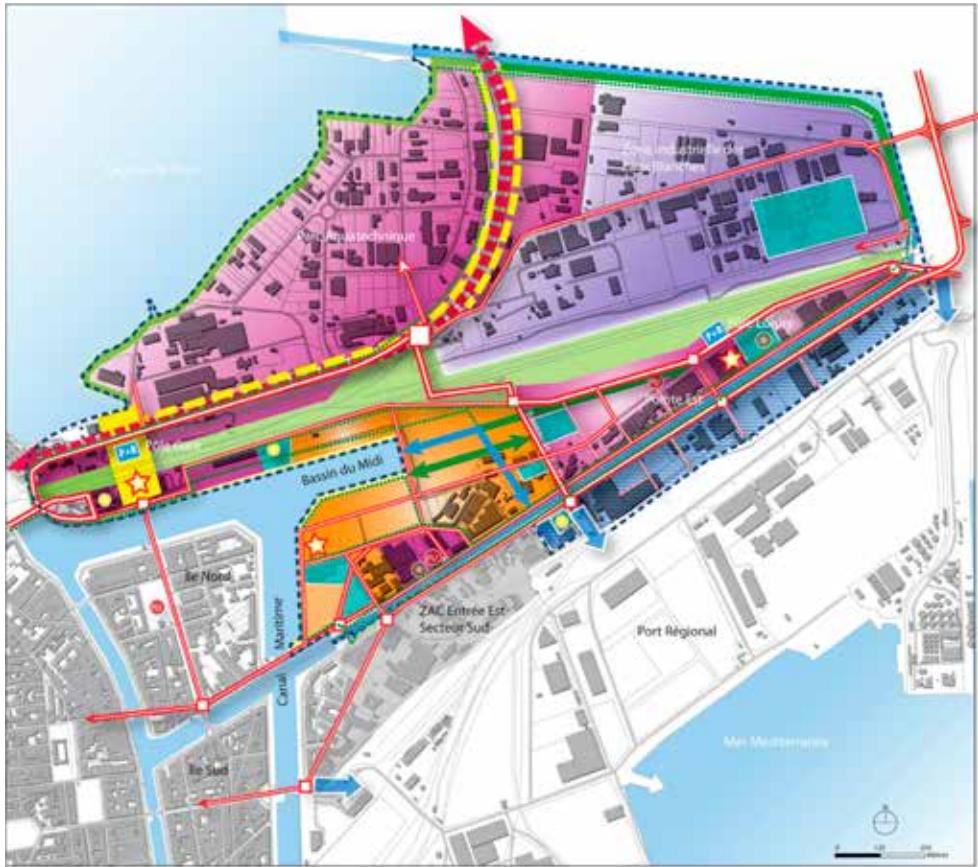
VILLE DE SETE

PLAN LOCAL D'URBANISME

Vocations et typologies par secteurs de l'OAP	2/ La zone du PEM
	2.1/ Secteurs d'activités à l'Est du barreau de liaison : délimité au nord par le faisceau ferroviaire et au sud par les limites administratives du Port
	Objectifs recherchés du secteur :
	<ul style="list-style-type: none">➔ Renforcement de la vocation économique de ce secteur par l'accueil de nouvelles activités artisanales, tertiaires, logistiques et de petite industrie (non polluante)➔ Diversification des vocations du secteur➔ Structuration du secteur autour d'une trame de déplacements organisée en lien avec les autres secteurs et la ville.
	Vocation et typologie du secteur :
	<ul style="list-style-type: none">➔ Ce secteur présente une vocation principale d'accueil d'activités artisanales, services et tertiaires de tailles moyennes en lien avec les besoins urbains.➔ Ce secteur sera également l'occasion de développer d'autres types d'occupation : une Aire des Gens du Voyage (AGV) pour 36 emplacements, des équipements SNCF (en substitution des équipements autour de la gare à déplacer), les entrepôts Dubonnet seront requalifiés pour y accueillir un équipement culturel, de loisirs et commercial, aménagement d'un secteur tertiaire portuaire au niveau de la future entrée du Port.➔ Ce secteur est l'occasion de créer un espace d'interface et de transition entre le port et les activités limitrophes, en réservant l'occupation du sol des espaces au contact des limites du port à des activités interagissant à la fois avec le port et les infrastructures de la ville de Sète.➔ Ce secteur prévoira également une trame verte urbaine s'appuyant sur des espaces publics végétalisés et des jardins domestiques (potagers en restitution des jardins ouvriers).
	Orientations concernant ce secteur :
	<ul style="list-style-type: none">➔ Desserte du secteur par les infrastructures de déplacements :<ul style="list-style-type: none">➔ Desserte depuis l'entrée Est à partir de ponts créés sur le canal du Rhône à Sète (via des carrefour giratoire existant ou à prévoir au droit des ponts) et d'une trame mixte de déplacements urbains (transports en commun urbains, modes doux) connectée sur le barreau de liaison Entrée Est Entrée Nord.➔ Mise en place de parkings publics : un parking relais (environ 300 places) et parking urbain (destiné aux visiteurs et chalands) pour voitures et 2 roues.➔ Desserte entre le port au niveau du « pôle passager » et le barreau de liaison➔ Création de deux ponts sur le canal du Rhône à Sète au dit du « pôle commerce-loisir » ainsi qu'au dit de « l'entrée du port »➔ Valorisation du patrimoine et qualité paysagères (identification des bâtiments et perspectives présentant un intérêt ou remarquables).➔ Composition d'espaces publics (supports de déplacements doux et d'usage social) et constitution de trames vertes et bleues représentant à minima 30% des surfaces du secteur.➔ Requalification du bâti le long du canal du Rhône à Sète – charte architecturale et paysagère cohérente avec la protection des entrepôts Dubonnet (inscrit à l'inventaire des monuments historiques) et la mise en valeur du patrimoine industriel du XIXème siècle, ainsi que du secteur d'interface situé au Sud de l'Avenue de Martelli.➔ Renouvellement urbain des espaces économiques au sud de l'Avenue Martelli, spécifiquement dédiés aux activités artisanales, tertiaires, logistiques et de petite industrie (non polluante) en lien avec le rayonnement du Port de Sète, selon un principe architectural rappelant les châssis patrimoniaux du site, selon une implantation imposée à l'alignement sur l'espace public et les espaces de stationnement et de stockage à l'arrière des bâtiments afin de valoriser l'entrée de ville.➔ Conception éco durable des espaces publics (travaux d'aménagement, équipements, gestion-entretien).➔ Les îlots seront aménagés de manière à prévoir des espaces libres et une plus grande surface perméable. L'implantation des constructions au sein des îlots, notamment par rapport aux emprises publiques, seront réfléchis afin de dégager des perspectives sur les éléments remarquables du site (vues lointaines sur St-Clair ou patrimoine protégé par exemple).➔ Des espaces de pleine terre d'une surface minimum de 15% de la surface de chaque îlot seront prévus afin de garantir le maintien de surfaces perméables et d'assurer la végétalisation du cadre urbain.

PLU de Sète – OAP

32 Ou celles identifiées par le SCoT (art. L.141-19).



ORIENTATION D'AMÉNAGEMENT ET DE PROGRAMMATION N°1 ENTREE EST DE SETE

Principes de l'Orientation d'Aménagement et de Programmation
Organiser les Prévisions d'un quartier phare mixte
Secteur à dimension d'habitat et secteur mixte avec des commerces, services, activités, équipements de proximité et activités périphériques
Secteur à dimension économique (bureaux, commerces, artisans, industries, entrepôts, activités tertiaires)
Secteur à vocation industrielle périphérique
Secteur dédié à l'accès d'équipements et de services publics d'intérêt collectif
Secteur à dimension principale d'habitat et activités économiques
Impacts fluviaux
Organiser les déplacements et diffuser les flux
Liaisons internes structurantes existantes ou à créer / renforcer
Carrefour à créer / maintenir
Avancement urbain sur le RD2 (Accésoirage et aménagement d'un Transport en Commun en Site Propre, de modes doux et vélos)
P+R Aire de stationnements à intégrer à la conception du quartier (Parkings urbains à usage résidentiel / Parkings relais)
Faciliter l'accès au Port Régional
Trame douce sur mode doux à créer
Valider les zones pour parkings et AT résidentiel
Monuments d'intérêt patrimonial
Traiter les berges de l'étang de Thau
Principes d'espaces de respiration à intégrer au sein du quartier (Parc/ Canaux) supports de déplacements doux
Valider les bords à quai
Représenter la façade sur le RD2 (quai, espace publics / privé)
Émergences faibles
Nat remarquable à conserver

Ville de Sète - 10/08/2013



ORIENTATION D'AMÉNAGEMENT ET DE PROGRAMMATION N°1 ENTREE EST DE SETE Organisation de la mobilité

Principes de l'Orientation d'Aménagement et de Programmation
Organiser les déplacements et diffuser les flux
Liaisons viennes primaires
Liaisons viennes secondaires
Liaisons viennes de desserte locale
Desserte en transports en commun
Trame des modes doux (piétons, cyclistes)
Nouvel itinéraire, carrefours à créer, traiter
Boulevard urbain sur le RD2 (Accésoirage et aménagement d'un Transport en Commun en Site Propre, de modes doux et vélos)
P+R Aire de stationnements à intégrer à la conception du quartier (Parkings urbains à usage résidentiel / Parkings relais)
Faciliter l'accès au Port Régional
Améliorer des espaces publics de qualité, supports de déplacements doux
Traiter les berges de l'Etang de Thau
Principes d'espaces de respiration à intégrer au sein du quartier (Parc/ Canaux) supports de déplacements doux
Valider les bords à quai
Ouvrir le PEM sur l'Etang et les canaux

Ville de Sète - 10/08/2013

Le règlement

Le règlement peut prévoir des caractéristiques à donner aux voies de circulation et aux espaces réservés aux transports en commun (L.151-38 et R.151-48.1) pour participer à l'amélioration des entrées de ville ou, plus largement, de l'espace public.

Le PLU peut parallèlement identifier les espaces nécessaires en limitant ainsi le libre droit d'usage des sols par des emplacements réservés, qu'ils soient précisément localisés (L.151-41, 1^o et R.151-48, 2^o) ou non (L.151-41, dernier alinéa).



ALERTE ET CONSEILS

Emplacements réservés et servitudes de localisation ouvrent aux propriétaires la possibilité d'exercer leur droit de délaissement à l'adresse de la collectivité maître d'ouvrage (art. L.152-2). Cette dernière devra alors statuer dans les conditions fixées aux articles L.231-1 et suivants.

→ Instituer des zones de transfert de constructibilité au sein des espaces naturels

→ Préserver les zones naturelles de qualité paysagère par un regroupement des constructions

Certains espaces naturels protégés peuvent nécessiter, en fonction du contexte paysager ou économique local, d'accepter des constructions sous conditions d'insertion, de densité et de qualité architecturale particulières.

Dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages, on peut favoriser un regroupement des constructions sur d'autres terrains situés dans un ou plusieurs secteurs de la même zone en y transférant les droits à construire (L.151-25, R.151-36 et R.151-40). Le transfert n'est possible qu'au sein de la même zone.

→ Une mise en œuvre consacrée par un décret en Conseil d'État

Cette disposition doit être utilisée avec précaution. En effet, elle permet de répartir les droits à construire dans certains secteurs entre unités foncières indépendamment de la structure foncière. Il est possible par exemple de ne pas bâtrir les terrains participant à des cônes de vue, en regroupant les constructions sur des unités foncières n'y participant pas, alors que les conditions d'équipement des terrains sont identiques.

Pour que cette disposition soit mise en œuvre, la densité moyenne du secteur et les droits à construire transférés doivent être calculés. Les terrains dont la constructibilité est réduite par le biais des mesures de protection du secteur « émetteur » sont identifiés ainsi que les terrains « récepteurs », qui bénéficient d'un report des droits à construire leur correspondant. On notera que la mise en œuvre de ce dispositif rend totalement inconstructible le secteur « émetteur ».

L'ensemble fait l'objet d'une inscription au fichier immobilier et l'équilibre des droits à construire ainsi défini ne peut être levé sans un décret en Conseil d'État.

Il s'agit donc d'une procédure très lourde qui doit être réservée à des paysages dont la préservation est liée au maintien d'espaces non ou peu bâties alors que les terrains sont équipés. Ce peut être le cas d'un glacis de fortification, d'une perspective organisée en milieu urbain, d'un paysage viticole ou d'un site classé dont l'évolution est strictement encadrée. Il est également nécessaire de définir le projet d'aménagement qui résultera de ces transferts de droits à construire et de le transcrire dans un document-cadre (OAP ou plan-masse par exemple) qui permettra dans le temps d'appliquer la servitude sans en perdre le sens. En pratique, ce dispositif a été peu utilisé et a concerné surtout les territoires occupés par des stations touristiques de montagne³³.

³³ D'autres outils alternatifs peuvent être utilisés, qui ne sont pas directement liés au PLU, à condition que le projet de protection soit conçu en accord avec les propriétaires fonciers : les associations foncières urbaines de projet ou de remembrement.

Logements au bord
du canal de la Marne
au Rhin à Nancy, 2017



© ARNAUD BOUSSOU - TERRA

EXEMPLE CRÉÉ :

DISPOSITIF D'UN TRANSFERT DE DROITS À CONSTRUIRE EN ZONE NATURELLE

Soit une zone naturelle de 200 hectares pour laquelle le règlement de zone a défini un coefficient d'emprise au sol de 0,001. Cette zone produit donc 2000 m² d'emprise au sol. Un coefficient d'emprise au sol de 0,05 est fixé dans le secteur récepteur.

Un terrain de 2 000 m² situé dans un secteur récepteur ne pourrait donc accueillir qu'une construction de 2 m² d'emprise au sol (2 000 x 0,001). Mais la densité maximale autorisée dans le secteur récepteur est fixée à 100 m² d'emprise au sol (2 000 m² x 0,05). Il appartient donc au propriétaire du terrain souhaitant édifier sa construction dans le secteur récepteur de procéder au transfert de droits à construire d'un terrain d'une superficie de 98 000 m² (98 000 x,01 = 98 m² d'emprise au sol). Comme le précise l'article L.151-25, al. 2, dans les secteurs émetteurs, « les constructions ne sont autorisées qu'après de tels transferts, les possibilités de construire propres aux terrains situés dans ces secteurs s'ajoutant alors aux possibilités transférées ».

→ Intégrer la nature en ville pour une meilleure qualité de vie des habitants (L.151-23)³⁴

La présence de la nature en ville répond à plusieurs préoccupations : participer à la mise en œuvre de la trame verte et bleue, freiner l'érosion de la diversité biologique et contribuer à rendre la ville dense attractive pour les habitants. L'enjeu pour les collectivités est donc de préserver et de développer la présence de la nature dans la ville, des espaces de nature favorables à la fois aux usages des citadins et à la diversité de la faune et de la flore. Des synergies peuvent être dégagées avec d'autres problématiques comme la réduction de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers, la densification des espaces bâties, la recherche d'amélioration de la qualité du cadre de vie, la régulation des phénomènes climatiques tels que les îlots de chaleur, le bien-être et la santé des habitants... L'intégration de la nature en ville dans un PLU(i) permet d'identifier et de valoriser les éléments de nature, qu'ils soient remarquables ou ordinaires, via une palette d'outils possibles.

En effet, la collectivité dispose de différents outils (emplacements réservés, espaces agricoles urbains, espaces éco-aménageables, prescriptions de plantations...) qu'elle peut inscrire dans le PLU(i) dans sa partie réglementaire ou dans ses OAP.

→ L'OAP

L'aménagement des espaces non artificialisés peut être prévu par une OAP qui en donnera les principes sur la manière dont les espaces extérieurs seront traités (traitement des clôtures, réalisation de plantations...).

→ Le règlement écrit

Au sein des unités foncières à aménager, le règlement peut prévoir diverses mesures visant à intégrer ou à réintégrer la végétation dans les espaces libres. Il peut imposer qu'une partie



ALERTE ET CONSEILS

Cette disposition réglementaire est communément appelée « coefficient de végétalisation ou de biotope ».

³⁴ Ce chapitre concerne exclusivement les outils disponibles en zone urbanisée (U et AU) tandis que la partie suivante regroupe toutes les actions envisageables en matière de protection et de valorisation de la nature et de l'environnement.

de l'unité foncière soit éco-aménageable (L.151-22 et R.151-43, 1^o) ou non imperméabilisée, ce qui permet des plantations en pleine terre et une bonne perméabilité du sol.

Ainsi, dans certains cas, la densité est telle qu'il est difficile de dégager au sol, sur toutes les unités foncières d'un secteur, la même proportion de surface non imperméabilisée. Le PLU peut alors prévoir que certains dispositifs en partie bâties correspondent à un équivalent de surface non imperméabilisée. Ainsi, une toiture ou un mur végétalisés peuvent par exemple correspondre à 30 % d'une surface en pleine terre.

→ L'emplacement réservé

Le PLU peut mobiliser les emplacements réservés (L.151-41) pour réaliser, dans les quartiers ou dans les projets d'aménagement, des espaces verts et/ou des espaces destinés à la détente des habitants (aires de jeux ou aires de loisirs, on pense par exemple à un terrain de pétanque ou à un espace de pique-nique ou encore à un espace vert).

→ L'espace boisé classé

Instituer un espace boisé classé (art. L.113-1 du Code de l'urbanisme) permet de délimiter un périmètre pour reconnaître et protéger les espaces boisés existants ou des espaces boisés nouveaux à créer.

Lorsque des espaces à aménager ou susceptibles de l'être sont dotés de plantations arborées (de préférence de qualité), le PLU peut les classer en « espaces boisés classés » (R.151-31, 1^o) en les portant au plan de zonage. Ces espaces boisés classés sont très contraignants en matière d'utilisation du sol, il faut donc les utiliser dans un objectif de préservation durable d'une masse boisée mais aussi d'un arbre aux qualités particulières ou pour constituer une telle masse boisée dans certains secteurs.

De plus, la mise en place d'un espace boisé classé sur une unité foncière peut faire l'objet d'une compensation des droits à construire (en application de l'article L.113-3).

→ Les espaces boisés plus souples autorisant des aménagements

Quand la masse boisée ou les éléments de paysage ont une valeur paysagère réelle mais qu'ils ne nécessitent pas une restriction très stricte des usages du sol, il peut être préférable de les identifier, de les repérer et de les protéger par application des articles L.151-19, L.151-23, R.151-41, 3^o et R.151-43, 5^o du Code de l'urbanisme. Ainsi, les prescriptions réglementaires s'appliquant à ces espaces peuvent permettre certains types d'aménagements, comme la réalisation de voies piétonnes ou cyclables, que le classement en espace boisé classé ne permet pas.

→ La protection des terrains cultivés des zones urbaines

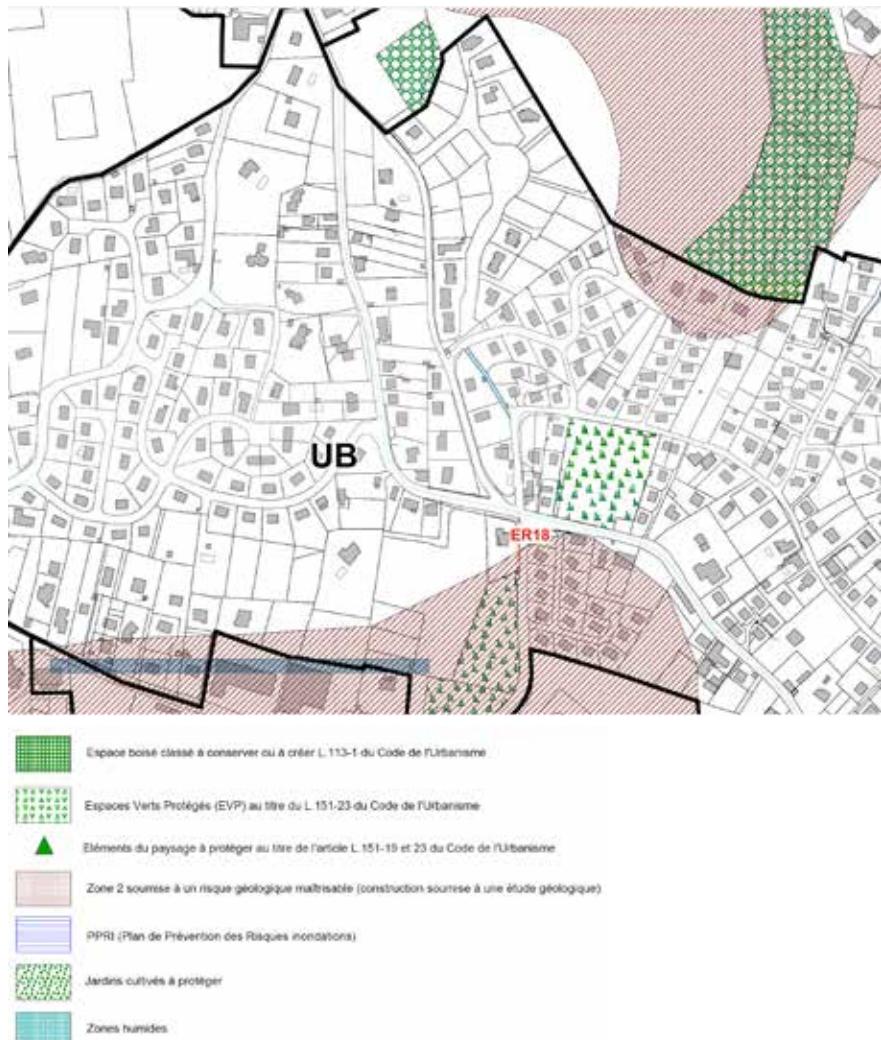
Cet outil peut exclusivement être employé dans les zones U du PLU et du PLU(i).

En application des articles L.151-23, al. 2 et R.151-43, 6^o, le PLU peut, dans les zones urbaines, rendre inconstructibles, pour qu'ils soient protégés, les terrains cultivés et/ou nécessaires au maintien des continuités écologiques à protéger, même s'ils sont desservis.

Cette disposition est importante pour maintenir des espaces voués à l'agriculture urbaine mais également les jardins familiaux et/ou d'insertion. En effet, les parcelles libres permettant ce type d'activités sont rares et souvent desservies puisque situées au cœur des quartiers habités ou économiques. En les identifiant et en les préservant de toute forme de construction, le PLU peut garantir leur maintien.

En revanche, le PLU doit alors prévoir à proximité la possibilité d'implanter des locaux nécessaires à leur exploitation et à leur fonctionnement car ils ne peuvent pas l'être sur les terrains identifiés.

Extrait document graphique,
jardins cultivés à protéger



« Dans les secteurs tramés au titre de la protection des jardins cultivés (art. L.151-23 C. urb.), seules les activités de jardinage sont autorisées ainsi que leurs équipements liés. »

→ La protection des continuités écologiques

Les espaces participant au réseau des continuités écologiques sur le territoire du PLU peuvent, quand ils disposent d'une taille minimale qui sied à l'échelle des documents graphiques, être identifiés en tant que tels en zone naturelle et préservés de tout aménagement conduisant à leur artificialisation.

Certains petits espaces de qualité, plutôt situés en zone urbanisée (mais aussi en zone naturelle ou agricole si besoin), n'ont pas de superficie suffisamment significative leur permettant de faire l'objet d'une zone naturelle ou agricole (cœurs d'îlot, pas japonais, abords de ruisseaux, zones humides ponctuelles...).

Les articles L.113-29, L.113-30, L.151-22, L.151-23, 1^{er} al., L.151-41 et R.151-43, 3^e et 4^e permettent de protéger ces espaces en les délimitant et en y fixant des règles particulières dans le PLU pouvant être plus restrictives que la règle générale de la zone.

Il est également possible d'instaurer une surveillance renforcée de ces espaces au titre des articles R.151-43, 5^e et R.421-23, h), qui permet en plus, dans ces espaces, de veiller à ce que, les travaux non soumis à un permis de construire soient précédés d'une déclaration préalable et de soumettre leur démolition à la délivrance d'un permis de démolir.

→ Le coefficient de biotope

Cette disposition nouvelle permet au PLU à contenu modernisé de disposer d'outils affirmés et sécurisés pour favoriser le maintien de la biodiversité et de la nature en ville (voir pour détail la partie 3).

3.6. PRÉSERVER ET VALORISER LA NATURE ET L'ENVIRONNEMENT

Les grands objectifs assignés au PLU dans ce domaine ont pour objet de préserver les fonctionnalités des milieux naturels, de valoriser la fonction des espaces non urbanisés et d'assurer la présence de la nature en ville et de contribuer ainsi, à son niveau, à lutter contre le changement climatique, à limiter les gaz à effet de serre, à protéger la qualité de la ressource en eau et à lutter contre les pollutions de toute nature, tout en sauvegardant la santé et la sécurité des habitants et des usagers.

Pour atteindre les objectifs recherchés, il existe un certain nombre de moyens à mettre en œuvre au titre de multiples réglementations. Certains de ces moyens peuvent être exprimés à travers les dispositions nouvelles du PLU.

La préservation de l'environnement en général et de la nature en ville en particulier constitue un des objectifs assignés aux PLU au titre des principes fondamentaux listés à l'article L.101-2, lesquels exigent des auteurs de PLU d'assurer « 6° la protection [...] des paysages, la qualité [...] de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ».

Pour concourir à la mise en œuvre de cet objectif, plusieurs outils ont été prévus par le Code de l'urbanisme dans le cadre de l'établissement du PLU pour maîtriser l'usage du sol ou protéger de manière pérenne des milieux remarquables et maintenir des espaces de continuités écologiques identifiés soit dans le rapport de présentation du PLU, soit par le SCoT.

Ces éléments seront clairement identifiés dans le PADD du plan local d'urbanisme (PLU) et déclinés dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), le règlement écrit et ses documents graphiques.

Pour autant, ces outils doivent aussi être cohérents avec les autres principes généraux comme la densification et le renouvellement urbain. La mise en œuvre des dispositions en faveur du retour de la nature en ville ne doit pas compromettre la mise en œuvre du caractère aménageable ou constructible des zones urbaines ou à urbaniser. Ainsi, l'article R.151-43 impose qu'un « équilibre entre les espaces construits et les espaces libres » soit trouvé pour répondre aux caractéristiques du secteur.

→ Rappel réglementaire particulier

L'article L.151-18 confère également aux auteurs de PLU une habilitation générale pour définir dans le règlement des « règles [...] afin de contribuer à la qualité [...] paysagère et à l'insertion des constructions dans le milieu environnant ». Cette habilitation se décline sur le plan réglementaire aux articles suivants :

→ R.151-39 : « Afin d'assurer l'intégration urbaine, paysagère et environnementale des constructions, [...] le règlement peut notamment prévoir des règles maximales d'emprise au sol [...] » ;
→ R.151-41, 3° : « Identifier et localiser le patrimoine [...] paysager à protéger, à conserver, à restaurer, mentionné à l'article L.151-19 [...] et définir, s'il y a lieu, les prescriptions de nature à atteindre ces objectifs » ;

→ R.151-43 : « Afin de contribuer à la qualité de vie, assurer un équilibre entre les espaces libres et les espaces construits et répondre aux enjeux environnementaux, le règlement peut : 1° imposer des espaces non imperméabilisés ou éco-aménageables ; 2° imposer des obligations en matière d'espaces libres et de plantations ; 3° fixer les emplacements réservés aux espaces verts ainsi qu'aux espaces nécessaires aux continuités écologiques ; [...] »



ALERTES ET CONSEILS

Certains de ces nouveaux outils (nouveaux leviers) suite à la recodification du livre 1^{er} seront détaillés dans le présent chapitre. Il s'agit de :

→ l'article L.151-19, qui permet au règlement d'identifier et de localiser les éléments de paysage et d'identifier, localiser et délimiter les quartiers, îlots, immeubles bâti ou non bâti, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à conserver, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural, et de définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation, leur conservation ou leur restauration.

→ l'article L.151-20, qui permet, dans certains secteurs protégés boisés remarquables du XIX^e siècle dont les caractéristiques sont définies par l'article précité, au règlement de PLU de « comporter des dispositions réglementant la surface de plancher des constructions en fonction de la taille des terrains si la préservation de la qualité des boisements et espaces verts le justifie » ;

→ l'article L.151-22, qui permet d'imposer des surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables, éventuellement pondérées en fonction de leur nature, la réalisation d'espaces libres et de plantations. Cet article rend possible la délimitation des espaces et secteurs qui contribuent aux continuités écologiques ;

→ l'article L.151-23, qui offre deux possibilités complémentaires : d'une part de localiser et d'identifier les éléments de paysage et les secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique ; d'autre part de localiser dans les zones urbaines les « terrains cultivés » et les « espaces non bâti nécessaires au maintien ou à la remise en état des continuités écologiques à protéger et inconstructibles » ;

→ l'article L.151-41, 3°, qui autorise le règlement à instituer sur des terrains délimités « des emplacements réservés aux espaces verts à créer ou à modifier ou aux espaces nécessaires aux continuités écologiques ».

→ Assurer la présence de la nature en ville : réalisation d'espaces libres, d'emplacements réservés et usage du coefficient de biotope

Pour assurer la présence de la nature en ville ou la réalisation d'espaces libres, encore faut-il que la construction n'occupe pas l'ensemble du terrain support de l'opération projetée. Même si le traitement paysager des façades ou des toitures peut concourir en partie à cet objectif, le PLU rénové dispose de moyens plus performants que les dispositions antérieures à la loi Alur.

→ Espaces libres et espaces communs

Un règlement de PLU peut imposer pour toutes les opérations qu'une partie d'un terrain d'assiette soit affectée en espaces libres ou espaces communs. Les espaces libres, par leur effet d'espaces de respiration urbaine, ont vocation à influer sur la morphologie urbaine. Imposer qu'une partie de l'unité foncière soit traitée en « espaces libres », c'est-à-dire qu'elle soit non construite, permet d'assurer une qualité de vie des habitants ou usagers de l'opération. Cela ne constitue pas pour autant un espace vert planté ou paysager.

L'espace libre a vocation à offrir un espace ludique et de tranquillité pour les habitants, il peut même être aménagé en aire de jeux et de loisirs (R.151-43, 2^o). La partie de l'unité foncière réservée à cet usage peut être exprimée en valeur minimale (art. L.151-22).

Le règlement du PLU a la faculté de recourir à la notion de coefficient d'espace libre qui sera applicable à l'unité foncière correspondant à l'assiette de l'opération. Ce coefficient peut s'exprimer en proportion, en pourcentage ou en valeur absolue. Par exemple, 10 % minimum de la surface du terrain sera à usage d'espace libre, ou l'opération devra permettre de conserver x m² de l'emprise du projet en pleine terre.

L'espace libre peut aussi être imposé comme devant être un espace commun à l'ensemble de l'opération de construction ou d'aménagement. En effet, dans une opération immobilière ou de lotissement, pour contribuer au cadre de vie des futurs habitants ou usagers, le PLU a la possibilité d'imposer un pourcentage de terrain qui soit à usage d'espace commun. Ces espaces communs peuvent être dédiés à l'aménagement d'espaces verts et/ou à des espaces collectifs de qualité qui ne soient pas un reliquat que l'on ne peut aménager mais qui soient bien pensés à l'échelle du projet. L'OAP peut définir des principes de localisation de tels espaces.

L'espace libre ne doit pas être confondu avec l'emprise au sol de la construction, même si ces deux notions sont complémentaires et peuvent concourir au même objectif (cf. ci-après).

→ La notion d'espaces verts

Les espaces verts concourent à la préservation de certains espaces de toutes constructions ou aménagements susceptibles de porter atteinte à leur caractère. Ces espaces verts sont de deux types : ceux qui sont imposés par le règlement du PLU aux opérations d'aménagement ou de construction et ceux qui sont réalisés directement par une collectivité (locale, inter-communale ou départementale).

Les espaces verts imposés par le PLU

Un espace vert est un espace libre de construction qui doit être, dans tous les cas, végétalisé ou faire l'objet d'un traitement paysager en totalité ou en partie.

Si le PLU le précise, la partie non bâtie d'une unité foncière correspondant à un espace libre peut être aménagée et comptabilisée dans les espaces verts selon les prescriptions particulières qu'il définit³⁵.

35 CE, 11 mars 1998, n° 123043.

Dans le cas des ZAC, ces espaces verts peuvent être imposés soit par le règlement du PLU (art. L.151-42) soit par une OAP (art. L.151-7-1).

Nous avons ici affaire à des espaces verts d'initiative privée car c'est le PLU qui va imposer leur réalisation au constructeur ou au lotisseur.

Les emplacements réservés pour la réalisation d'espaces verts

Pour garantir la réalisation d'un quartier paysager ou pour préserver de toute urbanisation un espace non construit, il est possible de recourir aux emplacements réservés ou à une servitude de localisation. Dans tous les cas, il appartient à la collectivité bénéficiaire d'en assurer la réalisation après en avoir maîtrisé le foncier.

Les emplacements réservés de l'article L.151-41, 3° : « *Le règlement peut délimiter des terrains sur lesquels sont institués : [...] 3° Des emplacements réservés aux espaces verts à créer ou à modifier ; [...]* »

Les servitudes de localisation du dernier alinéa de l'article L.151-41 (rétabli par la loi biodiversité) : « *En outre, dans les zones urbaines et à urbaniser, le règlement peut instituer des servitudes consistant à indiquer la localisation prévue et les caractéristiques des voies et ouvrages publics, ainsi que les installations d'intérêt général et les espaces verts à créer ou à modifier, en délimitant les terrains qui peuvent être concernés par ces équipements.* »

Par définition, il s'agit d'emplacements réservés et de servitudes d'urbanisme pour équipements publics ou équipements d'intérêt général, qui déclenchent un droit de délaissement au profit du propriétaire concerné par la collectivité publique en application de l'article L.152-2³⁶.

→ Le coefficient de biotope

Cette disposition nouvelle permet au PLU de disposer, depuis l'entrée en vigueur de la loi Alur, d'outils affirmés et sécurisés pour favoriser le maintien de la biodiversité et de la nature en ville.

On évoque parfois la notion de « coefficient de biotope » mais aussi de « CBS » : « coefficient de biotope surfacique » ou « coefficient de biotope par surface ». L'article L.151-22 offre aux nouveaux règlements de PLU la possibilité « d'imposer une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables, éventuellement pondérées en fonction de leur nature, afin de contribuer au maintien de la biodiversité et de la nature en ville ».

Cette disposition a été instaurée pour permettre aux auteurs de PLU de tempérer l'effet de densification des zones urbaines (U) et à urbaniser (AU) voulu par la loi Alur. En effet, la densification et le renouvellement urbain sans précaution pourraient porter atteinte aux espaces verts et à la végétalisation des centres-bourgs ou des centres-villes si ces deux seuls objectifs étaient mis en œuvre indépendamment les uns des autres.

Très clairement, avec cette nouvelle disposition, le PLU peut imposer au projet la réalisation d'un équivalent d'espace de pleine terre qualifié « de surface non imperméabilisée ou éco-aménageable ». En d'autres termes, il s'agit d'inciter les auteurs de projet à créer des « puits de fraîcheur » afin de lutter contre les îlots de chaleur urbaine, d'éviter une « bétonisation » générale et une part congrue laissée aux espaces verts.

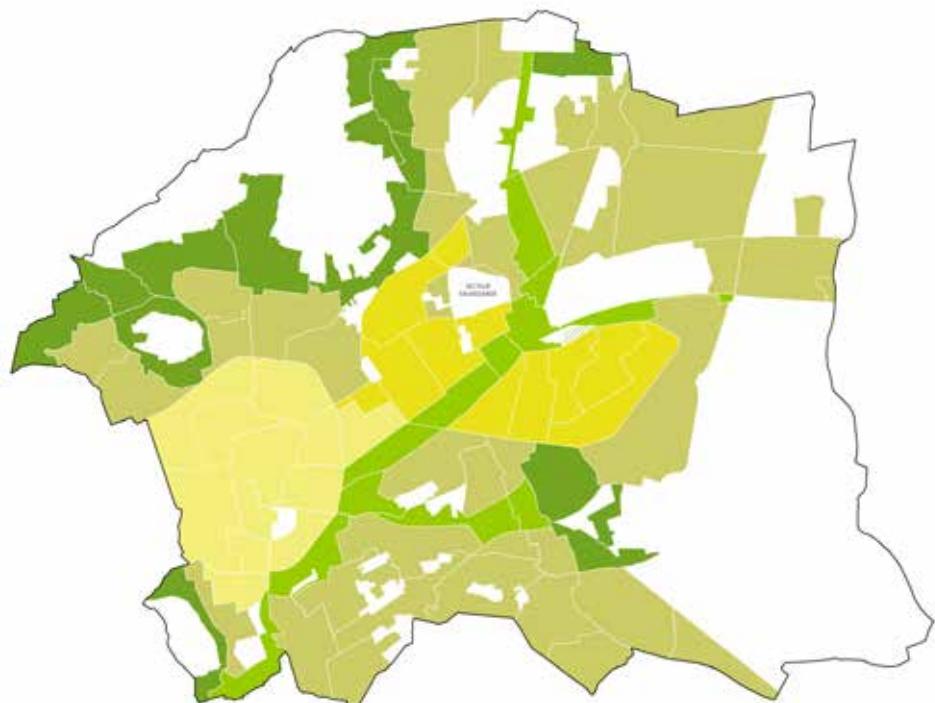
Le texte réglementaire ne parle pas de « coefficient » mais d'une « part de surface », qui peut bien sûr se traduire par une fraction, un pourcentage ou « une proportion », ce qui revient au même. Cette part doit toujours être « minimale ». Comme toutes les surfaces n'ont pas la même valeur au regard de l'écosystème (toiture végétalisée, aire de stationnement végétalisée, terrasse engazonnée...), il sera possible aux auteurs d'affecter une pondération par rapport à la pleine terre selon les modalités fixées par le 1° de l'article R.151-43 :

³⁶ De manière surprenante, ni la collectivité, ni le service ou organisme public bénéficiaire, ni la destination ne figurent sur le document graphique puisque l'article R.151-50 concerne uniquement les emplacements réservés pour voies et ouvrages publics cités au 1° de l'article L.151-41.

« Afin de contribuer à la qualité du cadre de vie, assurer un équilibre entre les espaces construits et les espaces libres et répondre aux enjeux environnementaux, le règlement peut : 1° Imposer, en application de l'article L.151-22, que les surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables d'un projet représentent une proportion minimale de l'unité foncière. Il précise les types d'espaces, construits ou non, qui peuvent entrer dans le décompte de cette surface minimale en leur affectant un coefficient qui en exprime la valeur pour l'écosystème par référence à celle d'un espace équivalent de pleine terre ; [...] »



PLAN DE VÉGÉTALISATION



Exemple du PLU de Clermont-Ferrand

Coefficient de biotope par surface (**CBS**) et surface de Pleine Terre (**PLT**) minimaux imposés dans la zone UG (hors UGcj) :

FRANGES NATURELLES	VILLE VERTE	INTENSIFICATION VERTE
CBS : 0,6 PLT : 0,4	CBS : 0,4 PLT : 0,2	CBS : 0,6 PLT : 0,1
DIFFUSION DU PARC	CENTRE DENSE	
CBS : 0,6 PLT : 0,2	CBS : 0,3 PLT : 0,1	

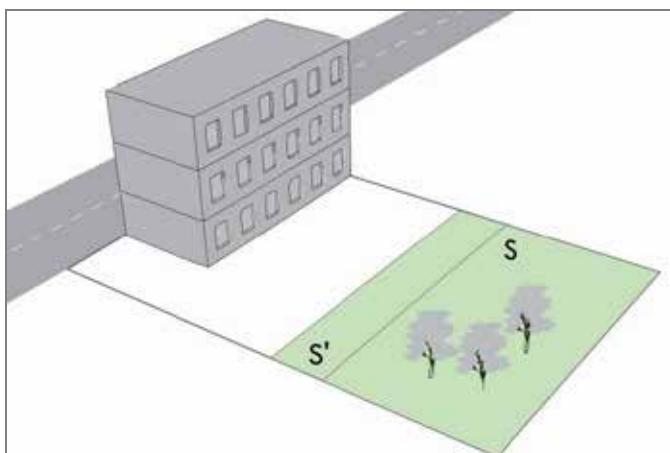
Modalités de calcul des surfaces végétalisées complémentaires:

A l'exception des secteurs UCa et UEa, le pétitionnaire devra réaliser, en plus des surfaces végétalisées fondamentales (**S**), des surfaces végétalisées complémentaires (**S'**).

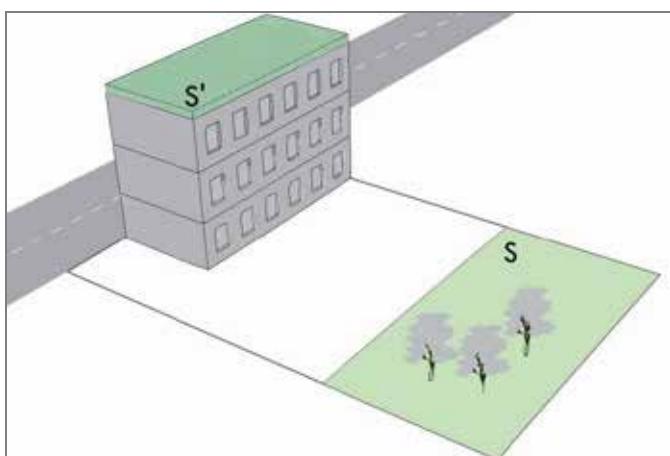
Plusieurs types d'espaces correspondent aux surfaces végétalisées complémentaires. Ces différents espaces bénéficient d'une **pondération différente**, permettant de tenir compte de leur intérêt environnemental et de leur impact urbain. Chaque type d'espace se verra appliquer un coefficient égalant ou minorant sa prise en compte :

-Espaces verts de pleine terre plantés	pris en compte à 100% de leur superficie
-Espaces verts de pleine terre (non plantés)	pris en compte à 80% de leur superficie
-Espaces verts sur dalle d'une profondeur \geq à 0,80 mètres	Pris en compte à 70% de leur superficie
-Toitures végétalisés intensives	
-Toitures végétalisées semi-extensives	pris en compte à 60% de leur superficie
-Espace verts sur dalle d'une profondeur \geq à 0,80 mètres	
-Murs végétalisés	pris en compte à 30% de leur superficie
-Toitures végétalisées extensives	pris en compte à 20% de leur superficie

Le pétitionnaire peut choisir de panacher les types d'espaces réalisés pour satisfaire ses obligations en matière de surfaces végétalisées complémentaires (ex : pour partie en murs végétalisés et pour partie en espaces de pleine terre).



-soit 113 m² d'espaces verts de pleine terre non plantés
 $(600 \times 10\%) / 0,8 = 75 \text{ m}^2$



-soit 100 m² de toitures végétalisées intensives
 $(600 \times 10\%) / 0,6 = 100 \text{ m}^2$

PLU de Noisy-le-Sec
 (Seine-Saint-Denis)

→ Le retour de l'agriculture en ville

Le retour de la nature en ville consiste à favoriser les espaces verts et les espaces de pleine terre, mais peut correspondre aussi au retour de l'agriculture en ville par la généralisation de jardins partagés et par l'émergence d'activités agricoles compatibles avec un milieu urbanisé.

Même si le coût du foncier pèse lourdement sur ce type de projet, on peut inciter à la préservation des terrains cultivés existants dans le tissu urbain (maraîchage et horticulture principalement). En application de l'article L.151-23, 2^e alinéa du Code de l'urbanisme, le règlement du PLU « peut localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés [...] à protéger et inconstructibles quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent ».

Nous avons affaire à une servitude d'urbanisme particulière qui a pour effet de rendre inconstructible la parcelle alors même qu'elle se situe en zone urbaine et qu'elle est équipée, et sans offrir au propriétaire un quelconque droit de délaissement.

Pour les auteurs de PLU, il s'agit d'une première étape légalement possible pour maintenir et préserver l'agriculture en ville, qui est très encadrée juridiquement.

Trois conditions jurisprudentielles cumulatives doivent être satisfaites pour bénéficier ou mettre en œuvre cet alinéa :

- les terrains ainsi délimités doivent être en zone urbaine, ce qui exclut l'utilisation de cette mesure pour les terrains cultivés des zones AU, A ou N ;
- ce classement entraîne l'inconstructibilité totale de la parcelle ainsi repérée par le document graphique du PLU ; la jurisprudence impose que le terrain ne soit pas bâti : ainsi, pour pouvoir localiser une telle servitude d'urbanisme qui entraîne ladite inconstructibilité, la propriété localisée ne doit pas être construite. Le Conseil d'État en donne la définition suivante : « Peuvent être regardés comme terrains cultivés à protéger, localisés dans les zones urbaines et prévus par les dispositions du 9^e de l'article L.123-1 du Code de l'urbanisme les îlots non construits comportant des plantations quelles que soient la valeur agronomique des sols ou la nature des cultures pratiquées. Les auteurs d'un plan d'occupation des sols n'ont commis ni erreur de droit ni erreur manifeste d'appréciation en classant comme tels des jardins d'agrément, potagers et vergers, sans que la circonstance qu'ils soient clos de murs et invisibles de l'extérieur puisse y faire obstacle³⁷. » Ces îlots non construits doivent comporter des plantations, quelle que soit la nature des plantations ou des cultures pratiquées ;
- un terrain cultivé doit avoir fait l'objet de culture : la deuxième jurisprudence, plus récente, définit mieux ce qu'il faut entendre par terrain cultivé au sens de l'urbanisme : des parcelles qui n'ont pas fait l'objet de culture dans le passé et qui sont toujours à l'état de friches ne peuvent être classées en terrains cultivés à protéger³⁸.

Sous le respect de ces trois conditions, il sera possible de délimiter en zone urbaine les terrains cultivés inconstructibles. Le champ d'application de cet outil déjà applicable avec les POS a été étendu par la loi Alur aux « espaces nécessaires au maintien des continuités écologiques ».

→ Le recours à la règle d'emprise au sol

Afin de préserver sur des unités foncières des espaces non bâtis, il est possible d'instaurer des règles maximales d'emprise au sol adaptées à chaque secteur de la commune. Désormais et depuis la publication de la note technique relative au lexique national de l'urbanisme, la définition de l'emprise au sol des constructions est celle donnée par l'article R.420-1 du Code de l'urbanisme :

« L'emprise au sol au sens du présent livre³⁹ est la projection verticale du volume de la construction, tous débords et surplombs inclus. Toutefois, les ornements tels que les éléments de modénature et les marquises sont exclus, ainsi que les débords de toiture lorsqu'ils ne sont pas soutenus par des poteaux ou des encorbellements. »

Le lexique national (prévu à l'article L.151-15) précisant les notions couramment utilisées dans le livre 1^{er} du Code de l'urbanisme, il a vocation à s'appliquer à l'ensemble des docu-

³⁷ CE, 12 juillet 1993, n° 115247, 115253, 115447, mentionné dans les tables du recueil Lebon.

³⁸ CAA Versailles, 6 avril 2006, commune de Saint-Martin-de-Terre, n° 04VE02945.

³⁹ Livre 1^{er} du Code de l'urbanisme.



ALERTE ET CONSEILS

Cet outil relatif aux terrains cultivés est bien distinct de celui relatif à la réalisation des jardins familiaux (art. L.115-6 du Code de l'urbanisme).

ments d'urbanisme comportant un règlement. Toute autre définition locale donnée par le PLU devra être écartée si elle ne répond pas à la définition officielle de l'emprise au sol. Tel serait le cas des « coefficients d'emprise bâti » ou incluant les voiries ou les aires de stationnement. L'emprise au sol d'une construction ne doit donc pas être confondue avec les surfaces imperméabilisées d'un terrain.

D'une manière générale, l'emprise au sol est toujours une notion maximale, même si dans certains cas prévus à l'article L.151-26 il est permis d'imposer une emprise au sol minimale.

