



JEAN-BAPTISTE OLLIER,
avocat au barreau de Narbonne, spécialiste en droit public
cabinet Itinéraires avocats

Destinations

Le code de l'urbanisme consacre désormais cinq destinations et vingt sous-destinations des constructions.

PLU

Les PLU «alurisés» appliqueront ces nouvelles destinations et sous-destinations, et pourront les réglementer de manière différente.

Nouveaux outils

Le règlement du PLU «alurisé» dispose de toute une panoplie de nouveaux outils pour encadrer plus finement les destinations des constructions.

Urbanisme (2/2)

Destinations et sous-destinations : les nouveaux outils du PLU «alurisé»

La loi «Alur» et le décret d'application du 28 décembre 2015 ont marqué une étape cruciale dans l'évolution des plans locaux d'urbanisme (PLU), dont le contenu a été revu en profondeur. Le contenu du PLU «alurisé» propose une vision renouvelée de la notion de «destination» des constructions au sens du droit de l'urbanisme, qui est complétée par la notion de «sous-destination». La «boîte à outils» du PLU est singulièrement étoffée, et en voici le mode d'emploi.

Dans le régime antérieur, le règlement du PLU, dont le contenu était défini par l'article R.123-9 du code de l'urbanisme, pouvait, dans une même zone, prévoir des règles différentes, selon la destination des constructions. Mais cela uniquement en se référant aux neuf destinations (habitation, hébergement hôtelier, bureaux, commerce, artisanat, industrie, exploitation agricole ou forestière, entrepôt, service public ou d'intérêt collectif) expressément prévues par ce texte, dont la jurisprudence

avait rappelé le caractère strictement limitatif (1). La réforme entend accorder plus de souplesse au contenu du PLU, pour appréhender avec davantage de finesse les différents types de destinations des constructions, notamment dans un objectif de mixité fonctionnelle et sociale.

CONTRÔLE RENFORCÉ DE LA DESTINATION

Le contenu du PLU «alurisé» a fait l'objet d'une refonte, spécifiquement en ce qui concerne le contenu et l'architecture du règlement, qui n'est plus structuré sous forme d'une énumération d'articles, mais sous forme de trois «thématiques» : «affectation des sols et destination des constructions», «caractéristiques urbaine, architecturale, environnementale et paysagère» et «équipements, réseaux et emplacements réservés».

DÉFINITION DES NOUVELLES DESTINATIONS ET SOUS-DESTINATIONS

Comme cela est prévu par les articles R.151-27 à R.151-29 du code de l'urbanisme, les destinations des constructions sont réduites de neuf à cinq, mais s'enrichissent de vingt sous-destinations. L'arrêté du 10 novembre 2016 apporte une définition plus précise des destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par les règlements des PLU (et par le règlement national d'urbanisme). Une fiche technique du ministère de la Cohésion des territoires apporte également d'utiles précisions, mais sans valeur réglementaire (2). La synthèse récapitulative est dressée dans le tableau pages suivantes.

LES LOCAUX ACCESSOIRES

L'article R.151-29 a le mérite de venir explicitement préciser que «les locaux accessoires sont réputés avoir la même destination et sous-destination que le local principal». Reste que la notion de construction «accessoire» n'est pas fixée de manière impérative. De deux choses l'une :

- soit les auteurs du PLU explicitent, dans le règlement, les critères de définition de l'«accessoire» appliqués (en fonction de seuils, de la surface de plancher, etc.);
- soit, en l'absence de définition spécifique, ce seront les critères jurisprudentiels qui s'appliqueront (notamment en cas de contentieux) pour déterminer ce qui relève, ou non, de l'«accessoire».

Deux critères sont généralement retenus pour qu'un local soit «accessoire» : d'une part, il doit avoir un lien fonctionnel complémentaire et indissociable du bâtiment principal, et d'autre part, il doit, en principe, être d'une taille limitée au regard du bâtiment principal (l'«accessoire» ne pouvant être plus important que le «principal»).

A noter toutefois que la notion de «local accessoire» devra probablement faire l'objet d'une définition par le futur «lexique national d'urbanisme» à intervenir par arrêté (3). Et, en application de l'article R.151-15 du code de l'urbanisme, les PLU et documents d'urbanisme, dont l'élaboration ou



À NOTER
Le contenu du PLU «alurisé» propose une vision renouvelée de la notion de «destination» des constructions au sens du droit de l'urbanisme, qui est complétée par la notion de «sous-destination».

la révision est prescrite postérieurement à l'approbation par arrêté de ce lexique national, devront se conformer aux définitions qu'il comporte. Les définitions du lexique pourront être précisées par les PLU, notamment pour les adapter au contexte local, mais sans en changer le sens.