Lorsque la réglementation du PLU impose que l'emprise au sol de l'ensemble des constructions n'excède pas 25 %⁴⁰ et que celle des bâtiments annexes ne puisse excéder 5 %, les dispositions doivent être interprétées comme cumulatives et non alternatives. C'est l'emprise au sol totale des constructions qui ne doit pas excéder 25 % y compris les annexes.

L'emprise au sol peut être différente entre les catégories de destinations ou de sous-destinations. Un règlement de PLU peut même prévoir une règle générale d'emprise au sol et des dispositions différentes en cas d'extension de bâtiments existants⁴¹. Le 2° de l'article R.151-2 le permet expressément pour les annexes et les constructions existantes lorsque ces règles différencieront sont nécessaires à la mise en œuvre du PADD et sont justifiées dans le rapport de présentation.

Enfin, au minimum, la norme fixée par le PLU en matière d'emprise au sol doit être cohérente avec l'occupation des sols constatée. Fixer un coefficient d'emprise au sol de 10 % de l'unité foncière ne doit pas avoir là aussi pour effet de rendre inconstructible le terrain. Par exemple, si l'unité foncière a une surface de 450 m², la construction ne pourra occuper au sol plus de 45 m², ce qui rend de fait la parcelle impropre à l'urbanisation, en contradiction avec les principes fondamentaux de l'urbanisme.

→ Contribuer à la préservation des continuités écologiques : délimitation des secteurs et des emplacements réservés

Le PLU à contenu rénové offre de nombreuses possibilités pour la mise en œuvre de cet objectif. La loi biodiversité n° 2016-1087 du 8 août 2016 est venue renforcer et préciser ces nouvelles habilitations du PLU en créant dans le Code de l'urbanisme une nouvelle section relative aux « espaces de continuités écologiques » dans le chapitre III, du titre 1 du livre 1^{er} (art. L.113) relatif aux « espaces protégés ».

D'une part, en application de l'article L.113-29 nouveau, « les plans locaux d'urbanisme peuvent classer en espaces de continuités écologiques des éléments des trames verte et bleue, définies aux II et III de l'article L.371-1 du Code de l'environnement, qui sont nécessaires à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques ».

D'autre part, l'article L.113-30 nouveau liste les modalités de préservation de ces espaces à travers les outils réglementaires du PLU rénové : « La protection des espaces de continuités écologiques est assurée par les dispositions prévues au présent chapitre ou à la section 4 du chapitre Ier du titre V du présent livre, notamment aux articles L.151-22⁴², L.151-23 ou L.151-41, ou par des orientations d'aménagement et de programmation en application de l'article L.151-7, en tenant compte des activités humaines, notamment agricoles. »

Pour traiter ou préserver les continuités écologiques, celles-ci peuvent être préservées par un zonage en zone N et/ou A. Dans les zones U et AU, trois possibilités nouvelles ont été inscrites. Les deux premières au titre de l'article L.151-23 et la troisième en application de l'article L.151-41, 3[°], qui est complémentaire aux deux premières.

40 CE, 8 mars 2006, n° 279784.

41 CE, 11 janvier 2006, n° 271387.

42 Le mécanisme de l'article L.151-22 qui traite des surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables est abordé au C) du paragraphe 5.6.1 ci-dessus.



© ARNAUD BOUSSOU / TERRA

➔ Les continuités écologiques à préserver : définir des zones inconstructibles pour permettre la préservation, le maintien et la remise en état des continuités écologiques, notamment de la trame bleue

L'auteur de PLU dispose d'un large pouvoir d'appréciation sur la manière de préserver, de maintenir ou de remettre en état les continuités écologiques. Il dispose ainsi de trois possibilités.

Disposition utilisable dans toutes les zones du PLU(i)

La première possibilité, qui est utilisable dans toutes les zones du PLU(i), est offerte par le 1^{er} alinéa de l'article L.151-23 et par l'article R.151-43, h).

Elle permet d'édicter des prescriptions de nature à rendre l'espace délimité par le document graphique inconstructible indépendamment du zonage retenu.

En effet, « *le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation. Lorsqu'il s'agit d'espaces boisés, il est fait application du régime d'exception prévu à l'article L.421-4 pour les coupes et abattages d'arbres* ». Le code précise que le règlement du PLU peut délimiter les espaces et secteurs contribuant aux continuités écologiques et définir des règles nécessaires à leur maintien ou à leur remise en état (R.151-43).

Les espaces ainsi repérés bénéficient d'une surveillance particulière puisque les travaux, les installations et les aménagements ayant pour effet de modifier ou de supprimer ces éléments doivent être précédés d'une déclaration préalable (R.421-23)⁴³.

Disposition réservée aux seules zones U

La deuxième possibilité est réservée aux seules zones U. Elle relève aussi de la règle d'urbanisme sans contrepartie de délaissage offerte au propriétaire et elle a étendu la protection des « terrains cultivés » aux espaces nécessaires au maintien des continuités écologiques.

Le PLU peut ainsi protéger des terrains enclavés dans une zone urbaine et ne pouvant justifier, par leur localisation ou la modicité de leurs dimensions, d'un classement en zone naturelle agricole. Les terrains concernés par ce type de protection sont le plus souvent des jardins familiaux, des terrains maraîchers ou des vignobles, ou des jardins de particuliers. L'application de cette disposition n'est liée ni à une exploitation effective des terrains au moment de leur classement, ni à leur appartenance à une exploitation agricole, mais seulement à la finalité d'usage que la collectivité veut garantir au travers du PLU, que cet usage soit professionnel ou d'agrément (réponse ministérielle à question écrite n° 4115 (M. Koehl) (JOAN Q du 2 janvier 1989, p. 61).

Au titre du deuxième alinéa de l'article L.151-23, le règlement « [...] peut localiser, dans les zones urbaines, [...] les espaces non bâties nécessaires au maintien des continuités écologiques à protéger et inconstructibles quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent ».

L'application combinée de la jurisprudence sur les terrains cultivés et le respect du droit des propriétaires apportent quelques contraintes aux auteurs de PLU pour pouvoir identifier légalement les espaces nécessaires au maintien des continuités écologiques :

première condition incontournable : les espaces concernés doivent être identifiés en zone urbaine dite « U » au zonage du PLU ;

deuxième condition : la jurisprudence précise que les espaces délimités ne doivent pas être bâties ni même comporter des constructions de quelque nature (CE, 12 juillet 1993, n° 115247) ;

troisième condition : l'espace ainsi délimité doit avoir un usage de corridor écologique avéré. Il faut pouvoir justifier qu'il s'agit d'un corridor existant et actif. En effet, cette servitude est possible uniquement pour assurer le « maintien des continuités écologiques à protéger ». L'utilisation de cet alinéa n'est permise ni pour assurer une nouvelle continuité écologique ni pour remettre en état une ancienne continuité qui aurait disparu. C'est à dessein que la recodification du livre 1^{er} a permis de créer des emplacements réservés pour ces cas.

Disposition relative aux emplacements réservés pour continuités écologiques

La troisième possibilité permet d'instaurer des emplacements réservés nécessaires aux continuités écologiques.

Pour pouvoir donner aux PLU les outils nécessaires à la mise en œuvre d'un des principes généraux du L.101-2, 6^e relatif « à la création, la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques », il est désormais possible de recourir aux emplacements réservés prévus à l'article L.151-41 en son 3^e ainsi rédigé : « Le règlement peut délimiter des terrains sur lesquels sont institués : [...] 3^e Des emplacements réservés [...] aux espaces nécessaires aux continuités écologiques ; [...] »

Pour autant, si la nécessité de préserver ou de rétablir la continuité écologique sur le terrain bâti s'avère indispensable, dans ce cas, il faudra recourir aux emplacements réservés du L.151-41, 3^e, qui déclenchent ainsi un droit de délaissage au profit du propriétaire en application de l'article L.152-2 du Code de l'urbanisme.

ALERTES ET CONSEILS

Pour mémoire, la dernière phrase du 1^{er} alinéa qui a été ajouté par la loi biodiversité a pour objet de faire bénéficier du régime d'exception des travaux de coupe et d'abattage d'arbres dans les cas visés à l'article R.421-23-2 pris pour l'application de l'article L.421-4 précité. Ainsi, la protection au titre des paysages protégés est donc moindre que la réglementation sur les espaces boisés classés.

43 « h) Les travaux ayant pour effet de modifier ou de supprimer un élément que le plan local d'urbanisme (...) a identifié en application (...) de l'article L.151-23, comme présentant un intérêt d'ordre (...) écologique. »

Partie A

ACTIONS ET OPÉRATIONS DESTINÉES À METTRE EN VALEUR L'ENVIRONNEMENT, LES PAYSAGES, LES ENTRÉES DE VILLE ET LE PATRIMOINE

A1

Préservation et renforcement des continuités écologiques

Lors de toute opération d'aménagement, construction ou travaux, les continuités écologiques existantes doivent être préservées. En outre, les actions de renforcement de la trame verte et bleue définies ci-après doivent être prises en considération.

> Préservation des continuités écologiques

Les ripisylves, corridors et espaces boisés isolés composant l'armature écologique de la commune doivent être préservés lors de tous travaux réalisés sur le terrain dans lequel ils sont établis.

Dans le cas où une destruction partielle des boisements est rendue inévitable pour la réalisation du programme d'aménagement ou par les travaux considérés, un rétablissement des continuités écologiques avec une qualité au moins équivalente à l'existant est impératif.

La qualité des boisements est appréciée au travers de leur densité végétale, de leur étendue, de leur connexion avec des espaces environnants de même nature végétale, de la diversité des essences et de l'intérêt des associations végétales qui y sont représentées.

> Renforcement de la trame verte et bleue

Certaines lacunes identifiées dans la trame verte et bleue (*carte page suivante*) sont à résorber soit lors des futures opérations d'aménagement d'ensemble, soit par des actions spécifiques de renaturation.

A) Renforcement de la ripisylve de la Seille. Une implantation discontinue des arbres de haute tige permettra de conserver des vues traversantes face aux promenades aménagées sur la rive droite.

B) Amélioration de la diversité floristique sur les terrains voisins de la RD 113a, à l'ouest de la Seille (secteur aval du Renaultrupt). Les nouvelles plantations permettront

d'assurer un prolongement des boisements de la ripisylve de la Seille.

C) Renaturation des berges du Renaultrupt (partie centrale), comprenant la plantation d'une ripisylve et la mise en place d'une bande enherbée jouant un rôle tampon avec les espaces agricoles et urbains alentours. La création d'une haie bocagère entre la ripisylve du Renaultrupt et celle du Grand Bouseux facilitera les échanges faunistiques entre ces deux couloirs biologiques.

D) Renaturation des berges du Renaultrupt (partie amont), comprenant la plantation d'une ripisylve.

E) Renaturation des berges du Grand Bouseux (partie amont), comprenant le renforcement de la ripisylve.

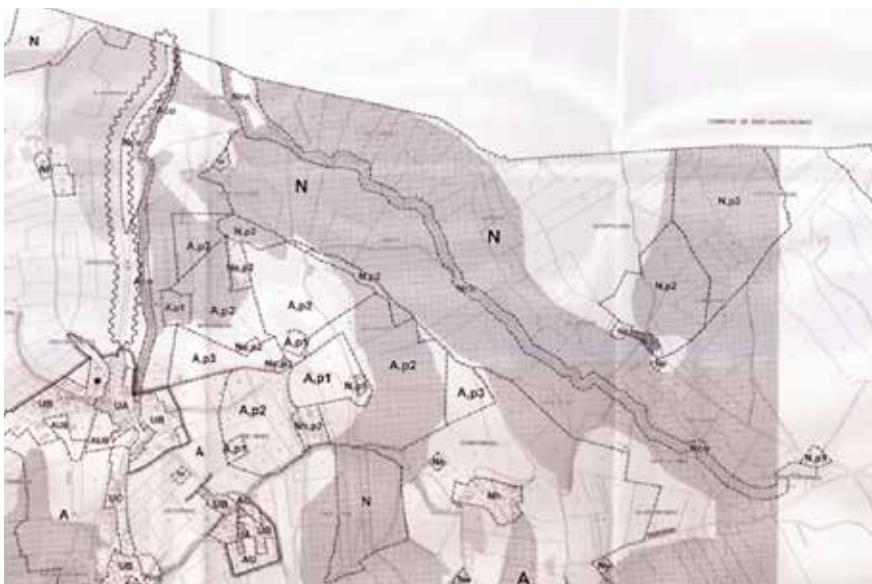
F) Renaturation du lit du Grand Bouseux (partie aval) afin d'introduire une plus grande diversité floristique au niveau des berges.

G) Création d'une bande plantée le long de la RD 113a. Les espèces végétales seront choisies de manière à concilier les objectifs de renforcement des continuités écologiques avec celui de mise en valeur des axes visuels sur l'église Saint-Brice (*voir Orientation A2*).

H) Aménagement d'un couloir planté au travers du quartier Garennes nord, assurant une connexion entre la ripisylve de la Seille et le fort de Saint-Privat. Un passage pour la petite faune est à prévoir pour le franchissement de la RD 5.

I) Renforcement de la continuité boisée entre le fort de Saint-Privat et le bois de la Résidence, à Moulins-lès-Metz.

Pour les autres espaces à restaurer (**J**), le suivi de la dynamique naturelle de végétation permettra de déterminer si des actions spécifiques de renaturation sont à mener.



PLU de Pommiers-la-Placette
(Isère) – document graphique

**Extrait du règlement
de PLU**

Dans le secteur Nco seules sont admises les occupations et utilisations du sol suivantes :

- 1- les exhaussements et les affouillements du sol à condition qu'ils soient indispensables aux constructions et installations autorisées dans la zone ainsi que ceux :
- liés à toute activité rendue nécessaire pour l'entretien des ruisseaux et la protection contre les risques naturels
- qui seraient rendus strictement nécessaires pour un aménagement public
- indispensables à la réalisation ou la mise en conformité des systèmes d'assainissement des eaux usées;
à condition qu'ils ne portent pas atteinte à la qualité des corridors biologiques concernés et soient inférieurs à 0,80m.
- 2- les occupations et utilisations du sol (à l'exception des constructions) directement liées et strictement nécessaires à l'activité des exploitations forestières professionnelles à condition qu'elles soient compatibles avec l'équilibre et la qualité des sites concernés,;
- 3- les équipements, constructions et installations strictement nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif, à condition que toutes les précautions soient prises pour leur insertion dans le paysage et qu'ils soient compatibles avec l'équilibre des exploitations forestières et la qualité des corridors biologiques concernés.

→ Définir les secteurs à préserver avec des conditions d'aménagement associées dans les OAP (L.151-7 et R.151-7)

Les OAP peuvent intégrer dans un projet d'aménagement ou de construction la prise en compte des continuités écologiques (à créer, rétablir ou maintenir) ainsi que la préservation et la mise en valeur du paysage. La partie graphique de l'OAP identifiera les éléments ou les espaces à préserver, conformément aux dispositions de l'article R.151-7 relatives aux OAP patrimoniales et paysagères.

Cette possibilité est d'autant plus pertinente que, dans les zones U d'application du RNU des PLU(i), l'article R.151-19 ne permet pas d'identifier et de localiser les éléments patrimoniaux ou paysagers à préserver au titre de l'article L.151-19, pas plus que « les secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques » en application de l'article L.151-23. En effet, par définition, ces zones n'ont pas d'autres règles que les dispositions du RNU. Cette possibilité est donc complémentaire à la seule application du RNU (art. R.151-2, 2°).

Toutefois, il faut rappeler que l'OAP s'oppose en termes de compatibilité, ce qui conduit à tempérer le caractère totalement inconstructible de l'intégralité des espaces ainsi délimités. Seul l'emploi des emplacements réservés prévu à l'article L.151-41⁴⁴ semble garantir une totale inconstructibilité.

44 Conseil d'État, 26 mai 2010 n° 320780 (Dos Santos).

➔ Définir dans les zones A et N les dispositions de nature à assurer le maintien et le renforcement des continuités écologiques (R.151-23 et L.151-24)

En application de l'article R.151-24, le règlement de la zone N a notamment la possibilité d'interdire, pour des motifs d'ordre écologique ou des raisons de protection de certains espaces identifiés, toutes occupations ou utilisations du sol et notamment les constructions, et installations, même celles nécessaires à l'exploitation agricole.

Il est donc possible de recourir à des secteurs affectés exclusivement à des corridors écologiques, où les constructions et aménagements de toute nature seront interdits, à la condition que le rapport de présentation du PLU comporte les justifications nécessaires.

Il est même possible de prévoir des marges de recul pour l'implantation des constructions par rapport à ces secteurs, en application de l'article L.151-23, qui permet au règlement de délimiter les secteurs à protéger à ce titre et de « définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation ».

➔ Définir les conditions d'aménagement des unités foncières compatibles avec le maintien et le renforcement des continuités écologiques, notamment en termes d'implantation des constructions, de préservation d'espaces non artificialisés, de plantations et de clôture (L.151-23 et R.151-43)

En zones urbaines ou à urbaniser, l'article R.151-43 permet au règlement d'identifier et de localiser les secteurs à protéger listés à l'article L.151-23 afin de définir s'il y a lieu les prescriptions de nature à assurer leur protection, notamment pour répondre aux enjeux environnementaux.

Cette disposition permet à la fois de délimiter des secteurs à protéger comme précédemment et d'établir des règles imposant un aménagement compatible avec le maintien ou le renforcement des continuités écologiques, comme, par exemple :

- ➔ recul d'implantation des constructions par rapport à ces secteurs ;
- ➔ préservation d'espaces non artificialisés ;
- ➔ obligation de plantation dans ces espaces ;
- ➔ dispositif de clôture imposé (aspect végétal et perméable du dispositif avec interdiction de mur ou muret de clôture⁴⁵).

Ces prescriptions devront faire l'objet d'une motivation circonstanciée dans le rapport de présentation du PLU.

➔ Prescrire des règles d'implantation permettant le maintien des continuités de la trame bleue (L.113-29, L.151-23 et R.151-41)

Les espaces ou éléments constitutifs de la trame bleue peuvent aussi être identifiés et localisés sur le document graphique et constituer un secteur particulier de la zone dans laquelle ils se situent. Ils sont alors exclusivement réservés à cet usage. La délimitation de ce secteur dédié à la trame bleue peut justifier que les constructions, installations ou ouvrages y soient interdits.

Ils peuvent justifier que soient imposées par le règlement :

- ➔ une inconstructibilité de ces espaces en application de l'article L.151-23 ;
- ➔ une marge de recul en matière d'implantation des constructions par rapport à la limite de ces secteurs pour la zone riveraine ;

⁴⁵ Il est rappelé qu'un règlement d'urbanisme ne peut interdire de se clore pour quelque motif que ce soit, ce droit a valeur constitutionnelle. La perméabilité des clôtures est une mesure simple permettant à la petite faune de pouvoir se déplacer sans difficulté tout en ne remettant pas en cause le droit de se clore du Code civil.

→ une conservation des surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables permettant de maintenir leurs fonctions.

→ Prescrire des obligations de plantation (L.151-18, L.152-1 et R.151-43, 2°)

Le règlement du PLU peut imposer l'obligation de plantation au titre de l'aménagement des abords. Il peut prescrire la nature de la plantation (arbustive ou haute tige par exemple). Ainsi, l'obligation de réalisation de haies arbustives concourt à favoriser les continuités écologiques.

La règle d'urbanisme peut aussi prescrire le dimensionnement de la fosse d'arbre en pleine terre nécessaire à leur plantation au titre des articles L.151-22 et R.151-43, 1° ainsi que l'inter-distance à respecter pour la plantation des arbres de haute tige.

Dès lors que les espaces paysagers existants ont été identifiés et délimités sur le document graphique au titre de l'article L.151-23, le règlement du PLU peut même prévoir des prescriptions (art. R.151-43, 5°). Elles peuvent prendre la forme d'obligations de recul par rapport à ces plantations pour les travaux de surface (aires de stationnement, réalisation des voies et massifs de bordures de trottoir) mais aussi pour les travaux souterrains relatifs aux canalisations et aux réseaux afin qu'ils ne portent pas atteinte à leur préservation. Par exemple, une distance de 5 mètres par rapport aux troncs des arbres à protéger et repérés au document graphique sera respectée pour toute réalisation de travaux d'aménagement de surface ou de travaux souterrains (canalisations et réseaux).

Les dispositions du 5° de l'article R.151-43 donnent cette possibilité.

→ Prescrire des obligations de démolir liées à la délivrance des autorisations d'urbanisme (L.151-10 et R.151-34, 3°)

D'une manière générale, le règlement du PLU peut faire apparaître sur le document graphique « les secteurs dans lesquels la délivrance des permis de construire peut être subordonnée à la démolition de tout ou partie des bâtiments existants sur le terrain où la construction est envisagée » (R.151-34).

La disposition s'applique dans l'ensemble des zones du PLU (U, AU, A et N) mais elle n'est pas applicable juridiquement en cas de permis d'aménager puisque les textes ne visent expressément que la seule procédure du permis de construire.

Initialement prévue pour supprimer les bâtiments hétéroclites ou vétustes, cette prescription est très intéressante pour faire supprimer par le porteur de projet des bâtiments existants qui compromettraient des continuités écologiques que la démolition permettrait de rétablir.

→ Gérer les eaux pluviales et de ruissellement à la parcelle

L'imperméabilisation des sols, qui résulte notamment des aménagements et des constructions, diminue fortement les possibilités d'infiltration et entraîne l'augmentation de la part d'eau pluviale qui ruisselle. Aussi, les dispositions relatives à l'assainissement contenues dans le PLU visent à l'évacuation des eaux pluviales et des eaux usées et à organiser leur rejet dans les exutoires naturels sous des modes compatibles avec les exigences de la santé publique et de l'environnement.

Dans le PLU, les principaux leviers pour prendre en compte et gérer de façon satisfaisante les eaux pluviales et de ruissellement sont les suivants.

→ Établir le zonage en relation avec les enjeux relatifs aux eaux pluviales et de ruissellement

En l'absence de SCoT, les dispositions ad hoc d'un SDAGE et d'un SAGE (qui comportent des dispositions opposables au PLU) doivent être traduites dans le plan de zonage et le règlement du PLU par les actions suivantes :

- organiser la stratégie globale de développement de l'urbanisation pour limiter l'imperméabilisation. Il peut ainsi s'agir de prioriser le renouvellement des secteurs urbanisés, d'en-cadrer la compacté des espaces urbanisés existants ou futurs, de définir une densité minimale ou maximale, des normes minimales de gabarit, de hauteur, d'emprise au sol à proximité des transports collectifs et, enfin, de conditionner l'ouverture à l'urbanisation à l'obligation de performance environnementale ;
- limiter l'extension urbaine en menant préalablement des études de densification pour fixer à la fois des objectifs chiffrés de consommation économique de l'espace et des objectifs de gestion et d'évacuation des eaux pluviales (voir le dernier point de ce chapitre) ;
- limiter la surface des aires imperméabilisées et en particulier les parkings des centres commerciaux et des cinémas, en application des articles L.111-19 et L.111-20 ;
- maintenir les zones d'expansion des crues et les axes de ruissellement en zone naturelle et agricole ;
- utiliser les cartes de zonage pluvial comme un des critères pour déterminer l'ouverture à l'urbanisation des zones AU du PLU : stricte ou constructible au fur et à mesure de la réalisation des équipements (art. R.151-20).

→ Utiliser le zonage pluvial comme un outil de gestion intégrée des eaux pluviales

Il convient de veiller à l'articulation du PLU avec le zonage pluvial issu du Code général des collectivités territoriales au titre de l'article L.151-24, qui précise que le règlement peut délimiter les zones mentionnées à l'article L.2224-1 du CGCT concernant l'assainissement et les eaux pluviales et notamment :

- les zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols et pour assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement (art. R.151-49, 2°) ;
- les zones où il est nécessaire de prévoir des installations pour assurer la collecte, le stockage éventuel et, en tant que de besoin, le traitement des eaux pluviales et de ruissellement

Règlement

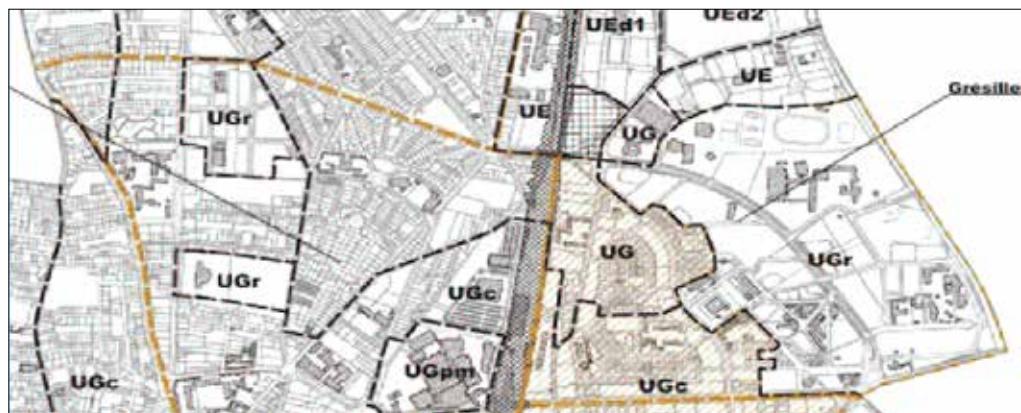
IMPOSER LA RÉUTILISATION DES EAUX PLUVIALES - GRAND DIJON (21)

L'article 2 du règlement du PLU approuvé du Grand Dijon introduit en secteur UGr de recomposition urbaine une obligation de réutilisation des eaux pluviales ainsi qu'un plafond de consommation d'énergie.

“En secteur UGr, les constructions sont autorisées à condition :

- d'être réalisées dans le cadre d'une opération d'aménagement d'ensemble à l'exception des quartiers Grésilles et de la Fontaine d'Ouche dont la requalification fait l'objet de plusieurs opérations d'aménagement d'ensemble et des secteurs de la gare et de la Toison d'or,
- de disposer d'installations permettant l'utilisation des eaux pluviales à des fins d'utilisation domestique conformément aux réglementations en vigueur,
- de présenter une consommation d'énergie primaire inférieure à un seuil de 60 kilowattheures par m² de SHON et par an”.

Extrait
du plan de zonage :



Source : PLU du Grand Dijon <http://plu.grand-dijon.fr/dijon/r/legislation.pdf>

(art. R.151-49, 2°) lorsque la pollution qu'elles apportent au milieu aquatique risque de nuire gravement à l'efficacité des dispositifs d'assainissement.

→ Prévoir les conditions de desserte des terrains en équipements relatifs aux eaux pluviales (réseaux, équipement d'épuration)

Il convient à ce titre d'appliquer les articles suivants :

- art. L.151-39 : le règlement peut fixer les conditions de desserte par les voies et réseaux des terrains susceptibles de recevoir des constructions ou de faire l'objet d'aménagements ;
- art. R.151-49 : afin de satisfaire aux objectifs mentionnés à l'article L.101-2, [...] de prévention des risques naturels prévisibles, notamment pluviaux, le règlement peut fixer les conditions de desserte des terrains mentionnés à l'article L.151-39 par les réseaux publics d'eau, [...] et d'assainissement, ainsi que, dans les zones délimitées en application du 2° de l'article L.2224-10 du Code général des collectivités territoriales, les conditions de réalisation d'un assainissement non collectif ;
- art. L.151-41 : pour les emplacements réservés pour les ouvrages de traitement des eaux pluviales, bassins, noues... ;
- enfin, selon l'art. R.151-43, 7°, le PLU peut imposer des installations nécessaires à la gestion des eaux pluviales et de ruissellement.

EXEMPLE

PLU(i) BORDEAUX

« 3.3.2. Eaux pluviales

3.3.2.1. Généralités

Tout terrain doit être aménagé avec des dispositifs permettant l'évacuation qualitative et quantitative des eaux pluviales. Ils doivent être adaptés à la topographie, à la nature du sous-sol et aux caractéristiques des constructions.

Sous réserve des autorisations réglementaires éventuellement nécessaires, les eaux pluviales doivent rejoindre directement le milieu naturel (par infiltration dans le sol ou rejet direct dans les eaux superficielles).

À défaut, les eaux pluviales peuvent être rejetées, suivant le cas, et par ordre de préférence, au caniveau, au fossé, dans un collecteur d'eaux pluviales ou un collecteur unitaire si la voie en est pourvue.

Dans ce dernier cas, pour les constructions nouvelles et les extensions, dès lors que la surface imperméabilisée projetée est supérieure à 100 m², le débit est rejeté gravitairement au réseau public. Il est plafonné à 3 l/s/ha par la mise en œuvre de toutes les solutions susceptibles de limiter et d'étaler les apports pluviaux. Dans tous les cas, l'utilisation d'un système de pompage est proscrite.

D'un point de vue qualitatif, les caractéristiques des eaux pluviales doivent être compatibles avec le milieu récepteur. La mise en place d'ouvrages de prétraitement de type dégrilleurs, dessableurs ou déshuileurs peut être imposée pour certains usages autres que domestiques. Les techniques à mettre en œuvre doivent être conformes aux règles de l'art et à la réglementation en vigueur.

Les branchements au réseau collectif d'assainissement des eaux pluviales, dès lors qu'il existe, doivent être effectués conformément à la réglementation en vigueur.

3.3.2.2. Rabattement d'eau de nappe

Le principe général est le rejet direct vers le milieu naturel (sans transiter par les réseaux publics de collecte).

De façon provisoire (dans le cadre de travaux par exemple), les rabattements d'eau de nappe avec rejet vers les réseaux publics de collecte peuvent être acceptés selon la réglementation en vigueur. »

→ Définir des prescriptions visant à réduire l'imperméabilisation des sols et le ruissellement

Le Code de l'urbanisme offre une large palette d'outils pour y aider :

→ les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) peuvent préciser, au titre de la mise en valeur de l'environnement et des paysages, des principes d'aménagement en interaction avec la gestion des eaux pluviales (préservation de points bas, d'un thalweg, d'une coulée verte...) ;

dans le même ordre d'idée, l'article L.151-23 précise que « le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques [...] » et que les planches graphiques peuvent « localiser, dans les

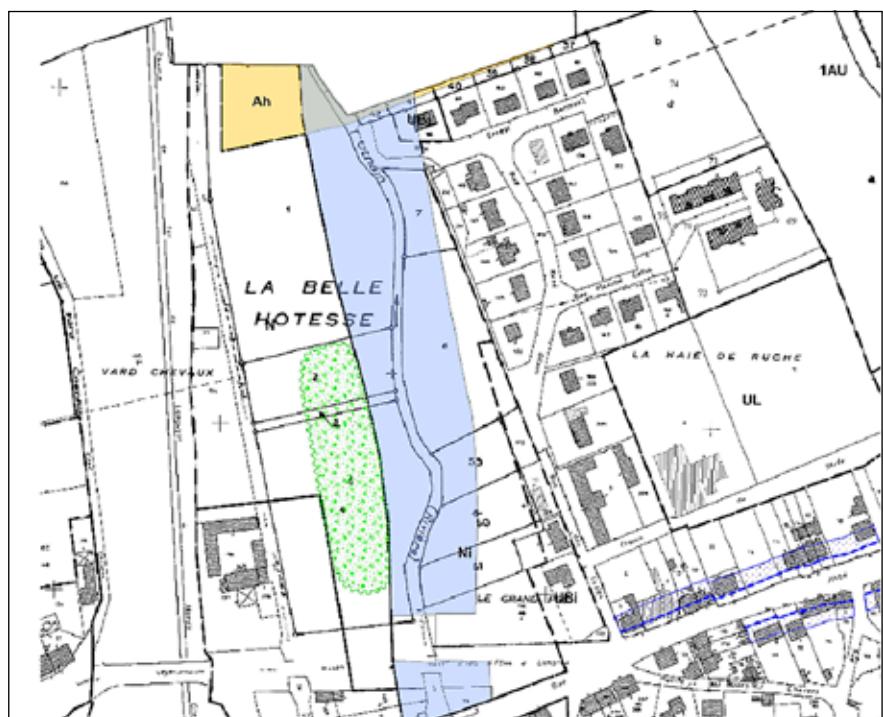
zones urbaines, les terrains cultivés et les espaces non bâties nécessaires au maintien des continuités écologiques à protéger et inconstructibles quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent» ;

→ l'article L.151-22 précise par ailleurs que « le règlement peut imposer une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables, éventuellement pondérées en fonction de leur nature, afin de contribuer au maintien de la biodiversité et de la nature en ville », et ainsi faciliter l'infiltration des eaux pluviales sur les parcelles aménagées. Peuvent ainsi être imposés des coefficients de pleine terre et des pourcentages d'espace libre ;

→ l'article R.151-43 complète l'ensemble en permettant entre autres d'imposer pour les clôtures des caractéristiques permettant de préserver ou de remettre en état les continuités écologiques ou de faciliter l'écoulement des eaux (al. 8°) et un coefficient de biotope (al. 1°).

➔ Mettre en place des dispositifs de gestion des eaux pluviales à la parcelle

Extrait du PLU de Dommary-Baroncourt (Meuse)



Règlement écrit zones Ni et Ubi :

Dans le secteur potentiellement inondable, identifié en bleu sur le règlement graphique, les clôtures ne devront pas s'opposer au libre écoulement des eaux. En façade sur rue, les murs bahut d'un mètre maximum devront comporter des lumières destinées à faciliter l'écoulement des eaux. Pour toutes les autres limites, seul un grillage à maille large sera autorisé.

En application des articles R.151-43, 7° et R.151-49, pour prévenir la survenance de risques naturels pluviaux, le règlement du PLU peut :

- favoriser l'infiltration et/ou la déconnexion des eaux pluviales du réseau unitaire ;
- fixer un débit de fuite limité pour les rejets.

→ Préserver le capital de production des milieux agricoles et forestiers

Nous aborderons ici les possibilités offertes au PLU(i) de définir les dispositions de droit commun applicables aux zones agricoles et naturelles pour concilier les impératifs de protection avec ceux du maintien ou du développement des activités agricoles et forestières. Dans cette optique, nous préciserons notamment les possibilités de reconnaître l'existence des constructions isolées ou groupées.

→ Les PLU doivent participer à la préservation des zones A et N

Les PLU doivent traduire le principe général d'inconstructibilité et de préservation des zones agricoles, naturelles et forestières inscrit dans la réglementation, qui vise à répondre d'une part aux enjeux environnementaux, économiques et paysagers, et d'autre part à la tendance généralisée au mitage du territoire. En application des articles L.101-1 et L.101-2 du Code de l'urbanisme, le PLU(i) doit chercher à atteindre les objectifs de préservation des terres et de maintien de l'activité agricole, de préservation des paysages et des milieux naturels, de lutte contre le mitage, d'évolution des exploitations agricoles. Ces actions doivent s'articuler avec les enjeux de protection des milieux naturels et des paysages, de 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 continuités écologiques.

Le PLU doit donc concilier ces objectifs et ces enjeux avec les caractéristiques du territoire, notamment lorsque l'habitat est traditionnellement dispersé et les projets de développement portés par le PLU.



ALERTE ET CONSEILS

Au-delà de la gestion économe du sol, les espaces naturels, agricoles et forestiers identifiés par le PLU(i) peuvent contribuer à la mise en œuvre de plusieurs politiques locales : soutien à l'activité agricole, mise en valeur d'espaces naturels, amélioration du cadre de vie et préservation des paysages, lutte contre le changement climatique, préservation de la biodiversité, gestion des crues...

→ Les dispositions du règlement des zones A et N (hors STECAL)

Le choix de délimitation des zones A et N et de leur STECAL doit s'articuler et être modulé avec la palette de mesures qui permettent de traiter les situations variées présentes dans les espaces agricoles, naturels ou forestiers, en cohérence à la fois avec l'objectif de protection fixé par le législateur et avec la stratégie d'aménagement de la collectivité pour :

- protéger certains espaces de toute construction et installation pour garantir leur caractère naturel ou agricole ;
- définir des règles spécifiques pour les activités agricoles et forestières ;
- permettre les installations et les constructions nécessaires à certains équipements collectifs, notamment pour permettre la fréquentation des espaces naturels par le public ;
- favoriser le changement de destination des bâtiments identifiés.

Les espaces où toute construction ou installation sont interdites

Il faut rappeler que, selon le Code de l'urbanisme, peuvent être classés :

- en zone agricole, les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles (art. R.151-22) ;
- en zone naturelle et forestière, les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison (art. R.151-24) :

- 1° soit de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique,
- 2° soit de l'existence d'une exploitation forestière,
- 3° soit de leur caractère d'espaces naturels,
- 4° soit de la nécessité de préserver ou de restaurer les ressources naturelles,
- 5° soit de la nécessité de prévenir les risques, notamment d'expansion des crues.

Ainsi, le PLU a la possibilité de protéger certains espaces naturels, agricoles et forestiers par la définition d'interdictions totales des constructions et/ou installations. Celles-ci peuvent être identifiées par des trames graphiques ou par la définition de zonages indicés figurant sur le règlement graphique du PLU.

Les constructions et installations liées aux activités agricoles et forestières

Le règlement du PLU(i) peut autoriser, sur tout ou partie des zones A et N, les constructions et installations nécessaires (art. R.151-23 et R.151-25 du Code de l'urbanisme) :

- à l'exploitation agricole ;

- à l'exploitation forestière ;
- au stockage et à l'entretien de matériel agricole par les coopératives d'utilisation de matériel agricole agréées au titre de l'article L.525-1 du Code rural et de la pêche maritime, notamment pour l'installation de constructions mutualisées pour l'agriculture (hangar de stockage de bois, de matériel agricole...).

Cette reconnaissance de la destination principale de l'espace naturel, agricole et forestier n'empêche pas pour autant :

- de maintenir l'exploitation agricole en cas de zonage N. Le Code de l'urbanisme permet en effet de la même manière, en zone A et N, d'autoriser les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole (art. R.151-23 et R.151-25) ;
- de tenir compte d'autres enjeux portés par ces zones, via des secteurs plus spécifiques (ex. : zones A ou N indiquées « zh » par exemple pour zones humides), des trames reportées au zonage où toute construction et installation est interdite... .

Les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs admises

En application du 1^o de l'article L.151-11 du Code de l'urbanisme, « les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages » peuvent être autorisées dans les zones agricoles, naturelles ou forestières.

Le PLU dispose de la possibilité de définir précisément les installations qu'il souhaite autoriser dans ces zones sous réserve de respecter les divers critères d'insertion prévus à l'article L.151-11 du Code de l'urbanisme.

La notion d'équipement collectif recouvre la sous-destination de construction, « locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés », prévue à l'article R.151-28 pour définir des règles précises, notamment d'implantation des locaux techniques permettant la transformation de l'énergie produite et son versement dans les réseaux publics d'énergie.

En zone agricole, en dehors des STECAL et des possibilités de faire évoluer les bâtiments d'habitation, il est en effet inconcevable d'autoriser toutes les constructions poursuivant une mission de service public : une école, une caserne de pompiers ou un commissariat ne sauraient y être implantés.

De façon générale, peuvent être admises en zone agricole, naturelle ou forestière les « constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs » qui n'ont pas leur place dans les zones urbaines ou à urbaniser (ne sont donc pas concernés par cette possibilité les écoles, gendarmeries, mairies, équipements hospitaliers, casernes de pompiers...). On pourra par exemple admettre en zone A et N, sous les réserves de l'article L.151-11, des installations et constructions visant à la production (éoliennes, panneaux photovoltaïques) ou au transport d'énergie (pylônes électriques, transformateurs électriques), à l'adduction d'eau potable (château d'eau), au fonctionnement des infrastructures de transport, aux communications (antennes relais, téléphonie mobile...), à la fréquentation des espaces naturels ou forestiers.

Les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles

Dans les zones agricoles ou forestières, le règlement peut autoriser les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles, lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages (art. L.151-11 du Code de l'urbanisme).

Le PLU a ainsi la faculté d'autoriser les commerces prolongeant l'activité agricole dans les zones agricoles, naturelles ou forestières des plans locaux d'urbanisme.



ALERTE ET CONSEILS

Les arrêts du Conseil d'État sur l'installation d'éoliennes et de panneaux photovoltaïques en zones A et N.

Les arrêts du CE, 13 juillet 2012, n° 0343306 et 8 février 2017, n° 395464 émettent des précisions sur les analyses à effectuer lors de demandes pour l'installation d'éoliennes et de panneaux photovoltaïques : l'activité agricole, pastorale ou forestière que doit toujours permettre l'équipement collectif une fois implanté doit être « significative » ; il faut tenir compte à la fois des activités déjà présentes sur la zone, et également des nouvelles activités qui auraient vocation à s'y développer. L'emprise du projet, la nature des sols et les usages locaux sont aussi à considérer.

EXEMPLE ANONYME

CLASSEMENT EN ZONE A D'UNE PARTIE DE LA PLAINE AGRICOLE

Dans ce PLU, la commune a identifié 3 types de zones agricoles :

- une zone A, dans laquelle sont admises les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ;
- une zone As, qualifiée de zone agricole stricte à enjeux environnementaux en raison d'une importante zone humide, au sein de laquelle toutes les constructions sont interdites ;
- une zone Aco, zone agricole concernée par un corridor écologique, pour laquelle le règlement impose, lorsqu'elles sont réalisées, que les clôtures soient perméables pour permettre la libre circulation de la faune.

Extrait du règlement

« En zone A, sont seules autorisées les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou au stockage et à l'entretien de matériel agricole par les coopératives d'utilisation de matériel agricole agréées au titre de l'article L.525-1 du Code rural et de la pêche maritime.

Dans la zone Aco, seules sont autorisées les clôtures perméables permettant la libre circulation de la faune.

Dans la zone As toutes les constructions sont interdites ».



— Contour de zone

Zone urbaine

Ua : Zone urbaine mixte

Uaa : Zone urbaine résidentielle

Ucr : Zone urbaine à vocation d'habitation de faible densité, concernée par des risques d'inondation

Uc : Zone urbaine à vocation d'habitation de faible densité

Zone à urbaniser

1AUa,b : Zone de future urbanisation à court et moyen terme concernée par une OAP

2AU : Zone de future urbanisation à long terme

Zone agricole

A : Zone agricole

Aco : Zone agricole concernée par un corridor écologique

As : Zone agricole stricte à enjeux environnementaux

Zone naturelle

N : Zone naturelle et forestière

Ns : Zone naturelle stricte à enjeux environnementaux

Nco : Zone naturelle concernée par un corridor écologique

Nm : Zone naturelle correspondant au Manoir de Veaubeaunnais (mise en valeur et réhabilitation)

Les mesures prises pour permettre le changement de destination⁴⁶ des bâtiments existants

Par ailleurs, pour permettre la mutabilité du bâti existant, souvent isolé, notamment du bâti agricole, l'article L.151-11 permet de désigner, en dehors des STECAL, les bâtiments qui peuvent faire l'objet d'un changement de destination dans les zones N et A. Autrement dit, en zone agricole aussi bien qu'en zone naturelle, le règlement peut désigner tout type de bâtiments, et plus seulement les bâtiments agricoles remarquables, qui peuvent changer de destination. Ces bâtiments pourront faire l'objet d'un changement de destination, à condition que ce changement de destination ne compromette ni l'exploitation agricole ni la qualité paysagère du site. Cela doit être justifié dans le rapport de présentation du PLU et les bâtiments en question doivent alors être identifiés par le règlement, une liste de critères n'étant pas suffisante. Le changement de destination de ces bâtiments est soumis à l'avis conforme de la commission départementale de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers (CDPENAF), en zone agricole, et de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS), en zone naturelle.

Dans le cadre de la loi LAAAF (loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt) du 13 octobre 2014, le critère d'intérêt architectural ou patrimonial qui conditionnait le changement de destination des bâtiments agricoles a disparu. Celui-ci reste cependant un des critères les plus utilisés dans la plupart des PLU pour motiver ces changements de destination.

On constate qu'une large partie des porteurs de PLU recourent à plusieurs critères pour examiner si certains bâtiments peuvent ou non changer d'usage sans compromettre l'activité agricole ni porter atteinte à l'environnement :

- l'état et la qualité du bâti : intérêt patrimonial, état de conservation, volumétrie et surface eu égard à la destination future envisagée ;
- l'impact potentiel sur l'activité agricole : proximité de bâtiments d'exploitation (existants et projets de création ou d'extension connus), périmètres de réciprocité au bâti agricole, morcellement du foncier agricole, effet sur les déplacements des engins agricoles ou, en cas d'ancien bâtiment agricole susceptible de muter, absence de possibilité de reprise par un autre agriculteur (par l'état du bâti, sa configuration...) ;
- la défense incendie, la desserte par les réseaux (capacité des réseaux, coûts associés), l'aptitude des sols actuelle et future en cas d'assainissement autonome, ou encore les conditions d'accèsibilité et de voirie (visibilité, sécurité...) ;
- les enjeux environnementaux du territoire : patrimoine bâti (précité) et paysager, cœurs de biodiversité, risques... ;
- la cohérence de ces changements de destination par rapport au projet global du PLU(i) et aux grands objectifs de l'urbanisme. Ces changements de destination peuvent parfois se révéler contradictoires avec des orientations de PADD visant, par exemple, à limiter les obligations de déplacement, à recentrer l'urbanisation et la production de logements dans les centres-bourgs, à maintenir la fonctionnalité des espaces et des exploitations agricoles (localisation du bâti susceptible de muter).

EXEMPLES

PLU(i) DE L'EUROMÉTROPOLE DE STRASBOURG

Le PADD du PLU(i) de l'Eurométropole de Strasbourg (approuvé en 2016) entend « pérenniser l'espace agricole à long terme ». Dans l'ensemble des zones A et N, son règlement interdit « tout changement de destination non conforme à la vocation de ces zones ». Le principe vise notamment à enrayer le développement de l'habitat au sein d'espaces agricoles.

PLU(i) DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS DE FAVERGES

Le PADD du PLU(i) de la communauté de communes du Pays de Faverges (communauté de communes des Sources du lac d'Annecy, Haute-Savoie) vise à « préserver l'outil agricole et son rôle d'aménageur de territoire » (en particulier par la préservation du foncier agricole), à « préserver et gérer les milieux natu-

⁴⁶ Il y a changement de destination lorsqu'un bâtiment existant passe d'une des cinq catégories définies par les articles R.151-27 et R.151-28 du Code de l'urbanisme à une autre de ces catégories. Afin d'apprecier s'il y a ou non un changement de destination, il convient donc d'examiner la destination initiale du bâtiment, puis de qualifier la destination du projet. À noter que les locaux accessoires d'un bâtiment sont réputés avoir la même destination que le local principal.

rels remarquables », à « assurer l'articulation de l'activité agricole avec les différents usages et acteurs du territoire » et à « maintenir la qualité patrimoniale du bâti » en particulier « au sein des noyaux anciens ». Dans ce cadre, le règlement (écrit et graphique) permet le changement de destination dans les zones A et N dans les conditions suivantes :

Pour tous les changements de destination :

- l'existence et la constitution de la construction : sont exclues les constructions annexes de petites dimensions, les constructions précaires ou n'ayant pas à l'origine une vocation durable et celles présentant un état de ruine avancé ;
- l'intérêt patrimonial : le changement est possible uniquement au sein des espaces recensés par le règlement graphique comme « noyaux anciens » ou « bâti à préserver » au titre de l'actuel article L.151-19 du Code de l'urbanisme. Pour les constructions d'intérêt patrimonial significatif, il ne peut être autorisé qu'à condition d'être compatible avec le maintien de cet intérêt patrimonial et des caractéristiques architecturales de l'édifice (en termes de modifications de l'aspect extérieur et de création d'ouvertures...) ;
- la protection du littoral : ce changement n'est pas autorisé dans les espaces proches des rivages.

En complément, il envisage tous les cas de mutations potentielles et pas uniquement le changement de destination d'anciens bâtiments agricoles (ce qui évite de focaliser la pression sur le seul bâti agricole). Il fixe des conditions particulières suivant la destination initiale du bâti et celle projetée, par exemple :

- tous les bâtiments tiers (habitat, hébergement hôtelier, entrepôt, commerce, artisanat, bureaux, industries...) peuvent muter vers un usage agricole ou sylvicole, sous certaines conditions visant à assurer la compatibilité de la nouvelle vocation avec l'environnement naturel ou habitat ;
- vu les effets potentiels sur les enjeux NAF, aucun bâtiment ne peut prendre un usage industriel ;
- le changement de destination des bâtiments à vocation agricole n'est autorisé que lorsque ceux-ci ne sont plus utiles à l'exploitation agricole, ne peuvent pas être repris à court ou moyen terme pour l'exploitation agricole (en fonction des pratiques et des exigences fonctionnelles connues de l'activité agricole sur le secteur) et ne constituerait pas pour leur réaffectation une gêne significative pour l'activité ou une menace pour la pérennité à terme d'un siège d'exploitation ;
- la mutation vers de l'habitat ou de l'hébergement hôtelier non lié à une exploitation agricole n'est possible que dans les cas où ceux-ci n'entraînent pas un impact significatif sur la qualité des sites ou la fonctionnalité écologique des milieux naturels, ainsi que sur l'activité agricole (par l'absence d'exploitation agricole pérenne dans un rayon de 250 mètres autour ou la présence d'au moins un logement non lié à l'exploitation entre celle-ci et le bâti mutable, la présence d'au moins trois logements non liés à des exploitations agricoles dans un rayon de 150 mètres autour, ainsi qu'un plafond de 800 m² soustraits aux terres agricoles pour être rattachés en jardin d'agrément au bâti)...

ALERTES ET CONSEILS

Seuls les bâtiments d'habitation sont mentionnés par la mesure, à l'exclusion des autres destinations. Cette possibilité concerne tous les bâtiments existants d'habitation, qu'ils soient remarquables ou non. Les autres bâtiments existants situés en zone A ou en zone N ne peuvent faire l'objet d'aucune extension, sauf s'il s'agit de constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et forestière ou d'équipements d'intérêt collectif ou services publics.

Définition des notions d'« extension » et d'« annexes » :

- sur la base de la jurisprudence, ces notions ont été clarifiées par une définition apportée par le ministère de la Cohésion des territoires dans une fiche technique¹ ;
- l'extension consiste en un agrandissement de la construction existante présentant des dimensions inférieures à celle-ci. L'extension peut être horizontale ou verticale (par surélévation, excavation ou agrandissement) et doit présenter un lien physique et fonctionnel avec la construction existante ;
- une annexe est une construction secondaire, de dimensions réduites et inférieures à la construction principale, qui apporte un complément aux fonctionnalités de la construction principale. Elle doit être implantée selon un éloignement restreint entre les deux constructions afin de marquer un lien d'usage. Elle peut être accolée ou non à la construction principale, avec qui elle entretient un lien fonctionnel, sans disposer d'accès direct depuis la construction principale.

On ajoutera que la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015 a assoupli les possibilités de construire des annexes aux logements existants dans les zones A et N (garages, abris, piscines, abris de jardins ou d'animaux) même s'ils ne sont pas nécessairement dans la continuité du bâti.

Les mesures prises pour les extensions et annexes des bâtiments d'habitation existants à usage d'habitation

Pour gérer les bâtiments d'habitation existants en zone A ou N, l'article L.151-12 du Code de l'urbanisme précise que « les bâtiments d'habitation existants peuvent faire l'objet d'extensions ou d'annexes, dès lors que ces extensions ou annexes ne compromettent pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site. Le règlement précise la zone d'implantation et les conditions de hauteur, d'emprise et de densité de ces extensions ou annexes permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone ».

Le PLU veillera donc d'une part à définir, s'il y a lieu, les règles applicables aux extensions et aux annexes et d'autre part à définir leurs zones d'implantation.

Cette possibilité d'autoriser les extensions des bâtiments d'habitation et les annexes dans des aires précises est toutefois encadrée. D'une part, elle ne doit pas compromettre l'activité agricole ou la qualité paysagère du site. D'autre part, le règlement de la zone du PLU concernée doit préciser les conditions permettant d'assurer l'insertion de ces extensions dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. La hauteur, les conditions d'implantation et la densité des extensions seront alors définies aux articles correspondants du règlement de cette zone. Ces règles doivent impérativement être définies dans le règlement, sous peine de rendre illégales les dispositions permettant la réalisation des extensions et des annexes. Elles peuvent prendre la forme de plafonnement par la surface (emprise, densité), voire aussi par le nombre (d'annexes, piscines, extensions...). Il est préconisé de préciser seulement dans le règlement écrit du PLU la distance maximale d'éloignement entre l'annexe et le bâtiment d'habitation, de manière à limiter le mitage des espaces agricoles et naturels. Cette recommandation est particulièrement adaptée aux PLU(i) couvrant un territoire important, qui peuvent ainsi autoriser les annexes dans une distance de x mètres par rapport à tout point du bâtiment d'habitation.

Par ailleurs, la définition dans le PLU d'autres règles telles que l'aspect extérieur des aménagements d'extension pourra contribuer à une meilleure intégration paysagère de l'ensemble.

¹ http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/fiche_technique_lexique_national_de_l_urba_27_juin_2017.pdf



ALERTE ET CONSEILS

Définition de la notion de « zone d'implantation » : ce terme doit être compris comme des aires ou des espaces dans lesquels les travaux autorisés sont susceptibles de ne pas compromettre l'activité agricole ou la qualité paysagère. À titre d'exemple, les extensions et les annexes peuvent être réalisées dans un rayon maximum fixé graphiquement ou métriquement autour des habitations existantes.

Certains PLU s'attachent aussi à vérifier la réalité et la fonctionnalité de l'habitation initiale, généralement par des critères de volume minimum, avant extension, et à éviter la création de nouveaux logements de tiers en zones A et N par le biais des annexes ou des extensions.

Il revient enfin aux auteurs de PLU de justifier, dans le rapport de présentation, le choix des zones A et N dans lesquelles les extensions et les annexes aux bâtiments d'habitation seront autorisées ou non. Ainsi, la définition des zones d'implantation dans les zones N ou A est adaptée à l'habitat dispersé existant et lui permet d'évoluer raisonnablement sans préjudice pour son environnement naturel ou agricole, justifiant la possibilité d'autoriser des extensions et des annexes. Une vigilance particulière doit être apportée à la délimitation des aires constructibles et aux règles qui s'y appliqueront afin de préserver le caractère naturel, agricole ou forestier de ces zones. Cette mesure vise à limiter les phénomènes d'étalement urbain et la consommation des espaces agricoles. Au contraire, des objectifs de protection pourront justifier l'exclusion de certaines zones A ou N du dispositif autorisé par l'article L.151-12. En d'autres termes, la zone d'implantation mentionnée à l'article L.151-12 sera alors définie comme l'ensemble de l'espace où l'étude du territoire permet de montrer que le caractère naturel ou agricole de la zone ne sera pas remis en question par l'implantation d'annexes ou d'extensions aux bâtiments d'habitation existants.

EXEMPLE

PLU(i) DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE ANGERS LOIRE MÉTROPOLE

Le PADD du PLU(i) de la communauté urbaine Angers Loire Métropole (Maine-et-Loire), approuvé en février 2017, entend « préserver les espaces agricoles », « renforcer l'identité paysagère du territoire » et protéger les éléments de la trame verte et bleue.

Dans ce cadre, sous réserve de ne pas constituer un préjudice au développement des activités agricoles ni de porter atteinte à l'environnement et aux zones humides, et de respecter les conditions de distances réglementaires (critères agricoles et environnementaux), le règlement de la zone A (hors sous-secteurs spécifiques) permet pour les habitations de tiers existantes à la date d'approbation du PLU(i) :

- l'extension mesurée de ces habitations, à condition que cette opération ne crée pas de logement supplémentaire (critère évitement de logements nouveaux), que l'emprise au sol de l'habitation avant extension soit d'au moins 40 m² (critère de l'habitat initial), que l'emprise au sol de l'extension ne dépasse pas 30 % de l'emprise au sol de la construction principale existante, dans la limite de 50 m² (+ critère de surface), et qu'un raccordement architectural satisfaisant soit trouvé entre le volume existant et l'extension réalisée (+ critère paysager) ;
- la construction, la réfection ou l'extension des annexes non accolées (hormis les piscines non couvertes) de ces habitations, à condition que l'opération ne crée pas de logement supplémentaire (critère évitement de logements nouveaux), que l'annexe soit située à moins de 30 mètres de l'habitation existante sur l'unité foncière (+ critère de distance), que l'intégration à l'environnement soit respectée (+ critères environnementaux) et que l'emprise au sol n'excède pas 39 m² extensions d'annexes comprises (+ critère de surface) ;
- la construction de piscines non couvertes, à condition qu'elles soient situées à moins de 30 mètres de l'habitation existante sur l'unité foncière (+ critère de distance) et que l'intégration à l'environnement soit respectée (+ critères environnementaux).

Des limites à l'emprise au sol de l'ensemble des constructions (en pourcentage de la surface totale de l'unité foncière) sont par ailleurs différencierées selon les sous-secteurs de la zone A, de même que des hauteurs maximales.

EXEMPLE

PLU(i) DE MATOUR ET SA RÉGION (SAÔNE-ET-LOIRE)

Le PADD du PLU(i) de Matour et sa région (Saône-et-Loire) vise à « maintenir les qualités naturelles du territoire » et à « valoriser les espaces naturels ». Dans ce cadre, le règlement des zones A et N « génériques » (hors sous-secteurs) autorise l'extension des habitations existantes, dans la limite de 30 % de la surface de plancher existante (critère de surface). Il permet aussi les annexes aux habitations, plus précisément :

- les piscines, si elles sont situées à moins de 50 m de l'habitation principale et sur le tènement foncier de l'habitation principale (critère de distance) ;
- les autres annexes aux habitations sont limitées à une emprise au sol maximale au total des annexes (non comptées les piscines) de 50 m² (critère de surface) et sur le tènement foncier de la construction principale (+ critère de localisation).

→ Les OAP pour les espaces agricoles et naturels

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) peuvent être mobilisées pour définir des intentions d'aménagement, de préservation et/ou de mise en valeur de certains éléments territoriaux. Elles peuvent porter sur des secteurs et/ou des thématiques spécifiques du PLU.

EXEMPLE

PLU(I) DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DES SOURCES DU LAC D'ANNECY

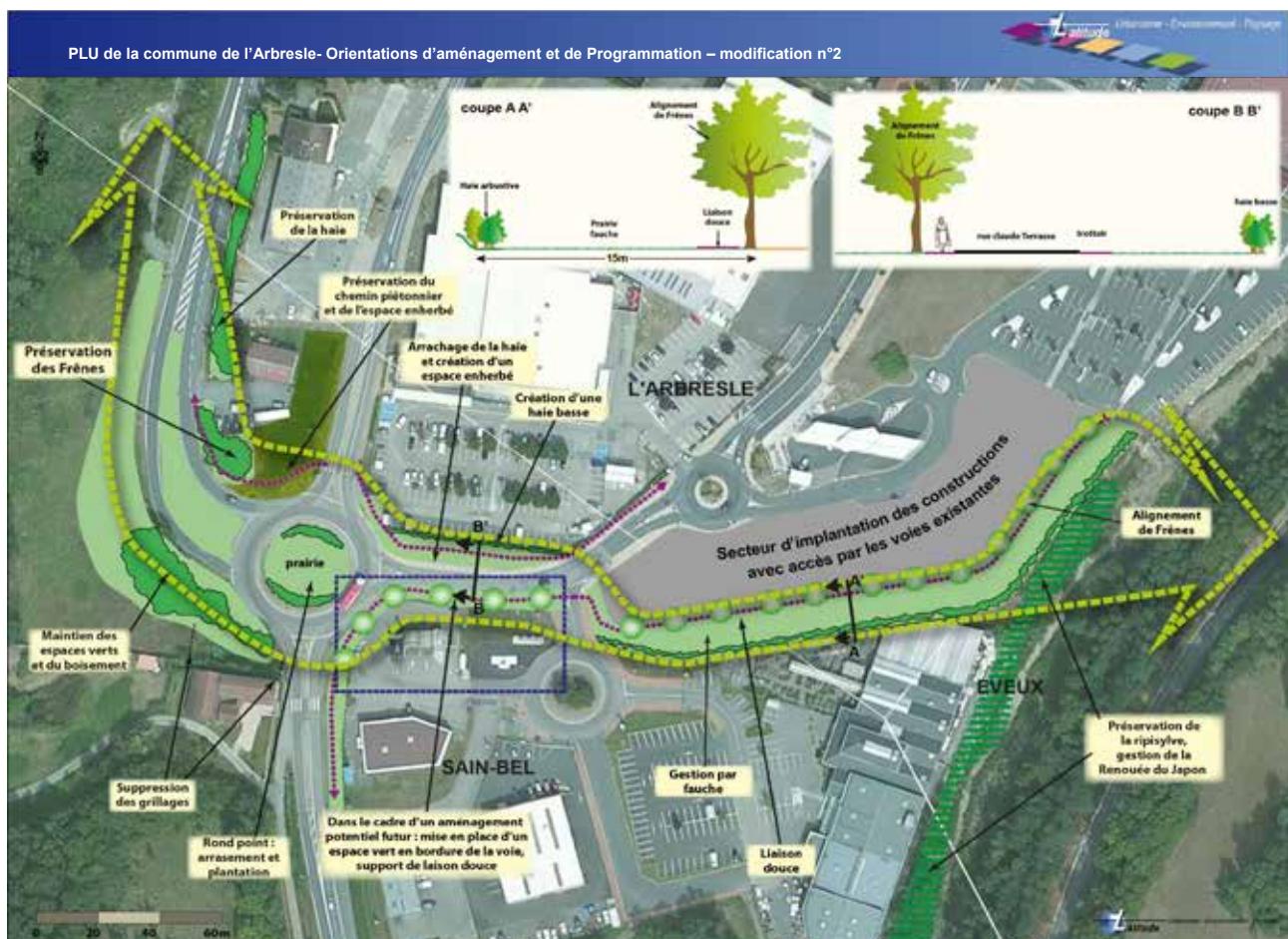
Le PLU(i) de la communauté de communes des Sources du lac d'Annecy (sept communes, Haute-Savoie, Auvergne-Rhône-Alpes, approuvé en octobre 2016) dédie une OAP au maintien et à l'amélioration de la trame verte et bleue et plus spécifiquement aux zones humides. Cette OAP identifie et cartographie les zones humides et leurs espaces de bon fonctionnement sur le territoire intercommunal. Elle impose leur préservation ainsi que la préservation (ou le rétablissement) des fonctionnalités de connexions hydrauliques et biologiques avec un réseau de zones humides ou de milieux naturels environnants. Elle prévoit également des dispositions pour la prise en compte des zones humides pour les projets susceptibles d'avoir des incidences (y compris les aménagements amont ou aval).

EXEMPLE DE MAINTIEN DE LA CONTINUITÉ ÉCOLOGIQUE

COMMUNES LIMITROPHES DE L'ABRESLE ET ÉVEUX (RHÔNE)

Les PLU des communes limitrophes de L'Abresle et Éveux (Rhône) (tous deux approuvés en mars 2014) ont intégré des orientations communes dans leurs PADD et OAP respectifs. La partie commune de leur PADD entend notamment maintenir la continuité écologique existante dans le secteur des Martinets (situé sur trois communes), « ce qui pourra nécessiter des aménagements particuliers laissant libres les passages de la faune ». Une OAP commune est destinée à protéger et à restaurer ce corridor écologique traversant les zones agricoles (A), naturelles (N) et urbaines (U).

Extrait : OAP commune des PLU de L'Abresle et d'Éveux (secteur des Martinets)

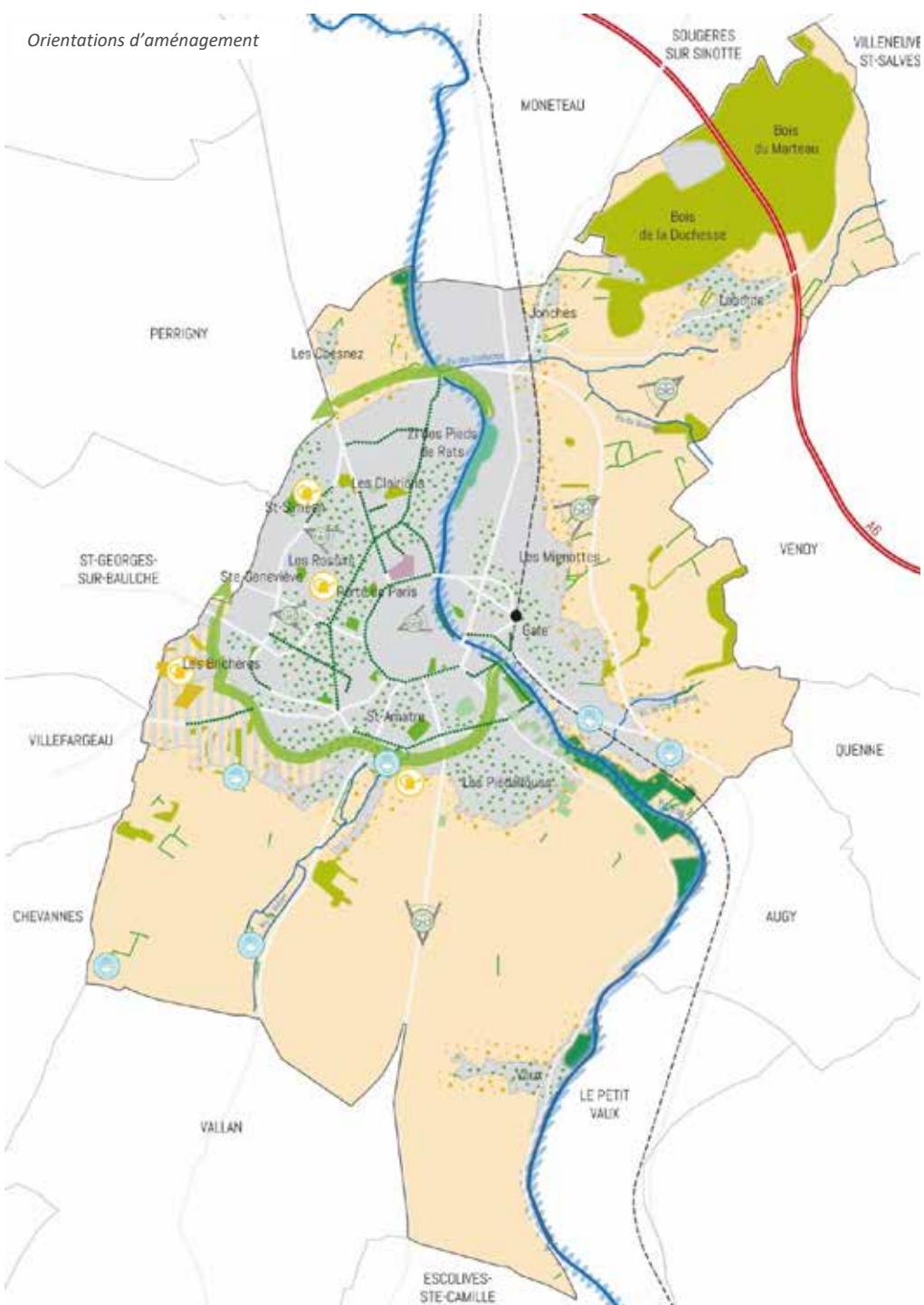


EXEMPLE

PLU DE LA COMMUNE D'AUXERRE

Le projet de PLU de la commune d'Auxerre (Yonne, Bourgogne-Franche-Comté, arrêté en juin 2017) prévoit des OAP thématiques, dont une OAP agriculture et une OAP trame verte et bleue, toutes deux essentiellement graphiques, qui précisent les orientations cartographiques agricoles et naturelles du PADD (voir extraits cartographiques ci-après pour le volet agricole).

OAP trame verte et bleue



Dans sa traversée de l'enveloppe urbaine, la trame bleue de l'Yonne fait aussi l'objet d'une OAP sectorielle spécifique mêlant préservation d'éléments du paysage et de la trame verte et bleue et aménagements et projets urbains, notamment en requalification.

OAP Agriculture



→ Les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL)

En application de l'article L.151-13, en zones A et N, l'auteur de PLU(i) peut, à titre exceptionnel, définir des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) dans lesquels peuvent être autorisés des constructions, des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage et/ou à des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs (art. L.151-13, R.151-23 et R.151-25 du Code de l'urbanisme).

Ces STECAL sont possibles sous réserve de remplir les quatre conditions suivantes :

- ils ne peuvent être prévus qu'à titre exceptionnel ;
- leur taille et leur capacité d'accueil doivent rester limitées ;
- le règlement du PLU(i) doit préciser sur ces secteurs :
 - les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone,
 - les conditions relatives au raccordement aux réseaux publics ainsi que les conditions relatives à l'hygiène et à la sécurité auxquelles les constructions, les résidences démontables ou les résidences mobiles doivent satisfaire ;
 - ces secteurs sont délimités après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF).

Le règlement du PLU peut désormais autoriser les aires d'accueil des gens du voyage ainsi que les terrains familiaux destinés à l'habitat des gens du voyage. De plus, l'aménagement de terrains pour permettre l'installation de résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs est également possible au sein d'un STECAL.

La loi ne précise pas les autres constructions possibles à l'intérieur des STECAL. Il appartient donc à l'autorité compétente en matière de PLU(i), en fonction des besoins et des circonstances locales, de fixer le contenu de leur STECAL.

La création de STECAL doit rester exceptionnelle. Il reste en effet important d'éviter le mitage des espaces à protéger de l'urbanisation.

→ Le caractère exceptionnel des STECAL

Ce caractère exceptionnel s'apprécie au regard des critères non exhaustifs et non cumulatifs posés par l'article L.151-13 du Code de l'urbanisme. Au regard du dernier alinéa de cet article, leur caractère exceptionnel s'apprécie, entre autres critères, en fonction des caractéristiques du territoire, du type d'urbanisation du secteur, de la distance entre les constructions ou de la desserte par les réseaux ou par les équipements collectifs. La liste de ces critères n'est ni exhaustive (utilisation du « notamment ») ni cumulative (utilisation du « ou »). Autrement dit, les auteurs de PLU pourront s'appuyer sur un ou plusieurs de ces critères, voire sur d'autres critères qu'ils pourront ajouter. On rappellera également que les STECAL doivent aussi respecter les autres objectifs généraux du Code de l'urbanisme (notamment lutte contre les déplacements motorisés, intensification...).

Les STECAL doivent donc respecter les caractéristiques du territoire, du type d'urbanisation du secteur, de la distance entre les constructions ou de la desserte par les réseaux ou par les équipements collectifs. Le terme exceptionnel s'apprécierra donc différemment selon les caractéristiques du territoire ou du projet en cause. Il s'agit, pour l'EPCI ou la commune, de justifier dans le rapport de présentation du PLU l'utilisation exceptionnelle des STECAL et leur pertinence, qui ne s'apprécie pas de la même manière selon les spécificités urbaines, paysagères, agricoles et environnementales du territoire, qu'il s'agisse d'un territoire marqué par un habitat dispersé ou d'un territoire sans aucun mitage, ou dans le cas d'un besoin de constructibilité lié à des considérations de sécurité ou de risques. Les enjeux locaux en matière de protection des espaces naturels et agricoles (tels que la trame verte et bleue) sont également un élément à prendre en compte. L'objectif est d'éviter un recours systématique à ce mécanisme pour traiter l'intégralité du bâti existant en zone agricole ou naturelle, et de respecter leur caractéristique principale en y construisant uniquement lorsque le tissu existant est dans l'incapacité d'accueillir les constructions projetées. Si cette règle peut paraître stricte, elle est justifiée par l'objectif de limiter l'urbanisation diffuse dans les zones naturelles, agricoles ou forestières, par principe inconstructibles.

En synthèse, le caractère exceptionnel de ces secteurs peut être défini au regard :

- de la taille de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale et des projections démographiques ;
- de la proportion de projets de constructions projetés par le plan local d'urbanisme entre, d'une part, les zones urbaines et à urbaniser et, d'autre part, les secteurs délimités en application de l'article L.151-13 ;
- des caractéristiques du territoire au regard de sa morphologie urbaine et paysagère (habitat regroupé ou dispersé autour du bourg ou du village), du respect de son activité agricole afin d'en limiter le morcellement et du respect des continuités écologiques ;
- de la nature du projet en cause dans le STECAL et de la nécessité de l'inscrire en dehors des centralités urbaines existantes ;
- des possibilités d'extensions et d'annexes ouvertes en application de l'article L.151-12 ;
- des bâtiments identifiés comme pouvant changer de destination en application de l'article L.151-11.

EXEMPLE

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS DE FAVERGES

Le PLU(i) de la communauté de communes du Pays de Faverges (communauté de communes des Sources du lac d'Annecy) vise à « préserver l'outil agricole, naturel, remarquable », les espaces naturels et le paysage, mais aussi à « assurer l'articulation de l'activité agricole avec les différents usages et acteurs du territoire ».

Il mobilise les STECAL pour « permettre une évolution mesurée de l'activité économique et de loisirs existante ou à venir, tout en préservant des enjeux environnementaux et paysagers des sites d'accueil ». D'après le rapport de présentation du PLU(i), ces STECAL se distinguent en deux catégories et sont encadrés comme suit (outre les règles générales de la zone A ou N) :

- les STECAL de gestion du bâti d'activités existant, qui représentent 121,9 ha, au sein desquels sont permises les extensions et réfections, mais pas les constructions. La taille et la capacité d'accueil de ces secteurs sont limitées par la surface de plancher et/ou en pourcentage de la surface des constructions existantes à la date d'approbation du PLU(i) (maximum entre 20 % et 50 % de la construction, en SDP ou en emprise au sol), et par l'emprise au sol (dont le plafonnement varie entre 3 % et 20 % de l'unité foncière) et les règles de retrait. L'insertion paysagère est notamment gérée par les règles d'aspect extérieur et de hauteur ;
- des STECAL de projets de création ou de développement d'activités, qui représentent 10,4 ha, au sein desquels sont permises des constructions nouvelles : projet photovoltaïque (5,2 ha sur un ancien site de stockage de déchets), camping à la ferme (0,8 ha) et confortement des implantations associées au domaine skiable (totalisant 4,4 ha et incluant des constructions existantes avec possibilités d'évolution).

À l'échelle du PLU(i), l'ensemble de ces STECAL représente 0,8 % de la surface des zones A et N (16 171,1 ha) et du territoire intercommunal (16 857,5 ha) et 19,2 % de la surface correspondant aux zones U et AU. À noter que, suite aux avis de la CDPENAF et de la DDT, un STECAL de projet a été supprimé après l'enquête publique et avant approbation du PLU(i), dans l'attente d'une étude précise.

→ Les autres critères de définition des STECAL

Au-delà du caractère exceptionnel, la justification de la taille limitée des STECAL peut s'appuyer sur le rapport entre la surface maximale autorisée des secteurs et :

- la superficie totale des zones agricoles ou naturelles et forestières comprises dans le PLU ;
- la superficie soustraite aux surfaces agricoles utilisées et aux surfaces forestières ;
- la superficie des terrains constructibles situés en zone urbaine ou à urbaniser.

La capacité d'accueil limitée peut être justifiée au regard du nombre de constructions existant déjà dans le secteur délimité en application de l'article L.151-13 et du nombre maximal de constructions qui y seront autorisées. Si un secteur délimité en application de l'article L.151-13 est créé au sein d'une zone n'accueillant aucune construction, le PLU devra justifier de l'impossibilité d'accueillir ces constructions en zone urbanisée.

En outre, le recours au STECAL n'est pas justifié lorsque :

- le secteur est éloigné des centralités urbaines et entraînerait des déplacements individuels motorisés sans autre alternative (desserte en transports collectifs ou autopartage) ;
- le projet risquerait de concourir à la dévitalisation des centralités urbaines ;
- le projet nécessiterait de créer de nouveaux réseaux, équipements publics ou voirie.



ALERTES ET CONSEILS

Les dispositions du PLU doivent s'articuler avec les dispositions relatives à la qualité de l'air figurant dans les SCoT, qui intègrent eux-mêmes les principes du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) et du plan de protection de l'atmosphère (PPA).

Lorsqu'un SCoT existe, les PLU sont compatibles avec les dispositions du SCoT afférentes à la qualité de l'air (art. L.142-1 du Code de l'urbanisme) et les dispositions relatives au plan de déplacements urbains (PDU).

En outre, en l'absence d'un SCoT, le PLU prend en compte les SRADDET et SRCAE. S'il tient par ailleurs lieu de PDU, il doit alors prendre en compte le PPA (art. L.131-8).

Enfin, en présence ou en l'absence de SCoT, les PLU doivent prendre en compte les dispositions du plan climat, air, énergie territorial (PCAET) relevant de l'article L.131-5 et du SRCAE.

→ PrésERVER LA QUALITÉ DE L'AIR

La qualité de l'air est un des enjeux majeurs à intégrer dans les documents d'urbanisme.

→ La qualité de l'air est un enjeu sanitaire majeur

La réduction des polluants uniquement lors des pics de pollution n'est pas suffisante pour assurer une prévention efficace des impacts sanitaires de la pollution atmosphérique. À plus long terme, les documents de planification ont un rôle important pour améliorer et préserver la qualité de l'air. Ils peuvent contribuer à réduire les émissions de pollution à la source mais aussi l'exposition des populations à la pollution atmosphérique.

Aussi, le législateur a fixé explicitement pour objectif aux collectivités publiques compétentes en matière d'urbanisme de réduire les pollutions et les nuisances et de préserver la qualité de l'air (art. L.101-2 du Code de l'urbanisme).

En effet, en réinterrogeant les modes de développement dominants de ces dernières décennies (également urbain, croissance des déplacements individuels, logements énergivores...) et en privilégiant certaines formes urbaines et paysagères (forme et implantation des bâtiments, trame verte et bleue et axes paysagers), les PLU peuvent contribuer à la maîtrise de l'énergie, à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, à la diminution des émissions de particules, et donc à l'amélioration de la qualité de l'air.

→ Les leviers du plan local d'urbanisme pour agir sur la qualité de l'air

Les PLU peuvent agir de façon transversale sur un ensemble de dispositions qui peuvent concourir à l'amélioration de la qualité de l'air.

Les dispositions qui peuvent figurer dans les OAP

Les OAP du PLU peuvent être mobilisées pour urbaniser en priorité les zones dont les niveaux de concentration en polluants sont inférieurs aux valeurs réglementaires de qualité de l'air (art. L.151-7 du Code de l'urbanisme).

Les OAP peuvent également inciter à recourir aux modes actifs (vélo, marche à pied). Ces dispositions peuvent par exemple être retranscrites dans une OAP thématique (art. L.151-6 et L.151-7 du Code de l'urbanisme), dédiées aux liaisons douces.

Les dispositions qui peuvent être intégrées dans le règlement

Les documents graphiques peuvent faire apparaître les secteurs où les nécessités de la protection contre les nuisances justifient que soient interdites ou soumises à conditions spéciales les constructions et installations de toute nature (art. R.151-31 du Code de l'urbanisme), ce qui permet de définir l'affectation des zones et des secteurs en tenant compte de la pollution atmosphérique et de l'orientation des vents.

Dans son règlement, le PLU peut participer à la réduction des déplacements motorisés et donc aux émissions de polluants pour réduire les déplacements. Ainsi, il peut créer des emplacements réservés pour les liaisons douces (art. L.151-41 et R.151-48 du Code de l'urbanisme) et limiter l'emploi de la voiture en ville en agissant sur les stationnements (art. R.151-41 à R.151-46 du Code de l'urbanisme).

Certaines dispositions permettent de définir une forme urbaine plus compacte. Le règlement peut imposer, dans des secteurs qu'il délimite au sein des secteurs situés à proximité des transports collectifs, existants ou programmés, une densité minimale de constructions (art. L.151-26 du Code de l'urbanisme) en prévoyant une mixité des destinations dans les quartiers (logements, emploi, services et équipements) et en conservant des espaces agricoles et naturels servant de « puits à carbone ».

De même, au travers des règles de volumétrie et d'implantation, le PLU a la faculté de définir des formes urbaines (art. R.151-39 du Code de l'urbanisme) qui limitent les îlots de chaleur urbains et facilitent la dispersion des polluants (pour éviter l'effet « canyon »).

Les choix d'implantation de certains équipements (établissements accueillant des personnes sensibles à la pollution atmosphérique tels que crèches, écoles, hôpitaux..., sites générateurs de trafic, comme les centres commerciaux, ou sites accueillant des activités polluantes...) opérés dans le PLU peuvent aussi réduire l'exposition des populations les plus sensibles aux polluants (art. R.151-30). Dans les espaces concernés par la pollution atmosphérique, il peut favoriser le changement de destination des rez-de-chaussée des constructions existantes (art. R.151-27, R.151-28 et R.151-37), par exemple pour remplacer des logements par des bureaux.

Le PLU peut également inciter au développement des énergies renouvelables (solaire, thermique, photovoltaïque) et des réseaux de chaleur (art. L.111-16, L.151-21, L.151-28, L.151-39, R.151-42 et R.151-49 du Code de l'urbanisme). Le règlement du PLU peut aussi participer à l'optimisation des règles d'orientation des bâtiments pour maximiser les apports solaires (art. R.151-39 du Code de l'urbanisme).

Il peut agir sur la performance des matériaux utilisés dans les constructions pour mieux les isoler, réduisant ainsi l'émission de polluants (art. L.151-21 et R.151-42). Il peut inciter à la rénovation énergétique des bâtiments existants en fixant des objectifs de réhabilitation et en permettant l'isolation des façades par l'extérieur (art. L.152-5 du Code de l'urbanisme). L'autorité compétente en matière de permis peut déroger aux règles du PLU qui entraveraient la mise en œuvre d'une isolation des façades et des toitures par l'extérieur.

Enfin, depuis la loi Alur, le PLU peut tenir lieu de plan de déplacements urbains (PDU), ce qui permet non seulement de renforcer la cohérence entre les choix d'aménagement et les modes de transport, mais aussi de définir un programme d'action plus poussé (art. L.151-44, L.151-45, L.151-47 et R.151-55 du Code de l'urbanisme).



ALERTES ET CONSEILS

Plusieurs outils d'aide à la décision peuvent être utilisés pour mesurer les effets possibles des différents scénarios d'aménagement sur la qualité de l'air.

Le ministère, l'ADEME et le CERTU ont développé des outils GES PLU, pour comparer les émissions de gaz à effet de serre (GES) des différentes hypothèses d'aménagement du territoire, et aider à identifier les leviers d'action pertinents permettant de réduire les émissions de GES.

Le CEREMA a publié en juin 2017 une série de fiches « Qualité de l'air et PLU », qui présentent notamment les leviers possibles pour améliorer la qualité de l'air.

3.7. PROMOUVOIR LES MOBILITÉS DURABLES ET UN BON ACCÈS AUX SERVICES

Si la voiture particulière a largement orienté le développement des territoires depuis les années 1960, les besoins de déplacements motorisés doivent aujourd'hui être limités, certes pour répondre aux exigences en matière d'engagement de lutte contre le réchauffement climatique et de qualité de l'air, de sécurité publique (moins d'accidents) et de partage l'espace public et pour concilier ces exigences.

Dans le dernier cas, il s'agit ainsi de réduire les surfaces dédiées à l'automobile (en circulation ou en stationnement) pour réduire la consommation foncière ou améliorer la qualité de l'espace public au bénéfice d'espaces verts par exemple.

Les documents d'urbanisme doivent ainsi contribuer à diminuer « les obligations de déplacements motorisés » et promouvoir « le développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile » (L.101-2).

→ Inciter à réduire l'utilisation des véhicules motorisés individuels

L'article R.151-44 rappelle que l'encadrement du stationnement par des dispositions du PLU peut participer à l'incitation à atteindre des objectifs de diminution des déplacements motorisés, de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile, de réduction de la consommation d'espace et de l'imperméabilisation des sols.

Parallèlement à la mise en place de politiques volontaristes sur la question des transports en commun et des modes de déplacement doux, le PLU dispose de plusieurs leviers d'action à travers l'organisation de la ville :

- les interventions sur la voirie, qui proposeront un partage équilibré de l'espace public entre tous les usagers (automobilistes, piétons, cyclistes...) avec par exemple la création de pistes cyclables, d'itinéraires piétons sécurisés... ;
- des mesures concernant notamment le stationnement privé : toute construction, tout aménagement qui fait l'objet d'un permis ou d'une déclaration préalable peut se voir imposer la réalisation d'aires de stationnement en dehors des voies publiques (l'article R.111-25 du Code de l'urbanisme est d'ordre public).

Cette disposition selon laquelle, en principe, les places correspondant aux besoins d'une construction doivent être réalisées sur le terrain de cette dernière, a pour effet de créer des stationnements spécifiques pour chaque usage. Toutefois, dans le règlement du PLU, il convient d'éviter l'édition de normes de stationnement trop élevées qui inciteraient les constructeurs à surdimensionner les espaces consacrés au stationnement au lieu de les ajuster aux besoins réels de la construction. En effet, ces dispositions iraient alors à l'encontre de l'objectif de mutualisation du stationnement qui doit être recherché par le PLU. Ainsi, les obligations de stationnement « tiennent compte de la qualité de la desserte en transport collectif, de la densité urbaine et des besoins propres au projet au regard des capacités de stationnement ouvertes au public à proximité » (art. R.151-44, dernier alinéa).

Depuis la loi Alur, le rapport de présentation du PLU doit établir un inventaire des capacités de stationnement de véhicules motorisés, de véhicules hybrides et électriques et de vélos des parcs ouverts au public et des possibilités de mutualisation de ces capacités⁴⁷. Le règlement peut minorer les obligations de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés pour des opérations de construction qui comportent plusieurs destinations ou sous-destinations permettant la mutualisation de tout ou partie des aires de stationnement⁴⁸.

Extrait d'une planche graphique qui explique le calcul en fonction du secteur des normes de stationnement applicables

Normes applicables aux constructions nouvelles, aux constructions existantes et changements de destination

Destinations	Secteur 1	Secteur 2		Secteur 3		Secteur 4		Secteur 5
Habitation	1 place mini par log ^t	1 place mini par log ^t		1 place mini pour 65 m ² de SP sans que le nombre minimum de places imposé pour le total de l'opération soit < à 1 place/log ^t et > à 2 places/log ^t	1 place mini pour 55 m ² de SP sans que le nombre minimum de places imposé pour le total de l'opération soit < à 1 place/log ^t et > à 2 places/log ^t	1 place mini pour 50 m ² de SP sans que le nombre minimum de places imposé pour le total de l'opération soit < à 1 place/log ^t et > à 2 places/log ^t		
Hébergement hôtelier (HH)	1 place au plus pour 4 chambres	Hors PM	Dans PM	Hors PM	Dans PM	Hors PM	Dans PM	1 place au moins pour 2 chambres
		1 place au moins pour 3 chambres	1 place au plus pour 4 chambres	1 place au moins pour 2 chambres	1 place au plus pour 3 chambres	1 place au moins pour 2 chambres	1 place au plus pour 3 chambres	1 aire de stationnement pour les cars de tourisme pour les HH de plus de 100 chambres
Bureaux	1 place au plus pour 100 m ² de SP	Hors PM	Dans PM	Hors PM	Dans PM	Hors PM	Dans PM	1 place au moins pour 30m ² de SP
Commerce	SP affectée aux commerces < ou = à 300 m ² hors réserves	SP affectée aux commerces < ou = à 300 m ² hors réserves non réglementé		SP affectée aux commerces < ou = à 300 m ² hors réserves non réglementé		SP affectée aux commerces < ou = à 300 m ² hors réserves non réglementé		SP affectée aux commerces < ou = à 100 m ² hors réserves non réglementé
	SP affectée aux commerces hors réserves	Hors PM	Dans PM	non réglementé	1 place au plus pour 70m ² de SP	non réglementé	1 place au moins pour 40 m ² de SP	SP affectée aux commerces > à 300 m ² hors réserves
	1 place au plus pour 80m ² de SP	SP affectée aux commerces > à 300 m ² hors réserves		SP affectée aux commerces > à 300 m ² hors réserves		SP affectée aux commerces > à 300 m ² hors réserves		SP affectée aux commerces > à 100 m ² hors réserves non réglementé
		Hors PM	Dans PM		Hors PM	Dans PM	Hors PM	Dans PM
		1 place au moins pour 60 m ² de SP	1 place au plus pour 70 m ² de SP	1 place au moins pour 40 m ² de SP	1 place au plus pour 50 m ² de SP	1 place au moins pour 40 m ² de SP	1 place au plus pour 50 m ² de SP	1 place au moins pour 30m ² de SP
Artisanat, industrie, exploitation agricole ou forestière, entrepôt, services publics ou d'intérêt collectif	Le nombre de places de stationnement à réaliser en tenant compte de la nature, du taux et du rythme de leur fréquentation, de leur situation géographique au regard de l'offre de stationnement accessible existant à proximité, de leur regroupement et de leur localisation dans un des périmètres de modération des normes de stationnement déterminés au plan de zonage. Le nombre de places de stationnement est réalisé de manière à assurer le bon fonctionnement de l'établissement sans gêne ni report sur les voies et espaces ouverts à tout type de circulation publique.							
Aire de livraison	Surface de réserves < ou = à 200 m ² : non réglementé Surface de réserves > à 200 m ² : L'aire de livraison à réaliser est déterminée en tenant compte de sa nature, du taux et du rythme de sa fréquentation, de sa situation géographique au regard de l'offre de stationnement accessible existant à proximité. Aire de livraison à réaliser de manière à assurer le bon fonctionnement de l'établissement sans gêne ni report sur les voies et espaces ouverts à tout type de circulation publique.							
	SP : surface de plancher ; SP/log ^t : surface de plancher par logement ; HH : hébergement hôtelier ; PM : périmètre de modération							

47 Art. L151-4 du Code de l'urbanisme.

48 Art. R.151-45 d'une règle de stationnement pour les véhicules motorisés.

FOCUS

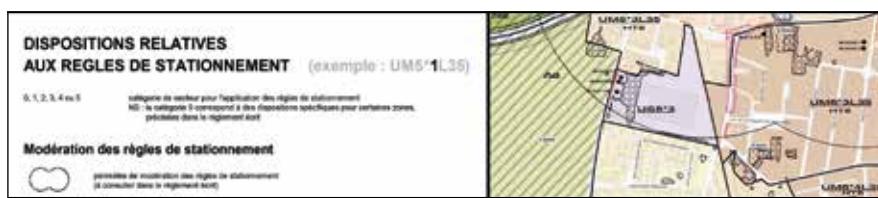
PLU(i) BORDEAUX

La spatialisation des normes « automobile » du règlement stationnement.

Dans le PLU(i) de Bordeaux Métropole, les normes de stationnement ne sont plus fondées sur des zonages réglementaires, mais sur des secteurs délimités à partir des critères de spatialisation suivants :

- typologies urbaines/situations urbaines ;
- réseau TBC (maillage, fréquences) ;
- taux de motorisation des ménages (2009 et évolutions 1998-2009) ;
- parts modales VP domicile-travail à destination (2009 et évolutions 1998-2009).

Des normes de stationnement différentes sont associées aux différents secteurs identifiés, ces règles étant elles-mêmes différencierées selon les catégories de constructions (à noter que les règles ci-dessous sont fondées sur les anciennes catégories de destinations de l'ancien article R.123-9 du Code de l'urbanisme. Mais la démarche est parfaitement reproductible en reprenant les nouvelles catégories de destinations et sous-destinations en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2016).



→ Les outils disponibles pour le stationnement automobile

En la matière, la boîte à outils est diversifiée : le règlement du PLU peut fixer le type et les principales caractéristiques relatives aux aires de stationnement (art. R.151-45, 1^e) pour les véhicules motorisés ou des vélos hors des voies publiques. Ces normes visent à répondre aux besoins des différents types de véhicules (voitures, camions, 2 roues...). Il peut également réglementer les modes de stationnement (en surface, en sous-terrain, en silo). Les obligations peuvent être définies de façon relative en fonction du nombre de logement, de la surface de plancher, etc.

Les OAP

L'article L.151-7, 6° permet aux OAP d'adapter la délimitation des périmètres en fonction de la qualité de la desserte en transports en commun, où s'applique le plafonnement à proximité des transports prévu aux articles L.151-35 et L.151-36.

Parallèlement, au sein des zones AU ou U ne disposant pas de règlement propre mais faisant simplement l'objet d'une OAP de secteur d'aménagement, il convient de définir obligatoirement les besoins en matière de stationnement en fonction de la desserte en transports en commun et des caractéristiques des voies et réseaux (R.151-8, 4^e).

La mise en place de normes minimales et maximales de stationnement

Le PLU a la possibilité de définir le nombre de places de stationnement dédiées aux véhicules motorisés pour toutes les destinations et sous-destinations. Il s'agit communément de normes minimales qui peuvent cependant, suite à la clarification opérée dans le cadre de la loi engagement national pour l'environnement (ENE), être des normes maximales dans les différents cas suivants :

- lorsque les conditions de desserte par les transports publics réguliers le permettent, le règlement peut fixer un nombre maximal d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés. Cette possibilité n'est cependant offerte que sur certains secteurs délimités au plan graphique (R.151-45, 3^e) et pour les seuls bâtiments destinés à un usage autre que l'habitation (L.151-32) ;
- c'est aussi le cas pour certaines destinations telles que les logements locatifs sociaux, l'hébergement pour personnes âgées et les résidences étudiantes (L.151-34), pour lesquelles la loi interdit (L.151-35) de demander en tout cas plus d'une place par logement/hébergement, voire 0,5 si l'existe à moins de 500 mètres une gare ou une station de transport guidé ou en site propre avec bonne qualité de desserte. La nouvelle rédaction du code (R.151-46) apporte une clarification de l'équivalent en nombre de logements des hébergements de type EPHAD et résidences universitaires ;

→ « Pour les constructions destinées à l'habitation, autres que celles mentionnées aux 1° à 3° de l'article L.151-34, situées à moins de cinq cents mètres d'une gare ou d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre et dès lors que la qualité de la desserte le permet, il ne peut, nonobstant toute disposition du plan local d'urbanisme, être exigé la réalisation de plus d'une aire de stationnement par logement » (art. L.151-36).

FOCUS

PLU DE LA COMMUNE DE RAMONVILLE-SAINT-AGNE (HAUTE-GARONNE) – DISPOSITIONS GÉNÉRALES DU RÈGLEMENT ANCIENNE GÉNÉRATION

Le Code de l'urbanisme admet que, pour les constructions à destination autre que d'habitation, le PLU puisse fixer des normes de stationnement à ne pas dépasser dès lors que les conditions de desserte par les transports publics réguliers le permettent.

Le règlement admet en plus que le nombre minimum de places exigé soit lui-même réduit dans certains secteurs desservis par les transports en commun.

« 1.2 Normes de stationnement automobile par catégorie de construction

Destinations	Normes de stationnement	
	Minimum	Maximum
Habitat	Cf. Dispositions spécifiques	
Bureaux	1 place de stationnement pour 40 m ² de surface de plancher	1 place de stationnement pour 15 m ² de surface de plancher
Commerces	1 place de stationnement pour 40 m ² de surface de plancher affectés à la vente à partir de 100 m ² de surface de vente Hors avenue Tolosane, zone UA (cf. dispositions spécifiques)	1 place de stationnement pour 40 m ² de surface de plancher affectés à la vente à partir de 10 m ² de surface de vente
Industrie	1 place de stationnement pour 100 m ² de surface de plancher	1 place de stationnement pour 15 m ² de surface de plancher
Entrepôt	1 place de stationnement pour 100 m ² de surface de plancher	1 place de stationnement pour 15 m ² de surface de plancher
Artisanat	1 place de stationnement pour 40 m ² de surface de plancher	1 place de stationnement pour 15 m ² de surface de plancher
Hébergement hôtelier	1 place de stationnement pour 10 m ² de salle de restaurant et 1 place par chambre	3 places de stationnement pour 10 m ² de salle de restaurant et 2 places par chambre

1.4. Pondération des normes de stationnement automobile en fonction de la desserte en transports en commun (cf. annexes du PLU)

Les normes de stationnement minimales pourront être réduites :

- de 45 % dans le cas d'une unité foncière située à moins de 600 mètres d'une station de métro ;
 - de 20 % dans le cas d'une unité foncière située à moins de 200 mètres d'un arrêt de TCSP ou Axe Bus.
- Ces deux pondérations ne sont pas cumulatives et ne pourront, dans le cas des constructions destinées à l'habitat, aboutir à un résultat inférieur à une place par logement. »



Schéma représentant les périmètres de pondération autour de la desserte de métro d'une part et TCSP et Axe Bus d'autre part



ALERTE ET CONSEILS

Les normes minimales prescrites peuvent être différencierées selon les différents types d'occupation ou d'utilisation du sol, les diverses destinations ou sous-destinations des constructions (habitations, bureaux, commerces...), la taille des logements (nombre de pièces ou surface), leur localisation (différents secteurs peuvent être créés au sein d'une même zone), les différents types de véhicules (voitures, camions, deux-roues...).