En l'état, un projet de «lexique national d'urbanisme» (non encore approuvé par arrêté) fait l'objet d'une fiche technique du ministère de la Cohésion des territoires (4), qui définit le local accessoire de la manière suivante: «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.» Il sera prudent d'en tenir compte.

OUTILS DE RÉGLEMENTATION DES NOUVELLES DESTINATIONS ET SOUS-DESTINATIONS

Usage des sols: interdiction et soumission à conditions particulières

En application des articles R.151-30 et R.151-33 du code de l'urbanisme, le règlement du PLU peut soit interdire, soit soumettre à conditions particulières les constructions ayant certaines destinations ou sous-destinations. Les cinq destinations et vingt sous-destinations permettent ainsi une interdiction ou une restriction plus fine des constructions admises dans telle ou telle zone. Mais de telles interdictions ou soumissions à des conditions particulières ne se limitent pas aux seules destinations et sous-destinations, elles peuvent aussi porter sur «certains usages et affectations des sols» et sur «certains types d'activités» que peut définir le règlement, a priori de manière assez libre.

Dans la mesure où la notion de «destination» s'applique uniquement aux constructions, il s'agit ici (et comme auparavant) de pouvoir interdire ou soumettre à conditions particulières différents travaux (exhaussements, affouillements ou remblais) ou certaines installations, ou types d'activités (installations classées, carrières, etc.). Dans tous les cas, il devra en être justifié dans le rapport de présentation. Pour les interdictions, cette justification devra être liée soit à des raisons de sécurité ou de salubrité, soit à la mise en œuvre du projet d'aménagement et de développement durable.

RÉFÉRENCES

- Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi «Alur».
- Ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I^{er} du code de l'urbanisme.
- Décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre I^{er} du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme.
- 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.

La soumission à conditions particulières sera simplement à justifier, de manière plus souple, en fonction des situations locales. Le code de l'urbanisme souligne que de telles restrictions doivent toujours intervenir dans le respect de la vocation générale des zones, ce qui s'appliquera par prédilection aux zones A et N, où les destinations et les occupations du sol admissibles sont strictement encadrées.

Fixer des règles différentes en fonction des destinations et sous-destinations

De plus, les auteurs du PLU peuvent édicter, au sein d'une même zone, des règles différentes en fonction des destinations et sous-destinations des constructions, et cela pour tous les types de servitudes que le règlement du PLU peut comporter (hauteur, emprise au sol, stationnement, performance environnementale, etc.). Si le passage à cinq destinations et vingt sous-destinations confère, là encore, davantage de souplesse, ces dernières n'en restent pas moins strictement limitatives, et les auteurs du PLU ne sauraient aller au-delà, ni créer de nouvelles «sous-catégories». Une réglementation plus fine ne peut se faire que dans les cas où des dispositions spécifiques expresses le prévoient (5).

Un doute juridique pourrait néanmoins subsister, dans la mesure où (contrairement à l'ancien article R.123-9 du code de l'urbanisme) aucune disposition expresse du code de l'urbanisme, relative au contenu du règlement du PLU, ne reprend explici-

tement cette faculté de réglementation différenciée en fonction des destinations ou sous-destinations.

Il semblerait que le gouvernement considère que cette habilitation à réglementer différemment destinations et sous-destinations résulte des dispositions de l'article R.151-2 2° du code de l'urbanisme, disposant que le rapport de présentation doit justifier de «la nécessité des dispositions édictées par le règlement pour la mise en œuvre du projet d'aménagement et de développement durables et des différences qu'elles comportent, notamment [...] selon les destinations et les sous-destinations de constructions dans une même zone». Mais ce texte ne concerne, strictement, que le contenu du rapport de présentation et non pas celui du règlement du PLU.

Mixité fonctionnelle et sociale

En matière de destinations et sous-destinations, le code de l'urbanisme prévoit également des outils spécifiques pouvant être mobilisés pour la mise en œuvre des objectifs de mixité sociale et fonctionnelle. En ce sens, l'article R.151-37 ajoute que le règlement pourra désormais:

- définir des règles permettant d'imposer une mixité des destinations ou sous-destinations au sein d'une construction ou d'une unité foncière, et cela, le cas échéant, en identifiant et quantifiant les destinations ou sous-destinations à mixer;
- définir, pour certaines destinations et sous-destinations, des majorations de volume constructible («bonus de constructibilité») qu'il détermine en référence à l'emprise au sol et la hauteur;
- définir des règles différenciées entre le rez-de-chaussée et les étages supérieurs des constructions, ce qui permettra, par exemple, d'imposer telles ou telles sous-destinations en rez-de-chaussée (artisanat et commerce de détail, restauration, etc.), le cas échéant avec des règles de constructibilité propres;
- identifier et délimiter 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 les règles spécifiques permettant d'atteindre cet objectif: cela ouvre la possibilité d'une différenciation encore plus fine ☺●

●○○ que la sous-destination «artisanat et commerce de détail», en favorisant exclusivement le commerce de détail et de proximité.