Il convient de veiller à ne pas exiger des normes minimales de stationnement trop importantes dans les centres-villes car une potentielle suroffre de places de stationnement risque de favoriser les déplacements automobiles au détriment des transports collectifs. Ces dispositions sont par ailleurs très consommatrices d'espace et rendent les constructions, in fine, plus onéreuses.

Par ailleurs, il faut justifier correctement les dispositions prises (notamment pour la mutualisation) et démontrer que, lors de la fixation des normes, ont été prises en compte les capacités offertes par les parcs publics de stationnement et la qualité de desserte en transports collectifs au regard des besoins propres de l'opération (R.151-44).

Enfin, sauf s'il s'agit d'un PLU(i)D, il conviendra de respecter les normes que le SCoT aura, le cas échéant, fixées. Le PLU(i)D pourra cependant déterminer des secteurs où les conditions de desserte et de transports publics réguliers permettent de réduire ou de supprimer les obligations minimales en matière de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés, notamment pour la construction d'immeubles de bureaux (art. L.151-47).

Le PLU peut parallèlement, dans une optique de rationalisation des surfaces dédiées au stationnement :

- minorer le nombre de places nécessaires dans le cadre d'ouvrages mutualisés entre plusieurs opérations comportant des destinations différentes (R.151-45, 2°) ;
- réduire de 15 % les exigences réglementaires imposées en contrepartie de la mise à disposition de véhicules électriques (avec borne de recharge) ou de véhicules propres en autopartage (L.151-31).

Possibilité de ne pas créer d'aires de stationnement

En cas d'impossibilité de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés sur le terrain d'assiette du projet, il est possible de satisfaire à cette obligation par l'obtention d'une concession dans un parc de stationnement situé à proximité ou par l'acquisition ou la concession de places dans un parc privé de stationnement également situé à proximité (art. L.151-33).

Par ailleurs, en application de la jurisprudence CE, 30 juillet 2014, n° 362763, lorsque le règlement du PLU impose la création de places de stationnement seulement pour les « constructions et installations nouvelles », cette obligation ne s'étend pas à la création de logements supplémentaires à la suite du réaménagement d'un immeuble déjà édifié⁴⁹. Cette règle s'applique aussi pour les garages qui sont transformés dans le cadre de l'extension du logement auquel ils sont dédiés. Il en est de même en cas de travaux d'extension de logements existants sans création de logement. Ceux-ci doivent alors être considérés comme étrangers aux dispositions du PLU imposant un nombre minimal de places par logement (CE, 4 avril 2018, n° 407445).

Afin de favoriser la création de logements, en application de l'article L.152-6 du Code de l'urbanisme, l'autorité chargée de délivrer le permis peut déroger au cas par cas aux règles du PLU et notamment à celles relatives à la création d'aires de stationnement. Ainsi, lorsque

⁴⁹ Il n'existe en effet pas de formalité préalable pour la division de logement et donc pas de contrôle a priori pour le respect des normes de stationnement au titre du Code de l'urbanisme.

le bâtiment réhabilité ou reconstruit pour créer des logements ne dispose pas d'aires de stationnement, ou en dispose mais avec un nombre de places insuffisant pour répondre aux règles du PLU, il est possible d'y déroger.

Stationnement et emplacements réservés

Le PLU peut en outre établir des emplacements réservés (L.151-41) pour créer ou aménager des installations d'intérêt général permettant la réalisation d'aires de covoiturage, de stationnement collectif, voire de parkings relais permettant le report modal.

Le PLU peut aussi introduire des prescriptions en la matière dans le cadre des OAP.

Les plafonds légaux de stationnement

La loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises a modifié l'article L.151-35 du Code de l'urbanisme relatif au régime des plafonds légaux de stationnement opposables sur l'ensemble du territoire nonobstant les règles du PLU.

Il ne s'agit pas « d'obligations maximales » mais de « plafonds aux obligations minimales » que peuvent contenir les PLU : en d'autres termes, la loi fixe des plafonds au-delà desquels le PLU ne peut exiger la réalisation d'aires de stationnement aux constructeurs.

La loi de décembre 2014 a étendu la mesure qui concerne les logements aidés à deux nouvelles catégories d'hébergement : établissements assurant l'hébergement des personnes âgées dépendantes (EHPAD) et résidences universitaires⁵⁰.

Un plafond légal spécifique est institué pour les logements situés à moins de 500 mètres des gares ou stations de transport public guidé ou de transport collectif en site propre, dès lors que la qualité de la desserte le permet. Ce plafond est fixé à :

- 0,5 place de stationnement pour les logements construits avec un prêt aidé par l'État, les résidences universitaires et les EHPAD ;
- 1 place de stationnement pour toutes les autres catégories de logements.

Les orientations d'aménagement et de programmation permettent d'adapter la délimitation des périmètres de 500 mètres (art. L.151-7, 6°), notamment pour les logements aidés et les EPAHD.

Le règlement du PLU peut également ne pas imposer la réalisation d'aires de stationnement lors de la construction de logements aidés, de résidences universitaires et d'EHPAD (art. L.151-34 du Code de l'urbanisme).

Ces mesures visent à diminuer le coût de production de la construction de logements et à les rendre accessibles.

	LOGEMENTS LOCATIFS AIDÉS EHPAD RÉSIDENCES UNIVERSITAIRES	AUTRES TYPES DE LOGEMENTS
Principe	Maxi 1 place par logement	Pas d'encadrement de la règle fixée par le PLU
Logement situé à moins de 500 m de TC	Maxi 0,5 place par logement	Maxi 1 place par logement

Lorsque les conditions de desserte par les transports publics réguliers le permettent, le règlement peut fixer un nombre maximal d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés à réaliser lors de la construction de bâtiments destinés à un usage autre que d'habitation (art. L.151-32 et R.151-45, 3°).

⁵⁰ Art. L.151-35.

Le cas spécifique des commerces et des cinémas

La loi Alur a introduit une mesure ayant pour objectif de lutter contre l'étalement urbain et contre l'imperméabilisation des sols en encadrant l'emprise au sol qui peut être dédiée au stationnement des équipements commerciaux. Elle incite le regroupement des enseignes dans des ensembles mutualisant les espaces de stationnement (notamment souterrains et en silo).

L'article L.111-19 du Code de l'urbanisme fixe un plafond, non en nombre d'emplacements de stationnement, mais en fonction de leur emprise au sol par rapport à la surface bâtie à usage commercial. Ce plafond a été abaissé de 1,5 fois à 0,75 fois la surface de plancher des bâtiments affectés au commerce ou aux complexes cinématographiques.

Certains types d'aménagements permettent de gagner en surface de stationnement car sont déduits de l'emprise au sol plafonnée du stationnement :

- les places de parking non imperméabilisées, qui comptent pour la moitié de leur surface ;
- les espaces paysagers en pleine terre ;
- les surfaces réservées aux véhicules propres en auto-partage et les places de stationnement destinées à l'alimentation des véhicules électriques munis d'un dispositif de recharge (art. L.151-31), notamment pour les cinémas et les centres commerciaux (art. L.111-19).

Le PLU, en application de l'article L.151-37, a la faculté de relever ce plafond de 0,75 à 1, depuis le 1^{er} janvier 2016.

→ Les outils disponibles pour le stationnement des véhicules non motorisés

La loi apporte également deux nouveautés en matière de stationnement, dans le cadre du règlement du PLU. En effet, l'article L.151-30 du code de l'urbanisme est modifié, de telle sorte que si le PLU réglemente des obligations en matière de stationnement des véhicules motorisés, il doit fixer des obligations « suffisantes » et non plus « minimales » pour les vélos. Outre cette modification, la loi supprime la référence aux « conditions définies par décret » de l'article L. 151-31 du code de l'urbanisme. Désormais « lorsque le règlement impose la réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés, cette obligation est réduite de 15% au minimum en contrepartie de la mise à disposition de véhicules électriques munis d'un dispositif de recharge ou de véhicules propres en auto-partage », sans que les conditions et modalités d'utilisation des véhicules électriques ou en auto-partage ne soient fixées par décret. Celles-ci pourront être proposées par le porteur de projet aux collectivités concernées.

Le PLU, sauf s'il s'agit d'un PLUiD, devra respecter les normes que le SCoT aura, le cas échéant, fixé.

Depuis la recodification du code de l'urbanisme, lorsque le règlement prévoit des obligations en matière de stationnement des véhicules motorisés, il fixe des obligations suffisantes pour les vélos pour les immeubles d'habitation et de bureaux (art. L151-30 du code de l'urbanisme). Cet article renvoie cependant au respect des conditions prévues à l'article L. 111-5-2, II, du CCH, qui lui-même renvoie à un décret en Conseil d'État, codifié aux articles R. 111-14, 4 et R. 111-14, 5 du CCH.

Or, s'agissant de l'habitation, le code de la construction et de l'habitation impose des obligations en termes de stationnement vélo (dispositif sécurisé et d'une surface minimale⁵¹ exprimée en m² par type de logement ou en % par rapport à la surface de plancher des bureaux) que lorsque le constructeur réalise :

- du stationnement couvert avec au moins deux logements, dans le cadre de la construction d'habitation ;



ALERTES ET CONSEILS

Pour éviter les contentieux il peut paraître utile de fixer dans le règlement la superficie qui doit être affectée à chaque aire de stationnement, en y incluant leurs accès directs. Dans ce cadre, la norme habituellement retenue est de 25 m² par emplacement (place proprement dite et aires de manœuvres/accès).

⁵¹ L'arrêté du 20 février 2012 prévoit que « l'espace destiné au stationnement sécurisé des vélos possède les caractéristiques minimales suivantes :

- pour les bâtiments à usage principal d'habitation, l'espace possède une superficie de 0,75 m² par logement pour les logements jusqu'à deux pièces principales et 1,5 m² par logement dans les autres cas, avec une superficie minimale de 3 m² ;
- pour les bâtiments à usage principal de bureaux, l'espace possède une superficie représentant 1,5 % de la surface de plancher. »

→ du stationnement réservé aux salariés, dans le cadre de la construction de bureaux.

Le PLU aura l'obligation de s'inspirer des mêmes normes planchers que le CCH a prévu, étant précisé que le nombre de logements figure dans le formulaire de dépôt du PC. L'instructeur ADS pourra ainsi s'assurer de la conformité de la demande à la disposition du PLU.

→ Garantir une densité minimum autour des transports en commun

L'autre façon de promouvoir les mobilités durables et un bon accès aux services réside dans la forme urbaine promue par le PLU. Ainsi, la densification des tissus existants nouvellement desservis par des lignes de transports en commun efficaces et rapides (en particulier les TCSP) ou les opérations futures d'aménagement bien connectées doit constituer une priorité. Elle permet ainsi d'augmenter le nombre de personnes susceptibles de se déplacer sans faire usage de leur automobile ou autres engins motorisés.

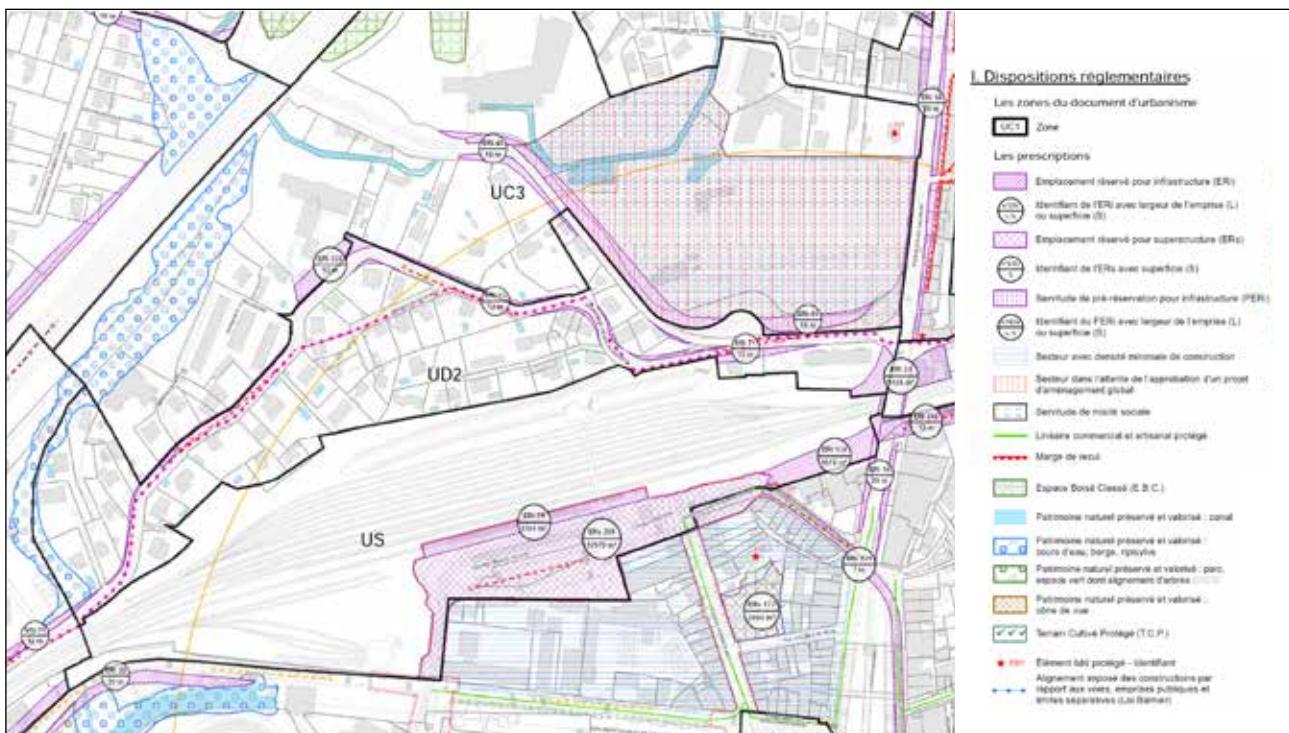
Parallèlement, cette politique doit être accompagnée d'une juste répartition des services sur l'ensemble des quartiers et/ou des communes du PLU en tenant certes compte des besoins locaux mais sans se départir d'une nécessaire gestion économe des deniers publics en matière d'équipements.

La densité minimale autour des transports en commun relève d'une politique d'accueil ponctuelle d'une intensification urbaine pour répondre à des enjeux spécifiques. Les outils disponibles au travers d'un PLU sont abordés en partie 3 et il convient de s'y référer directement.

Pour mémoire, les principales dispositions en la matière sont les suivantes :

- depuis la loi ENE du 12 juillet 2010, le Code de l'urbanisme habile les PLU à délimiter des secteurs à proximité des transports collectifs, existants ou programmés, à l'intérieur desquels est imposée une densité minimale de constructions (art. L151-26) ;
- l'article R.151-39 permet d'ailleurs d'élargir cette possibilité à des secteurs autres que ceux bien desservis en TC en justifiant ces dispositions ponctuelles de façon circonstanciée, en l'occurrence la proximité de certains services et/ou équipements ;
- le PLU peut aussi autoriser une majoration du volume constructible pour certains types de programmes.

PLU d'Aubagne



FOCUS

PLU DE LA COMMUNE D'AUBAGNE (BOUCHES-DU-RHÔNE) – EXTRAIT DU RÈGLEMENT DE PLU SUR LES HAUTEURS

Après avoir défini des hauteurs maximales à ne pas dépasser dans les zones UB1, UB2 et UB3, le règlement de PLU d'Aubagne impose aux constructions d'atteindre une hauteur maximale égale ou supérieure, ce qui revient à exiger une hauteur minimale. Il serait plus simple et compréhensible de faire référence à la notion de hauteur minimale.

« ARTICLE 10 – HAUTEUR MAXIMALE DES CONSTRUCTIONS

10.1 - Modalités d'application des règles de hauteur

[...]

10.3 - Densité minimale de construction à proximité des transports collectifs en site propre existants ou programmés transport en commun en site propre

En application de l'article L.123-1-5-III-3° du Code de l'urbanisme [NDLR : art. L.151-26 nouvelle numérotation], dans les secteurs délimités au document graphique, la hauteur maximale des constructions devra être égale ou supérieure à :

- 12 mètres en UB1 ;
- 10 mètres en UB2 ;
- 7 mètres en UB3. »

→ Le PLU(i) valant PDU (POA, OAP, stationnement)

Les EPCI compétents en matière de politique de l'habitat et/ou autorités compétentes pour organiser la mobilité peuvent intégrer le PDU (L.151-47 et R.151-55) dans le PLU(i). La possibilité d'élaborer un PLU(i)D est également offerte aux EPCI qui ne sont pas autorités organisatrices de la mobilité (L.151-48). Dans ce cas, les EPCI élaborent le programme d'orientations et d'actions valant PDU mais ne sont pas dans l'obligation de le traduire dans les OAP et le règlement.

Les auteurs de PLU(i) peuvent choisir d'établir un document tenant lieu de plan de déplacements urbains en application du deuxième alinéa de l'article L.151-44, qui prévoit que, « lorsqu'il est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale compétent qui est autorité organisatrice au sens de l'article L.1231-1 du Code des transports, le plan local d'urbanisme peut tenir lieu de plan de déplacements urbains ».

En application de l'article L.1214-13 du Code des transports, « l'établissement d'un plan des déplacements urbains est obligatoire dans les ressorts territoriaux des autorités organisatrices de la mobilité inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, mentionnées au deuxième alinéa de l'article L.221-2 du Code de l'environnement ou recoupant celles-ci ».

En application de l'article L.221-2 du Code de l'environnement, « la liste des communes incluses dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants est établie par arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement et des transports. Cet arrêté est mis à jour au moins tous les cinq ans ». La dernière version de l'arrêté date du 28 juin 2016. Il établit les listes d'agglomérations de plus de 100 000 et 250 000 habitants conformément à l'article R.221-2 du Code de l'environnement.

Autrement dit, le PLU(i)D recouvre les deux hypothèses suivantes :

- le PLU(i)D pourra être réalisé par des EPCI qui sont autorités organisatrices des mobilités (AOM), ex-AOT, en substitution de l'obligation de réaliser un plan de déplacements urbains en application des articles L.151-44 du Code de l'urbanisme et L.1214-13 du Code des transports ;
- en application de l'article L.151-48 du Code de l'urbanisme, le PLU(i)D pourra également être réalisé par tout établissement public de coopération intercommunale non soumis à l'obligation prévue par l'article L.1214-13 du Code des transports.

Ces deux hypothèses différentes modifient le contenu obligatoire du PLU(i)D (voir ci-dessous).

Lorsque le PLU(i) intègre le PDU, le premier comprend les mêmes dispositions que le second. Si l'EPCI choisit de ne pas intégrer le PDU dans son PLU(i), ce dernier doit être compatible avec ses documents-cadres, s'ils existent. Dans ce cas, il est toutefois conseillé d'avoir une réflexion sur les déplacements dans le cadre du projet de PLU(i).



ALERTE ET CONSEILS

L'article 16 de la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019 prévoit que les actuels plans de déplacement urbains deviennent des plans de mobilité au contenu modernisé. Les mesures transitoires relatives aux PLU devant être compatibles avec ces documents et aux PLU intercommunaux pouvant valoir plan de déplacement urbain, sont souples. Ainsi, les nouvelles dispositions relatives aux plans de mobilité n'entrent en vigueur qu'au 31 décembre 2020 et les PLU devront être rendus compatibles avec ces plans uniquement au moment de leur prochaine révision.

→ Le contenu obligatoire du PLU(i) tenant lieu de plan de déplacements urbains

Le PLU(i)D comprend à la fois l'intégralité des pièces constitutives du PLU (fond et forme) et les éléments et objectifs particuliers dévolus aux plans de déplacements urbains par le Code des transports.

Ainsi, le PLU(i) se décompose en plusieurs pièces :

→ **un rapport de présentation**, qui devra comprendre en plus des divers éléments demandés au PLU un exposé des « dispositions retenues en matière de transports et de déplacements dans le projet d'aménagement et de développement durables et dans les orientations d'aménagement et de programmation » ;

→ **un projet d'aménagement et de développement durables**, qui devra traduire le projet de territoire de la collectivité, déterminer les principes mentionnés à l'article L.1214-1 du Code des transports et, enfin, viser à assurer les objectifs fixés à l'article L.1214-2 du même code ;

→ **des orientations d'aménagement et de programmation**, qui précisent les actions et opérations d'aménagement visant à poursuivre les principes et les objectifs énoncés aux articles L.1214-1 et L.1214-2 du Code des transports ;

→ **un règlement** à la carte qui devra cependant au moins comporter les obligations minimales en matière de stationnement pour les véhicules non motorisés, en tenant compte notamment de la desserte en transports publics réguliers et, le cas échéant, de la destination des bâtiments, dans le respect des conditions prévues au II de l'article L.111-5-2 du Code de la construction et de l'habitation. Il s'agit en l'occurrence d'intégrer l'obligation de réaliser des aires de stationnement dédiées au vélo dans le cadre de la construction d'un bâtiment accueillant un service public tourné vers l'accueil du public ou non, ou d'un bâtiment constituant un ensemble commercial, au sens de l'article L.752-3 ;

→ **le PLU(i)D comprend une pièce supplémentaire** qui lui est spécifique, à savoir le programme d'orientations et d'actions (POA) introduit par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi Alur), qui comportera les dispositions prévues aux articles R.1214-1 et R.1214-2 du Code des transports, ainsi que les conditions de mise en place de l'observatoire des accidents prévu à l'article R.1214-3 du même code.

→ C'est également cette pièce qui servira de socle aux plans de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics prévus au troisième alinéa de l'article 45 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. => Le POA est présenté en détail ci-après ;

→ Et, enfin, des **annexes**.



ALERTE ET CONSEILS

Ce contenu obligatoire des OAP est rendu facultatif si l'EPCI qui réalise le PLU(i)D n'est pas tenu de réaliser de PDU en application des articles L.1214-13 du Code des transports et L.151-48 du Code de l'urbanisme.



ALERTE ET CONSEILS

L'ensemble du contenu obligatoire des PLU(i)D est récapitulé aux articles L.151-45, L.151-47, L.151-48 et R.151-55 du Code de l'urbanisme.

Action 7 – Ajuster l'offre et les services de stationnement pour maîtriser la circulation automobile et assurer l'attractivité des espaces de proximité

➤ Adapter le stationnement sur voirie et en ouvrage aux besoins des résidents et visiteurs du centre-ville :

- Des zones de stationnement réglementées :

L'évolution de la zone payante et des zones bleues sera poursuivie pour satisfaire le besoin de stationnement rotatif des visiteurs. Sur ces périmètres, le stationnement des résidents fait l'objet d'une offre particulière qu'il convient de suivre et d'adapter dans le temps. Dans la nécessaire cohérence entre la politique de déplacements et de stationnement, l'évolution tarifaire pour les différentes zones de stationnement payant sur voirie (zone courte durée et moyenne/longue durée) ainsi que celle des parcs en ouvrage sont définies en harmonie avec celle des transports collectifs. Aux franges de la zone de densité commerciale, l'évolution des zones réglementées pourra également être utilisée pour répondre à la fois aux besoins et maîtriser les stationnements anarchiques.

Dans cette même logique, l'action 5 « conforter l'attractivité des centres-villes et des polarités de quartiers » schématisé les centres villes et les polarités de quartiers où une politique de stationnement réglementé spécifique s'applique.

En complément de ces actions, l'action 7 participe à chaque échelle du territoire à la mise en œuvre de la politique de stationnement pour un usage de l'espace public maîtrisé.

- Aménagement des capacités de stationnement en ouvrage :

La réalisation de nouveaux ouvrages de stationnement public pourra être envisagée en accompagnement d'opérations urbaines de requalification de l'espace public (hors aménagement de TCSP) provoquant une réduction notable de la disponibilité de stationnement en voirie ou correspondant à un accroissement significatif de déplacements à l'échelle de l'agglomération. Dans ce cas, ces équipements seront situés à proximité du réseau structurant de déplacements (boulevards). En particulier, l'aménagement du plateau des Capucins sera accompagné de la réalisation d'un parc public de stationnement de capacité adaptée, tenant compte des possibilités de mutualisation.

→ Le programme d'orientations et d'actions (POA)

Dans le cas d'un PLU(i)D, le POA présente les éléments de mise en œuvre de la politique des transports et déplacements. À ce titre, il décrit le cadre détaillé des actions qui permettront de répondre aux principes et objectifs figurant dans le PADD en précisant, le cas échéant, leur calendrier prévisionnel, leur caractère partenarial avec l'identification des acteurs chargés de leur mise en œuvre, leurs modalités de financement, leur lien éventuel avec les actions ou les objectifs supra-communautaires.

Il précise également les objectifs du PADD, notamment dans leurs déclinaisons territoriales, temporelles ou techniques. Il présente les actions et les mesures opérationnelles qui ne relèvent pas de l'urbanisme mais qui constituent autant de leviers pour la mise en œuvre des politiques sectorielles de l'EPCI et qui font partie intégrante du PDU.

Il intègre le ou les plans de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics prévus au troisième alinéa de l'article 45 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Enfin, c'est aussi dans cette partie que devront être présentées les modalités de suivi et d'évaluation, en particulier l'observatoire des accidents prévu à l'article R.1214-3 du Code des transports.

En revanche, les actions et opérations opposables aux autorisations du droit des sols doivent figurer dans les OAP (sectorielles et/ou thématiques).

Les différents éléments composant le POA sont les suivants :

Mesures d'un programme d'action

Il s'agit des actions et des engagements relatifs à l'atteinte des objectifs fixés : plan d'action du PDU, schémas stratégiques, chartes et annexes spécifiques (plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics et annexe accessibilité).

Calendrier des projets

Il s'agit de se conformer à l'obligation d'élaborer le « calendrier des décisions et réalisations des mesures prévues », mentionné à l'article R.1214-2 du Code des transports.

Éléments de coût

Il s'agit d'une estimation globale et/ou par type d'action, à un horizon donné et/ou sur une période donnée, éventuellement indication des financements envisageables (ou des partenaires financiers, sans nécessairement de montants associés), indication des aides possibles et des conditions d'octroi (cible, taux, plafond...).

Les aspects financiers et l'obligation de réaliser une « étude des modalités de son financement et de la couverture des coûts d'exploitation des mesures qu'il contient » sont exposés à l'article R.1214-1 du Code des transports.

Aspects de gouvernance

Elle concerne la maîtrise d'ouvrage et les partenaires, les divers groupes de pilotage, les groupes de travail ou ateliers mobilisés, les instances relatives aux acteurs de l'habitat ou des transports et déplacements, la création ou l'animation de dispositifs spécifiques.

Suivi et évaluation

Il porte sur les mentions générales, sur la nécessité d'opérer un suivi et une évaluation, l'énumération d'indicateurs de suivi, la mise en place d'observatoires. En particulier, pour le PLU(i) D, en plus du dispositif général de suivi et d'évaluation prévu à l'article L.1214-8 du Code des transports, le POA aura vocation à présenter l'observatoire de l'accidentologie prévu à l'article R.1214-3 du Code des transports.

→ Cas des EPCI ne faisant pas le choix de l'intégration

Les EPCI faisant le choix de ne pas intégrer le PDU dans leur PLU(i) ne peuvent pas y développer de stratégie et d'actions propres. Toutefois, le PLU(i) devra dans cette hypothèse être compatible avec le PDU (art. L.131-4 du Code de l'urbanisme).



ALERTES ET CONSEILS

En cas de PLU valant PDU, les actes relatifs à la gestion du domaine public, du stationnement et de la circulation doivent être compatibles avec le POA du PLU (R.152-3).



ALERTE ET CONSEILS

L'intégration du PDU dans le PLU(i) (PLU(i) D) impose la mise en cohérence des politiques publiques d'aménagement et de mobilité.

Ainsi, la programmation des transports doit être en rapport avec le projet de développement de l'EPCI.

Par ailleurs, la gestion du stationnement a de véritables impacts en matière de mobilité en facilitant ou non le recours à la voiture. En imposant ou en restreignant des aires de stationnement dans les projets, l'EPCI peut influer sur le comportement des usagers. Il en va de même pour le développement du stationnement destiné au vélo.

L'articulation entre mobilité et habitat, l'obligation ou non de réaliser des aires de stationnement lors de la réalisation d'opérations de logements ou d'hébergement et, à fortiori, les contraintes émises en matière d'intégration dans des espaces bâties jouent sur le coût de production du logement. Le prix de construction et le prix du foncier utilisé à cette fin seront répercus sur les prix de revient. De plus, le foncier utilisé pour réaliser du stationnement aérien ne le sera pas pour construire...

Dans tous les cas, l'intégration du PDU et/ou du PLH dans le PLU(i) permet de gagner en cohérence d'ensemble. Cela nécessite de mettre en place une gouvernance technique et politique du projet pour articuler les politiques publiques entre elles et faire des choix cohérents et pour faire travailler ensemble des services techniques qui n'ont pas toujours la même culture.



ALERTES ET CONSEILS

À propos de l'encadrement du stationnement par le PLU(i)D ou le PLU couvert par un SCoT ou un PDU :

Le stationnement dans le PLU en cas de PDU ou de SCoT

Lorsqu'il existe un PDU, celui-ci délimite les périmètres à l'intérieur desquels les conditions de desserte par les transports publics réguliers permettent de réduire ou de supprimer les obligations imposées par les PLU en matière de réalisation d'aires de stationnement.

→ Le PLU doit être compatible avec le PDU et ne doit donc pas comporter de dispositions contraires à celui-ci ou qui empêcheraient sa mise en œuvre (art. L.131-4 du Code de l'urbanisme). Ainsi, lorsque le PDU a délimité les périmètres, le PLU doit reprendre ces périmètres et fixer un nombre maximum d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments autres que d'habitation.

→ Le PLU doit respecter les normes que le SCoT (art. L.142-1 du Code de l'urbanisme) aura fixées si celui-ci a précisé, en application de l'article L.141-15 du Code de l'urbanisme, des obligations minimales ou maximales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés ou des obligations minimales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules non motorisés.

Le PLU intercommunal tenant lieu de PDU

Lorsque le PLU tient lieu de PDU (art. L.151-54 du Code de l'urbanisme), le règlement détermine des secteurs à l'intérieur desquels les conditions de desserte et de transports publics réguliers permettent de réduire ou de supprimer les obligations minimales en matière de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés, notamment pour la construction d'immeubles de bureaux. À l'intérieur de ces secteurs, il fixe un nombre maximal d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés lors de la construction de bâtiments destinés à un usage autre que l'habitation

Il s'agit d'une obligation alors que c'est une simple faculté lorsque le PLU ne tient pas lieu de PDU (art. L.151-32 du Code de l'urbanisme).

Dans le cas où le PLU tient lieu de PDU, son règlement fixe également les obligations minimales en matière de stationnement pour les véhicules non motorisés, en tenant compte notamment de la desserte en transports publics réguliers et, le cas échéant, de la destination des bâtiments.

Les orientations et actions du PDU, si elles sont indépendantes du PLU(i), pourront néanmoins faire l'objet de prescriptions dans les pièces opposables, OAP et règlement. Et les ambitions de la collectivité en matière d'habitat ou de déplacements peuvent être développées dans le projet d'aménagement et de développement durables.

3.8. VALORISER LES RESSOURCES ET LES RÉSEAUX ET PRÉVENIR LES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX DES ACTIVITÉS HUMAINES

→ Assurer une bonne desserte par les réseaux des terrains constructibles

La recherche de densité dans les PLU(i) vise à limiter l'étalement urbain mais aussi à économiser les moyens des collectivités, notamment en rationalisant les équipements, les réseaux et le déploiement des transports collectifs.

Le PLU peut déterminer des conditions de desserte des terrains pour tous les types de réseaux et peut comporter des dispositions spécifiques en matière d'assainissement, de qualité des infrastructures et de réseaux de communications électroniques.

→ Les dispositions applicables à tous les types de réseaux

Désormais le Code de l'urbanisme prévoit explicitement la possibilité pour les PLU de comporter des dispositions relatives à la desserte des constructions et aménagements par les réseaux (art. R.151-49 et R.151-50). En effet, la réforme relative au contenu du PLU s'est notamment traduite par une refonte de la structure du règlement pour que les prescriptions thématiques soient plus lisibles.

Ainsi, le règlement du PLU peut fixer les conditions de desserte des terrains par les réseaux publics d'eau, d'assainissement, de chaleur, d'énergie⁵², notamment d'électricité, et de communications électroniques⁵³ (art. L.151-39 et R.151-49).

Dans les secteurs où le PLU(i) renvoie à l'application du RNU, la réalisation de réseaux peut être imposée au moment de la délivrance des actes relatifs à l'application du droit des sols (art. R.151-19 et R.111-8 à R.111-13).

Les OAP peuvent, quant à elles, comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants (art. L.151-7, 3°), avec lequel le règlement de la zone AU devra être cohérent.

On notera également que les OAP des zones U ou AU ne disposant pas de règlement doivent traiter obligatoirement six items, et porter notamment sur la desserte des terrains par les réseaux (art. R.151-8).

→ Les dispositions spécifiques aux réseaux d'assainissement

En cohérence avec le zonage d'assainissement (eaux usées et eaux pluviales) visé à l'article L.2224-10 du CGCT, le PLU peut définir un zonage d'assainissement comme partie intégrante

52 Le règlement devra être cohérent avec les orientations générales du PADD en la matière (art. L151-5 et L151-8).

53 Le règlement devra s'articuler avec les orientations générales du PADD portant sur le développement des communications numériques (art. L151-5 et L151-8).

(art. L.151-24) en délimitant directement les zones relatives à l'assainissement individuel et collectif⁵⁴.

Les dispositions spécifiques des PLU pour la gestion des eaux pluviales sont prévues à l'article R.151-49.

Ces zonages d'assainissement doivent figurer dans les annexes du PLU (art. R.151-52, 8°).

→ Les dispositions relatives aux infrastructures de réseaux électroniques

Dans tous les secteurs et notamment ceux qu'il ouvre à l'urbanisation, le règlement du PLU peut imposer de respecter des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques ou numériques (art. L.151-40 et R.151-49)⁵⁵. Dans ce cas, le ou les documents graphiques des zones U, AU, A ou N font apparaître ces secteurs (R.151-50).

Dans le règlement du PLU, il est possible :

- de conditionner l'ouverture à l'urbanisation des zones AU à la desserte en fibre à très haut débit ;
- de préciser que toute construction nouvelle devra être raccordée aux réseaux très haut débit quand ils existent ;
- de demander des fourreaux de réserve dans les opérations d'aménagement en zone U et/ou AU⁵⁶.

Dans les OAP, on peut aussi imposer la création de fourreaux de réserve en tant caractéristiques des voies et espaces publics à créer (art. L.151-7).

FOCUS

EXTRAIT DU PLU(i) BORDEAUX

« 3.3. Desserte des terrains par les réseaux publics d'eau, d'assainissement, d'électricité et les réseaux de communications numériques

3.3.1. Eau potable

Tout terrain sur lequel une occupation ou une utilisation du sol est susceptible de requérir une alimentation en eau potable doit être desservi par un réseau respectant la réglementation en vigueur relative notamment à la pression et à la qualité.

Les extensions et les branchements au réseau d'alimentation en eau potable doivent être effectués conformément à la réglementation en vigueur.

3.3.2. Eaux pluviales

3.3.2.1. Généralités

Tout terrain doit être aménagé avec des dispositifs permettant l'évacuation qualitative et quantitative des eaux pluviales. Ils doivent être adaptés à la topographie, à la nature du sous-sol et aux caractéristiques des constructions.

Sous réserve des autorisations réglementaires éventuellement nécessaires, les eaux pluviales doivent rejoindre directement le milieu naturel (par infiltration dans le sol ou rejet direct dans les eaux superficielles).

À défaut, les eaux pluviales peuvent être rejetées, suivant le cas, et par ordre de préférence, au caniveau, au fossé, dans un collecteur d'eaux pluviales ou un collecteur unitaire si la voie en est pourvue.

Dans ce dernier cas, pour les constructions nouvelles et les extensions, dès lors que la surface imperméabilisée projetée est supérieure à 100 m², le débit est rejeté gravitairement au réseau public. Il est plafonné à 3 l/s/ha par la mise en œuvre de toutes les solutions susceptibles de limiter et d'étaler les apports pluviaux. Dans tous les cas, l'utilisation d'un système de pompage est proscrite.

54 On remarquera que la loi ALUR a supprimé la possibilité pour les PLUi de fixer une taille minimale des terrains pour qu'ils soient constructibles en cas de réalisation d'un assainissement individuel.

55 Le PLU devra alors être compatible avec le document d'orientation et d'objectifs du SCoT, qui peut définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques (art. L.141-21). Par ailleurs, il pourra s'appuyer sur les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (SDTN), qui recensent les infrastructures et réseaux de communications électroniques existants, permettent d'identifier les zones qu'ils desservent et présentent une stratégie de développement de ces réseaux, concernant prioritairement les réseaux à très haut débit fixe et mobile, y compris satellitaire.

56 L'article R.111-14 du Code de la construction et de l'habitation dispose que tous les bâtiments neufs à usage résidentiel ou professionnel doivent être équipés d'un réseau à très haut débit en fibre optique.

D'un point de vue qualitatif, les caractéristiques des eaux pluviales doivent être compatibles avec le milieu récepteur. La mise en place d'ouvrages de prétraitement de type dégrilleurs, dessableurs ou déshuileurs peut être imposée pour certains usages autres que domestiques. Les techniques à mettre en œuvre doivent être conformes aux règles de l'art et à la réglementation en vigueur.

Les branchements au réseau collectif d'assainissement des eaux pluviales, dès lors qu'il existe, doivent être effectués conformément à la réglementation en vigueur.

3.3.2.2. Rabattement d'eau de nappe

Le principe général est le rejet direct vers le milieu naturel (sans transiter par les réseaux publics de collecte).

De façon provisoire (dans le cadre de travaux par exemple) les rabattements d'eau de nappe avec rejet vers les réseaux publics de collecte peuvent être acceptés selon la réglementation en vigueur.

Les installations pérennes dédiées aux rabattements d'eau de nappe avec rejet vers les réseaux publics de collecte d'eaux usées ou unitaires sont interdites. Néanmoins, ce type de rejet peut être exceptionnellement accepté vers les réseaux publics de collecte des eaux pluviales, selon la réglementation en vigueur.

3.3.3. Assainissement

3.3.3.1. Dans les secteurs d'assainissement collectif

Dans les secteurs desservis ou prévus d'être desservis par un réseau collectif d'assainissement, tout terrain sur lequel une occupation ou utilisation du sol est susceptible d'évacuer des eaux résiduaires doit être raccordé au réseau public d'assainissement, conformément à la réglementation en vigueur. Ces secteurs figurent dans les annexes informatives du PLU 3.1.

- Eaux usées domestiques

Si le secteur est desservi par un réseau collectif d'assainissement des eaux usées :

- le raccordement des terrains supportant des constructions nouvelles au réseau collectif d'assainissement des eaux usées est obligatoire immédiatement ;

- le raccordement des terrains supportant des constructions existantes au réseau collectif d'assainissement des eaux usées est obligatoire dans un délai de deux ans à compter de la mise en service du réseau public.

Si le secteur n'est pas encore desservi, et dans l'attente de la mise en service du réseau collectif des eaux usées, les terrains doivent être assainis par un système d'assainissement autonome conforme à la réglementation en vigueur.

- Eaux usées non domestiques

Tout déversement d'effluents agricoles ou d'eaux usées autres que domestiques dans le réseau public doit être préalablement autorisé conformément à la réglementation en vigueur.

3.3.3.2. Dans les secteurs d'assainissement non collectif

- Eaux usées domestiques

Dans les secteurs actuellement non équipés qu'il n'est pas prévu de desservir par le réseau collectif d'assainissement, tout terrain sur lequel une occupation ou utilisation du sol est susceptible d'évacuer des eaux résiduaires doit être assaini suivant un dispositif autonome conformément à la réglementation en vigueur. Ces secteurs figurent dans les annexes informatives du PLU 3.1.

- Eaux usées non domestiques

Dans les secteurs actuellement non équipés qu'il n'est pas prévu de desservir par le réseau collectif d'assainissement d'eaux usées, les terrains doivent disposer de leur propre dispositif d'assainissement, proportionné aux besoins de l'activité et conformément à la réglementation en vigueur. Ces secteurs figurent dans les annexes informatives du PLU 3.1.

Les rejets vers le milieu naturel doivent faire l'objet d'une autorisation conforme à la réglementation en vigueur.

3.3.3.3. Cas particuliers des eaux de piscines privées

Le rejet des eaux des piscines doit être traité dans le respect de la réglementation en vigueur. Ainsi, les eaux de vidange doivent être prioritairement rejetées dans le milieu naturel après élimination des produits de désinfection.

Par contre, les eaux de lavage (filtre...) sont assimilées à des eaux usées domestiques et doivent être traitées en conséquence.

3.3.4. Alimentation en énergie et réseaux de communications

D'une manière générale, les branchements et raccordements pour les réseaux d'alimentation en énergie et les réseaux de communications doivent être enterrés ou intégrés aux éléments bâtis ou paysagers.

Pour les opérations de construction de trois logements ou plus, les réseaux d'alimentation en énergie et les réseaux de communications nécessaires doivent être enterrés jusqu'au point de raccordement situé en limite des voies ou emprises publiques.

Lorsqu'ils sont posés en façade, ils doivent être intégrés aux lignes de composition de l'architecture.

Les réservations pour les coffrets de l'ensemble des branchements nécessaires peuvent par ailleurs être prévues dans les façades ou sur les clôtures.

3.3.5. Numérique

D'une manière générale, toute construction neuve doit être conçue de manière à permettre le raccordement et la desserte intérieure au réseau de fibre optique très haut débit.

Toute construction neuve de plus de douze logements et/ou de locaux à destination de bureaux, d'artisanat, de commerce, d'industrie, de services publics ou d'intérêt collectif doit réaliser un local technique adapté de 6 m² minimum.

Ce local doit être implanté sur le terrain d'assiette de la construction. »

→ Favoriser la production d'énergie renouvelable ainsi que la sobriété énergétique

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TECV), adoptée le 17 août 2015, fixe l'objectif de l'atteinte d'une part renouvelable de 32 % dans la consommation finale brute d'énergie en 2030 et de 40 % dans la production électrique.

Technologie faiblement émettrice de CO₂, faible consommatrice de foncier, mature et compétitive, l'éolien constitue aujourd'hui avec le solaire photovoltaïque et l'hydroélectricité un des piliers sur lesquels repose cette stratégie nationale pour la production d'électricité.

La sobriété énergétique du bâti et donc la consommation finale d'énergie constituent l'autre pôle de la lutte contre l'émission de gaz à effet de serre. Ainsi, selon le Commissariat général au développement durable, « *en 2012, la dépense moyenne annuelle en énergie des ménages qui ne disposent que d'équipements individuels pour le chauffage et l'eau chaude de leur résidence principale est de 1 622 €. Ce montant correspond à une consommation en énergie de 1,5 tonne d'équivalent pétrole (tep)* »⁵⁷.

Un projet d'accueil de nouvelles populations par la construction de nouveaux logements doit amener les auteurs de PLU à s'interroger sur les besoins énergétiques supplémentaires générés à la fois sous l'angle de la production d'ENR et de la sobriété énergétique du bâti⁵⁸.

Ce chapitre aborde par conséquent les deux thématiques qui peuvent faire l'objet de dispositions réglementaires adaptées dans le PLU, même si de manière générale le document d'urbanisme n'a pas pour vocation première d'agir directement et opérationnellement sur l'implantation d'énergies renouvelables ou d'imposer le recours à des dispositifs énergétiques spécifiques.

En revanche, il a pour rôle :

- d'organiser le territoire à l'aune des enjeux énergétiques et climatiques et ainsi d'optimiser l'exploitation du gisement en énergies renouvelables, d'articuler l'évolution de la consommation énergétique avec la production et la distribution issue de sources renouvelables en lien avec les objectifs internationaux (COP21 et COP24), nationaux (loi TECV) et régionaux (SRADDET) mais aussi pour couvrir les besoins de sa population en application de l'article L.101-2 du Code de l'urbanisme⁵⁹ ;
- de permettre la mise en place de dispositifs techniques permettant d'atteindre les objectifs d'économies d'énergie en s'appuyant sur les outils prévus aux articles L.151-21 et R.151-42. Cela peut par exemple être le cas quand le règlement du PLU autorise expressément l'isolation par l'extérieur de bâtiments existants, même si la surépaisseur ainsi créée empiète alors sur les marges de retrait et/ou de recul éventuellement imposées.

Le PLU peut aussi imposer des performances énergétiques et environnementales renforcées qui participeront au déploiement des énergies renouvelables, de même qu'il peut en organiser l'implantation sur le territoire afin de viser l'optimisation du rendement et la non-contradiction avec d'autres enjeux.



ALERTES ET CONSEILS

Pour mémoire :

- en application de l'article L.131-5, le PLU doit prendre en compte le plan climat, air, énergie territorial (PCAET) prévu à l'article L.229-26 du Code de l'environnement ;
- par ailleurs, lorsqu'un schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) est approuvé après l'approbation d'un PLU, ce dernier est, si nécessaire, rendu compatible dans un délai de trois ans (art. L.131-8).

⁵⁷ http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/fileadmin/documents/Produits_editoriaux/Publications/Chiffres_et_statistiques/2015/chiffres-stats645-conso-energetiques-des-menages2012-juin2015.pdf

⁵⁸ Ainsi que sur le volet transports et déplacements traité par ailleurs dans le guide.

⁵⁹ Et au titre de l'évaluation environnementale, en application de l'article R.151-4 du Code de l'urbanisme.

FOCUS

PLU(I) DE L'EUROMÉTROPOLE DE STRASBOURG

« 4. Toute nouvelle construction à vocation d'habitat doit renforcer de 15 % les normes de performance énergétique de la RT2012. »

En outre, pour toutes les zones urbaines à dominante d'habitat, l'article 15 dispose que « toute construction neuve à vocation d'habitat, supérieure à 1000 m² de surface de plancher, doit mettre en place l'utilisation de sources d'énergies renouvelables ou se raccorder à un réseau de chaleur (concédé par la collectivité ou vertueux) ».

Pour toutes les zones AU, le règlement précise que « toute construction neuve à vocation d'habitat doit baser à minima 30 % de ses consommations sur des sources d'énergies renouvelables ou se raccorder à un réseau de chaleur (concédé par la collectivité ou vertueux) ».

NB : Rendre obligatoire le raccordement des constructions à un réseau de chaleur n'est possible que si une procédure de classement du réseau de distribution de chaleur a été menée par la collectivité compétente. Les annexes du PLU comprennent en outre, pour information, « les périmètres de développement prioritaires délimités en application de l'article L.712-2 du Code de l'énergie » (art. R.151-53, 1°, C. urb.).



ALERTE ET CONSEILS

En revanche, aucun mode de production d'énergie renouvelable ne peut être imposé par le PLU. Seul peut être imposé d'atteindre des performances énergétiques et une « production minimale d'énergie renouvelable ». (L.151-21).

Des études techniques spécifiques sont par conséquent à prévoir avant d'écrire de telles dispositions.

À ce titre, le PLU(i) est particulièrement approprié dans la mesure où son périmètre étendu permet une articulation des enjeux territoriaux traduite dans une stratégie intégrée. C'est-à-dire que les leviers qui peuvent être mobilisés pour la mise en œuvre d'une politique énergétique renouvelable doivent nécessairement tenir compte des enjeux en matière de production de logements, de qualité paysagère, de préservation des corridors écologiques... et se voient ainsi renforcés par d'autres politiques sectorielles.

Loin de constituer un frein au développement des énergies renouvelables, l'approche intégrée du PLU permet d'organiser les bonnes conditions de création ou de renforcement de filières d'énergies renouvelables qui, par essence, trouvent une réalité et un ancrage territorial dans la diversité et la globalité des démarches. Il dispose des outils pour encadrer à la fois l'installation des projets de grande envergure et les projets liés à la performance énergétique et environnementale des installations.

LA SOBRIÉTÉ ÉNERGÉTIQUE

Le projet d'aménagement et de développement durables expose les orientations générales d'aménagement. Dès lors que le projet de territoire qu'il va prévoir projette une hausse démographique, il doit s'interroger sur l'accueil des nouvelles populations et leur impact en termes de consommation d'énergie. À ce titre, le Code de l'urbanisme prévoit que le PADD définit « les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie... »⁶⁰.

Au titre du diagnostic territorial et de l'évaluation environnementale, le rapport de présentation du plan local d'urbanisme pourra être amené à justifier⁶¹ de la délimitation des secteurs :

- imposant une sobriété énergétique renforcée (ou une obligation de produire de l'énergie renouvelable par bâtiment) ;
- incitant par le biais d'un bonus de constructibilité à la réalisation de bâtiments faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ou qui sont à énergie positive.

De même, le rapport de présentation pourra justifier de toute disposition imposant une prescription ou une orientation de hauteur, d'emprise ou d'implantation de la construction favorable à la sobriété énergétique (ombre portée, exposition au soleil).

Afin de mettre le volet sobriété énergétique de son projet de territoire en œuvre, outre le rapport de présentation et le PADD, le PLU dispose des OAP et du règlement :

60 En application du 21^e de l'article L.151-5.

61 L'ensemble des outils du règlement sont présentés ci-après.

→ Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)

En matière d'énergie, les OAP peuvent intégrer les dispositions suivantes, en particulier dans les schémas d'aménagement :

- orientation des constructions par rapport au vent dominant et à l'exposition au soleil (logements traversants ou bi-orientés, largeur maximale, trame bâtie, optimisation des toitures vers le sud...) ;
- réduction des ombres portées sur le bâti voisin (et limitation des apports solaires en éclairage et chaleur) ;
- implantation pour limiter les pertes énergétiques (formes compactes ou mitoyenneté, qui emmagasinent la chaleur) ;
- principes de végétalisation maîtrisant les apports solaires ;
- attendus en termes de performances énergétiques renforcées, de recours aux énergies renouvelables, de mise en œuvre d'installations collectives (chaufferie) sur les projets ;
- gestion des eaux de PLU(i)e pour assurer un confort hygrothermique (cela joue sur la sensation de froid, notamment pendant l'hiver).

→ Le règlement

Au regard du Code de l'urbanisme, le règlement peut contribuer à la transition énergétique des bâtiments par la fixation de règles incitatives permettant de rendre effective l'installation des dispositifs techniques de production d'énergie renouvelable (elles sont abordées ci-après en fonction du mode de production d'énergie renouvelable).

D'autres permettent simplement de promouvoir des économies d'énergie en tenant compte de la nécessité de mieux isoler les bâtiments existants, en particulier par l'extérieur (forme la plus efficace, mais pas toujours possible pour des raisons de respect des atouts patrimoniaux des bâtiments considérés).

Les principes incitatifs et/ou prescriptifs

Article L.151-28 : « *Le règlement du plan local d'urbanisme ou du document d'urbanisme en tenant lieu peut prévoir [...] 3° Dans les zones urbaines ou à urbaniser, un dépassement des règles relatives au gabarit, qui peut être modulé mais ne peut excéder 30 %, pour les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ou qui sont à énergie positive ; [...] »*

Article R.151-42 : « *[...] Le règlement peut : 1° Fixer des obligations en matière de performances énergétiques et environnementales ; 2° Identifier les secteurs où, en application de l'article L.151-21, des performances énergétiques et environnementales renforcées doivent être respectées ; 3° Identifier les secteurs dans les zones urbaines ou à urbaniser où, en application du 3° de l'article L.151-28, les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ou qui sont à énergie positive bénéficient d'une majoration de volume constructible qu'il détermine en référence à l'emprise au sol et la hauteur ; [...] »*

Les règles d'exception

L'article L.152-5 fixe que « *l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire ou le permis d'aménager et prendre la décision sur une déclaration préalable peut, par décision motivée, dans des limites fixées par un décret en Conseil d'Etat, déroger aux règles des plans locaux d'urbanisme relatives à l'emprise au sol, à la hauteur, à l'implantation et à l'aspect extérieur des constructions afin d'autoriser :*

- 1° La mise en œuvre d'une isolation en saillie des façades des constructions existantes⁶² ;*
- 2° La mise en œuvre d'une isolation par surélévation des toitures des constructions existantes ;*
- 3° La mise en œuvre de dispositifs de protection contre le rayonnement solaire en saillie des façades.*

La décision motivée peut comporter des prescriptions destinées à assurer la bonne intégration architecturale du projet dans le bâti existant et dans le milieu environnant.

Le présent article n'est pas applicable :



ALERTES ET CONSEILS

La définition d'OAP ou de règles à l'échelle d'un quartier en construction, dans le cadre d'un renouvellement urbain ou d'un projet d'aménagement global, est le vecteur privilégié de l'expression des performances énergétiques.

⁶² Les dérogations prévues aux 1° et 2° de l'article L.152-5 sont applicables aux constructions achevées depuis plus de deux ans à la date de dépôt de la demande de dérogation (art. R.152-5).



ALERTE ET CONSEILS

Les dispositions relatives à l'aspect extérieur (art. L.111-16 et R.111-23) ne permettent pas au PLU de s'opposer à l'utilisation de matériaux renouvelables ou de matériaux ou procédés de construction permettant notamment la production d'énergie renouvelable correspondant aux besoins de la consommation domestique des occupants de l'immeuble ou de la partie d'immeuble concerné.

En application de l'article L.111-17, 2°, il est cependant possible de délibérer (en accord avec l'ABF) pour délimiter les secteurs dans lesquels les dispositions dérogatoires de l'article L.111-16 ne sont pas applicables. Idem pour les sites patrimoniaux remarquables.

Toujours en application du L.111-16, l'autorité compétente délivrant le permis d'aménager ou de construire, ou déclaration préalable, peut cependant imposer des prescriptions particulières destinées à assurer la bonne intégration architecturale du projet.

- a) Aux immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques en application du titre II du livre VI du Code du patrimoine ;
- b) Aux immeubles protégés au titre des abords en application de l'article L.621-30 du même code ;
- c) Aux immeubles situés dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable mentionné à l'article L.631-1 dudit code ;
- d) Aux immeubles protégés en application de l'article L.151-9 du présent code ».

Article R.152-6 : « La mise en œuvre d'une isolation en saillie des façades ou d'un dispositif de protection contre le rayonnement solaire, en application des 1° et 3° de l'article L.152-5, est autorisée sur les façades dans la limite d'un dépassement de 30 centimètres par rapport aux règles d'implantation des constructions autorisées par le règlement du plan local d'urbanisme en vigueur. L'emprise au sol de la construction résultant d'un dépassement par rapport aux règles d'implantation des constructions effectué dans les conditions du précédent alinéa pourra être supérieure à l'emprise au sol autorisée par le règlement du plan local d'urbanisme. »

Article R.152-7 : « La mise en œuvre d'une isolation par surélévation des toitures des constructions existantes, en application du 2° de l'article L.152-5, est autorisée dans la limite d'un dépassement de 30 centimètres au-dessus de la hauteur maximale autorisée par le règlement du plan local d'urbanisme. »

L'article L.152-6 précise dans son dernier alinéa que « les projets [...] dont la réalisation présente un intérêt public du point de vue de la qualité ainsi que de l'innovation ou de la création architecturales peuvent obtenir une dérogation supplémentaire aux règles relatives au gabarit et à la surface constructible. L'autorité compétente [...] peut accorder cette dérogation supplémentaire, dans la limite de 5 % ». Précisons que la créativité architecturale évoquée peut contribuer à une meilleure maîtrise de la consommation d'énergie dans le bâtiment.

Se référer par ailleurs aux précisions abordées dans le chapitre ci-après traitant du photovoltaïque sur les bâtiments.

LA PRISE EN COMPTE DES OUTILS DE PRODUCTION DES ÉNERGIES RENOUVELABLES

La production d'énergie renouvelable peut être d'origine diverse : photovoltaïque, éolienne, par méthanisation et par géothermie⁶³.

La pose de panneaux photovoltaïques en toiture peut tout à fait trouver à s'appliquer en zone urbaine, dans des secteurs déjà bâties, voire sur des bâtiments agricoles (existants ou neufs).

Les méthaniseurs relèvent quant à eux d'un choix réglementaire plus nuancé selon leur taille et leur source d'approvisionnement (équipement purement industriel et/ou composante d'une exploitation agricole).

→ Possibilités offertes au plan local d'urbanisme

Priorité aux implantations en zone U et AU

La circulaire du 18 décembre 2009 relative au développement et au contrôle des centrales photovoltaïques au sol réaffirme la priorité donnée à l'intégration du photovoltaïque aux bâtiments et sur les sites déjà artificialisés.

Ainsi, en application de cette circulaire, il convient, pour les implantations au sol, de privilier une implantation dans les zones U et AU, et en dernier recours dans les zones A et N, sous réserve des dispositions du 1° de l'article L.151-11 du Code de l'urbanisme, qui prévoit : « Dans les zones agricoles, naturelles ou forestières, le règlement peut : 1° Autoriser les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du ter-

63 Les retenues d'eau relèvent d'autres législations.

rain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages ».

Installations photovoltaïques au sol - Inconstructibilité de principe des zones A et N, conditions de classement en zone AU et lutte contre le pastillage

La circulaire de 2009 précitée ne permet pas de contourner les conditions légales et réglementaires de classement d'une zone d'un plan local d'urbanisme en zone à urbaniser, pas plus que les objectifs légaux de lutte contre le pastillage des zones agricoles et naturelles. L'ouverture de zones agricoles, naturelles et forestières à l'urbanisation dans le seul but de réaliser des centrales photovoltaïques est ainsi à proscrire. Seuls les projets compatibles avec l'exercice d'une activité agricole et/ou le caractère naturel de la zone pourront être autorisés sans dénaturer la vocation de ces zones.

En outre, les diverses conditions d'ouverture à l'urbanisation des zones AU ne permettent pas de concevoir ces zones en discontinuité totale des zones déjà urbanisées et des équipements et réseaux existants (en application de l'article R.151-20 du Code de l'urbanisme).

Le Code de l'urbanisme a notamment pour objectif d'interdire le « pastillage » des zones A et N afin d'en préserver la vocation. Recourir à des zones U ou AU pour autoriser les panneaux photovoltaïques porterait atteinte à cet objectif car elles supposent une possible urbanisation du secteur concerné. D'une part, le pastillage d'une zone A en zone U ou AU ne garantit pas que la zone, une fois artificialisée pour accueillir des panneaux photovoltaïques, ne sera pas détournée de cet usage avec une simple modification du PLU pour accueillir d'autres constructions. D'autre part, le risque existe que ce type de zone U délimitée se voie requalifiée par le juge de STECAL « détournée » au titre de l'article L.151-13.

Si l'installation d'une centrale solaire sur un terrain situé dans une zone A ou N d'un PLU a été fortement déconseillée par la circulaire de 2009 compte tenu de la nécessité de conserver la vocation des terrains concernés, elle reste toutefois possible selon le respect de trois critères :

- la compatibilité avec la vocation agricole, naturelle ou forestière de la zone (1) ;
- l'absence d'atteinte aux paysages (2) ;
- la satisfaction d'un besoin collectif (3).

Dans le cadre de la justification des règles et de l'évaluation environnementale, le rapport de présentation du PLU s'attachera à démontrer le respect de ces différents critères.

Compatibilité avec la vocation de la zone agricole, naturelle et forestière – Focus sur la compatibilité avec l'activité agricole

Même si les zones A et N sont par nature inconstructibles, il existe des exemples d'implantation de panneaux photovoltaïques en zone agricole compatibles avec les conditions prévues au 1° de l'article L.151-11 du Code de l'urbanisme. En effet, les panneaux photovoltaïques peuvent être implantés selon des méthodes qui permettent le respect du caractère naturel ou agricole de la zone. En outre, le développement des technologies photovoltaïques innovantes garantissant une priorité à la photosynthèse garantit le maintien de l'activité agricole préexistante.

Cependant, il convient de prendre en compte la valeur productive des sols agricoles dans l'examen du choix du lieu d'implantation. À titre d'information et dans le même objectif, le cahier des charges de l'appel d'offres de la CRE sur les installations solaires innovantes demande le dépôt d'un « mémoire technique sur la synergie avec l'usage agricole ».

Le juge administratif vérifiera que l'implantation des panneaux photovoltaïques permet l'exercice d'une activité agricole significative. Ainsi, le Conseil d'État a annulé un arrêt de la CAA de Nantes⁶⁴ sur le motif « *qu'en jugeant que la plantation d'une jachère mellifère et l'installation de ruches suffisaient à assurer le respect des dispositions de l'article L.123-1 du Code de l'urbanisme, eu égard au caractère d'activité agricole de l'apiculture, sans rechercher si, en l'espèce, compte tenu de la disparition des cultures céréaliers précédemment exploitées et des activités ayant vocation à se développer sur les parcelles considérées, le projet permettait le maintien sur le terrain d'implantation du projet d'une activité agricole significative, la cour administrative d'appel de Nantes a commis une erreur de droit* » (CE, 8 février 2017, n° 395464).

64 CAA Nantes, 23 octobre 2015, n° 14NT00587DGALN/DHUP/Bureaux QV3 et QV4, juin 2017.

Cette jurisprudence apporte des précisions fondamentales pour apprécier si l'équipement collectif envisagé permet effectivement l'exercice d'une activité agricole significative sur le terrain. **Cette appréciation se fonde sur les activités qui y sont exercées mais également, le cas échéant, sur les nouvelles activités agricoles, pastorales ou forestières qui auraient vocation à y être exercées, en tenant compte de la superficie de la parcelle, de l'emprise du projet, de la nature des sols et des usages locaux.**

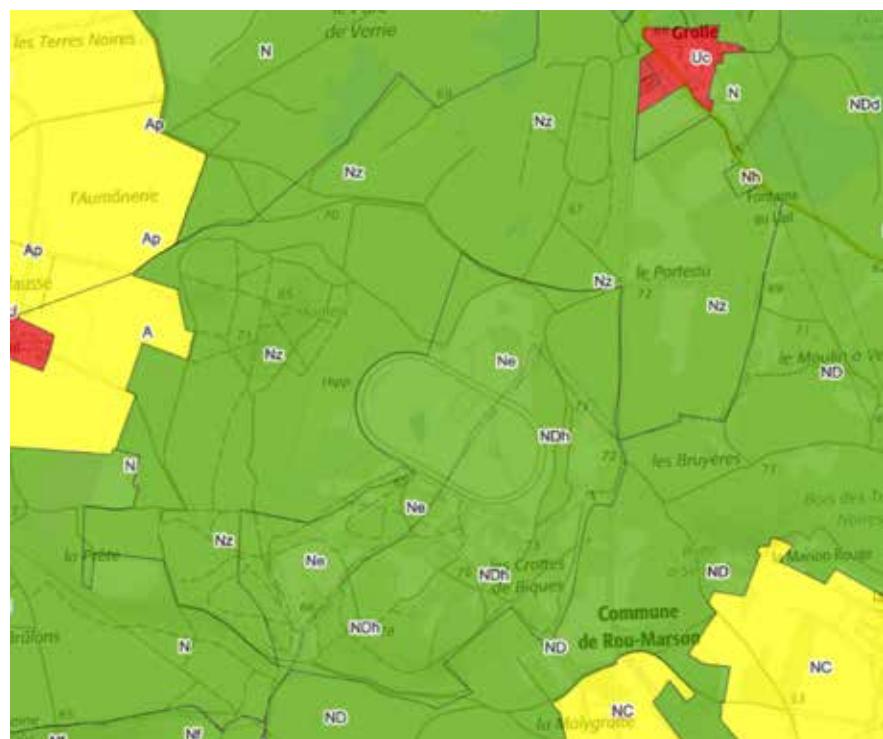
Il a été jugé par une cour administrative d'appel qu'une centrale photovoltaïque envisagée sur une surface de 7,15 hectares sur des parcelles cultivées n'était pas compatible avec un zonage agricole dès lors qu'il n'était pas démontré que « ces mêmes terrains seront utilisés, une fois la centrale photovoltaïque édifiée, comme pâtures pour des troupeaux d'ovins » (CAA de Marseille, 21 avril 2016, n° 15MA00872, considérant 8).

Dans le cas de l'installation de serres accueillant des panneaux photovoltaïques, le juge administratif vérifiera systématiquement qu'elles sont destinées avant tout à l'usage agricole (afin d'éviter l'installation de « fausses » serres). « 7. Considérant que la commune ne conteste pas utilement l'ensemble de ces éléments en se bornant à produire un avis de la chambre d'agriculture du Gard daté du 3 janvier 2011 selon lequel "un retour d'expériences suivies par l'INRA de Sophia Antipolis montrerait les limites à l'exploitation de serres photovoltaïques pour la production agricole"; que, par suite, la destination agricole de ces serres ne peut être regardée comme dénaturée par l'installation des panneaux photovoltaïques qui en constituent la couverture; que la circonstance que l'électricité produite par les serres ne servira pas seulement à leur fonctionnement, mais également à alimenter le réseau de distribution publique n'enlève rien au fait que ces serres participeront, conformément à la vocation de la NC sus-rappelée, au maintien d'une activité agricole sur le terrain d'assiette du projet, alors qu'en raison des difficultés de la filière viticole la SCEA Château des Aveylans a arraché 20 hectares de vignoble sur les 30 existants en 2003 » (CAA de Marseille, 3 avril 2015, n° 13MA02539).

Les secteurs d'implantation des centrales photovoltaïques ne doivent pas porter atteinte au paysage

Outre la préservation de la vocation agricole, naturelle et forestière de la zone, l'article L.151-11 du Code de l'urbanisme prévoit que les secteurs envisagés en zone A ou N ne doivent pas aboutir à porter atteinte aux paysages. Ainsi, le PADD du PLU(i) d'Angers Loire Métropole précise que, même si l'implantation en toiture doit être privilégiée, les projets photovoltaïques pourront s'implanter dans « des espaces n'entrant pas en concurrence avec l'activité agricole

Secteur Ne – PLU(i) Angers Loire Métropole



tout en soignant l'insertion paysagère du projet dans son environnement ». Le PADD a été traduit dans le règlement par une sectorisation spécifique autorisant « les constructions, installations et aménagements nécessaires à la production d'énergie renouvelable et les ouvrages techniques nécessaires à la gestion de ces installations ».

Les centrales solaires au sol constituent des installations satisfaisant un besoin collectif

Il semble contraire aux objectifs de la loi au regard de l'habilitation particulière et des conditions prévues par le 1^o de l'article L.151-11 d'autoriser globalement ce type d'installation en zone agricole ou en zone naturelle.

En effet, l'habilitation donnée par l'article L.151-11 du Code de l'urbanisme permet aux auteurs de PLU d'autoriser en zone A et N « les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs » dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole.

La notion d'équipement collectif a été précisée par le juge, qui vérifie que les projets assurent « un service d'intérêt général correspondant à un besoin collectif de la population » (CE, 18 octobre 2006, n° 275643). **Ainsi, les centrales solaires peuvent être considérées comme telles car elles contribuent à la satisfaction d'un besoin collectif par la production d'électricité vendue au public.** À titre d'illustration, la cour administrative d'appel de Nantes a reconnu dans une affaire d'implantation en zone A que « les panneaux photovoltaïques en cause, destinés à la production d'électricité, et contribuant ainsi à la satisfaction d'un intérêt public, doivent être regardés comme des installations nécessaires à un équipement collectif au sens des dispositions de l'article L.123-12 du Code de l'urbanisme » (CAA de Nantes, 23 octobre 2015, n° 14NT00587).

Par conséquent, le PLU pourra :

- afficher dans son PADD que le projet de la collectivité est tourné vers la réalisation de champs de panneaux photovoltaïques respectueux du caractère agricole de la zone ;
- prévoir explicitement dans le règlement d'autoriser les champs de panneaux photovoltaïques uniquement lorsqu'ils sont compatibles avec l'exercice d'une activité agricole et qu'ils répondent aux critères de satisfaction d'un besoin collectif, et les sectoriser le cas échéant.



ALERTES ET CONSEILS

L'implantation de panneaux photovoltaïques au sol en zone agricole ne peut être autorisée par le PLU que si elle est compatible avec sa vocation, c'est-à-dire qu'elle permet le maintien d'une part significative d'activité agricole.

Intégration de panneaux photovoltaïque sur des bâtiments

La circulaire de 2009 rappelle « la priorité donnée à l'intégration du photovoltaïque aux bâtiments, afin de favoriser des solutions esthétiques respectueuses des paysages et de l'architecture, évitant l'immobilisation de surfaces supplémentaires et, partant, les conflits d'usage [...]. »

Les projets de panneaux solaires en toiture d'un bâtiment peuvent être autorisés dans la mesure où les règles d'urbanisme et les servitudes d'utilité publique qui leur sont applicables ne s'opposent pas à leur réalisation. Ces projets peuvent être intégrés en toiture ou en façade d'un bâtiment déjà existant ou dans le cadre d'un projet de construction d'un nouveau bâtiment.

Les projets de panneaux photovoltaïques en toiture ou en façade des constructions peuvent être réglementés par le PLU et bénéficient en plus de dispositions dérogatoires facilitant la réalisation des projets contribuant à l'autonomie énergétique des bâtiments sur lesquels ils s'implantent.

Dans les zones agricoles des PLU, les modalités d'implantation de panneaux photovoltaïques sur des bâtiments agricoles nécessitent de rappeler quelques spécificités propres à la vocation de ces zones et secteurs.

Une possibilité d'encadrer et d'inciter à la pose de panneaux photovoltaïques via les dispositions du PLU

Le PLU peut, par le biais d'orientations d'aménagement et de programmation ou des prescriptions de son règlement, prévoir des dispositions autorisant ou incitant à la pose de panneaux photovoltaïques en toiture ou en façade des constructions neuves ou existantes.

Ces dispositions du règlement du PLU relatives à la qualité du cadre de vie peuvent porter d'une part sur l'intégration architecturale et paysagère des projets (notamment aspect extérieur) mais également sur les règles de prospects (art. L.151-18 et L.151-19). En effet, les

implantations de panneaux photovoltaïques en toiture ou en façade peuvent affecter le volume constructible du bâtiment (hauteur x emprise au sol et éventuellement distance d'implantation par rapport aux voies, emprises publiques et parcelles avoisinantes.)

L'article L.151-21 permet au règlement du PLU de « définir des secteurs dans lesquels il impose aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit. À ce titre, il peut imposer une production minimale d'énergie renouvelable, le cas échéant, en fonction des caractéristiques du projet et de la consommation des sites concernés. Cette production peut être localisée dans le bâtiment, dans le même secteur ou à proximité de celui-ci ». Les auteurs de PLU peuvent ainsi fixer des objectifs en matière de production d'ENR en laissant aux porteurs de projet le choix des ENR (photovoltaïque, géothermie...) et les modalités de leur réalisation sur le bâtiment, sur l'unité foncière ou dans son environnement immédiat.

Une possibilité de mise à l'écart des règles d'aspect extérieur déclinées dans le document d'urbanisme

Afin de faciliter la pose de panneaux photovoltaïques sur les bâtiments, le Code de l'urbanisme prévoit dans son article L.111-16 une dérogation aux règles du PLU, du POS, du PAZ et du règlement de lotissement pour les projets « correspondant aux besoins de la consommation domestique des occupants de l'immeuble ou de la partie d'immeuble concerné ».

La mise en œuvre des règles relatives à l'aspect extérieur de ces documents ne pourra aboutir à empêcher la délivrance de l'autorisation du droit des sols correspondante. Le permis qui accordera l'autorisation pourra toutefois comporter des prescriptions visant à assurer la bonne insertion architecturale du projet.

Cette possibilité de déroger aux règles d'aspect extérieur des documents précités ne s'applique pas dans les différents secteurs patrimoniaux ou environnementaux listés à l'article L.111-17 du Code de l'urbanisme, qu'ils procèdent :

- d'une servitude d'utilité publique :
 - abords des monuments historiques définis au titre II du livre VI du Code du patrimoine ;
 - périmètre d'un site patrimonial remarquable créé en application du titre III du même livre VI ;
 - site inscrit ou classé en application des articles L.341-1 et L.341-2 du Code de l'environnement ;
 - cœur d'un parc national délimité en application de l'article L.331-2 du même code ;
 - immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques ;
- ou d'une protection patrimoniale érigée par le PLU au titre des articles L.151-18 et L.151-19 du Code de l'urbanisme.

En outre, la collectivité territoriale peut décider de délimiter des secteurs d'exclusion de cette dérogation dans les conditions rappelées au 2° de l'article L.111-17 du Code de l'urbanisme après avis de l'architecte des bâtiments de France, par délibération motivée par la protection du patrimoine bâti ou non bâti, des paysages ou des perspectives monumentales et urbaines. Le 2° de l'article R.111-23 du Code de l'urbanisme vise spécifiquement les cas dans lesquels les panneaux photovoltaïques peuvent bénéficier de cette dérogation prévue par la loi. Il s'agit des systèmes de production d'énergie à partir de sources renouvelables, lorsqu'ils correspondent aux besoins de la consommation domestique des occupants de l'immeuble ou de la partie d'immeuble concerné.

L'arrêté du 19 décembre 2014 relatif aux caractéristiques des systèmes de production d'énergie à partir de sources renouvelables mentionnés à l'article R.111-50 du Code de l'urbanisme précise les critères d'appréciation et les aspects techniques liés à l'énergie des besoins de consommation domestique des occupants de l'immeuble ou de la partie d'immeuble concerné par le projet de panneaux photovoltaïques :

- les systèmes solaires thermiques de production d'eau chaude dont la surface maximale de capteurs solaires ne peut excéder 5 m² par logement en maison individuelle ou 3 m² par logement en bâtiment collectif d'habitation ou 3 m² par tranche de 100 m² de surface de plancher en bâtiment tertiaire ;
- les installations photovoltaïques dont la puissance crête ne peut excéder un maximum de 3 kWc par tranche de 100 m² de surface de plancher.



ALERTES ET CONSEILS

Les mesures prises dans le PLU de la ville centre de Grenoble (autorisation de dépassement de gabarit, constructions neuves qui favorisent les énergies renouvelables, dispositions autres que celles définies dans la règle générale autorisées pour leur production...) ont été, dans un premier temps, testées sur un premier quartier du territoire, avant d'être étendues à l'ensemble de la ville, consécutivement à un bilan qui s'est avéré positif.

Il est à noter que Grenoble est une ville avec une très grande part d'immeubles collectifs, ce qui facilite grandement la mise en œuvre de mesures de ce type.



Martinique

D.R.

Implantation des panneaux photovoltaïques sur des bâtiments agricoles dans les zones agricoles, naturelles et forestières des plans locaux d'urbanisme

Deux types de constructions et installations peuvent principalement être autorisées par le règlement du PLU en zone agricole, en application des articles R.151-23 et L.151-11 du Code de l'urbanisme :

- les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou au stockage et à l'entretien du matériel agricole ;
- les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.

L'installation de panneaux photovoltaïque en toiture ou en façade doit être accessoire par rapport à la fonction du bâtiment. Les nouveaux bâtiments destinés à accueillir des panneaux photovoltaïques ne peuvent donc être autorisés indépendamment de leur nécessité à l'exploitation agricole ou au stockage et à l'entretien du matériel agricole.

La jurisprudence administrative confirme cette approche. Ainsi, par une décision du 25 avril 2013, la cour administrative d'appel de Bordeaux considère qu'une installation de panneaux solaires sur la toiture d'un hangar agricole n'est pas de nature à changer la destination agricole du bâtiment et ne saurait conférer à celui-ci le caractère d'un ouvrage de production d'énergie au sens de l'article R.422-2 du Code de l'urbanisme, quand bien même l'énergie ainsi produite serait destinée à la revente.

Il a été constaté dans de nombreux départements que des projets étaient accolés à des bâtiments dont l'usage agricole n'était pas avéré.

Or ce type de projet est consommateur d'espace agricole et contrevient à la vocation première de ces espaces.

Sur les bâtiments déjà existants en zone agricole, la pose de panneaux photovoltaïques devra respecter les conditions prévues par le règlement du PLU et la vocation de la zone. Autrement dit, le projet de pose de panneaux photovoltaïques sur une construction existante ne pourra porter atteinte au potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles.

Elle n'entraînera, en raison de son caractère accessoire à la construction, aucun changement de destination ou de sous-destination de la construction.

→ Les éoliennes

La programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), outil de pilotage de la politique énergétique nationale, fixe pour l'éolien terrestre l'objectif ambitieux d'une puissance installée comprise entre 21,8 et 26 GW en 2023. Cette puissance s'élevait au 30 juin 2018 à 14 GW. La révision de la PPE confirmera à l'horizon 2028 les ambitions de la France en termes de développement des renouvelables et notamment de l'éolien.

De par ses caractéristiques physiques, le développement de l'éolien attendu sur l'ensemble du territoire implique différents impacts qu'il est nécessaire de prendre en compte et de maîtriser pour assurer la conciliation de ce développement avec l'ensemble des enjeux concernés (biodiversité, paysages, conflits d'usage...). Ce développement se prépare, à l'ensemble des échelles du territoire, dans une stratégie de planification.

Les orientations d'aménagement et de programmation du PLU(i)

Les OAP peuvent être utilisées pour afficher à une échelle adéquate, pour prendre en compte notamment des enjeux paysagers, les ambitions de la collectivité opposables aux porteurs de projet dans un rapport de compatibilité. Les OAP peuvent être sectorisées ou thématiques et porter sur l'ensemble du territoire de la collectivité. Les deux approches peuvent être pertinentes pour favoriser l'implantation d'éoliennes. Les OAP permettent également d'afficher un projet dans le temps, notamment son phasage.

Les orientations déclinées dans les OAP doivent traduire le projet d'aménagement et de développement durables de la commune ou de l'intercommunalité. Elles doivent répondre de ce point de vue aux mêmes exigences que les règles édictées dans les autres secteurs et zones du PLU, et doivent permettre aux services chargés de délivrer l'autorisation environnementale de vérifier que l'installation répondra bien aux objectifs fixés.

Néanmoins, contrairement au règlement, qui s'applique dans un rapport de conformité, le rapport de compatibilité aux OAP s'accompagne d'une tolérance mineure dans l'application des dispositions fixées.

L'expression des orientations sera le plus souvent qualitative, pour s'attacher aux résultats à atteindre en laissant une marge d'adaptation quant aux formes et aux moyens pour y parvenir.

Les OAP peuvent ainsi définir des localisations et des orientations relatives à l'insertion des parcs éoliens laissant suffisamment de souplesse au porteur de projets éoliens.

FOCUS JURIDIQUE

LES OAP DANS LE CODE DE L'URBANISME

Article L.151-7

I. - Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent notamment :

*1° Définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages, les entrées de ville et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune ;
[...]*

Article R.151-7

Les orientations d'aménagement et de programmation 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, notamment dans les zones urbaines réglementées en application de l'article R.151-19.

La cartographie des espaces à préserver de l'éolien pour sauvegarder des vues paysagères et/ou patrimoniales a été réalisée à partir de critères tels que la prédilection des éoliennes vis-à-vis des éléments patrimoniaux, dont les dimensions sont beaucoup plus faibles que celles des éoliennes. Cette cartographie ne constitue qu'un des éléments de l'approche pay-

LES CÔNES DE VUE STRATÉGIQUES

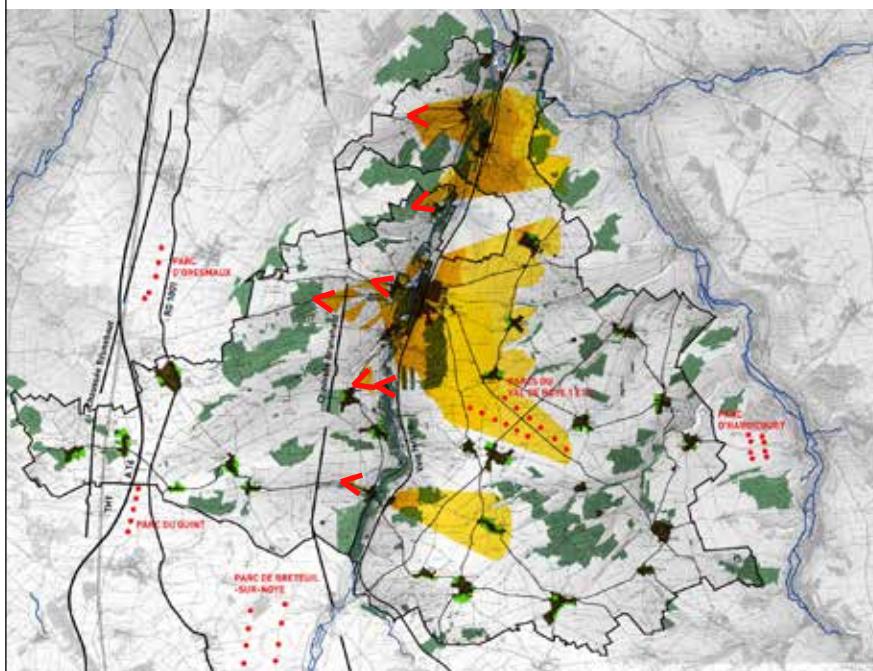


- Éolienne existante
- Point de vue stratégique
- Zone visible depuis le point de vue stratégique
- Zone où des éoliennes seraient visibles depuis le point de vue
- Agglomération
- Courtil
- Bois et forêt
- Cours d'eau
- Voie de communication
- Limite de la CCVN

Bien souvent, on découvre et traverse les paysages de la CCVN en empruntant les routes qui relient les grands axes de communication nord/sud (A16, RD 1001) et la vallée de la Noye. Ces routes, qui empruntent les vallées sèches de la rive gauche de la Noye, forment alors de formidables belvédères sur les paysages des vallées sèches et le fond de la vallée de la Noye.

Comme le montre la carte ci-dessous, des éoliennes installées sur le plateau Est sont, ou seraient, bien visibles depuis les vallées sèches de la rive gauche de la Noye.

L'exemple des OAP du PLU de la communauté de communes du Val de Noye (Somme)



sagère, qui doit comporter une approche spatiale, indispensable pour apprécier l'implantation des éoliennes par rapport à la topographie, pour poser la question des rapports d'échelle et évaluer les zones d'impact des projets. L'approche spatiale se fait au moyen de coupes topographiques, de croquis de principe, de maquettes, de photos de référence, qui illustrent l'objectif cible.

Les OAP permettent d'ériger certaines protections en identifiant notamment les structures paysagères les plus sensibles mais aussi de préciser des secteurs et des modes d'implantation favorables qui expriment les intentions du projet de paysage, concernant la question des covisibilités qui permettent de gérer les enjeux de protection patrimoniale. La possibilité de définir des cônes de vue a été confirmée, notamment par le décret de modernisation du contenu du PLU du 28 décembre 2015, qui a introduit la possibilité d'ériger des orientations d'aménagement et de programmation portant sur des éléments patrimoniaux, environnementaux ou paysagers à protéger, en application de l'article R.151-7 du Code de l'urbanisme (voir focus supra).

Dans cet exemple, les éoliennes ne sont pas considérées seulement en creux, c'est-à-dire par la définition de secteurs les interdisant. Elles sont présentées comme un projet dont la programmation répond à une logique d'intégration paysagère au sein de secteurs à vocation naturelle.

Des OAP sectorielles accompagnant une ouverture à l'urbanisation pourront également porter sur le développement des énergies renouvelables à l'échelle des futures constructions

qui seront accueillies dans la zone⁶⁵. Toutefois, le développement de l'éolien de grande envergure dans des secteurs destinés à accueillir des constructions est rendu complexe en raison de la législation relative aux ICPE (voir infra) mais possible dans les zones à urbaniser de grande superficie.

Le règlement du PLU(i)

Si les OAP permettent d'établir les orientations relatives à l'intégration des éoliennes dans le projet de territoire de la collectivité, le règlement du plan local d'urbanisme est une pièce qui permettra aux auteurs de PLU de réglementer finement l'insertion urbaine des projets.

En zone U : possibilité de prévoir des éoliennes domestiques

Les zones U ne pourront dans la majeure partie des cas accueillir que des éoliennes de faible envergure, souvent liées à l'autoconsommation d'énergie sur la seule unité foncière d'implantation du projet.

Les zones U sont des zones contraintes pour l'implantation d'éoliennes de grande envergure en raison de la législation relative aux ICPE, qui interdit leur implantation à proximité des habitations, mais également pour des motifs patrimoniaux (visibilité et covisibilité avec des monuments historiques).

Extrait de l'article UB.2
du règlement du PLU(i) de la
communauté de communes
du Pays solesmois

Toutefois, des éoliennes peuvent être réglementées dans ces secteurs, comme le montre l'exemple du PLU(i) de la communauté de communes du Pays solesmois (Nord).

ARTICLE UB.2 : LES OCCUPATIONS ET UTILISATIONS DES SOLS SOUMISES A DES CONDITIONS PARTICULIERES

2.1 Occupations et utilisations du sol soumises à des conditions particulières en zone UB :

- Les constructions et extensions de bâtiments à destination d'activité agricole à condition qu'elles soient liées aux exploitations agricoles existantes à la date d'approbation du présent PLUi.
- Les constructions à destination artisanale à condition qu'elles n'entraînent pour le voisinage aucune incommodité et en cas d'accident ou de fonctionnement défectueux aucune insalubrité ni sinistre susceptible de causer des dommages graves ou irréparables aux personnes et aux biens.
- Les constructions à destination d'entrepôt liées à une activité existante à condition qu'elles soient :
 - soit dans le volume d'une construction existante,
 - soit dans le cas d'une nouvelle construction qu'elle ne représente pas un volume de construction plus important que les constructions avoisinantes.
- Les affouillements et exhaussements du sol à condition qu'ils soient destinés aux constructions et aménagements autorisés par le caractère de la zone.
- Les dépôts et les aires de stockage de véhicules neufs ou d'occasion à condition qu'ils n'entraînent pour le voisinage aucune nuisance visuelle.
- Les ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire et éolienne à condition qu'ils soient installés sur des bâtiments et qu'ils soient intégrés de façon harmonieuse à la construction.
- L'aménagement des bords de cours d'eau sous réserve de respect de la réglementation en vigueur.

⁶⁵ Il n'existe pas de définition de l'éolienne domestique au titre du Code de l'urbanisme. Toutefois, les auteurs de PLU peuvent se conformer aux hauteurs de mâts prévues dans le livre IV relatif aux autorisations d'urbanisme (voir focus). En outre, l'article L.111-16 du Code de l'urbanisme mentionne les ENR produisant de « l'énergie renouvelable correspondant aux besoins de la consommation domestique des occupants de l'immeuble », ce qui peut être un critère permettant de distinguer entre une éolienne domestique et une éolienne à vocation industrielle.

Article 1AUZ 2 / OCCUPATIONS ET UTILISATIONS DU SOL SOUMISES A CONDITIONS PARTICULIERES

Sont admises, **sous conditions**, les occupations et utilisations du sol suivantes :

1. Sous réserve d'être réalisées sous formes d'une ou plusieurs opérations aboutissant à un aménagement d'ensemble et dans le respect des dispositions contenues dans les Orientations d'Aménagement et de Programmation, les constructions, installations, aménagements et travaux à vocation d'activités économiques (commerciales, industrielles, artisanales, de services, de bureaux, d'hôtels)
2. Les constructions à destination d'habitation sous réserve qu'elles soient nécessaires pour l'hébergement de personnes dont la présence permanente est indispensable pour assurer la surveillance des installations, et qu'elles soient incluses au sein du volume du bâtiment d'activités, ou composées avec l'entrée de la parcelle (accueil, conciergerie...). Dans tous les cas, ces logements « de fonction » seront de taille limitée.
3. L'extension et la rénovation des constructions et des annexes régulièrement édifiées avant l'approbation du PLUi (conseil communautaire du 16/11/2015), ayant une destination dont la création est interdite à l'article 1AUZ 1.
4. Les affouillements et exhaussements de sol, s'ils sont nécessaires à la réalisation d'ouvrages d'infrastructures ou de constructions autorisées dans la zone.
5. Les dispositifs de production d'énergie renouvelable (capteurs solaires, petites éoliennes domestiques...) sont autorisés, sous réserve qu'ils soient harmonieusement disposés dans la composition architecturale d'ensemble du projet, en particulier lorsqu'ils sont visibles depuis le domaine public, et qu'ils ne portent pas atteinte aux paysages.
6. La reconstruction à l'identique après sinistre, sauf consécutif à une inondation en zone rouge de l'Atlas des Zones Inondables, et sous réserve des dispositions du PPRi Orne Amont dans les zones rouges, orange et bleu foncé et clair.
7. Des prescriptions d'isolement acoustique pourront être imposées pour les projets situés à l'intérieur des secteurs concernés par le classement sonore des infrastructures de transport terrestre (voir annexe n° 5.X).
8. Pour les terrains situés au sein d'un périmètre de risque (périmètres figurés sur l'annexe au règlement spécifique à la définition de ces périmètres), les constructions, installations,

En zone AU : possibilité de prévoir des éoliennes dans le cadre d'un aménagement d'ensemble

Si la zone AU ne comprend pas de constructions au moment de l'élaboration du PLU, elle a vocation à en accueillir à plus ou moins long terme. Selon le type d'urbanisation qui sera défini par les auteurs du PLU, l'implantation d'éoliennes de grande envergure pourra dans certains cas être combinée avec l'implantation de constructions⁶⁶. Dans cette optique, les auteurs de PLU peuvent imposer aux constructions qui vont s'y planter de comporter une part d'énergie renouvelable.

Extrait du règlement du PLU(i)
d'Argentan Intercom

Les éoliennes en zones A et N du PLU : insertion des projets et respect de la vocation de la zone

Le Code de l'urbanisme prévoit qu'en zone agricole, naturelle ou forestière « ... le règlement peut : 1° Autoriser les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages... »

Eu égard à la faible emprise au sol qu'elle génère, l'implantation des éoliennes pourra être envisagée dans les zones A et N sous réserve de respecter les dispositions fixées dans le Code de l'urbanisme, à savoir :

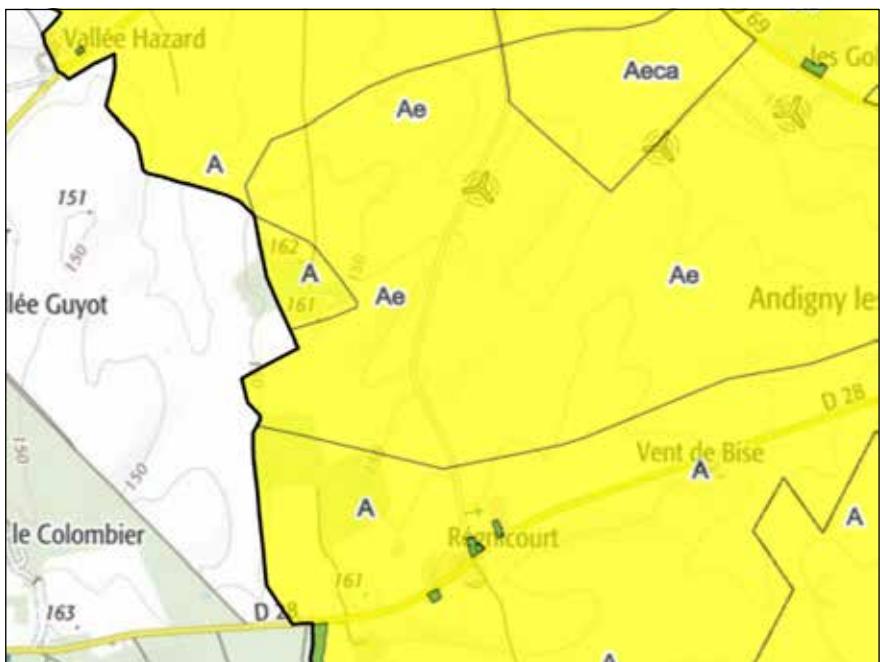
⁶⁶ En respectant la distance minimale d'implantation de 500 mètres prévue par l'article L.515-44 du Code de l'environnement dans le cas d'habitations.

→ **être nécessaires à des équipements collectifs.** La notion d'équipement collectif a été précisée par le juge, qui vérifie que les projets assurent « un service d'intérêt général correspondant à un besoin collectif de la population » (CE, 18 octobre 2006, n° 275643). Pour les éoliennes, le Conseil d'État a reconnu cette qualification à un projet de six éoliennes présentant « un intérêt public tiré de sa contribution à la satisfaction d'un besoin collectif par la production d'électricité vendue au public » (CE, 13 juillet 2012, n° 343306) ;

→ **être compatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière** du terrain sur lequel elles sont implantées. En raison même de leur faible emprise au sol, les éoliennes peuvent plus aisément que d'autres projets prétendre à la compatibilité avec l'exercice d'une activité agricole ou pastorale ;

→ **ne pas porter atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.** Afin de ne pas porter « atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages », le PLU(i) pourra recourir aux outils prévus au premier alinéa de l'article L.151-23 du Code de l'urbanisme, qui prévoit que « le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation ». Le PLU pourra également s'il le souhaite recourir aux orientations d'aménagement et de programmation prévues à l'article R.151-7.

Extrait de la zone Ae du PLU(i)
de Thiérache Sambre et Oise
(Aisne) – capture du
Géoportal de l'urbanisme



Zonage et surzonage

En recourant au zonage et au surzonage ou zonage indicé, les auteurs de PLU pourront afficher clairement la vocation de la zone destinée à accueillir les éoliennes, dès lors que la sectorisation aura été justifiée dans le rapport de présentation.

Les outils du règlement du PLU

Interdiction et autorisations sous conditions

Au titre du PLU, les éoliennes sont considérées comme des installations qui peuvent être réglementées sous l'angle des interdictions ou autorisations sous conditions. C'est ce deuxième outil qui doit être privilégié pour les éoliennes. Le PLU pourra ainsi expressément déterminer les conditions d'accueil des éoliennes

Dans tous les cas, les restrictions relatives aux implantations d'éoliennes devront être justifiées dans le rapport de présentation, notamment par des motifs de protection environnementale, après les avoir précisément identifiées dans la partie évaluation environnementale. Peuvent notamment être invoqués des aires de déploiement de l'avifaune ou des chiroptères (oiseaux et chauves-souris), des éléments du patrimoine ou du paysage, pour éviter des phé-

ARTICLE A1

OCCUPATIONS ET UTILISATIONS DU SOL INTERDITES

1. Les constructions et installations, hormis celles nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole ;

ARTICLE A2

OCCUPATIONS ET UTILISATIONS DU SOL ADMISES SOUS CONDITIONS

Sont autorisés tous les types d'occupation ou d'utilisation des sols non expressément visés à l'article A1 L'implantation d'éoliennes et de locaux techniques directement liés à leur exploitation est autorisée.

nomènes d'encerclément des bourgs, de saturation visuelle, de superposition à des axes et perspectives présentant un grand intérêt mais également pour respecter les distances minimales d'implantation par rapport aux habitations en application de l'article L.515-44 du Code de l'environnement.

Extrait du PLU
d'Embreville (Somme)

Dans tous les cas, il est demandé aux auteurs de PLU de s'appuyer sur des données scientifiques établies, objectives et transposées dans la législation pour justifier leur interdiction d'implantation d'éoliennes. En effet, en application d'une double jurisprudence administrative, le doute est permis quant à la légalité d'une interdiction qui serait basée sur la simple mise en œuvre d'un principe de précaution⁶⁷.

Les éoliennes nécessiteront des travaux importants pour la constitution du socle, l'enfouissement des réseaux... Le PLU est habilité à réglementer la réalisation des travaux, affouillements aux sols. Il devra donc a minima ne pas prévoir d'interdiction des affouillements et divers travaux.

Une approche très incitative consiste pour le PLU à n'imposer aucune prescription aux éoliennes dès lors qu'elles s'implantent dans un secteur autorisé.

Extrait du règlement du PLU
de Tonquedec (Côtes-d'Armor)

ARTICLE 8 : OUVRAGES SPECIFIQUES

Sauf dispositions particulières exprimées dans les différents articles des règlements de zones, il n'est pas fixé de règles spécifiques en matière d'implantation, de coefficient d'emprise au sol, de hauteur, d'aspect extérieur, de stationnement et de coefficient d'occupation des sols pour la réalisation :

- D'ouvrages techniques (transformateurs, supports de transport d'énergie ou de télécommunications, châteaux d'eau, écostations, abri pour arrêt de transports collectifs,...) nécessaires au fonctionnement des réseaux existants d'utilité publique.
- Et de certains ouvrages exceptionnels tels que clochers, mats, pylônes, antennes, silos, éoliennes dans la mesure où ils ne sont pas interdits dans les articles 1 des règlements des différentes zones.

⁶⁷ CE, 17 juillet 2013, n° 350380 : l'interdiction d'implanter des antennes relais doit être justifiée dans le rapport de présentation du PLU au titre du principe de précaution. CAA Bordeaux, 6 juin 2006, n° 03BX00602 : un arrêté municipal interdisant les antennes relais à moins de 300 mètres des habitations est illégal.

ARTICLE A10

HAUTEUR DES CONSTRUCTIONS

La hauteur des constructions à usage d'habitation et de leurs annexes ne devra pas excéder 5 mètres à l'égout par rapport au terrain naturel. Un seul niveau de comble est autorisé.

En outre, pour les bâtiments à usage d'activités autorisés, la hauteur maximum au faîte est fixée à 15 mètres.

Les équipements autorisés d'intérêt général, économique ainsi que les éoliennes, pourront être dispensés du respect de ces règles de hauteur. Cependant, les éoliennes devront respecter une hauteur maximale de 140 mètres hors tout, pales comprises.

Extrait du PLU d'Embreville
(Somme)

Règles de hauteur

Le recours à des règles d'insertion qualitatives et tenant compte de l'impact sur le paysage peut s'avérer un choix pertinent afin de ne pas bloquer les projets. En outre, l'ensemble des règles étant rendu facultatif, l'absence de règle encadrant la hauteur peut également être envisagée.

Localisation préférentielle des équipements

En application du dernier alinéa de l'article L.151-41, le règlement du PLU peut, « dans les zones urbaines et à urbaniser, instituer des servitudes consistant à indiquer la localisation prévue et les caractéristiques des voies et ouvrages publics, ainsi que les installations d'intérêt général et les espaces verts à créer ou à modifier, en délimitant les terrains qui peuvent être concernés par ces équipements ».

Cette possibilité étant limitée aux zones U et AU, elle n'intéressera donc que dans certains cas limitatifs les auteurs de PLU pour l'implantation de parcs éoliens. Cet outil peut toutefois être utile dans l'hypothèse d'une ouverture à l'urbanisation prévoyant un parc éolien (voir supra).

Emplacements réservés

En application du 2° de l'article L.151-41 du Code de l'urbanisme, le règlement du PLU peut délimiter « des emplacements réservés aux installations d'intérêt général à créer ou à modifier ».

Cet outil suppose d'avoir clairement identifié le projet (délimitation fine des parcelles) ainsi qu'un bénéficiaire (le porteur du projet). En effet, le code en fait une obligation en application du 4° de l'article R.151-34.

En recourant à cet outil, la collectivité s'assurera une meilleure maîtrise du foncier puisque le ou les propriétaires privés dont les parcelles sont grevées par l'emplacement réservé pourront, en application du droit de délaissement, exiger son rachat par la collectivité ou le service public porteur du projet (art. L.152-2 du Code de l'urbanisme).

Toutefois, cet outil ne peut intervenir qu'en ayant une connaissance précise de l'implantation des éoliennes. Il n'est donc pas garant de souplesse pour les porteurs de projet comme les collectivités et doit être mis en perspective au regard des éléments qui seront dégagés lors de l'étude d'impact des projets.

Secteurs de performance énergétique renforcée

En application de l'article L.151-21 du Code de l'urbanisme, « le règlement peut définir des secteurs dans lesquels il impose aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit. À ce titre, il peut imposer une production minimale d'énergie renouvelable, le cas échéant, en fonction des caractéristiques du projet et de la consommation des sites concernés. Cette production peut être localisée dans le bâtiment, dans le même secteur ou à proximité de celui-ci ».

Si le secteur de performance énergétique peut être utilisé en complément des autres outils du règlement, il n'a pas pour objet de viser spécifiquement un type d'installation produisant de l'énergie renouvelable.

L'encadrement de l'impact paysager du projet : visibilité et covisibilité

En application de l'article L.151-19 du Code de l'urbanisme, « le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et identifier, localiser et délimiter les quartiers, îlots, immeubles bâtis ou non bâtis, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à conserver, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation leur conservation ou leur restauration. Lorsqu'il s'agit d'espaces boisés, il est fait application du régime d'exception prévu à l'article L.421-4 pour les coupes et abattages d'arbres ».

C'est sur cette base que le règlement du plan local d'urbanisme pourra notamment définir des cônes de vue, secteurs excluant ou acceptant les éoliennes.

Classification légale des éoliennes

L'éolienne est une installation

Au sens du Code de l'urbanisme, l'éolienne constituée des pales, du mât et de la nacelle répond à la définition d'une installation⁶⁸.

Les destinations et sous-destinations réglementent uniquement les constructions. Les installations disposent d'un régime propre dans le PLU en application de plusieurs bases législatives et réglementaires du Code de l'urbanisme, qui prévoient :

- à l'article L.151-9 du Code de l'urbanisme, que « ... (le règlement) peut préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées et également prévoir l'interdiction de construire » et que, en application du 1^o de l'article R.151-30, « pour des raisons de sécurité ou salubrité ou en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, le règlement peut, dans le respect de la vocation générale des zones, interdire : 1^o Certains usages et affectations des sols ainsi que certains types d'activités qu'il définit [...] » ;
- la possibilité, en application du 1^o de l'article R.151-33 du Code de l'urbanisme, « en fonction des situations locales, de soumettre à conditions particulières [...] les types d'activités qu'il définit » ;
- une habilitation générale du PLU à encadrer l'implantation d'installations classées en application de l'article L.152-1 du Code de l'urbanisme, qui prévoit que « l'exécution par toute personne publique ou privée de tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, et ouverture d'installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan sont conformes au règlement et à ses documents graphiques » ;
- qu'en zone naturelle ou en zone agricole, en application du 1^o de l'article L.151-11 du même code, le plan local d'urbanisme peut choisir d'« autoriser les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages ».

Les locaux techniques au sol sont des constructions

Les locaux techniques (transformateurs...) sont des bâtiments clos et couverts comportant des fondations. À ce titre, les auteurs de plan local d'urbanisme doivent se référer aux catégories réglementaires prévues par le Code de l'urbanisme aux articles R.151-27 et R.151-28. Les locaux techniques attachés à une éolienne seront considérés comme relevant de la destination de construction « équipements d'intérêt collectif et services publics » et de la sous-destination de construction « locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés ».

L'arrêté du 10 novembre 2016 précise que « la sous-destination "locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés" recouvre les équipements d'intérêt collectif

⁶⁸ Par opposition à la notion de construction réglementée aux articles R.151-27 et R.151-28 du Code de l'urbanisme. La notion d'installation au titre du Code de l'urbanisme est valable pour toutes les hauteurs d'éoliennes indépendamment du régime prévu par le Code de l'environnement en matière d'ICPE.

nécessaires à certains services publics, tels que les fourrières automobiles, les dépôts de transports en commun, les stations d'épuration... Elle recouvre également les constructions permettant la production d'énergie reversée dans les réseaux publics de distribution et de transport d'énergie, et les locaux techniques nécessaires comme les transformateurs électriques, les constructions permettant la transformation d'énergie produite par des installations d'éoliennes ou de panneaux photovoltaïques ».

Les contraintes particulières liées au classement des éoliennes au titre des ICPE

Depuis le décret n° 2011-984 du 23 août 2011 modifiant la nomenclature des installations classées⁶⁹ et le décret n° 2011-985 du 23 août 2011 pris pour l'application de l'article L.515-44 du Code de l'environnement⁷⁰, les éoliennes sont considérées comme des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). À ce titre, le PLU est donc, en application de l'article L.152-1 du Code de l'urbanisme, dans la capacité d'imposer au porteur de projet des règles relatives à leur ouverture :

« L'exécution par toute personne publique ou privée de tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, et ouverture d'installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan sont conformes au règlement et à ses documents graphiques. »

En outre, indépendamment des prescriptions prises par le PLU en matière de distance d'implantation par rapport aux habitations (ou en l'absence de prescriptions spécifiques), la distance d'implantation des projets par rapport aux habitations, en application du dernier alinéa de l'article L.515-44 du Code de l'environnement, est fixée à 500 mètres minimum. Elle s'apprécie au regard de l'étude d'impact prévue à l'article L.122-1 du même code.

En outre, en application de l'article L.111-6 du Code de l'urbanisme, les constructions et interdictions sont interdites de part et d'autre des axes routiers (dans une bande de 100 mètres ou de 75 mètres selon le type de route). Le PLU peut toutefois prévoir de ne pas appliquer ce dispositif en application de l'article L.111-8 du même code. L'implantation d'éoliennes à proximité immédiate de ces axes routiers peut donc être prévue par le PLU dès lors qu'il comporte une étude spécifique le justifiant.

➔ Les réseaux de chaleur et la géothermie

Les réseaux de chaleur peuvent quant à eux, à défaut de l'emploi systématique d'une source d'énergie renouvelable, viser à davantage d'efficacité énergétique.

Dans ce cadre, il s'agit pour le PLU d'anticiper le développement de nouvelles infrastructures de production et de transport d'énergie et d'optimiser l'utilisation des réseaux existants, en favorisant le recours aux énergies renouvelables et aux réseaux de récupération. Par exemple, la localisation des futurs aménagements ou des zones ouvertes à l'urbanisation sera appréciée, certes au regard des réseaux classiques déjà existants (gaz, électricité, eau) mais peut aussi l'être en fonction des réseaux de chaleur et de froid existants ou à développer.

Cette approche aura pour effet indirect de mutualiser les coûts d'investissement pour la collectivité, d'assurer une rentabilité aux réseaux et de garantir des prix de l'énergie plus intéressants pour les consommateurs.

Pour ce faire, les différents acteurs et gestionnaires de réseaux devront être coordonnés, la collectivité pouvant faciliter l'organisation et la communication entre ces opérateurs sur son territoire. Le PLU pourra par exemple promouvoir des projets collectifs ou mutualisés en prenant en compte l'approvisionnement local.

Ainsi, le PLU(i) de Brest considère dans son PADD qu'une des clés de réussite de l'atteinte du facteur 4 consiste à sécuriser l'approvisionnement énergétique et à développer la production d'énergie renouvelable jusqu'au cœur des zones urbaines. À ce titre, les réseaux de chaleur constituent un levier majeur de développement et de substitution des énergies fossiles.

69 <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2011/8/23/DEVP1115321D/jo/texte>

70 <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2011/8/23/DEVP1115326D/jo/texte>

La loi engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010 et le décret n° 2012-394 du 23 mars 2012 relatif au classement des réseaux de chaleur et de froid ont instauré une nouvelle procédure de classement entrée en vigueur depuis le 1^{er} avril 2012. Cette procédure est fixée aux articles L.712-1 et suivants et aux articles R.712-1 et suivants du Code de l'énergie.

Selon l'article L.712-1, cette procédure de classement concerne un réseau de distribution de chaleur et de froid existant ou à créer situé sur un territoire, lorsqu'il est alimenté à plus de 50 % par une énergie renouvelable ou de récupération, qu'un comptage des quantités d'énergie livrées par point de livraison est assuré et que l'équilibre financier de l'opération pendant la période d'amortissement des installations est assuré au vu des besoins à satisfaire, de la pérennité de la ressource en énergie renouvelable ou de récupération, et compte tenu des conditions tarifaires prévisibles. La demande de classement est présentée par le maître d'ouvrage ou son mandataire. La décision de classement est prononcée pour une durée déterminée qui ne peut excéder trente ans par délibération d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales, le cas échéant après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des services publics locaux mentionnée à l'article R.712-5 du Code général des collectivités territoriales.

La décision de classement précise la zone de desserte du réseau (périmètre de développement prioritaire) et définit, sur tout ou partie de la zone de desserte du réseau, un ou plusieurs périmètres de développement prioritaire. La décision de classement rend obligatoire le raccordement au réseau concerné pour « toute installation d'un bâtiment neuf ou faisant l'objet de travaux de rénovation importants, qu'il s'agisse d'installations industrielles ou d'installations de chauffage de locaux, de climatisation ou de production d'eau chaude excédant un niveau de puissance de 30 kilowatts » (art. L.712-3 du Code de l'énergie).

Ces périmètres doivent être compatibles avec les dispositions des documents d'urbanisme en vigueur et figurer en annexe du PLU (art. R.151-53, 1^o).

→ Les méthaniseurs

L'ensemble des installations de méthanisation n'a pas vocation à être implanté dans les mêmes zones du plan local d'urbanisme.

En effet, le choix de la zone d'implantation dépendra de la typologie de l'installation de méthanisation.

Les installations de méthanisation agricoles

Conformément aux articles R.151-23 et R.151-25 du Code de l'urbanisme, peuvent être autorisées en zone agricole et en zone naturelle les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole. Selon le premier article de l'arrêté du 10 novembre 2016 relatif aux destinations et sous-destinations, « la sous-destination "exploitation agricole" recouvre les constructions destinées à l'exercice d'une activité agricole ou pastorale. Cette sous-destination recouvre notamment les constructions destinées au logement du matériel, des animaux et des récoltes ».

Les articles L.311-1 et D.311-18 du Code rural et de la pêche maritime disposent qu'est réputée agricole la production et, le cas échéant, la commercialisation de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation, sous réserve du respect des conditions suivantes :

- l'unité de méthanisation doit être exploitée et l'énergie commercialisée par un exploitant agricole ou une structure détenue majoritairement par des exploitants agricoles ;
- la production doit être issue pour au moins 50 % de matières provenant d'exploitations agricoles ;
- les revenus tirés de la commercialisation sont considérés comme des revenus agricoles, au prorata de la participation de l'exploitant agricole dans la structure exploitant et commercialisant l'énergie produite.

Si ces articles ne peuvent à eux seuls, en vertu du principe d'indépendance des législations, démontrer le caractère « nécessaire » à l'activité agricole des installations de méthanisation, ces conditions devront à minima être respectées. En outre, il conviendra de préciser que l'installation de méthanisation est nécessaire à l'exploitation agricole en mettant en avant que, au-delà de la seule production d'énergie renouvelable, elle présente de nombreuses exter-

nalités positives, non seulement à l'échelle de l'exploitation agricole, mais aussi plus largement pour répondre aux enjeux environnementaux actuels, notamment :

- agroécologie : valorisation agronomique des effluents d'élevage, permettant une réduction des pollutions liées aux excédents d'azote organique et la réduction de l'utilisation d'engrais azotés minéraux de synthèse ;
- économie circulaire : valorisation de déchets organiques de l'activité agricole et extérieurs à l'exploitation ;
- réduction des émissions de gaz à effet de serre : réduction des émissions de méthane liées au stockage non couvert des effluents d'élevage ;
- bioéconomie : création d'un revenu complémentaire et diversification des activités des exploitations agricoles.

En effet, le juge admet que les exploitants puissent édifier de nouvelles constructions destinées à la diversification de l'exploitation agricole mais celles-ci doivent rester nécessaires à l'activité agricole. La production d'énergie en tant qu'elle permet la diversification professionnelle pourra donc être autorisée.

Les installations de méthanisation industrielles

Ces dernières ont vocation à être implantées en zone industrielle au sein de zones U ou AU dédiées des PLU. Ces installations étant très souvent soumises à autorisation au titre des ICPE, elles doivent être implantées à une distance minimale des habitations occupées par des tiers, distance fixée par l'arrêté préfectoral d'autorisation ICPE.

Les installations de méthanisation liées à des équipements collectifs

Dans les communes couvertes par un PLU, l'article L.151-11 du Code de l'urbanisme dispose que le règlement du PLU peut, dans les zones A ou N, autoriser les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.

Par conséquent, des installations de méthanisation associées à certains équipements collectifs comme les stations d'épuration (traitement des boues de stations d'épuration) peuvent être autorisées, à condition qu'elles ne génèrent qu'une faible emprise foncière et sous réserve d'une bonne intégration paysagère.

Dans les communes couvertes par une carte communale, ces installations peuvent également être autorisées dans les secteurs non constructibles, l'article R.161-4 du Code de l'urbanisme autorisant les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics si elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière dans l'unité foncière où elles sont implantées et ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.

En synthèse

Le PLU permet d'agir sur l'articulation entre consommation et production et distribution d'énergie de manière notamment à diminuer les émissions de gaz à effet de serre (GES) en organisant le recours aux énergies renouvelables sur le territoire.

Sur la base du potentiel de production et d'approvisionnement local en énergies renouvelables et du profil des consommations et productions du territoire, le PLU peut ainsi se doter d'une véritable stratégie en la matière : choix des filières à développer prioritairement, objectifs en termes de mix énergétique, localisation des projets, assouplissement des règles d'implantation sur bâti, prescriptions énergétiques renforcées...

Il doit parallèlement veiller à concilier ces objectifs avec les contraintes architecturales, paysagères et environnementales (notamment la préservation de la biodiversité) présentes sur le territoire, et être pensé à différentes échelles (intercommunalité, communes, îlots, quartiers, bâtiments).

Il ne doit cependant pas généraliser des dispositions qui figureraient dans des opérations d'ensemble (ZAC, écoquartiers...) à tout le territoire car des règles trop strictes peuvent bloquer la construction sur des dents creuses mal exposées dans lesquelles le constructeur n'aurait pas de marge de manœuvre pour l'exposition du bâtiment afin d'atteindre les objectifs fixés.

→ Limiter les risques d'exposition aux nuisances

En la matière, les concepteurs de PLU devront veiller à préserver les populations, ainsi que les biens dans certains cas, des nuisances connues ou susceptibles de se faire jour.

Le rapport de présentation et, en particulier, la partie de l'évaluation environnementale traitant de l'état initial du territoire de projet sont stratégiques car cela permettra de prouver que la collectivité ne commet pas d'erreur d'interprétation en ouvrant (ou en maintenant ouvert) sans réserve des secteurs à l'urbanisation.

Le Code de l'urbanisme dispose d'une batterie de dispositions législatives et réglementaires assez complète. Il convient parallèlement de se référer au Code de l'environnement (non traité dans ce guide) pour certains outils abordés, tels que les plans de prévention des risques naturels et/ou technologiques.

→ Les dispositions relatives au PLU

La lecture combinée des articles R.151-31, 2° et R.151-34, 1° permet de définir 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 où l'existence de risques naturels, de risques miniers ou de risques technologiques justifient que soient interdites ou 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 concernés doivent être repérés sur les documents graphiques et faire l'objet de justifications étayées dans le rapport de présentation. Enfin, le règlement écrit doit spécifier des prescriptions ou des conditions permettant de cerner le champ des possibles dans le cadre des autorisations d'urbanisme.

Parallèlement, l'article R.151-51 précise que sont annexées au PLU les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol. Elles sont nombreuses et multithématiques et s'imposent de plein droit aux dispositions du PLU.

Certaines nécessitent essentiellement une prise en compte dans le cadre de l'instruction des autorisations d'urbanisme (communications électroniques par exemple) et n'influent pas sur le projet de PLU : il n'est donc pas nécessaire, contrairement aux dispositions réglementaires ci-dessus, d'adopter des exigences spécifiques en la matière.

En revanche, il est de bonne administration de veiller à la cohérence entre les contraintes générées par des servitudes d'utilité publique et le PLU. Ainsi, les servitudes relatives à la salubrité et à la sécurité publiques doivent impérativement être traduites dans le dessin politique afin de ne pas exposer les personnes et les biens à ces risques ou de ne pas aggraver cette exposition. Subsidiairement, cela évitera aussi au PLU d'être annulé suite à un recours pour erreur manifeste d'appréciation commise par la collectivité.

Pour les constructions existantes présentes dans les zones à risque, le PLU peut établir des prescriptions particulières destinées à améliorer la sécurité des habitants et/ou des personnes fréquentant les lieux : cela est particulièrement adapté concernant les dépassements des règles de hauteur afin de surélever les rez-de-chaussée en cas de crue.



ALERTE ET CONSEILS

Quelle que soit la stratégie retenue en termes de choix des énergies renouvelables à prioriser et de modalités de leur intégration sur le territoire, il apparaît décisif, pour assurer la mise en œuvre effective des mesures, d'affirmer clairement dès le PADD les ambitions du territoire en la matière. Les OAP et le règlement devant ensuite découler « naturellement » de cette ambition.



ALERTE ET CONSEILS

→ pour faciliter la compréhension du PLU par le public, il n'est pas opportun d'inscrire en zone AU des espaces vierges classés en zone à risque de submersion dans un plan de prévention des risques inondation (PPRI) ou un plan de prévention des risques littoraux (PPRL). Elles resteront en effet inconstructibles dans le cadre de ces plans ;
→ de même, l'auteur de PLU(i) sera vigilant pour définir les dispositions d'urbanisme adaptées au niveau des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), présentes ou à venir, qui relèvent globalement d'un plan de prévention des risques technologiques (PPRT) pour les plus dangereuses, et parfois de la directive SEVESO avec des périmètres d'éloignement simplement reportés sur les planches graphiques des PLU;



ALERTE ET CONSEILS

Comme toutes les servitudes d'utilité publiques, les plans de prévention des risques doivent être annexés au PLU (art. R.151-51).

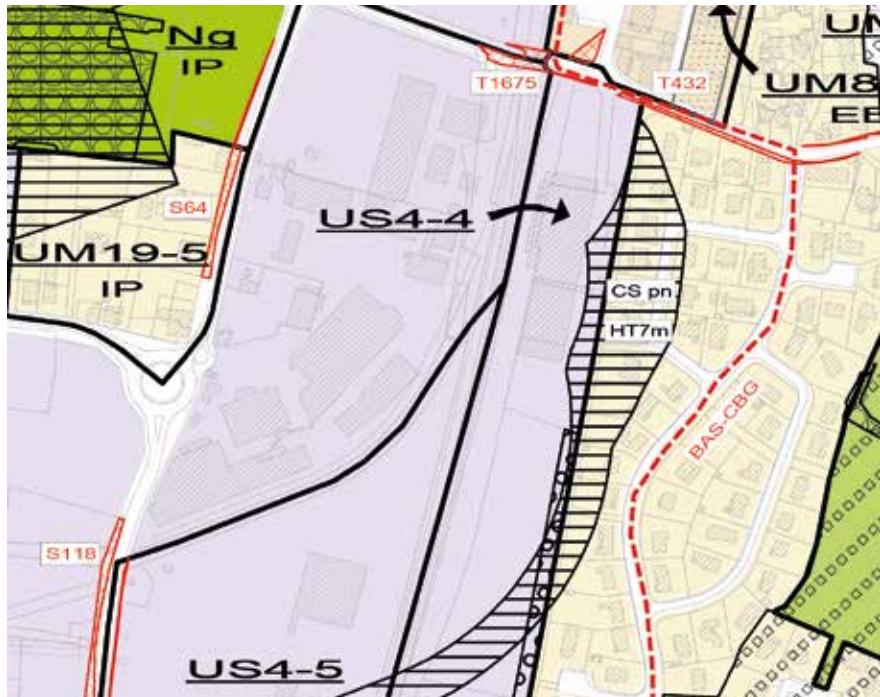
EXEMPLE

PLU(I) BORDEAUX

En l'espèce, le PPRT limite la hauteur maximale des bâtiments pouvant subir le souffle d'une explosion. Cette hauteur est reprise dans le règlement de PLU.

« 2.3.9. Règles particulières relatives au quartier La Roseraie à Bassens grevé par une servitude CSPN

Dans le secteur CSPN "construction sous condition pour se protéger contre les nuisances" instauré sur le quartier La Roseraie à Bassens : HT = 7 mètres quel que soit le gabarit de hauteur applicable. »



→ Les périmètres d'éloignement des installations agricoles

Concernant les nuisances, en application de l'article L.111-3 du Code rural et de la pêche maritime, « lorsque des dispositions législatives ou réglementaires soumettent à des conditions de distance l'implantation ou l'extension de bâtiments agricoles vis-à-vis des habitations et immeubles habituellement occupés par des tiers, la même exigence d'éloignement doit être imposée à ces derniers à toute nouvelle construction et à tout changement de destination précités à usage non agricole nécessitant un permis de construire, à l'exception des extensions de constructions existantes.

Dans les parties actuellement urbanisées des communes, des règles d'éloignement différentes de celles qui résultent [du paragraphe précédent], peuvent être fixées pour tenir compte de l'existence de constructions agricoles antérieurement implantées. Ces règles sont fixées par le PLU a. Dans les secteurs où des règles spécifiques ont été fixées, l'extension limitée et les travaux rendus nécessaires par des mises aux normes des exploitations agricoles existantes sont autorisés, nonobstant la proximité de bâtiments d'habitation.

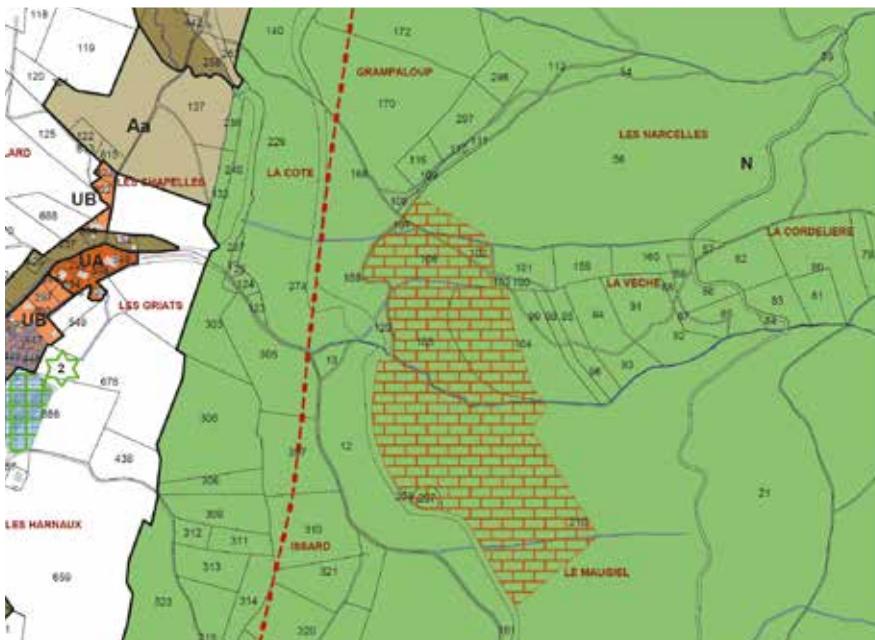
Par dérogation aux dispositions [ci-dessus], une distance d'éloignement inférieure peut être autorisée par l'autorité qui délivre le permis de construire, après avis de la chambre d'agriculture, pour tenir compte des spécificités locales. Une telle dérogation n'est pas possible dans les secteurs où des règles spécifiques ont été fixées en application du deuxième alinéa ».

Par ailleurs, le document graphique du PLU n'a pas d'habilitation à identifier les installations agricoles classées pour l'application du périmètre de réciprocité. Il est recommandé de ne pas reporter ces périmètres de réciprocité sur le document graphique car ces périmètres sont susceptibles d'évoluer en fonction de la construction de bâtiments et d'installations agricoles. En revanche, au titre de la prévention des nuisances, un PLU peut interdire les constructions, les soumettre à conditions ou, plus simplement, ne pas ouvrir de zone à l'urbanisation à proximité (art. R.151-31, 2° et R.151-34, 1°).



ALERTE ET CONSEILS

En complément de toutes ces dispositions, il est conseillé de faire usage de l'article R.111-3 (disposition dite « d'ordre public » du RNU, applicable dans le cadre de l'instruction des autorisations d'urbanisme). Il y est en effet précisé qu'un projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est susceptible, en raison de sa localisation, d'être exposé à des nuisances graves, dues notamment au bruit.



PLU de Méaudre (Isère)



Zone naturelle et forestière,
à protéger



Secteur protégé en raison
de la richesse du sol ou
du sous-sol, dans lequel
les constructions et
installations nécessaires
à la mise en valeur de ces
ressources naturelles sont
autorisées (art. R.151-34).

→ Gérer les espaces de production de matières premières (carrières)

Les carrières sont des sites d'extraction d'une ou plusieurs substances minérales n'appartenant pas à la catégorie des substances de mines, c'est-à-dire non énumérées à l'article L.111-1 du Code minier. L'exploitation de ces sites est régie par les dispositions du Code de l'environnement applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement

La recodification du livre 1^{er} apporte des précisions utiles pour déterminer dans quelles zones ces installations classées peuvent être autorisées par le PLU. Le 2^o de l'article R.151-34 permet désormais au règlement graphique de faire apparaître dans les zones U, AU, A et N « 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 ».

Ce nouvel article met ainsi fin à la présomption d'incompatibilité « par nature » d'un projet de carrière avec la vocation d'une zone agricole, que de nombreuses jurisprudences avaient confirmé⁷¹. Une carrière ne relevait pas de la notion des équipements d'intérêt collectif.

La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme peut, par conséquent, mettre en œuvre cet article afin d'identifier un secteur d'une zone agricole ou d'une zone naturelle et forestière (mais aussi, le cas échéant, en zone urbaine ou à urbaniser avec un règlement adapté) pour y autoriser la réalisation d'une carrière de manière à éloigner ces installations des secteurs d'habitation et à restituer à terme les parcelles exploitées à des activités agricoles, forestières ou de loisir.

Le rapport de présentation analysera et exposera sur la base de l'étude d'impact (devenue évaluation environnementale) l'impact de tels projets sur l'environnement.

Ainsi, lorsqu'une carrière existante a régulièrement été autorisée par décision préfectorale, le PLU est dans l'obligation d'en tenir compte en délimitant sur le ou les documents graphiques un zonage approprié tenant compte de l'occupation des sols et en définissant un règlement adapté qui permette la poursuite de l'exploitation.

Les annexes du PLU ont également pour rôle de délimiter, en application de l'article R.151-53, 4^o, divers périmètres relatifs à l'exploitation des carrières (cf. paragraphe sur les annexes)⁷².

⁷¹ CAA Lyon, 18 octobre 2011, société D., n° 09LY01538.

⁷² CE, 6 avril 2016, n° 381552.





4 | UNE ADAPTATION À LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES

Cette partie du guide a pour vocation de rappeler les principaux outils qui peuvent être mis en œuvre dans un PLUi pour traiter les problématiques récurrentes qui peuvent se rencontrer dans certains profils de territoires, que ce soit dans les territoires ruraux à faible densité, dans les territoires polarisés par de grandes agglomérations ou des métropoles, dans des territoires soumis à des risques ou bien des territoires souhaitant faire émerger des projets d'aménagement.

Ambleteuse
(Pas-de-Calais)

4.1. PLU DE GRANDS TERRITOIRES ET DE FAIBLE DENSITÉ À DOMINANTE RURALE

L'approbation d'un PLUi permet aux EPCI dont le périmètre couvre de grands territoires ruraux à faible densité humaine de se doter d'un cadre d'aménagement qui fait une place particulière aux espaces naturels et agricoles. Il convient donc de s'attacher à identifier les leviers qui peuvent être mis en œuvre dans le PLU pour les espaces agricoles, naturels et forestiers ainsi que pour les problématiques plus urbaines rencontrées de façon récurrente sur ces territoires.

→ Le PLU(i) est particulièrement adapté aux grands territoires

Les grands territoires et/ou de faible densité à dominante rurale sont constitués de vastes étendues agricoles ou naturelles, tandis que les secteurs urbanisés concernent des surfaces peu étendues.

Le PLUi leur permet de se doter d'un projet commun pour faire valoir leurs atouts et répondre aux besoins en matière d'habitat, d'activités, d'équipements...

L'élaboration de plans locaux d'urbanisme intercommunaux permet d'établir une véritable stratégie d'aménagement sur un périmètre significatif, qui est traduite par des dispositions opérationnelles en matière d'application du droit des sols. Le PLUi a ainsi la possibilité de modérer la consommation de terres naturelles, agricoles ou forestières, qui constituent la richesse et l'identité de ces territoires ruraux.

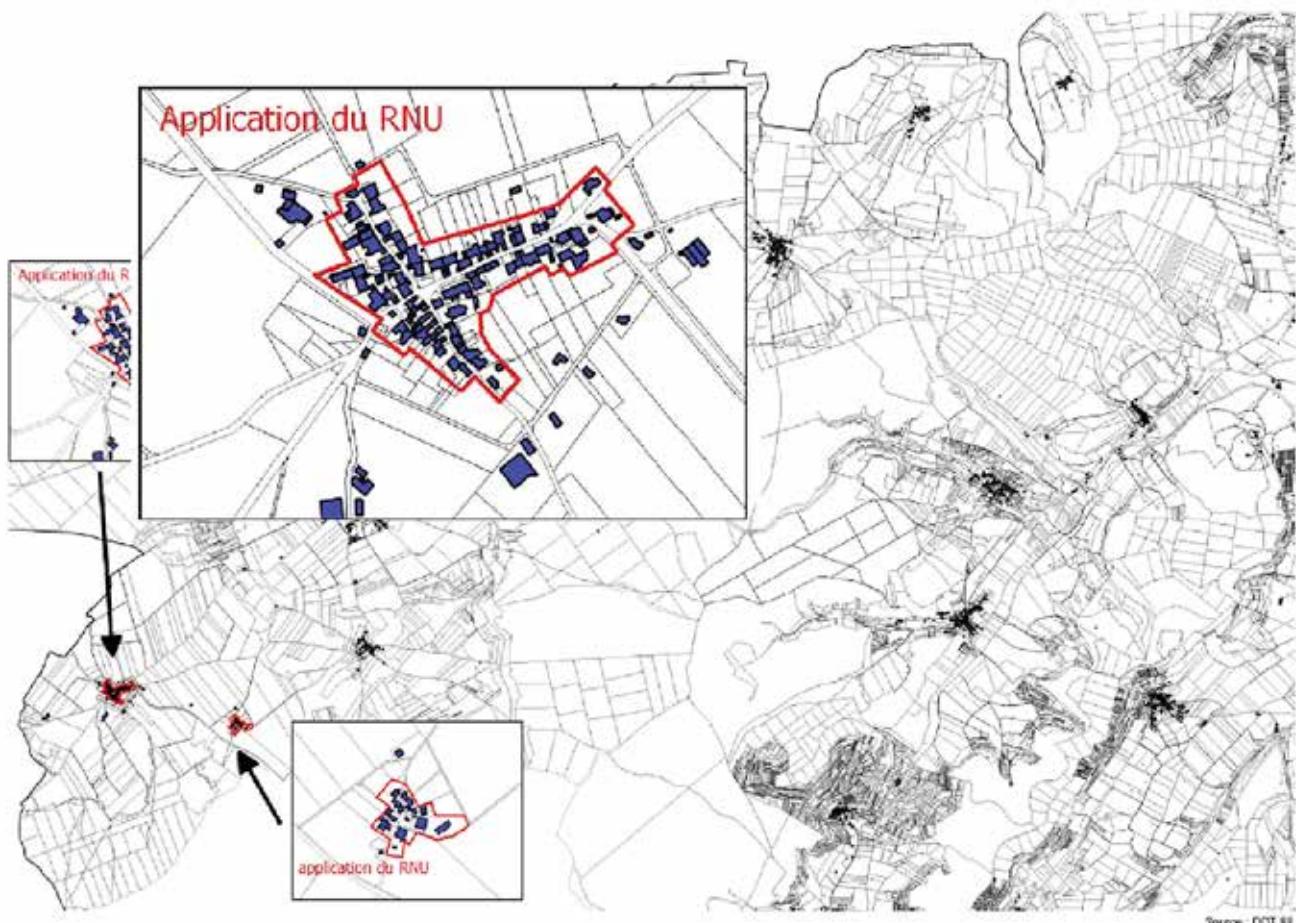
Le développement des PLUi dans de grands territoires et/ou de faible densité à dominante rurale s'étend parfois sur de très petites communes qui n'avaient jamais été couvertes par un document d'urbanisme. Il est aujourd'hui possible de prévoir des PLU avec un contenu simplifié pour encadrer l'urbanisme de ces communes, notamment pour les secteurs où la demande de construction neuve est très faible voire inexistante (zones de renvoi au RNU, plans de secteur).

→ La possibilité de renvoi au règlement national d'urbanisme (RNU)

L'article R.151-19 ouvre, pour les PLUi, la possibilité de renvoyer au RNU. Cette nouveauté, qui ne concerne que les zones urbaines, permet ainsi aux communes rurales déjà dotées d'une carte communale de conserver les dispositions du RNU, qu'elles connaissent et appliquent.

S'il était déjà possible d'intégrer dans le règlement des dispositions identiques à celles des articles de fond du RNU, il est possible de simplifier la rédaction du document en se limitant à un renvoi global aux dispositions nationales, c'est-à-dire aux articles R.111-3, R.111-5 à R.111-13, R.111-15 à R.111-18 et R.111-28 à R.111-30 du Code de l'urbanisme. Concrètement, le règlement de la ou des zones concernées doit alors mentionner les références de l'ensemble de ces articles.

Ces articles permettent ainsi de refuser une autorisation pour des raisons de nuisances graves, de desserte ou d'équipements publics insuffisants et de non-conformité de la volumétrie de la construction. Ils peuvent imposer la réalisation d'aires de stationnement, de voies privées, d'espaces verts, de réseaux et le respect d'une distance minimale entre bâtiments sur un même terrain. Ils réglementent les conditions d'implantation des bâtiments par rapport aux voies et aux limites séparatives.



Cette disposition peut être transitoire dans la vie du PLU intercommunal. Les collectivités pourront réinterroger la pertinence du maintien des zones urbaines où s'applique le RNU et rédiger un règlement propre à ces zones à l'occasion d'une évolution ultérieure.

→ Une mesure encadrée

Afin d'éviter les dérives susceptibles d'affaiblir les objectifs qualitatifs du document d'urbanisme, deux dispositions encadrent la mesure par :

- une obligation de justification : le 5^e de l'article R.151-2 impose de justifier le renvoi au RNU dans le rapport de présentation pour garantir la pertinence des secteurs retenus. Cette justification pourra porter sur le nombre limité d'autorisations d'urbanisme délivrées précédemment et prévisibles durant la mise en œuvre du PLU.
- la possibilité de compléter ce dispositif par la mise en œuvre d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) dites « patrimoniales » : l'article R.151-7 permet aux collectivités concernées qui le souhaitent de protéger leur environnement, les paysages et le patrimoine, notamment vernaculaire, par un dispositif proche de celui qui leur est offert par l'article L.151-19 pour les zones dotées d'un règlement ad hoc.

→ L'utilisation du renvoi au RNU peut être complétée par l'édition d'une OAP à vocation patrimoniale (R.151-7)

La présence ponctuelle de patrimoine vernaculaire dans des secteurs ne présentant pas d'enjeux patrimoniaux dans leur ensemble, et pour lesquels un renvoi au RNU pourrait par conséquent se justifier, est fréquente dans les territoires périurbains ou ruraux.

Les orientations d'aménagement et de programmation 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, notamment dans les zones urbaines réglementées en application de l'article R.151-19.

Extrait du PLU de la Trinité-sur-Mer (56)

MAISONS DE BOURG - Eléments descriptifs

Implantation :
Les façades sont alignées sur rue, mitoyennes des deux côtés. Les irrégularités sont cependant présentes, sur certaines rues, avec parfois un jardinet de présentation (période plus tardive). Lorsque le terrain s'y prête, la maison peut offrir un pignon aveugle ou peu percé sur rue, prolongé par un mur de clôture en pierre de 2 mètres, ou d'un mur bahut surmonté d'une grille et d'une haie. Dans certains cas, l'implantation de maisons en angle résulte de la combinaison des deux derniers cas : pignon sur rue d'un volume secondaire, et façade sur cour ou jardinet.

Composition des façades :
Les façades sont systématiquement plus larges que hautes, comportant un étage. La hauteur du plan vertical est souvent deux fois plus importante que la hauteur de la toiture, donnant un caractère très ouvert à la façade, déterminant pour le paysage de la rue. Les façades sont composées de manière régulière avec le plus souvent un triptyque

de fenêtres à l'étage, et au rez-de-chaussée trois ouvertures, dont une porte, généralement centrale. Les fenêtres sont verticales de proportion régulière (2x1). Les ouvertures de toiture se font sous la forme de lucarnes en alignement de la façade, soit sous l'égout de toiture, soit à cheval sur l'égout de toiture, soit posées sur l'égout de toiture, alignées avec les ouvertures de la façade. Verticales, de proportions plus réduites (1x1,5), elles comportent systématiquement un fronton en granit, généralement triangulaire (dont le triangle peut être enduit), parfois arrondi.

Détails architecturaux :
Les façades sont enduites, peintes en blanc. Les ouvertures sont encadrées d'un appareillage de pierre : linteaux droits pour les constructions les plus anciennes, cintrés pour les périodes plus récentes. Dans ce dernier cas, les fenêtres, plus grandes, sont dotées à l'étage d'un garde-corps en fer forgé.

Les toitures à deux pentes sont dotées de solins surmontés d'une cheminée, qui disparaît sur les variations plus récentes, à partir des années 1920. Sur la façade, ce solin est prolongé d'un chainage d'angle en granit. Un linteau de granit souligne également l'égout de toiture.

Commune de La Trinité-sur-mer

Plan Local d'Urbanisme - Orientations d'aménagement et de programmation- 9

⚠️ ALERTES ET CONSEILS

La possibilité de renvoi au RNU ne peut s'appliquer qu'aux secteurs d'une intercommunalité où les enjeux de construction et d'aménagement sont faibles.

L'EPCI doit également inscrire ce choix en cohérence avec les orientations du PADD. Ainsi, cette possibilité ne peut s'appliquer à l'ensemble des zones urbaines d'un PLUi mais doit être réservée à des secteurs bâtis qui ne sont pas destinés, au vu du PADD, à accueillir un développement significatif ou à voir renforcer leurs fonctions urbaines.

UNE ADAPTATION À LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES | 229

→ Le renvoi au RNU peut être utilisé dans le cadre de plans de secteur

Lorsqu'il est élaboré par un EPCI compétent, le PLUi peut comporter des plans de secteur qui couvrent chacun l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres de l'EPCI. Le plan de secteur précise les OAP ainsi que le règlement spécifique à ce secteur (L.151-3).

→ Une attention particulière sera apportée aux zones A et N

→ Protéger les zones A et N

Une des principales préoccupations dont doivent tenir compte les auteurs de PLU réside dans la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers et la capacité de densification et de mutation des espaces bâti (L.151-4).

Dans les zones A et N, le règlement du PLU veillera à encadrer les constructions qui peuvent être admises en fonction des caractéristiques du territoire et du projet de la collectivité :

→ déterminer la destination des constructions admises en zones A et N comme étant l'exploitation agricole et forestière et choisir si l'ensemble des sous-destinations « exploitation agricole » et « exploitation forestière » peuvent être admises (R.151-27 et R.151-28). Il sera possible d'autoriser si besoin les destinations « habitation » (avec comme sous-destinations « logement » et « hébergement ») et la destination « équipements d'intérêt collectif et services publics » ;

→ autoriser les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages ;

→ désigner, en dehors des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) visés au L.151-13, les bâtiments qui peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce dernier est soumis, en zone agricole, à l'avis conforme de la CDPENAF et, en zone naturelle, à l'avis conforme de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (L.151-11) ;

→ autoriser les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles, lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.

Le règlement peut, à titre exceptionnel, délimiter dans les zones N et A des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) dans lesquels peuvent être notamment autorisés des constructions, des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage, et des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs (ex. : yourte).

→ Valoriser les éléments paysagers et les continuités écologiques

Le règlement peut aussi identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation (L.151-23 et R.151-23).

Pour surveiller au plus près, ces éléments de paysage, site et secteurs à protéger il peut impo-
ser le dépôt d'une déclaration préalable lorsque les travaux ne sont pas soumis à un permis de construire, ou la délivrance d'un permis de démolir pour tout projet de démolition.

Il peut délimiter les espaces et secteurs contribuant aux continuités écologiques et définir des règles nécessaires à leur maintien ou à leur remise en état (R.151-43).



ALERTE ET CONSEILS

La délimitation et le dimensionnement des zones agricoles, naturelles et forestières devront être en cohérence avec les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain (art. L.151-5 et L.151-8) qui découlent des dispositions du rapport de présentation du PLUi relatives à la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, aux capacités de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâti et à l'inventaire des capacités de stationnement (art. L.151-4).

→ Repérer les espaces boisés classés à protéger ou à créer

En complément du zonage N ou A, le PLU peut identifier comme « espaces boisés classés » les bois, forêts, parcs, arbres isolés, haies ou réseaux de haies, plantations d'alignement à protéger ou à créer (art. L.113-1). Cette disposition est particulièrement protectrice puisqu'elle interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements identifiés comme espaces boisés classés (art. L.113-2). Ces espaces peuvent être utilisés pour les éléments de paysage, les sites et les secteurs à protéger pour des motifs écologiques. Toutefois, cette protection ne paraît pas adaptée à la conservation de tous les milieux naturels, notamment lorsqu'ils sont ouverts (ex. : plaine calcicoles).

Ces espaces doivent apparaître sur les documents graphiques du règlement du PLU (art. R.151-31 du Code de l'urbanisme). Enfin, les périmètres d'interdiction ou de réglementation des plantations et semis d'essences forestières et les bois et forêts relevant du régime forestier doivent figurer en annexe du PLU (art. R.151-53).

→ Des points d'attention à traiter pour améliorer la qualité du cadre de vie

Il paraît essentiel que les EPCI s'emparent des dispositions qui leur permettent d'améliorer concrètement la qualité du cadre de vie de leurs habitants.

→ Veiller à la qualité des entrées de ville le long des grands axes de circulation

En dehors des espaces urbanisés des communes, les constructions ou installations sont interdites dans une bande de 100 mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations au sens du Code de la voirie routière et de 75 mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classées à grande circulation (L.111-6). Cette interdiction ne s'applique pas aux constructions ou installations liées ou nécessaires aux infrastructures routières, aux services publics exigeant la proximité immédiate des infrastructures routières, aux bâtiments d'exploitation agricole, aux réseaux d'intérêt public. Elle ne s'applique pas non plus à l'adaptation, au changement de destination, à la réfection ou à l'extension de constructions existantes (L.111-7).

Le PLU peut fixer des règles d'implantation différentes de celles prévues au L.111-6 lorsqu'il comporte une étude permettant de justifier, en fonction des spécificités locales, que ces règles sont compatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale ainsi que de la qualité des paysages (L.111-8).

→ Mettre en valeur les éléments de paysage et de patrimoine

Le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et identifier, localiser et délimiter les quartiers, îlots, immeubles bâties ou non bâties, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à conserver, à mettre en valeur ou à requalifier, pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation, leur conservation ou leur restauration. Lorsqu'il s'agit d'espaces boisés, il est fait application du régime d'exception prévu au L.421-4 pour les coupes et abattages d'arbres (L.151-19).

Les OAP peuvent également être mobilisées en ce sens pour conserver, mettre en valeur ou requalifier des éléments de paysage, quartiers, îlots, immeubles ou espaces publics, monuments sites et secteurs, identifiés pour des motifs d'ordre culturel, historique, architectural ou écologique (cf. art. R.151-7).



ALERTES ET CONSEILS

En application de l'article L.141-19, cette interdiction peut également être étendue par le DOO du SCoT à d'autres routes que celles mentionnées à l'article L.111-6.



ALERTES ET CONSEILS

Le règlement du PLU peut avoir pour objet de prévoir des règles différentes pour une même catégorie de destination ou de sous-destination : par exemple entre le commerce de détail et de proximité, et les grandes surfaces commerciales.

Des dispositions contractuelles complémentaires au PLU permettent d'encadrer le commerce (opérations de revitalisation territoriales ou ORT). Portée par la commune centre, l'intercommunalité dont elle est membre et éventuellement d'autres communes de l'EPCI, l'ORT repose sur un projet global qui permet d'intervenir de manière concertée et transversale sur l'habitat, l'urbanisme, le commerce, l'économie, les politiques sociales... L'ORT s'accompagne de mesures favorisant la rénovation de l'habitat, l'instauration d'un droit de préemption urbain renforcé, ainsi que de dispositions favorisant l'implantation de grandes surfaces commerciales en centre-ville et la suspension des autorisations d'implantation en périphérie.

→ Les dispositions afférentes au commerce

La dévitalisation des centres-villes au profit des zones commerciales périphériques touche particulièrement les territoires ruraux. Des dispositions à inscrire dans le PLUi peuvent participer à l'encadrement des commerces.

Dans les zones U ou AU de ces PLU de grands territoires et/ou de faible densité à dominante rurale, le règlement peut identifier et délimiter un quartier, un îlot ou des voies dans lesquels est préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité (L.151-16).

Pour compléter le règlement de PLU en matière de commerces, le conseil municipal peut délimiter un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité, à l'intérieur duquel sont soumises au droit de préemption les aliénations à titre onéreux de fonds artisanaux, de fonds de commerce ou de baux commerciaux (L.214-1).

À l'intérieur de ce périmètre sont également soumises au droit de préemption les aliénations portant ou destinées à porter des commerces d'une surface de vente comprise entre 300 et 1 000 m² (L.214-1 et s.)

4.2. PLU DES MOYENNES À GRANDES AGGLOMÉRATIONS ET DES MÉTROPOLES

Sur la base d'un projet de territoire partagé par les communes membres, le PLUi permet à l'EPCI de porter et de structurer l'ensemble des problématiques qui participent à l'urbanisme, de façon réellement intégrée, en établissant des dispositions applicables à la fois au tissu urbain existant mais aussi aux territoires de projet.

→ Le PLU permet de répondre aux enjeux de l'aménagement local

Les agglomérations peuvent être des territoires de tailles très différentes, aussi bien en superficie qu'en nombre de communes membres, d'habitants ou de tissus économiques. Le type et la diversité des équipements publics peut aussi être très varié.

Comme les grands territoires et/ou de faible densité à dominante rurale, les agglomérations sont aussi constituées de grandes étendues agricoles ou naturelles, mais les secteurs urbanisés concernent des surfaces plus étendues.

L'élaboration de plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) contribue de façon marquée à modérer la consommation de terres naturelles, agricoles et forestières, qui constituent la richesse des territoires, mais aussi à enrichir le projet de développement urbain de l'agglomération et des villes.

Le PLUi permet aux agglomérations et aux villes de se doter d'un projet commun pour faire valoir leurs atouts et répondre aux besoins en matière d'habitat, d'activités, d'équipements ou de continuités écologiques...

Dans le cas d'EPCI regroupant au moins cinquante communes peuvent être élaborés plusieurs PLUi infracommunautaires (L.154-1 et s. du Code de l'urbanisme). Chaque PLUi dispose de son règlement et de ses OAP. Toutefois, un PLUi infracommunautaire ne peut tenir lieu de PLH ou de PDU (L.151-44).

Les outils à mobiliser dans un PLUi pour ce type de territoires sont nombreux. Cependant, aucun outil n'est spécifique aux agglomérations ou aux villes. Certains sont anciens, d'autres ont été créés par la loi ALUR. Tous peuvent être utilisés pour répondre aux enjeux du projet politique traduit dans le PADD. Ils peuvent aussi être tous mobilisés et combinés entre eux.

→ Les possibilités étendues des OAP

Les OAP codifiées aux articles L.151-6, L.151-7 et R.151-6 à R.151-8 peuvent être l'outil privilégié des collectivités voulant mettre en œuvre un urbanisme de projet ou de projet urbain. Quand elles sont thématiques, elles peuvent porter sur l'intégralité du territoire (OAP nature en ville, OAP énergie...) ou sur un morceau de territoire (les entrées de ville, une vallée...). Elles ont toutes pour obligation de spatialiser les objectifs du PADD tout en laissant de la souplesse d'interprétation aux porteurs de projet comme aux élus et aux services instructeurs. Néanmoins, elles sont opposables aux tiers, en matière de compatibilité (L.152-1), même si elles restent plus souples que le règlement.

4.3. PLU DANS LES ZONES EXPOSÉES À DE FORTES CONTRAINTES (RISQUES NATURELS ET TECHNOLOGIQUES, NUISANCES...)¹

La modernisation du contenu du PLUi, a permis de clarifier les outils qui peuvent être mobilisés pour articuler le projet de territoire avec les risques présents sur le territoire. En effet, en complément des plans de préventions des risques (PPR) l'intégration opérationnelle du risque est principalement réalisée grâce au PLUi, qui régit le droit des sols et permet de délivrer les autorisations afférentes.

→ Le PLU intègre les risques

Les PLU doivent intégrer les différentes politiques sectorielles comprenant notamment les risques et les nuisances.

Ils doivent participer à la réalisation des objectifs des collectivités en respectant les objectifs généraux du développement durable (art. L.101-2 et L.151-1 du Code de l'urbanisme), qui traitent notamment de :

- 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.

Les risques naturels, technologiques ou miniers, qui peuvent engendrer des conséquences humaines et économiques considérables, doivent faire l'objet d'une attention particulière dans les réflexions engagées par les collectivités locales au moment de l'élaboration de leur PLU. Ces réflexions doivent conduire à intégrer le risque pour optimiser la mise en œuvre du projet d'aménagement de la collectivité. C'est une obligation légale dont l'absence entache d'illégalité le PLU dans son ensemble.

Plus précisément, le rapport de présentation comporte le diagnostic en matière de risques, et en particulier l'état initial de l'environnement. La délimitation des zones ou secteurs soumis à ces risques figurera dans le règlement écrit et/ou dans les orientations d'aménagement et de programmation. Les justifications des choix et des dispositions seront contenues dans le rapport de présentation.

Si une étude particulière portant sur les risques naturels gressant le territoire, en particulier urbanisé, a été établie (couloir d'avalanche par exemple), elle peut figurer intégralement en annexe du rapport de présentation, dès lors que ses éléments ou conclusions essentiels ont été repris dans ledit rapport et traduits (pour ce qui en relève) par le règlement et/ou les OAP.



ALERTES ET CONSEILS

Exemples de PLU comportant des dispositions mobilisables par des collectivités locales compétentes en matière de PLU dans les agglomérations :

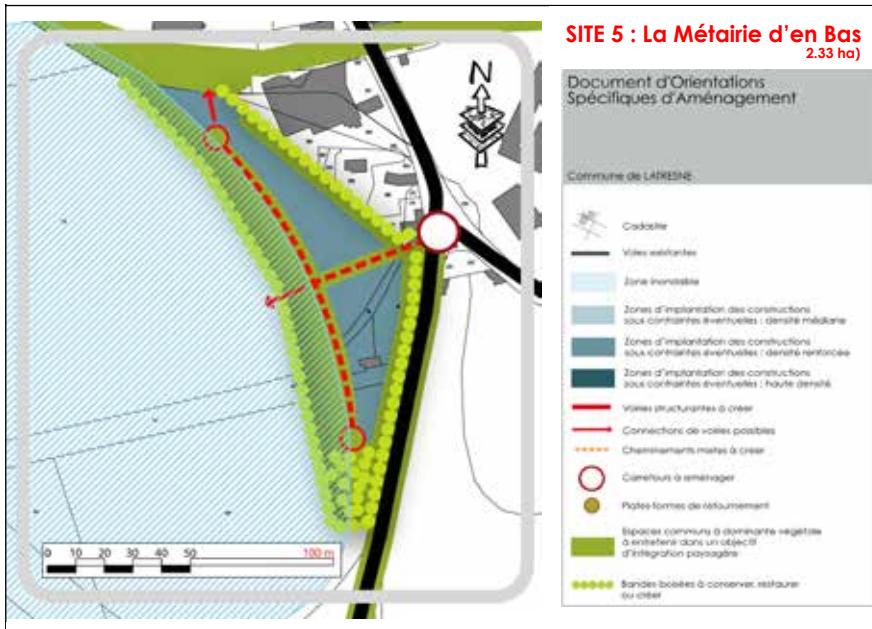
→ le PLUi facteur 4 de **Brest Métropole Océane**, approuvé le 20 janvier 2014, est un PLUi pionnier en ce qu'il tient lieu de plan de déplacements urbains, de programme local de l'habitat, articulés avec un plan climat. À travers l'élaboration d'un document faisant la synthèse de quatre démarches de planification, les élus de la métropole se sont fixé l'objectif de diviser par 4 les émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050 par rapport au niveau de 1990 ;

→ le PLUi de **l'Eurométropole de Strasbourg** a été distingué par le ministère de la Cohésion des territoires dans le cadre de l'appel à candidatures PLUi. Le ministère a récompensé la démarche visant à territorialiser l'offre de logement adaptée aux besoins du territoire afin d'endiguer la périurbanisation. Approuvé le 16 décembre 2016, le PLUi de l'Eurométropole tient également lieu de PLH et de PDU ;

→ le PLU de Clermont-Ferrand, approuvé le 4 novembre 2016, a recouru aux nouvelles dispositions de la loi ALUR et à l'article L.151-22 du Code de l'urbanisme relatifs aux surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables. La définition d'un coefficient de biotope est différencié au sein de la zone urbaine générale. Le règlement comporte en outre de nombreux schémas illustratifs.

¹ Pour la notion de risque naturel, voir Guide général des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN), MEEM/DGALN, 2016.

Extrait des OAP
de Latersne (33)



En l'état actuel de la réglementation, le document graphique du PLU n'a pas l'obligation de reporter les différents secteurs délimités au titre d'un PPR approuvé (art. R.151-14 et R.151-31 à R.151-36)².

Il convient toutefois de veiller à la cohérence entre le zonage et le règlement du PLU avec les interdictions du PPR (art. R.151-30).

→ Les outils spécifiques

→ Les orientations d'aménagement et de programmation

L'article R.151-8 du Code de l'urbanisme dispose que les orientations d'aménagement et de programmation (OAP de secteur d'aménagement) des secteurs des zones urbaines ou des zones à urbaniser portent au moins sur la qualité environnementale et la prévention des risques. Il s'agit d'une nouveauté réglementaire résultant du contenu modernisé.

Ainsi, les OAP favorisent la prise en compte opérationnelle du risque. Elles peuvent prévoir les mesures et les actions retenues pour la prévention et la gestion des risques à l'échelle du territoire communal ou intercommunal, mettant en évidence la cohérence du projet de développement du territoire avec la gestion du risque : par exemple, l'articulation de la prévention des risques d'inondation avec la mise en place d'une trame verte et bleue et d'un maillage de déplacements doux.

Elles peuvent aussi inclure des mesures concernant les constructions ou les aménagements, permettant la prise en compte des risques, qui s'appliqueront en termes de compatibilité aux projets de construction (art. L.152-1 du Code de l'urbanisme).

Pour les autres OAP sectorielles (L.151-7) à l'échelle d'un quartier, l'approche de la gestion du risque à travers les OAP peut notamment être traduite par des principes d'organisation et d'aménagement de la zone (espaces constructibles et libres ou encore un espace vert à usage de bassin de rétention).

Orientation d'aménagement et de programmation_Secteur Sétives (3)

OBJECTIF :

Accueillir des activités économiques et traiter l'entrée de ville ouest de Bourgoin-Jallieu sur la RD1006

Description du contexte :

Ces terrains sont situés :

- au Sud en vis à vis de la RD 1006
- au Nord en vis-à-vis du boisement des Sétives et de la zone commerciale
- à l'Est en vis-à-vis d'un nouveau secteur tertiaire en développement.
- à l'Ouest par le secteur du Médipôle et des équipements hospitaliers

Ces terrains bénéficient d'une accessibilité modes doux et véhicules légers particulièrement performante avec :

- la proximité de l'Autoroute A43 et la présence de la RD 1006
- La présence de voie cycle le long de la RD 1006 au sud en direction du centre ville de Bourgoin Jallieu et de la gare.

Objectifs :

L'urbanisation de ce secteur permet d'une part d'accueillir de l'activité économique sur les derniers ténements constructibles en entrée de ville et plus globalement sur l'est de l'agglomération, tel qu'identifié dans le schéma d'accueil des entreprises (SAE) dont s'est doté la CAPI en 2012.

D'autre part il constitue une opportunité de traiter l'entrée de ville de Bourgoin Jallieu :

- en assurant globalement une cohérence programmatique, paysagère et urbaine des développements réalisés et des projets en cours,

- en assurant une unité de traitement des programmations en façade de la RD 1006,
- en intégrant l'interface avec les boisements des Sétives.

Principe de desserte et phasage :

Les différents lots seront desservis par une voie parallèle aux boisements des Sétives. Le déroulement de l'opération sera plutôt envisagé d'Est en Ouest en fonction des typologies .

Environnement :

Compte tenu de la sensibilité environnementale du site, toutes dispositions devront être prises pour préserver l'environnement ou compenser les atteintes qui lui seront portées.

Hydraulique :

- Mise en œuvre des dispositifs propres à réduire la vulnérabilité du site vis-à-vis de l'aléa inondation, préalablement à son aménagement ;
- Rétention à la parcelle
- Rétention dans 2 bassins (un bassin par phase de travaux) des eaux de voirie

Le tracé du Peluq sera conservé dans la partie Ouest, dévié et renaturé à l'est.

Une noue sera créée parallèlement à la voirie.

La transparence hydraulique des constructions sera assurée, et la qualité environnementale exemplaire. Un espace de transi-

tion sera traité entre la zone des Sétives et les espaces d'activités.

Les orientations de programme et d'aménagement

> Continuer à pouvoir accueillir des implantations tertiaires et industrielles

Ce site est destiné principalement à l'accueil d'activités industrielles ou tertiaires voir du programme mixte bureau/activités.

> Offrir une façade urbaine de qualité

Les activités de bureau seront implantées en façade de la RD 1006, et contribueront à la structuration du paysage d'entrée de ville, notamment par un principe d'alignement des façades des bâtiments, et une largeur de haie, composée d'essence à grand développement et inféodées aux zones humides, de 2 mètres minimum (pouvant ménager des perspectives visuelles).

> Garantir une cohérence urbaine générale en entrée de ville

Une règle d'alignement entre les différentes implantations permettra de garantir une cohérence urbaine générale.

Nota bene : la compensation des volumes de rétention des eaux de crues perdus doit être faite préalablement à tout aménagement et dans le cadre d'un projet global.



→ Le règlement

L'article R.151-24 du Code de l'urbanisme prévoit que peuvent être classés en zone naturelle et forestière les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison de la nécessité de prévenir les risques, notamment d'expansion des crues. Cette disposition s'applique de préférence dans les secteurs non urbanisés ou faiblement bâties.

L'existence de risques dans le territoire peut être intégrée au règlement écrit et graphique de l'ensemble des zones du PLU (A, N, U, AU).

En effet, l'article R.151-31 du Code de l'urbanisme précise que, « *dans les zones U, AU, A et N, les documents graphiques du règlement font apparaître, s'il y a lieu [...] 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 interdites les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols* ». Enfin, selon l'article R.151-34 du même code, « *dans les zones U, AU, A et N, les documents graphiques du règlement font apparaître, s'il y a lieu, 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* ».

Il sera recouru à une trame spécifique sur le document graphique avec indication en légende des références réglementaires applicables.

→ Des dispositions complémentaires au zonage



ALERTE ET CONSEILS

Les règles qui peuvent être inscrites dans le PLU pour intégrer les risques dans le projet d'aménagement sont limitées, en l'état actuel, au domaine de l'urbanisme. Elles ne peuvent donc pas faire référence aux « établissements recevant du public » tels que définis par le Code de la construction et de l'habitation, ni à des dispositions constructives, ni à des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde comme le permet le PPRN. Il en est de même de la production d'études exigées du pétitionnaire ou du porteur du projet lors du permis de construire ou d'aménager¹.

En revanche, en matière de gestion des eaux pluviales, l'article R.151-49 permet pour « la prévention des risques naturels prévisibles, notamment pluviaux » au règlement de « prévoir [...] des installations de collecte, stockage, voire de traitement des eaux pluviales et de ruissellement ».

Délimiter les secteurs où l'urbanisation est exclue en raison d'un risque (R.151-31). Les documents graphiques du PLUi définissent les zones qui seront inconstructibles en raison de l'intensité des phénomènes et de leurs conséquences prévisibles pour les hommes, les biens et les activités. Ces zones peuvent néanmoins quelquefois permettre des aménagements limités liés aux activités agricoles ou touristiques lorsqu'ils sont compatibles avec le risque, ainsi que les travaux de prévention des risques.

Délimiter les zones où l'urbanisation est possible sous réserve de mettre en œuvre des prescriptions « spéciales » (R.151-34).

→ Le PLU peut prévoir les règles en fonction des risques

Pour des raisons de sécurité, le règlement du PLUi peut interdire (art. R.151-30) :

- « 1° Certains usages et affectations des sols ainsi que certains types d'activités qu'il définit ;
- 2° Les constructions et certaines destinations ou sous-destinations. »

Dans un PLU, les règles peuvent varier dans une même zone et un même bâtiment (art. R.151-37 du Code de l'urbanisme) en fonction des destinations et sous-destinations qui s'appliquent aux constructions (art. R.151-27 et R.151-28 du Code de l'urbanisme).

Si les différentes règles du PLU ne traitent pas directement du risque, elles peuvent contribuer à gérer certains aléas comme les inondations, en interdisant des types d'occupation du sol ou en prescrivant des mesures qui iront dans le sens de la réduction de l'aléa ou de la vulnérabilité.

Dans chaque zone et secteur, le PLU a la faculté d'interdire certaines destinations et sous-destinations. Ainsi, les sous-destinations « industrie » et « entrepôt » susceptibles de présenter des risques dans les zones d'habitat peuvent être interdites. Toutefois, il faut veiller à ne pas interdire tous les types d'installations classées pour la protection de l'environnement. Les ICPE concernent beaucoup d'activités nécessaires à l'économie résidentielle (pressings, imprimeries, certaines boulangeries, et même les laboratoires d'analyses médicales...). Il est nécessaire de prévoir leur accueil dans la réflexion sur le développement du territoire pour proposer une offre de services et d'équipements de proximité.

¹ Toutefois, le PPR peut subordonner le projet d'une construction à la réalisation d'une étude préalable permettant d'en déterminer les conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation (R.431-16, e) du Code de l'urbanisme).



Survol de zones sinistrées
dans le Var

Le PLU peut édicter des occupations et des utilisations des sols qui varient selon les risques identifiés (inondations, incendies de forêt, érosions, affaissements, éboulements, mouvements de terrain, ruissellements, avalanches, chutes de blocs, pollutions...).

Ainsi, pour réduire le risque inondation, le PLU peut :

- dans les secteurs inondables, interdire les constructions en sous-sol³ ou les soumettre à conditions spéciales;
- réglementer les raccordements en matière de gestion des eaux pluviales. Le règlement peut faire référence au respect nécessaire des schémas d'assainissement ;
- limiter le coefficient d'emprise au sol afin de réduire l'imperméabilisation des sols et de favoriser l'infiltration et la propagation des eaux grâce à la présence d'espaces libres ;
- encadrer la hauteur des constructions, en autorisant une hauteur compatible pour permettre un refuge en cas de crue ;
- réglementer les clôtures de telle sorte qu'elles ne perturbent pas l'écoulement des eaux et ne constituent pas d'embâcle ;
- définir un coefficient d'espace vert facilitant l'infiltration des eaux pluviales sur la parcelle ou l'unité foncière ;
- prévoir des règles différencierées entre le rez-de-chaussée et les étages supérieurs des constructions pour prendre en compte les risques d'inondation et de submersion (art. R.151-42, 4°).

Le PLU peut définir des règles d'implantation des constructions en fonction des risques. Dans certaines zones, le règlement peut par exemple autoriser les constructions ou aménagements en les encadrant. Ainsi, pour favoriser l'écoulement des eaux et réduire la vulnérabilité aux inondations, on pourra par exemple moduler les règles d'implantation, d'emprise au sol, de hauteur minimale du rez-de-chaussée, de distance minimale entre les constructions et prévoir une implantation dans le sens de la pente.

→ Les informations devant être portées en annexe du PLU

Plusieurs éléments relatifs aux risques doivent figurer dans les annexes du PLU (art. L.151-43 et R.151-51 à R.151-53) :

- les servitudes applicables aux canalisations de transport de gaz, d'hydrocarbures et de produits chimiques ;
- le plan des zones à risque d'exposition au plomb ;
- les dispositions d'un projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles rendues opposables en application de l'article L.562-2 du Code de l'environnement ;
- les secteurs d'information sur les sols en application de l'article L.125-6 du Code de l'environnement ;
- les plans de prévention des risques naturels prévisibles ou en tenant lieu ;
- les plans de prévention des risques miniers ;
- les plans de prévention des risques technologiques ;
- le plan d'exposition au bruit (PEB).

Ces éléments sont à intégrer dans la réflexion permettant d'établir le projet d'aménagement et de développement durables et, le cas échéant, le règlement et les OAP.



ALERTES ET CONSEILS

Les nuisances visuelles et lumineuses (Code de l'environnement) ne peuvent pas être prévenues à travers le règlement du PLU, ni dans une OAP.

En effet, le règlement ne peut pas prendre en compte la publicité, les enseignes et pré-enseignes, même si un règlement local de publicité (RLP) peut figurer en annexe du PLU.

³ En revanche, les équipements permettant de stocker l'eau dans le cadre des solutions compensatoires sont admis .

4.4. PLU ET SECTEURS DE PROJET

Favoriser l'urbanisme de projet est une des évolutions majeures pour l'écriture des PLU, qui s'est traduite par de nouveaux outils.

Ceux-ci concernent les espaces dans lesquels la collectivité a des intentions significatives et/ou stratégiques en matière d'aménagement et d'urbanisme et qui peuvent avoir une incidence ou une traduction dans le PLU.

Le présent chapitre abordera donc les principaux outils du PLU qui peuvent permettre d'encastrer l'urbanisme de projet, excepté les outils déjà présentés dans les chapitres 5.1.2 (secteurs de mutualisation des droits à construire) et 5.3.2 (secteurs de mixité sociale, emplacements réservés dédiés à la mixité sociale, secteurs de bonus de volume constructible).

■ ■ ■ SUITE LISIEUX - SECTEUR HAUTEVILLE

OBJECTIFS GÉNÉRAUX POUR HAUTEVILLE

Hauteville, par sa taille, son emprise, son poids de population, ses équipements et les différents quartiers qui la composent, représente une partie importante de l'identité et de l'intensité urbaine du pôle Lexovien.

Le cœur de Lisieux est situé dans un fond de vallée dominé par le plateau occupé par les quartiers de Hauteville.

Cette partie de la ville peut constituer un secteur de développement urbain intéressant pour Lisieux et Lintercom. Hauteville bénéficie d'un urbanisme récent, aéré et avec un parc de logements diversifié (du grand collectif au tissu pavillonnaire).

La requalification du parc social collectif de Hauteville est une priorité pour le territoire au même titre que l'effort de requalification à exercer sur le parc de logement du fond de vallée. Hauteville est un secteur de développement urbain. L'ambition est d'en faire un territoire attractif, traversé et connecté. L'objectif est de conforter la démarche environnementale en s'appuyant sur les potentialités existantes pour « aller vers un **éco quartier** ». Le département sera associé à la démarche.

STRUCTURATION URBAINE

Engager une « remise à niveau générale » du quartier : espaces et bâti

- Préserver l'identité du quartier initial
- Mais moderniser l'armature urbaine : desserte, cheminements, cadre végétal, stationnements
- Réhabiliter durablement les immeubles qui méritent de l'être

Valoriser et renforcer les lieux de vie et les pôles d'attractivité nouveaux : trois secteurs de projet

- Le secteur Ouest : Réorganiser la centralité autour des trois pôles commercial, culturel et social : enjeux de visibilité et d'accessibilité

- Le secteur Central : Créer une nouvelle polarité attractive à forte visibilité autour des sports et de la jeunesse
- Le secteur Est : Améliorer le fonctionnement du centre commercial n° 2, et renforcer la vocation économique à l'est.

Le désenclavement à l'Est

Hauteville doit s'ouvrir vers la zone d'emploi de Glatigny, aujourd'hui coupée par la RD406. Le profil et le gabarit de ce tronçon viaire de 900 m de long, empêche toute traversée piétonne « d'une rive à l'autre ». Sa transformation en boulevard urbain permettra, sans nécessairement réduire l'espace carrossable, d'apaiser les relations entre les différents modes de transport (motorisés et actifs). Des accroches existent dans le tissu pavillonnaire à l'Est d'Hauteville (depuis le boulevard Winston Churchill) pour créer des liaisons fortes et structurantes. Cet aménagement sera complété par des traversées permettant de rejoindre la zone de Glatigny. Dans un 1^{er} temps le carrefour du rond point Champagne serait privilégié puisqu'il existe déjà des passages piétons. Par ailleurs, le chemin qui débouche sur le rond point est directement connecté à la rue Aini dans Hauteville. Ainsi la création d'une continuité cyclable pourrait être proposée sans lien avec les travaux de transformation de la RD en boulevard urbain. Deux autres traversées figurent sur le plan. Leur aménagement nécessitera la mise en place d'une signalétique et d'aménagements de chaussée (ainsi que d'acquisitions foncières) qui pourraient intervenir concomitamment ou après la transformation de la RD en boulevard urbain.

Les connexions vers le fond de vallée

A l'Ouest d'Hauteville, les connexions « mode doux » sont aujourd'hui peu efficaces et les tronçons pourraient bénéficier davantage de visibilité.

Hauteville → Centre-ville (rue Henry Chéron) : c'est l'axe routier majeur pour relier Hauteville au centre-ville.

Hauteville → Centre-ville (boulevard Jeanne d'Arc) : Démarrant

→ Intégrer la requalification urbaine et les projets ANRU

→ Les objectifs de la requalification urbaine

Un des principes fondamentaux de l'urbanisme listés à l'article L.101-2 du Code de l'urbanisme assigne aux collectivités publiques en matière d'urbanisme d'atteindre des objectifs relatifs, entre autres, au « renouvellement urbain, (...) [à] la restructuration des espaces urbanisés, [à] la revitalisation des centres urbains et ruraux ».

Plusieurs outils sont à la disposition des collectivités publiques pour mettre en œuvre ces objectifs avec différents degrés d'opérationnalité.

PLUi de Lintercom Lisieux Pays d'Auge Normandie (Calvados).
Décembre 2016.
Orientations d'aménagement et de programmation

dans l'arboretum de la ville, ce trajet emprunte une voie directe entre la rue d'Écosse et la rue du Canada. Au droit de l'intersection avec la rue d'Écosse, le parking de l'hôpital fait obstacle pour rejoindre directement l'escalier menant au boulevard Jeanne d'Arc. Cette partie du parking pourrait être ouverte pour autoriser le passage des piétons.

Hauteville -> Gare (rue des Terres Noires et rue des pavements) : aujourd'hui totalement déconnecté de la gare située à seulement 600 m, Hauteville pourrait être reliée à celle-ci grâce à une liaison rejoignant l'avenue Sainte Thérèse, au droit de l'entrée de la Basilique. Une liaison existe à ce jour mais la déclivité importante n'invite pas à son utilisation. Les lieux traversés seraient propices pour la création d'un ou de plusieurs belvédères connectés par un escalier visible depuis la gare et qui donne à voir le grand territoire (Basilique, ville de Lisieux, confluence de la Touque et de l'Orbiquet, coteaux bocagers, etc). L'idée générale étant de créer un espace commun linéaire qui soit, malgré la déclivité, réalisé dans l'esprit d'une promenade jalonnée d'événements (bancs, belvédères...).

OBJECTIFS GÉNÉRAUX POUR HAUTEVILLE

Les connexions vers les espaces de loisirs

Une grande dorsale verte orientée Nord-Sud connecte les espaces de loisirs, de sports et de détente, de la vallée de l'Orbiquet au Bois de Rocques. Les liaisons douces doivent structurer cette trame verte connectant ainsi Hauteville à son « environnement » proche et lointain.

Habitat & Construction

A l'Est d'Hauteville, une recomposition fine du foncier et du parcellaire permettra de libérer des espaces de projets (régénération foncière). Ces espaces de projets seront support de développement économique pour donner à Hauteville une fonction de « lieu travaillé ». Des activités, imbriquées au tissu d'habitat et connectées aux liaisons douces seraient à promouvoir pour aider à la mixité fonctionnelle des lieux et favoriser le brassage de population au sein des quartiers.

Au-delà de ces espaces, le NPNRU permettra d'identifier les autres espaces majeurs de mutation.

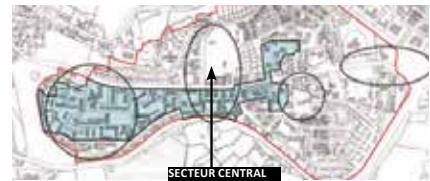
Des espaces non concernés par le NPNRU, situés entre la rue d'Écosse et l'arboretum pourraient être mobilisés pour la production de logements. À proximité immédiate de la Basilique, du centre-ville et bénéficiant d'une exposition très favorable ils constituent une option foncière intéressante sans remettre en question des usages quotidiens.

Requalifier l'habitat, support majeur d'attractivité

- Adapter l'habitat aux besoins et attentes, supprimer les immeubles obsolètes ou anxiogènes, envisager un renouvellement de l'offre.
- Reconstitution de l'offre : 2 logements sur 3, dont une partie en centre-ville.

■ ■ ■ SUITE LISIEUX - SECTEUR HAUTEVILLE OUEST

OBJECTIFS DU PROJET URBAIN (EXTRAITS DU RAPPORT DE PRÉSENTATION ACCOMPAGNANT LE PROTOCOLE DE PRÉFIGURATION - JUIN 2015)



Moderniser et rendre attractif le pôle sportif



Equipements sportifs
Equipements

Un secteur d'habitat dense et peu attractif à requalifier



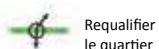
Calvados Habitat

Des dysfonctionnements particuliers par immeuble (occupation sociale, configuration bâtie et urbaine, typologies des logements)



Immeubles problématiques

Adapter la rue Roger Aini en faveur de l'accessibilité et de la visibilité du pôle sportif : une véritable entrée fonctionnelle pour le pôle sportif.

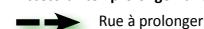


Requalifier l'axe Roger Aini comme un axe structurant qui distribue le quartier



Un espace public à la mesure du nouveau pôle d'équipements : symbolique, accessibilité, visibilité, fonctionnalité

Accessibilité : prolonger la rue Winston Churchill au sud vers l'avenue Jean XXIII



Rue à prolonger

➔ Les périmètres d'attente de projet d'aménagement

Ces secteurs de projet sont prévus à l'article L.151-41. Ils doivent figurer sur le document graphique du PLU : « Le règlement peut délimiter des terrains sur lesquels sont institués : (...) »

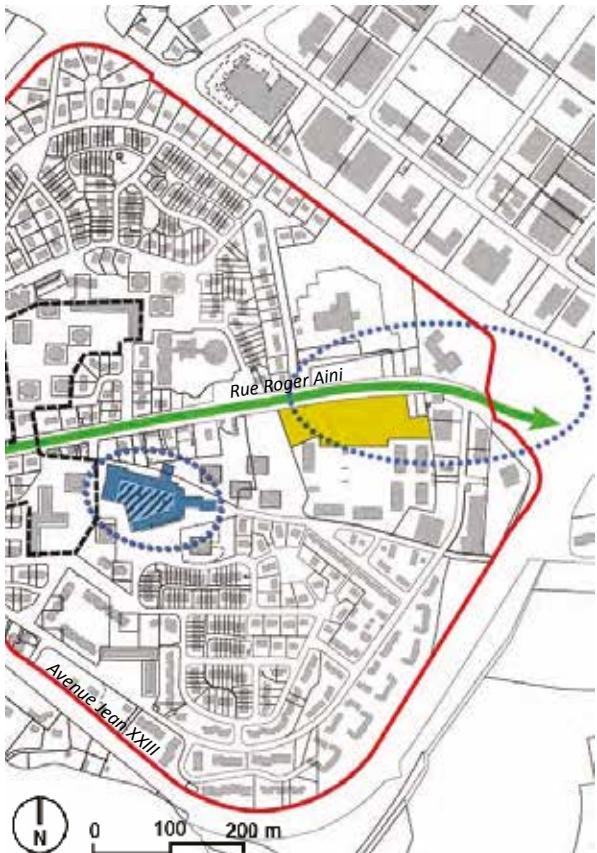
5° Dans les zones urbaines et à urbaniser, des servitudes interdisant, sous réserve d'une justification particulière, pour une durée au plus de cinq ans dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global, les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement. Ces servitudes ne peuvent avoir pour effet d'interdire les travaux ayant pour objet l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension limitée des constructions existantes. »

Les terrains concernés par cette servitude doivent être délimités directement sur le règlement graphique (zonage) et selon une approche cohérente en termes d'aménagement et d'urbanisme.

Le document graphique doit comporter alors deux indications en application de l'article R.151-32 :

→ la date à laquelle cette servitude sera levée. Ce délai ne peut excéder cinq ans et n'est pas renouvelable ;

■ ■ ■ SUITE LISIEUX - SECTEUR HAUTEVILLE CENTRE



Améliorer le fonctionnement du centre commercial n° 2

Problématique d'accessibilité, d'envassement par le stationnement, de signalétique, de qualité de l'espace public (emplacement des poubelles).



Envisager un projet de développement économique sur les friches foncières actuelles.

Traiter la traversée piétonne du carrefour routier de l'Espérance en direction de la zone commerciale



Friche (ancien terrain Leclerc)

→ le seuil de la surface qui ne doit pas être dépassée, exprimée en surface de plancher pour les constructions et en surface de terrain pour les installations comme les parcs de stationnement.

Les périmètres font l'objet d'une justification particulière dans le rapport de présentation en application de l'article R.151-2, 5°.

→ Les secteurs de prise en considération d'un projet d'aménagement (L.424-1)

En application de l'article L.424-1, 2°, l'assemblée délibérante de la collectivité publique compétente peut prendre en considération la réalisation d'un projet d'aménagement (...) et délimiter les terrains affectés par ce projet. La délibération ne doit pas porter sur une simple intention de projet mais sur un projet d'aménagement précis dans ses grandes lignes, sa nature, son objet et la destination des constructions ou installations projetées.

Dans ces périmètres, l'autorité compétente en matière d'application du droit des sols peut décider de se saisir à statuer « lorsque les travaux, constructions ou installations sont suscep-

tibles de compromettre ou de rendre plus onéreux la réalisation » de l'opération d'aménagement prise en considération. Pour pouvoir opposer une décision de sursis à statuer, la délibération de prise en considération doit avoir fait l'objet d'une publication avant le dépôt de la demande d'autorisation.

Ces périmètres doivent, à peine d'inopposabilité, figurer dans les annexes du PLU en application de l'article R.151-52, 13°. Ils offrent en effet aux propriétaires un droit de délaissement conformément au dernier alinéa de l'article L.424-1 (par renvoi à l'article L.230-1 et s.).

➔ Les zones d'aménagement concerté

La création d'une zone d'aménagement concerté permet d'inscrire des règles spécifiques en matière de densité dans le PLU en application de l'article L.151-27 du code précité : « *Le règlement peut déterminer la surface de plancher dont la construction est autorisée dans chaque îlot, en fonction, le cas échéant, de la nature et de la destination des bâtiments.* »

À cette fin, le PLU :

- ➔ détermine dans le règlement écrit ou graphique la surface de plancher maximale autorisée et sa répartition entre les différents îlots délimités ;
- ➔ complète les annexes du PLU par le dossier correspondant de la ZAC selon le 8° de l'article R.151-52 ;
- ➔ définit la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer (art. L.151-7-1) ;
- ➔ définit la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts (art. L.151-7-1).

En cas de ZAC avec une détermination d'une surface de plancher par îlot, il est recommandé de prévoir dans le règlement écrit un article relatif à la densité des constructions, qui s'exprimera en mètres carrés de plancher dans le volet II « qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère ». Aucune disposition n'interdit d'en faire mention sur le plan de zonage.

Dans les ZAC, les OAP peuvent (art. L.151-7-1 du Code de l'urbanisme) :

- ➔ définir la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer ;

Toulon



© ANRU

→ définir la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts.

Dans le cas où la délibération d'approbation du document d'urbanisme vaut création de zone d'aménagement concerté (ZAC), les OAP applicables à la ZAC doivent comporter au moins le schéma d'aménagement de la ZAC, qui en précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale, le programme global prévisionnel des constructions à édifier et la mention du régime applicable au regard de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement dans cette zone (art. L.151-7-2, L.153-31 et R.151-8-1).

À noter que, dans la délibération d'approbation du PLUi valant création de zone d'aménagement concerté (ZAC), le schéma d'aménagement remplace les plans de situation et de délimitation du périmètre de la zone exigés dans la procédure de création de ZAC de droit commun. Ce schéma doit préciser l'organisation spatiale de la ZAC (art. R.151-8-1, 1^o nouv. et R.311-2, b et c).

→ La délimitation des secteurs de projet pour inciter les propriétaires à se regrouper en association foncière urbaine de projet (L.322-13)

Les associations foncières urbaines (AFU) sont des associations syndicales particulières de propriétaires régies par l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 et par les articles L.322-1 et suivants. La loi ALUR n° 2014-366 du 24 mars 2014 a instauré une nouvelle variété d'AFU, les AFU de projet (AFUP), qui sont définies aux articles L.322-13 et L.322-16 du code précité et qui visent à conforter et à préciser des pratiques existantes, réalisées dans les AFU libres (AFUL) ou dans les AFU autorisées (AFUA).

Une AFU de projet est une association foncière urbaine autorisée qui a pour objet de permettre la cession des terrains inclus dans son périmètre, après avoir réalisé un projet associant une opération de remembrement et une opération d'aménagement (art. L.322-12). Une AFUP constitue une déclinaison particulière des AFUA, dont elle respecte le régime juridique.

La loi apporte deux innovations spécifiques aux AFUP de nature à faciliter la réalisation d'une opération d'aménagement, une fois effectué le remembrement d'un parcellaire dont la complexité et la configuration rendaient jusque-là impossible une urbanisation cohérente et adaptée : la possibilité pour la collectivité locale de délimiter des périmètres de projet, notamment dans le PLU, et l'assouplissement des conditions de mise en œuvre d'une décision de distraction.

C'est la collectivité compétente en matière de PLU (ou le conseil municipal) qui l'est également pour délimiter les périmètres d'AFUP en application de l'article R.322-4.

Les périmètres d'AFUP doivent également figurer dans les annexes du PLU en application du 14^e de l'article R.151-52 du code susvisé.

→ Les projets ANRU (Agence nationale de la rénovation urbaine)

La rénovation urbaine prête souvent à confusion avec la réhabilitation. Cette notion recouvre les actes de démolir et de raser pour reconstruire. La rénovation urbaine est une opération lourde qui nécessite une intervention massive des pouvoirs publics. C'est le Comité interministériel à la ville (CIV) du 14 décembre 1999 qui a initié le renouvellement urbain en lançant divers grands programmes de rénovation urbaine.

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) qui est placée sous la tutelle du ministre chargé de la politique de la ville, qui fixe les orientations générales de son action.

L'objectif général de l'agence est d'accompagner des projets urbains globaux pour transformer les quartiers en profondeur :

ALERTES ET CONSEILS

Même si le législateur n'impose pas la transcription dans le PLU de certaines opérations d'aménagement qui sont instaurées par l'assemblée délibérante compétente, il apparaît pertinent de les identifier (notamment dans le PADD) car elles permettent de mener des projets de restructuration urbaine répondant à certains objectifs de l'article L300-1 à savoir la mise en œuvre d'un projet urbain ou de renouvellement urbain.

À ce titre, il est possible, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, d'imposer aux propriétaires d'un ensemble commercial dégradé ou non entretenu de le réhabiliter selon les modalités fixées aux articles L.300-7, R.300-28 et R.300-29 du Code de l'urbanisme.

Toujours par rapport aux commerçants et aux artisans, l'article L.318-8 du code précité prévoit la possibilité de les indemniser en cas de préjudice résultant de la réalisation d'une opération d'équipement collectif, voire d'aider à leur reconversion.



ALERTES ET CONSEILS

Il existe dans le Code de l'urbanisme des outils dédiés à la réhabilitation des opérations touristiques au sens large que sont les ORIL (opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisir), qui ne s'appliquent cependant que dans les communes situées en zone de montagne au sens de l'article L.122-1 du code précité (art. L.318-5 et L.318-6).

- en réinsérant les quartiers dans la ville ;
- en créant la mixité sociale dans l'habitat ;
- en introduisant de la mixité par la diversification des fonctions (commerces, activités économiques, culturelles et de loisir).

La collectivité publique compétente en matière de PLU peut mobiliser l'ensemble des outils du PLU et ceux spécifiquement dédiés à l'urbanisme opérationnel (ZAC, périmètres d'étude ou de sursis à statuer, OAP...) pour faciliter la réalisation des opérations menées en partenariat avec l'ANRU.

Le PLU doit alors justifier l'utilisation de ces dispositions dans le rapport de présentation, en faire état dans le PADD et peut les traduire dans des OAP spécifiques et dans le règlement.

Elles sont délimitées par l'organe délibérant de la collectivité compétente en matière de PLU.

→ Traduire les enjeux des grands secteurs de projet et des OIN

→ Les outils des PLU au service des grands secteurs de projet

La réalisation d'opérations d'aménagement à l'initiative des collectivités s'appuie sur plusieurs types d'outils. En complément des opérations d'aménagement classiques, généralement réalisées dans le cadre de ZAC, et des « grandes opérations d'urbanisme » portées par l'État dans le cadre d'opérations d'intérêt national (OIN) associées le plus souvent à la création d'un établissement public d'aménagement de l'État, il est apparu nécessaire d'accompagner les mutations urbaines des grandes agglomérations par la création d'un outil intermédiaire.

En effet, certains projets, par leur taille (plusieurs centaines d'hectares), leur complexité, ou parce qu'ils sont liés à l'arrivée d'une grande infrastructure, nécessitent un degré important de coordination entre collectivités et une visibilité accrue auprès des partenaires privés, que les procédures de droit commun seules ne garantissent pas, sans pour autant justifier une intervention exceptionnelle de l'État.

Ces grands projets peuvent être mis en œuvre dans le cadre de « projets d'intérêt majeur »⁴ (L.350-1 à L.350-7 du Code de l'urbanisme). Il s'agit d'une procédure de contractualisation à vocation opérationnelle permettant une coopération « public-public » (État, communes, EPCI, conseil départemental, conseil régional...) dans la réalisation de projets structurants. Un tel contrat peut valoir mise en compatibilité pour les actions ou opérations d'aménagement ou les projets d'infrastructures qu'il détermine.

Pour que le PLU puisse rendre possible la réalisation des grands projets de ce type, il est aussi possible de mobiliser l'ensemble des outils renovés du PLU (différentes OAP, mixité sociale...) mais aussi des outils et procédures traditionnels devant être traduits dans le document d'urbanisme (ZAC, PIG⁵, périmètre de prise en considération...).

→ Les opérations d'intérêt national (OIN)

L'article L.101-1 du Code de l'urbanisme, posant le principe suivant lequel « le territoire français est le patrimoine commun de la nation », permet au législateur d'imposer aux collectivités publiques d'harmoniser leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. À ce titre, il confère à l'État un rôle particulier dans le domaine de la compétence « urbanisme ».

4 PIM (projet d'intérêt majeur) : voir fiche ALUR sur ce sujet.

5 PIG : projet d'intérêt général prévu aux articles L.102-1 à L.102-3 et R.102-1 du Code de l'urbanisme.



Zone d'aménagement urbain,
Clichy- Batignolles

L'article L.132-1 du Code de l'urbanisme charge l'État de veiller au respect des principes généraux du droit de l'urbanisme (art. L.110 et L.121-1) et à la prise en compte des « opérations d'intérêt national ».

La notion d'opération d'intérêt national (OIN) est au nombre des instruments mis à la disposition de l'État et destinés à lui permettre, tout à la fois, de déterminer les modes d'utilisation de certains périmètres jugés stratégiques et d'intérêt national et d'y exercer seul, par exception aux grands principes de la décentralisation dans ce domaine, les principales compétences d'urbanisme.

Les opérations d'intérêt national n'ont pas de définition législative. Il s'agit d'une liste de projets établie par décret en Conseil d'État selon l'article L.102-12 du Code de l'urbanisme.

C'est l'article R.102-3 qui donne une liste de 19 projets ou aménagements qui, pour l'instant, répondent à cette dénomination. Le fait qu'une opération soit déclarée d'intérêt national ne lui enlève pas le caractère d'opération d'aménagement au sens de l'article L.300-1 du même code. Cette liste est évolutive. Pour la plupart d'entre elles, il s'agit de grandes opérations d'aménagement stratégiques relevant dans la plupart des cas du niveau national.

Dans les périmètres d'OIN, les collectivités territoriales conservent leur compétence en matière d'élaboration du PLU puisque l'article L.153-9 du Code de l'urbanisme ne prévoit pas d'exception dans ce cas. La mise en œuvre des projets suit donc les procédures habituelles d'évolution du PLU sauf recours à des procédures spécifiques telles que PIL (procédure intégrée pour le logement) du L.300-6-1, PIIE (procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise) du L.300-6-2, DUP, PIG...

Les dispositions prévues dans un PLU couvert par une OIN doivent participer à la mise en œuvre de cette dernière, en mettant en œuvre l'éventail des outils propres au document d'urbanisme figurant dans le présent guide (principalement OAP, servitudes de mixité sociale...) ou des montages opérationnels spécifiques comme les ZAC ou les PUP⁶.

Enfin, en matière d'application du droit des sols, l'existence d'une OIN a pour effet notamment de laisser à l'État la compétence en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme (L.422-2, c) du code précité) en permettant d'opposer des sursis à statuer si le projet compromet la réalisation d'une opération d'aménagement prévue dans l'OIN (L.102-13 du même code).

⁶ PUP : projet urbain partenarial qui, sous forme de convention, permet le financement des équipements publics conformément aux articles L.332-11-3 et L.332-11-4 du Code de l'urbanisme.

Paysage

- Réaménager les bords de Garonne dans la continuité des quais aménagés, en s'appuyant notamment :
 - sur la reconversion des berges en espaces de détente, de promenade et de loisirs, dédiés à la Culture,
 - sur l'aménagement d'un parc à l'Est (parc des Berges),
 - sur le déplacement et la requalification du boulevard des Frères Moga en boulevard urbain.
- Créer un grand espace vert structurant : les jardins de l'Ars entre les domaines de l'Ars et Brienne-Gattebourse et des espaces verts de quartiers, de proximité : le bois Paillère, les promenades d'Armagnac et le square Amédée.
- Etablir un coefficient de végétalisation des surfaces bâties sur les parcelles éloignées de l'espace public structurant afin de venir compléter le projet paysager.

Développement urbain

- Conforter le pôle culturel et créatif de Sainte Croix par l'implantation d'un équipement structurant sur Paludate, à destination du quartier et de l'agglomération dans son ensemble : la Maison des Economies Créatives d'Aquitaine ou Méca.
- Créer un axe structurant d'accès sud à la gare en lien avec le développement de la seconde façade de la gare (gare LGV côté Belcier), pour une amélioration de sa lisibilité et une meilleure diffusion des flux de voyageurs.
- Aménager le réseau viaire au sein des domaines.
- Limiter l'offre de stationnement sur la chaussée et l'optimiser au sein de parkings afin de répondre au mieux aux nouveaux enjeux de mobilité et de consommation de l'espace. La création de parkings en silos mutualisés ou intégrés aux bâtiments permettra de répondre à l'essentiel des besoins en stationnement et offrira divers services aux usagers.
- Implanter de nouveaux équipements de quartiers (groupes scolaires, crèche, piscine...).
- Améliorer l'accès à la gare par la création d'un nouveau franchissement des voies ferrées, la reconfiguration du pont du Guit.
- Aménager un espace public majeur qualitatif : le VIP qui sera destiné aux modes doux et sera également un espace de vie et de connexion entre les quartiers.

→ Insérer les zones d'activités et les zones commerciales dans leur environnement

Depuis plus de quarante ans, les zones d'activités industrielles, tertiaires ou commerciales sont généralement créées en extension urbaine en limite de la ville existante, près des axes de circulation majeurs, et presque uniquement desservies pour les véhicules automobiles et les poids lourds.

Ces zones d'activités ont souvent été prises sur des terrains agricoles, naturels et forestiers, qui étaient classés dans un premier temps en zone d'urbanisation future (AU) puis en zone d'activités (U) dans les POS puis les PLU.

Parallèlement au Code de l'urbanisme, d'autres législations s'appliquent à ces zones d'activités, à savoir le droit de l'urbanisme commercial, dont la dernière réforme d'ampleur est la loi Pinel de juin 2014.

→ Les entrées de ville et d'agglomération

Ces zones situées en entrée de ville ont souvent été implantées dans les communes périphériques à la ville-centre. Depuis la loi NOTRe, la définition de la politique locale du commerce est devenue de compétence communautaire afin de l'appréhender dans sa globalité au sein d'un projet de territoire.

Cet urbanisme a fait l'objet de nombreuses études et de rapports car la qualité urbaine de ces zones n'était pas vraiment au rendez-vous. C'est pourquoi le PLU doit assurer « la qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville » aux abords de certains axes routiers (art. L.101-2, 2^e).

En dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites dans une bande de 100 mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations au sens du Code de la voirie routière et de 75 mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classées à grande circulation. Cependant :

- il peut être dérogé à cette règle avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État, lorsque les contraintes géographiques ne permettent pas d'implanter les installations ou les constructions au-delà de la marge de recul prévue pour des motifs tenant à l'intérêt de l'installation ou de la construction projetée ;
- l'interdiction ne s'applique pas aux constructions ou installations liées ou nécessaires aux infrastructures routières, aux services publics exigeant la proximité immédiate des infrastructures routières, aux bâtiments d'exploitation agricole, aux réseaux d'intérêt public. Elle ne s'applique pas non plus à l'adaptation, au changement de destination, à la réfection ou à l'extension des constructions existantes.

En revanche, le PLU peut fixer des règles d'implantation différentes de 75 ou 100 mètres lorsqu'il comporte une étude justifiant, en fonction des spécificités locales, que ces règles sont compatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale ainsi que de la qualité de l'urbanisme et des paysages (art. L.111-6 à L.111-8 et art. L.111-10 du Code de l'urbanisme).

→ L'approche foncière et le droit de préemption

La maîtrise foncière conditionne pour grande partie la réalisation des opérations d'aménagement. Cet objectif de maîtrise foncière peut être traduit dans le PLUi par la mise en œuvre de certains outils ainsi que par des dispositifs complémentaires.

Les dispositions du PLUi en faveur de la maîtrise foncière

Le règlement peut délimiter des terrains sur lesquels sont institués des emplacements réservés pour :

- voies et ouvrages publics dont il précise la localisation et les caractéristiques ;
- installations d'intérêt général à créer ou à modifier ;
- espaces verts à créer ou à modifier ;
- espaces nécessaires aux continuités écologiques.

Dans les zones urbaines et à urbaniser, le règlement peut instituer des servitudes d'urbanisme consistant à indiquer la localisation prévue et les caractéristiques des voies et ouvrages publics, ainsi que les installations d'intérêt général et les espaces verts à créer ou à modifier, en délimitant les terrains qui peuvent être concernés par ces équipements (art. L.151-41, dernier alinéa).

Enfin, et toujours dans les zones urbaines ou à urbaniser, le règlement peut instituer des servitudes interdisant, sous réserve d'une justification particulière, pour une durée au plus de cinq ans (art. L.151-41, 5^e) dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global, les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement. Ces servitudes ne peuvent avoir pour effet d'interdire les travaux ayant pour objet l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension limitée des constructions existantes. Ce délai de cinq ans permet à la collectivité compétente de mener à bien les études opérationnelles, d'approuver le projet d'aménagement global¹⁴⁸ et de faire évoluer le PLU dans le cadre de la procédure la plus adaptée.

Les dispositions complémentaires à celles du PLUi

Anticipant et complétant le règlement du PLU, peuvent être mis en place des outils tels que les réserves foncières et le portage foncier par un établissement public foncier (EPF), une collectivité, une société immobilière ou un opérateur privé.

D'autres outils plus opérationnels tels que le droit de préemption urbain et celui sur les fonds artisanaux et fonds d'aménagement commercial ainsi que l'institution d'une ZAD peuvent aussi être utilisés (art. L.210-1 à L.214-3 et art. R.211-1 à R.214-19 du Code de l'urbanisme).

→ Le stationnement dans les zones d'activités

Lorsque le règlement prévoit des obligations en matière de stationnement des véhicules motorisés, il fixe des obligations minimales pour les vélos pour les immeubles à usage de bureaux, dans le respect des conditions prévues au L.111-5-2 du Code de la construction et de l'habitation (art. L.151-30).

Lorsque le règlement impose la réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés, cette obligation est réduite de 15 % en contrepartie de la mise à disposition électriques, munis d'un dispositif de recharge adapté ou de véhicules propres en auto-partage (art. L151-31).

Lorsque le règlement impose la réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés, celles-ci peuvent être réalisées sur le terrain d'assiette ou dans son environnement immédiat.

Lorsque le bénéficiaire du permis ne peut satisfaire aux obligations, il peut être tenu quitte de ces obligations en justifiant, pour les places qu'il ne peut réaliser lui-même, soit de l'obtention d'une concession à long terme dans un parc public de stationnement existant ou en cours de réalisation et situé à proximité de l'opération, soit de l'acquisition ou de la concession de places dans un parc privé de stationnement répondant aux mêmes conditions.

Lorsqu'une aire de stationnement a été prise en compte dans le cadre d'une concession à long terme ou d'un parc privé de stationnement, elle ne peut plus être prise en compte, en tout ou en partie, à l'occasion d'une nouvelle autorisation (art. L.151-33).

Le cas spécifique du stationnement lié à une autorisation d'exploitation commerciale (art. L.111-19 du Code de l'urbanisme)

Nonobstant toute disposition contraire du plan local d'urbanisme, l'emprise au sol des surfaces, bâties ou non, affectées aux aires de stationnement annexes d'un commerce soumis à l'autorisation d'exploitation commerciale ne peut excéder un plafond correspondant aux trois quarts de la surface de plancher des bâtiments affectés au commerce.

Le plan local d'urbanisme peut augmenter ce plafond pour le fixer à un niveau compris entre les trois quarts et la totalité de la surface de plancher affectée au commerce. Les espaces payagers en pleine terre, les surfaces réservées à l'auto-partage et les places de stationnement dédiées à l'alimentation des véhicules électriques ou hybrides rechargeables sont déduits de l'emprise au sol des surfaces affectées au stationnement. La surface des places de stationnement non imperméabilisées compte pour la moitié de leur surface. Ces dispositions s'appliquent aux bâtiments dont le permis de construire a été déposé à compter du 1^{er} janvier 2016.

Lorsqu'un établissement de spectacles cinématographiques n'est pas installé sur le même site qu'un commerce soumis aux autorisations d'exploitation commerciale, l'emprise au sol des surfaces, bâties ou non, affectées aux aires de stationnement annexes de cet établissement de spectacles cinématographiques ne doit pas excéder une place de stationnement pour trois places de spectateurs.

Ces dispositions ne font pas obstacle aux travaux de réfection et d'amélioration ou à l'extension limitée des bâtiments commerciaux existant le 15 décembre 2000 (art. L.111-19).

→ La desserte des zones d'activités par les transports publics réguliers

Lorsque les conditions de desserte par les transports publics réguliers le permettent, le règlement peut fixer un nombre maximal d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés à réaliser lors de la construction de bâtiments destinés à un usage autre que d'habitation (art. L.151-32).

Le règlement peut préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, à modifier ou à créer, y compris les rues ou sentiers piétonniers et les itinéraires cyclables, les voies et espaces réservés au transport public.

→ L'alimentation et les rejets des zones d'activités

L'alimentation en eau potable et l'assainissement des eaux domestiques usées, la collecte et l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement ainsi que l'évacuation, l'épuration et le rejet des eaux résiduaires industrielles doivent être assurés dans des conditions conformes aux règlements en vigueur.

→ L'affectation des sols et les différentes destinations des constructions

Le règlement délimite les zones urbaines ou à urbaniser et peut préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits, la nature des activités qui peuvent y être exercées et il peut également prévoir l'interdiction de construire. Il peut définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées (art. L.151-9).

Le règlement peut délimiter 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 (art. L.151-10).

Dans les zones d'activités, la destination de constructions privilégiée sera « commerce et activités de service » et, en sous-destinations, « artisanat et commerce de détail, restauration, commerce de gros, activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle, hôtels, autres hébergements touristiques,, cinéma ».

Une autre destination pourra être introduite dans le règlement : « équipements d'intérêt collectif et services publics » avec, en sous-destination, « locaux et bureaux accueillant du public des administrations publiques et assimilés, locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés, établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale, salles d'art et de spectacles, équipements sportifs, autres équipements recevant du public ».

Une dernière destination, « autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire » peut être envisagée avec, comme sous-destinations, « industrie, entrepôt, bureau, centre de congrès et d'exposition » (art. R.151-27 et R.151-28).

Ces zones commerciales peuvent aussi comprendre des installations classées soumises à déclaration, enregistrement ou autorisation (ICPE). Il est donc indispensable que le règlement puisse les admettre, sinon une évolution du règlement du PLU sera nécessaire dans des délais brefs.

Par ailleurs, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) peuvent favoriser la mixité fonctionnelle, notamment dans les zones d'activités et les zones commerciales, en

ALERTES ET CONSEILS

Les locaux accessoires (ou annexes) à ces équipements qui ont la même destination ou sous-destination que les locaux principaux peuvent être autorisés sans qu'il soit nécessaire de le préciser (art. R.151-29, 2°).

prévoyant que, en cas de réalisation d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation, un pourcentage de ces opérations soit destiné à la réalisation de commerces (art. L.151-7, 3°).

De plus, en l'absence de SCoT, les OAP d'un PLU élaboré par un EPCI doivent comporter les dispositions relatives à l'équipement commercial et artisanal mentionnées aux articles L.141-16 et L.141-17 du Code de l'urbanisme (art. L.151-6, al. 2). Autrement dit, le PLUi intègre les dispositions que doit normalement comprendre le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT. Il précise, en conséquence, les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal (définition des localisations préférentielles des commerces et des conditions d'implantation des équipements commerciaux).

Toujours pour assurer la mise en œuvre des objectifs de mixité fonctionnelle, le règlement peut aussi définir des règles permettant d'imposer une mixité de destinations ou sous-destinations au sein d'une construction ou d'une unité foncière, définir pour certaines destinations et sous-destinations des majorations de volume constructible que le règlement détermine en référence à l'emprise au sol et à la hauteur (art. R.151-37, 1° et 2°).

En ce qui concerne le commerce de détail et de proximité, le règlement peut identifier et délimiter les quartiers, îlots et voies dans lesquels est préservée ou développée la diversité commerciale, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif (art. R.151-37, 4°).

➔ **Les futures zones d'activités sont classées à urbaniser (AU)**

Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation. Cela est précisé dans le guide (art. R.151-20).

Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à planter dans l'ensemble de cette zone et que des orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement en ont défini les conditions d'aménagement et d'équipement, les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement.

Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à planter dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation est subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme comportant notamment les orientations d'aménagement et de programmation de la zone dans le respect des dispositions de l'article L.142-5 en l'absence de SCoT.

➔ **Des OAP sont nécessaires pour obtenir un projet urbain d'ensemble et ouvrir à l'urbanisation la zone AU**

Les OAP comprennent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, des dispositions portant sur l'aménagement, les transports et les déplacements.

En l'absence de SCoT, les OAP du PLUi doivent comprendre les dispositions relatives à l'équipement commercial et artisanal.

Les auteurs de PLU ont la possibilité :

➔ soit de recourir aux OAP de secteur d'aménagement (R.151-8) dans les zones urbaines ou les zones à urbaniser dont les conditions d'aménagement et d'équipement ne sont pas définies par des dispositions réglementaires garantissant la cohérence des projets d'aménagement et de construction avec le projet d'aménagement et de développement durables. Elles portent au moins sur :

- 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 ;

→ **soit de recourir aux OAP sectorielles** (art. R.151-7). Ces orientations d'aménagement et de programmation comportent un schéma d'aménagement qui précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur.

→ Des zones où les performances environnementales et énergétiques sont recherchées

Dans les zones d'activités comme dans les autres zones urbaines, afin d'assurer l'insertion et la qualité environnementale des constructions, si le PLU peut fixer des normes de performances énergétiques, en revanche, il ne peut imposer des modes de production (géothermie, photovoltaïque...).

Cependant, en application de l'article R.151-53, 3°, sous réserve du respect du Code de l'énergie, le règlement du PLU peut imposer le raccordement au réseau de chaleur (art. L.712-2 du Code de l'énergie).



5 | ANNEXES

Campus universitaire Mailly
en plein centre ville, 2019

5.1. FICHE TECHNIQUE 13 : LEXIQUE NATIONAL D'URBANISME¹

Le décret du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du Code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme a prévu la publication d'un lexique national de l'urbanisme visant notamment à poser les définitions des principaux termes utilisés dans le livre 1^{er} du Code de l'urbanisme.

Les auteurs des PLU(i) conservent la faculté d'étoffer ce lexique par des définitions supplémentaires et de préciser les définitions nationales sans en changer le sens, notamment pour les adapter au contexte local.

Les définitions déclinées par ce lexique pourront à terme faire l'objet d'un arrêté. Dans cette attente, il est recommandé aux auteurs des PLU(i) de les utiliser lors de l'élaboration ou de la révision de leur PLU.

Le lexique national s'applique plus particulièrement aux plans locaux d'urbanisme (PLU), aux PLU intercommunaux, aux plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), aux cartes communales et au règlement national d'urbanisme. Leur prise en compte par les SCoT en permettra également une meilleure traduction dans les PLU.

Cette fiche technique présente les définitions correspondant à ce lexique puis en précise les modalités d'utilisation.

¹ Fiche portant sur le lexique national de l'urbanisme publiée sur internet le 7 juillet 2017. Ce lexique n'a pas fait l'objet d'arrêté.

1 | Les définitions retenues

1.1. Annexe

Une annexe est une construction secondaire, de dimensions réduites et inférieures à la construction principale, qui apporte un complément aux fonctionnalités de la construction principale. Elle doit être implantée selon un éloignement restreint entre les deux constructions afin de marquer un lien d'usage. Elle peut être accolée ou non à la construction principale, avec qui elle entretient un lien fonctionnel, sans disposer d'accès direct depuis la construction principale.

1.2. Bâtiment

Un bâtiment est une construction couverte et close.

1.3. Construction

Une construction est un ouvrage fixe et pérenne, comportant ou non des fondations et générant un espace utilisable par l'homme en sous-sol ou en surface.

1.4. Construction existante

Une construction est considérée comme existante si elle est reconnue comme légalement construite et si la majorité des fondations ou des éléments hors fondations déterminant la résistance et la rigidité de l'ouvrage remplissent leurs fonctions. Une ruine ne peut pas être considérée comme une construction existante.

1.5. Emprise au sol

L'emprise au sol correspond à la projection verticale du volume de la construction, tous débords et surplombs inclus. Toutefois, les ornements tels que les éléments de modénature et les marquises sont exclus, ainsi que les débords de toiture lorsqu'ils ne sont pas soutenus par des poteaux ou des encorbellements.

1.6. Extension

L'extension consiste en un agrandissement de la construction existante présentant des dimensions inférieures à celle-ci. L'extension peut être horizontale ou verticale (par surélévation, excavation ou agrandissement), et doit présenter un lien physique et fonctionnel avec la construction existante.

1.7. Façade

Les façades d'un bâtiment ou d'une construction correspondent à l'ensemble de ses parois extérieures hors toiture. Elles intègrent tous les éléments structurels tels que les baies, les bardages, les ouvertures, l'isolation extérieure et les éléments de modénature.

1.8. Gabarit

Le gabarit désigne l'ensemble des plans verticaux, horizontaux ou obliques constituant la forme extérieure de la construction. Il résulte de la combinaison des règles de hauteur, de prospects et d'emprise au sol.

1.9. Hauteur

La hauteur totale d'une construction, d'une façade ou d'une installation correspond à la différence de niveau entre son point le plus haut et son point le plus bas situé à sa verticale. Elle s'apprécie par rapport au niveau du terrain existant avant travaux, à la date de dépôt de la demande. Le point le plus haut à prendre comme référence correspond au faîte de la construction, ou au sommet de l'acrotère dans le cas de toitures-terrasses ou de terrasses en attique. Les installations techniques sont exclues du calcul de la hauteur.

1.10. Limites séparatives

Les limites séparatives correspondent aux limites entre le terrain d'assiette de la construction, constitué d'une ou plusieurs unités foncières, et le ou les terrains contigus. Elles peuvent être distinguées en deux types : les limites latérales et les limites de fond de terrain. En sont exclues les limites de l'unité foncière par rapport aux voies et emprises publiques.

1.11. Local accessoire

Le local accessoire fait soit partie intégrante d'une construction principale, soit il en constitue une annexe, soit une extension. Il est indissociable du fonctionnement de la construction principale.

1.12. Voies ou emprises publiques

La voie publique s'entend comme l'espace ouvert à la circulation publique, qui comprend la partie de la chaussée ouverte à la circulation des véhicules motorisés, les itinéraires cyclables, l'emprise réservée au passage des piétons, et les fossés et talus la bordant.

L'emprise publique correspond aux espaces extérieurs ouverts au public qui ne répondent pas à la notion de voie ni d'équipement public.

2 | Les précisions utiles pour l'emploi des définitions

Les éléments ci-après permettent de préciser la finalité des définitions du lexique pour en faciliter l'application.

2.1. Annexe

La présente définition permet de distinguer les extensions des annexes à une construction principale, notamment dans les zones agricoles, naturelles ou forestières.

Afin de concilier la possibilité de construire des annexes avec les objectifs d'une utilisation économe des espaces naturels et de préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières d'une part (art. L.101-2 du Code de l'urbanisme), et de maintien du caractère naturel, agricole ou forestier des zones A et N d'autre part, un principe « d'éloignement restreint » entre la construction principale et l'annexe est inscrit dans cette définition. Les auteurs de PLU pourront déterminer la zone d'implantation de ces annexes au regard de la configuration locale.

Il est précisé que l'annexe est nécessairement située sur la même unité foncière que la construction principale, à laquelle elle est liée fonctionnellement et peut être accolée ou non.

Il conviendra d'apporter une attention particulière à ce qui peut être qualifié d'annexe ou d'extension et aux règles qui s'y attachent, dans le cadre de l'instruction relative à l'application du droit des sols.

2.2. Bâtiment

Un bâtiment constitue un sous-ensemble de la notion de construction. Il est réalisé en élévation et peut comprendre un sous-sol. Il est impérativement couvert par une toiture et doté de systèmes de fermeture en permettant une clôture totale.

Ne peuvent donc être considérées comme relevant de la définition du bâtiment les constructions qui ne sont pas closes en raison :

- soit de l'absence totale ou partielle de façades closes ;
- soit de l'absence de toiture ;
- soit de l'absence d'une porte de nature à empêcher le passage ou la circulation (de type galerie), et n'ayant pas pour seul but de faire artificiellement considérer une pièce comme non close.

2.3. Construction

Le lexique vise à clarifier la définition de la construction au regard des autres types d'édifices (installation, ouvrage, bâtiment). La notion de construction recouvre notamment les constructions en surplomb (constructions sur pilotis, cabanes dans les arbres) et les constructions non comprises dans la définition du bâtiment, telles que les pergolas, hangars, abris de stationnement, piscines, les sous-sols non compris dans un bâtiment.

Le caractère pérenne de la construction est notamment issu de la jurisprudence civile (JCP 1947. II. 3444, concl. Dupin ; voir P. le Tourneau, Droit de la responsabilité et des contrats, 2008/2009, Dalloz Action, no 8028) et pénale (Crim. 14 octobre 1980 : Bull. crim. no 257 ; RDI 1981. 141, note Roujou de Boubée).

La notion d'espace utilisable par l'homme vise à différencier les constructions des installations dans lesquelles l'homme ne peut rentrer, vivre ou exercer une activité. Les constructions utilisées pour les exploitations agricoles, dans lesquelles l'homme peut intervenir, entrent dans le champ de la définition. A contrario, les installations techniques de petites dimensions (chaufferies, éoliennes, postes de transformation, canalisations...), et les murs et clôtures n'ont pas vocation à créer un espace utilisable par l'homme.

La définition du lexique ne remet pas en cause le régime d'installation des constructions précaires et démontables, et notamment ceux relatifs aux habitations légères de loisirs et aux résidences mobiles de loisirs.

2.4. Construction existante

Cette définition comporte un critère physique permettant de la différencier d'une ruine (conformément à la jurisprudence). Elle retient en outre la condition d'existence administrative : seule une construction autorisée est considérée existante.

Ainsi, une construction édifiée soit avant la loi du 15 juin 1943 relative au permis de construire soit conformément à l'autorisation requise et obtenue à cet effet est considérée comme légalement construite (CE, 15 mars 2006, ministre de l'Équipement, req. n° 266.238).

2.5. Emprise au sol

Cette définition reprend les termes de l'article R.*420-1 du Code de l'urbanisme, qui s'appliquait uniquement au livre IV dudit code. On notera que les installations techniques qui font partie intégrante des constructions et participent de leur volume général, tels que les ascenseurs extérieurs, sont donc à comptabiliser dans leur emprise.

2.6. Extension

L'élément essentiel caractérisant l'extension est sa contiguïté avec la construction principale existante. Sont considérées comme contigües les constructions accolées l'une avec l'autre. L'extension doit également constituer un ensemble architectural avec la construction principale existante. Le lien physique et fonctionnel doit être assuré soit par une porte de communication entre la construction existante et son extension, soit par un lien physique (par exemple dans le cas d'une piscine ou d'une terrasse prolongeant le bâtiment principal).

La présente définition permettra notamment aux auteurs de PLU(i) d'édicter des règles distinctes entre les constructions principales, les extensions et les annexes.

Il conviendra d'apporter une attention particulière à ce qui peut être qualifié d'annexe ou d'extension et aux règles qui s'y attachent, dans le cadre de l'instruction relative à l'application du droit des sols.

2.7. Façade

Cette définition vise à intégrer les dimensions fonctionnelles et esthétiques d'une façade, le règlement du PLU(i) permettant d'encadrer les dispositions relatives à l'aspect extérieur des

constructions ainsi qu'aux ouvertures pratiquées en façade et aux ouvrages en saillie (balcons, oriels, garde-corps, cheminées, canalisations extérieures...).

Les éléments de modénature tels que les acrotères, les bandeaux, les corniches, les moulures décoratives ou fonctionnelles, les bordures, les chambranles ou marquises sont constitutifs de la façade.

L'application de cette définition ne remet pas en cause les dispositions des articles L.111-16 et L.111-17 du Code de l'urbanisme, qui permettent aux PLU de s'opposer à l'utilisation de l'isolation extérieure (réalisée par des matériaux renouvelables ou par des matériaux ou procédés de construction) dans les sites patrimoniaux remarquables, en sites inscrits ou classés, à l'intérieur du cœur d'un parc national, sur les monuments historiques et dans leurs abords, et dans les périmètres dans lesquels les dispositions de l'article L.111-16 s'appliquent.

2.8. Gabarit

La notion de gabarit s'entend comme la totalité de l'enveloppe d'un bâtiment, comprenant sa hauteur et son emprise au sol.

Le gabarit permet d'exprimer la densité en termes volumétriques, en définissant des formes bâties conformes aux limites de dimensions que doivent respecter les édifices dans une zone donnée. Il peut ainsi être utilisé pour octroyer des bonus de constructibilité.

2.9. Hauteur

La présente définition vise à simplifier l'application des règles relatives à la hauteur des constructions en précisant et en uniformisant les points de référence servant à la mesurer. Elle permet également de sécuriser la mise en œuvre des dérogations aux règles de hauteur des PLU(i), qui sont autorisées, sous certaines conditions, par l'article L.152-6 du Code de l'urbanisme pour construire davantage de logements en zone tendue.

Il doit être précisé que la demande relative à l'application du droit des sols doit faire apparaître le niveau du sol avant tous travaux d'exhaussement ou d'excavation exécutés en vue de la réalisation d'un projet de construction. Toutefois, il est de jurisprudence constante que le niveau du sol précité peut intégrer les modifications du niveau du terrain intervenues avant le dépôt de la demande, et sans lien avec les travaux envisagés, sauf si ces aménagements ont été réalisés dans un objectif frauduleux visant à fausser l'appréciation de l'administration sur la conformité de la construction projetée à la réglementation d'urbanisme applicable.

Sont notamment exclues du calcul de la hauteur au sens du présent lexique les antennes, les installations techniques telles que les cheminées ou les dispositifs relatifs aux cabines d'ascenseur, aux chaufferies et à la climatisation ou à la sécurité (garde-corps).

Le PLU(i) pourra réglementer au cas par cas soit la hauteur d'une construction dans sa totalité, soit façade par façade.

Enfin, il est rappelé que les auteurs des PLU(i) conservent la faculté de préciser les définitions du lexique national sans en changer le sens, et peuvent donc préciser les modalités d'appréciation de la hauteur dans le cas de terrains en pente.

2.10. Limites séparatives

Cette définition permet de définir le terrain d'assiette sur lequel s'appliquent les règles d'urbanisme et introduit les notions de limites latérales et de fond de parcelle, qui peuvent être déclinées dans les PLU(i) pour préciser les règles d'implantation de la construction.

2.11. Local accessoire

Les locaux accessoires dépendent ou font partie intégrante d'une construction principale, à laquelle ils apportent une fonction complémentaire et indissociable. Ils peuvent recouvrir des constructions de nature très variée et être affectés à des usages divers : garage d'une

habitation ou d'un bureau, atelier de réparation, entrepôt d'un commerce, remise, logement pour le personnel, lieu de vie du gardien d'un bâtiment industriel, local de stockage pour un commerce, laverie d'une résidence étudiante...

De plus, conformément à l'article R.151-29 du Code de l'urbanisme, les locaux accessoires sont réputés avoir la même destination et sous-destination que le bâtiment principal auquel ils se rattachent.

2.12. Voies ou emprises publiques

Cette définition a pour objectif de faciliter l'application des règles d'emprise au sol, de hauteur et d'implantation des constructions par rapport aux emprises publiques et aux voies qui jouxtent les constructions. Ces voies doivent être ouvertes à la circulation, et recouvrent tous les types de voies, quel que soit leur statut (publiques ou privées) et quelles que soient leurs fonctions (voies piétonnes, cyclistes, routes, chemins...).

Les emprises publiques correspondent à des espaces ouverts au public qui ne relèvent pas de la notion de voie, telles que les voies ferrées et les tramways, les cours d'eau domaniaux, les canaux, les jardins et parcs publics, les places publiques...

5.2. ARRÊTÉ DU 10 NOVEMBRE 2016 DÉFINISSANT LES DESTINATIONS ET SOUS-DESTINATIONS DE CONSTRUCTIONS POUVANT ÊTRE RÉGLEMENTÉES PAR LE RÈGLEMENT NATIONAL D'URBANISME ET LES RÈGLEMENTS DES PLANS LOCAUX D'URBANISME OU LES DOCUMENTS EN TENANT LIEU

NOR : LHAL1622621A

Publics concernés : services de l'État, collectivités territoriales et leurs groupements, entreprises et particuliers.

Objet : définition des destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par le règlement national d'urbanisme et les règlements des plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu.

Entrée en vigueur : le texte entre en vigueur le lendemain de sa publication au *Journal officiel*.

Notice : l'arrêté définit les sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par les plans locaux d'urbanisme en application des articles R.151-27, R.151-28 et R.151-29 du Code de l'urbanisme.

Références : l'arrêté peut être consulté sur le site Légifrance (<http://www.legifrance.gouv.fr>). La ministre du Logement et de l'Habitat durable,

Vu le code de l'urbanisme, notamment ses articles R.151-2, R.151-27, R.151-28 et R.151-29,

Vu l'avis du Conseil national d'évaluation des normes en date du 6 octobre 2016,

Arrête :

ARTICLE 1

La destination de construction « exploitation agricole et forestière » prévue au 1^o de l'article **R.151-27 du code de l'urbanisme** comprend les deux sous-destinations suivantes : exploitation agricole, exploitation forestière.

La sous-destination « exploitation agricole » recouvre les constructions destinées à l'exercice d'une activité agricole ou pastorale. Cette sous-destination recouvre notamment les constructions destinées au logement du matériel, des animaux et des récoltes.

La sous-destination « exploitation forestière » recouvre les constructions et les entrepôts notamment de stockage du bois, des véhicules et des machines permettant l'exploitation forestière.

ARTICLE 2

La destination de construction « habitation » prévue au 2^o de l'article **R.151-27 du code de l'urbanisme** comprend les deux sous-destinations suivantes : logement, hébergement.

La sous-destination « logement » recouvre les constructions destinées au logement principal, secondaire ou occasionnel des ménages à l'exclusion des hébergements couverts par la sous-destination « hébergement ». La sous-destination « logement » recouvre notamment les maisons individuelles et les immeubles collectifs.

La sous-destination « hébergement » recouvre les constructions destinées à l'hébergement dans des résidences ou foyers avec services. Cette sous-destination recouvre notamment les maisons de retraite, les résidences universitaires, les foyers de travailleurs et les résidences autonomie.

ARTICLE 3

La destination de construction « commerce et activité de service » prévue au [3° de l'article R.151-27 du code de l'urbanisme](#) comprend les six sous-destinations suivantes : artisanat et commerce de détail, restauration, commerce de gros, activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle, hébergement hôtelier et touristique, cinéma.

La sous-destination « artisanat et commerce de détail » recouvre les constructions commerciales destinées à la présentation et à la vente de biens directe à une clientèle ainsi que les constructions artisanales destinées principalement à la vente de biens ou services.

La sous-destination « restauration » recouvre les constructions destinées à la restauration ouverte à la vente directe pour une clientèle commerciale.

La sous-destination « commerce de gros » recouvre les constructions destinées à la présentation et à la vente de biens pour une clientèle professionnelle.

La sous-destination « activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle » recouvre les constructions destinées à l'accueil d'une clientèle pour la conclusion directe de contrats de vente de services ou de prestation de services et accessoirement la présentation de biens. La sous-destination « hébergement hôtelier et touristique » recouvre les constructions destinées à l'hébergement temporaire de courte ou moyenne durée proposant un service commercial.

La sous-destination « cinéma » recouvre toute construction répondant à la définition d'établissement de spectacles cinématographiques mentionnée à [l'article L.212-1 du code du cinéma et de l'image animée](#) accueillant une clientèle commerciale.

ARTICLE 4

La destination de construction « équipements d'intérêt collectif et services publics » prévue au [4° de l'article R.151-27 du code de l'urbanisme](#) comprend les six sous-destinations suivantes : locaux et bureaux accueillant du public des administrations publiques et assimilés, locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés, établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale, salles d'art et de spectacles, équipements sportifs, autres équipements recevant du public.

La sous-destination « locaux et bureaux accueillant du public des administrations publiques et assimilés » recouvre les constructions destinées à assurer une mission de service public. Ces constructions peuvent être fermées au public ou ne prévoir qu'un accueil limité du public. Cette sous-destination comprend notamment les constructions de l'État, des collectivités territoriales, de leurs groupements ainsi que les constructions des autres personnes morales investies d'une mission de service public.

La sous-destination « locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés » recouvre les constructions des équipements collectifs de nature technique ou industrielle. Cette sous-destination comprend notamment les constructions techniques nécessaires au fonctionnement des services publics, les constructions techniques conçues spécialement pour le fonctionnement de réseaux ou de services urbains, les constructions industrielles concourant à la production d'énergie.

La sous-destination « établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale » recouvre les équipements d'intérêt collectif destinés à l'enseignement ainsi que les établissements destinés à la petite enfance, les équipements d'intérêt collectif hospitaliers, les équipements collectifs accueillant des services sociaux, d'assistance, d'orientation et autres services similaires.

La sous-destination « salles d'art et de spectacles » recouvre les constructions destinées aux activités créatives, artistiques et de spectacle, musées et autres activités culturelles d'intérêt collectif.

La sous-destination « équipements sportifs » recouvre les équipements d'intérêt collectif destinées à l'exercice d'une activité sportive. Cette sous-destination comprend notamment les stades, les gymnases ainsi que les piscines ouvertes au public.

La sous-destination « autres équipements recevant du public » recouvre les équipements collectifs destinés à accueillir du public afin de satisfaire un besoin collectif ne répondant à aucune autre sous-destination définie au sein de la destination « équipements d'intérêt collectif et services publics ». Cette sous-destination recouvre notamment les lieux de culte, les salles polyvalentes, les aires d'accueil des gens du voyage.

ARTICLE 5

La destination de construction « autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire » prévue au [5° de l'article R.151-27 du code de l'urbanisme](#) comprend les quatre sous-destinations suivantes : industrie, entrepôt, bureau, centre de congrès et d'exposition.

La sous-destination « industrie » recouvre les constructions destinées à l'activité extractive et manufacturière du secteur primaire, les constructions destinées à l'activité industrielle du secteur secondaire ainsi que les constructions artisanales du secteur de la construction ou de l'industrie. Cette sous-destination recouvre notamment les activités de production, de construction ou de réparation susceptibles de générer des nuisances.

La sous-destination « entrepôt » recouvre les constructions destinées au stockage des biens ou à la logistique.

La sous-destination « bureau » recouvre les constructions destinées aux activités de direction et de gestion des entreprises des secteurs primaire, secondaire et tertiaire.

La sous-destination « centre de congrès et d'exposition » recouvre les constructions destinées à l'événementiel polyvalent, à l'organisation de salons et de forums à titre payant.

ARTICLE 6

Le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages est chargé de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au *Journal officiel de la République française*.

Fait le 10 novembre 2016.

Pour la ministre et par délégation :

Le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages,

L. Girometti

5.3. DÉCRET N°2020-78 DU 31 JANVIER 2020 MODIFIANT LA LISTE DES SOUS-DESTINATIONS DES CONSTRUCTIONS POUVANT ÊTRE RÉGLEMENTÉES PAR LES PLANS LOCAUX D'URBANISME

NOR : LOGI1923887D

Version consolidée au 23 février 2020

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales,

Vu le code de l'urbanisme, notamment ses articles L. 151-9 et R. 151-28 ;

Vu l'avis du Conseil national d'évaluation des normes en date du 12 septembre 2019 ;

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) entendu,

Décrète :

ARTICLE 1

A modifié les dispositions suivantes :

Modifie Code de l'urbanisme - art. R151-28 (V)

ARTICLE 2

L'article R. 151-28 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur du présent décret, demeure applicable aux plans locaux d'urbanisme ou aux documents en tenant lieu dont l'élaboration, la révision, la modification ou la mise en compatibilité a été engagée avant cette même date.

Toutefois, pour les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu dont l'élaboration ou la révision a été prescrite avant l'entrée en vigueur du présent décret, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou le conseil municipal peut décider que seront applicables au projet les dispositions de l'article R. 151-28, dans leur rédaction issue du présent décret, par une délibération expresse qui intervient au plus tard lorsque le projet est arrêté.

ARTICLE 3

La ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et le ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la ville et du logement, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait le 31 janvier 2020.

Edouard Philippe

Par le Premier ministre :

Le ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la ville et du logement,
Julien Denormandie

La ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales,
Jacqueline Gourault

5.4. ARRÊTÉ DU 31 JANVIER 2020 MODIFIANT LA DÉFINITION DES SOUS- DESTINATIONS DES CONSTRUCTIONS POUVANT ÊTRE RÉGLEMENTÉES DANS LES PLANS LOCAUX D'URBANISME OU LES DOCUMENTS EN TENANT LIEU

NOR : LOGL1923891A

ELI: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2020/1/31/LOGL1923891A/jo/texte>

Publics concernés : services de l'Etat, collectivités territoriales et leurs groupements, entreprises et particuliers.

Objet : définition des nouvelles sous-destinations de construction « hôtels » et « autres hébergements touristiques ».

Entrée en vigueur : le texte entre en vigueur le lendemain de sa publication.

Notice : le présent arrêté précise la définition des nouvelles sous-destinations de construction que sont les « hôtels », d'une part, et les « autres hébergements touristiques », d'autre part.

Références : l'arrêté et les dispositions du code de l'urbanisme peuvent être consultés sur le site Légifrance (<https://www.legifrance.gouv.fr>).

Le ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la ville et du logement,

Vu le code de l'urbanisme, notamment ses articles R. 151-28 et R. 151-29 ;

Vu l'arrêté du 10 novembre 2016 définissant les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par le règlement national d'urbanisme et les règlements des plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu ;

Vu l'avis du Conseil national d'évaluation des normes en date du 12 septembre 2019,

Arrête :

ARTICLE 1

L'article 3 de l'arrêté du 10 novembre 2016 susvisé est modifié comme suit :

1° Le premier alinéa est ainsi modifié :

a) Le mot : « six » est remplacé par le mot : « sept » ;

b) Les mots : « hébergement hôtelier et touristique » sont remplacés par les mots : « hôtels, autres hébergements touristiques » ;

2° Le sixième alinéa est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« La sous-destination “ hôtels ” recouvre les constructions destinées à l'accueil de touristes dans des hôtels, c'est-à-dire des établissements commerciaux qui offrent à une clientèle de passage qui, sauf exception, n'y élit pas domicile, des chambres ou des appartements meublés en location, ainsi qu'un certain nombre de services.

« La sous-destination “ autres hébergements touristiques ” recouvre les constructions autres que les hôtels destinées à accueillir des touristes, notamment les résidences de tourisme et les villages de vacances, ainsi que les constructions dans les terrains de camping et dans les parcs résidentiels de loisirs. »

ARTICLE 2

Le présent arrêté sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait le 31 janvier 2020.

Pour le ministre et par délégation :

Le directeur de l'urbanisme, de l'habitat et des paysages,

F. Adam

5.5. POUR ALLER PLUS LOIN

→ **Guide de la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme**

http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/guide_de_la_modernisation_du_contenu_du_plan_local_d_urbanisme_-_avril_2017_cle2a4cd4.pdf

→ **La rédaction des OAP**

<http://www.club-plui.logement.gouv.fr/la-fiche-methodologique-redaction-des-oap-a325.html>

→ **Fiche technique : les OAP**

http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/5._fiche_-_les_oap.pdf

→ **Fiches du GRIDAUH relative à l'écriture du PLU**

https://www.gridauh.fr/sites/default/files/u440/OAP%20Fiche%201_0.pdf

https://www.gridauh.fr/sites/default/files/u440/OAP%20Fiche%202_1.pdf

→ **L'art d'écrire des OAP**

http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/6_l_art_d_ecrire_des_oap.pdf

→ **Pour des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) de qualité dans les PLU(i)**

<http://www.haut-rhin.gouv.fr/Politiques-publiques/Amenagement-du-territoire-construction-habitat/Documents-d-urbanisme/Etude-OAP>

<http://static.reseaudesintercoms.fr/cities/105/documents/uneqc8wknmclrkr.pdf>

→ **Guide pour des OAP de qualité**

<https://www.aurm.org/uploads/media/5809fdfdb12eb.pdf>

→ **Recommandations méthodologiques sur les OAP pour les zones AU**

http://www.orne.gouv.fr/IMG/pdf/ORN_DDT_PLA_01_Premaquette_v10-Planches_eBook_cle28cc51.pdf

http://www.guadeloupe.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Annexe_4_Guide_OAP_dans_L_Orne-2.pdf

→ **Les OAP**

https://www.epfbretagne.fr/img_ftp/584_EPFB-Fiches-BAO-AM03-OK-161215.pdf

→ **Guide OAP 2017**

<https://issuu.com/caue85/docs/guide-oap-2017>

5.6. LISTES DES ABRÉVIATIONS (SIGLES)

- ABF** architecte des bâtiments de France
ADEME Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADS application du droit des sols
AFU association foncière urbaine
AFUA association foncière urbaine autorisée
AFUP association foncière urbaine de projet
ALUR (loi pour l') accès au logement et un urbanisme rénové
ANRU Agence nationale pour la rénovation urbaine
AOM autorité organisatrice de la mobilité
AOT autorité organisatrice de transports
AVAP aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine
CAA cour administrative d'appel
CE Conseil d'État
CDAC commission départementale d'aménagement commercial
CDPENAF commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers
CCH Code de la construction et de l'habitation
CDNPS commission départementale de la nature, des sites et des paysages
CERTU Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
CGCT Code général des collectivités territoriales
CIV Comité interministériel pour la ville
CNIG Conseil national de l'information géographique
COP21 Conférence de Paris de 2015 sur les changements climatiques
COP24 Conférence de Katowice de 2018 sur les changements climatiques
DAC document d'aménagement commercial
DDT direction départementale des territoires
DDTM direction départementale des territoires et de la mer
DOO document d'orientation et d'objectifs
DREAL direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DTADD directive territoriale d'aménagement et de développement durable
EHPAD établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
ELAN (loi pour l') évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
ENS espace naturel sensible
EPCI établissement public de coopération intercommunale
EPF établissement public foncier
EPIC établissement public industriel et commercial
GES gaz à effet de serre
GPU Géoportail de l'urbanisme
GRIDAUH Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat
GW Gigawatt
ICPE installation classée pour la protection de l'environnement
JO Journal officiel
LAAAF Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt
LCAP (loi relative à la) liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine
MCTRCT ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales
MTES ministère de la Transition écologique et solidaire
NOTRe (loi portant) nouvelle organisation territoriale de la République
OAP orientation d'aménagement et de programmation
OIN opération d'intérêt national
OPAH opération programmée d'amélioration de l'habitat
ORIL opération de réhabilitation de l'immobilier de loisir
ORT opération de revitalisation du territoire
ORU opération de renouvellement urbain
PADD projet d'aménagement et de développement durables

PCAET plan climat, air, énergie territorial
PDALPDHI plan départemental d'accès au logement des personnes défavorisées et de lutte contre l'habitat indigne
PDH plan départemental de l'habitat
PDU plan de déplacements urbains
PEB plan d'exposition au bruit
PIG projet d'intérêt général
PIIE procédure intégrée sur l'immobilier d'entreprise
PIL procédure intégrée pour le logement
PLAI prêt locatif aidé d'intégration
PLH programme local de l'habitat
PLU plan local d'urbanisme
PLUi plan local d'urbanisme intercommunal
PLUi-D plan local d'urbanisme intercommunal valant plan de déplacements urbains
PLUi-H plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat
PLUi-HD plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat et plan de déplacements urbains
PNR parc naturel régional
POA programme d'orientations et d'actions
POS plan d'occupation des sols
PPA plan de protection de l'atmosphère
PPAEN périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains
PPE programmation pluriannuelle de l'énergie
PPRI plan de prévention des risques d'inondation
PPRL plan de prévention des risques littoraux
PPRN plan de prévention des risques naturels prévisibles
PPRT plan de prévention des risques technologiques
PSMV plan de sauvegarde et de mise en valeur
PUP projet urbain partenarial
PVAP plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine
RdC rez-de-chaussée
RNU règlement national d'urbanisme
RT2012 réglementation thermique
SAGE schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SCoT schéma de cohérence territoriale
SDAGE schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SDTAN schéma directeur territorial d'aménagement numérique
SEVESO directive européenne concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses
SIG système d'information géographique
SMVM schéma de mise en valeur de la mer
SNCF Société nationale des chemins de fer français
SPR site patrimonial remarquable
SRADDET schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires
SRCAE schéma régional climat, air, énergie
SRCE schéma régional de cohérence écologique
STECAL secteur de taille et de capacité d'accueil limitées
SUP servitude d'utilité publique
TC Transport en commun
TCSP transport en commun en site propre
TECV (loi relative à la) transition énergétique pour la croissance verte
TVB trame verte et bleue
UNESCO United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
VUE valeur universelle exceptionnelle
ZAC zone d'aménagement concerté
ZAD zone d'aménagement différé
ZPPAUP zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager



REMERCIEMENTS

La DGALN remercie l'ensemble des acteurs pour les échanges fructueux qui ont permis d'alimenter les réflexions et la rédaction du guide.

Cet ouvrage a été réalisé pour le compte du bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie, sous-direction de la qualité du cadre de vie, au sein de la Direction Générale de l'Aménagement Logement et de la Nature / Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages, dépendant du Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les Collectivités territoriales.

La réalisation du guide a été confiée au groupement de commande constitué par la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, l'Association A'Urba (agence d'urbanisme Bordeaux Métropole), l'Agence d'Urbanisme Oise-la-Vallée, l'Agence d'Urbanisme de la région Grenobloise, et à la société URBALISE CONSEIL EURL.



URBALISE CONSEIL SARL
Pierre JEANNIN

CHEF DE PROJET DE LA DGALN

Olivier COMPAGNET

LES AUTEURS

Corinne LANGLOIS, Pascale POUPINOT, Vincent SCHOENMAKERS, Philippe COUILLENS, Pierre JEANNIN, Laëtitia MANTZIARAS-CONREAUX, Frédéric TAHIER, Olivier COMPAGNET

LES MEMBRES DU COMITÉ DE PILOTAGE

Dominique PETIGAS-HUET, Patricia BARTHELEMY, Serge DESNOS, Pierre JEANNIN, Yves BORIES, Vincent REY, Rémy BUTTLER, Philippe SCHMIT, Philippe ANGOTTI, Nathalie FOURNEAU, Charlotte COUTON, Virginie PRIAC-RICHTER, Marie VILLOT, Didier LABAT, Romuald LORIDAN, Soumicha CHENITI-SOUM, Florence SORRENTINO, Carole CONSTANS-MARTIGNY, Laëtitia MANTZIARAS-CONREAUX, Frédéric TAHIER

GRAPHISME

Héloïse TISSOT

AVEC LE CONCOURS DE

Karine HUREL, Patrick HESSE, Pierre JACOMETTI



22 RUE JOUBERT - 75009 PARIS - FRANCE
01 45 49 32 50 - FNAU@FNAU.ORG - WWW.FNAU.ORG