MUTUALISATION DES STATIONNEMENTS

D'une manière générale, la réglementation du stationnement, sur le plan urbanistique, par le PLU, doit se faire pour répondre aux objectifs de diminution des déplacements motorisés, de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile et de réduction de la consommation d'espace et de l'imperméabilisation des sols

(article R.151-44 du code de l'urbanisme). Dans cette optique, l'article R.151-45 précise que le règlement du PLU pourra déterminer le type et les principales caractéristiques des aires de stationnement dont il impose la réalisation. Et cela avec possibilité de les minorer pour les projets comportant plusieurs destinations ou sous-destinations et permettant la mutualisation des aires de stationnement. De plus, on rappellera que le PLU pourra aussi fixer un nombre maximal d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés, pour toute destination de construction, y compris l'habitation. ●

(1) CE, 30 décembre 2014, «sté Groupe Patrice Pichet», req. n° 360850.

(2) Fiche technique n°6: «Réforme des destinations de constructions», février 2017, à lire sur goo.gl/FgJx2R.

(3) Sur le fondement de l'article R.111-1 du code de l'urbanisme.

(4) Fiche technique n°13: «Lexique national d'urbanisme», 27 juin 2017, à lire sur goo.gl/Z3ErGL.

(5) Voir, par exemple, article R.151-37 4° pour le «commerce de détail et de proximité» ou article L.151-28 2° et 4° pour les «logements locatifs sociaux» et les «logements intermédiaires» du code de l'urbanisme.

DÉJÀ PARU

J.-B. Ollier: «Changements de destinations ou de sous-destinations: quelle réglementation?» «La Gazette» du 8 janvier 2018, p. 54.

DÉFINITION DES NOUVELLES DESTINATIONS ET SOUS-DESTINATIONS

Définition (arrêté du 10 novembre 2016)	Précisions fiche technique
■ Exploitation agricole et forestière	
Exploitation agricole	
Constructions destinées à l'exercice d'une activité agricole ou pastorale, notamment les constructions destinées au logement du matériel, des animaux et des récoltes.	Toutes constructions concourant à l'exercice d'une activité agricole au sens de l'article L.3111-1 du code rural et de la pêche maritime.
Exploitation forestière	
Constructions et entrepôts, notamment de stockage du bois, des véhicules et des machines permettant l'exploitation forestière.	Notamment les scieries, maisons forestières, etc.
■ Habitation	
Logement	
Constructions destinées au logement principal, secondaire ou occasionnel des ménages (à l'exclusion des hébergements couverts par la sous-destination «hébergement»), notamment les maisons individuelles et les immeubles collectifs.	Inclut: - tous les statuts d'occupation (propriétaire, locataire, occupant à titre gratuit, etc.) et tous les logements, quel que soit le mode de financement; - les «résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs» (ex: yourtes, tipis, etc.); - les chambres d'hôtes (limitées à cinq chambres et quinze personnes, art. D.324-13 du code du tourisme); - les meublés de tourisme ne proposant pas de prestations hôtelières, au sens du b) du 4° de l'article 261-D du code général des impôts.
Hébergement	
Constructions destinées à l'hébergement dans des résidences ou foyers avec service, notamment les maisons de retraite, résidences universitaires, foyers de travailleurs et résidences autonomie.	Constructions à vocation sociale ou à vocation commerciale, destinées à héberger un public spécifique. Inclut les centres d'hébergement d'urgence, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), les centres d'accueil des demandeurs d'asile (Cada).
■ Commerce et activités de service	
Artisanat et commerce de détail	
Constructions commerciales destinées à la présentation et à la vente de bien directe à une clientèle ainsi que les constructions artisanales destinées principalement à la vente de biens ou services.	Inclut tous les commerces de détail, notamment les épiceries, les supermarchés et les points permanents de retrait par la clientèle tels que les «drives». Inclut également l'artisanat avec activité commerciale de vente de biens (boulangeries, charcuteries, etc.) et l'artisanat avec activité commerciale de vente de services (cordonnerie, salon de coiffure, etc.).
Restauration	
Constructions destinées à la restauration ouverte à la vente directe pour une clientèle commerciale.	N'inclut pas la restauration collective (salariés ou usagers d'une entreprise ou administration).
Commerce de gros	
Constructions destinées à la présentation et à la vente de biens pour une clientèle professionnelle.	Toutes constructions destinées à la vente entre professionnels.
Activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle	
Constructions destinées à l'accueil d'une clientèle pour la conclusion directe de contrat de vente de services ou de prestation de services et accessoirement la présentation de biens.	Inclut: - les constructions où s'exerce une profession libérale (médecin, avocat, architecte, etc.); - toutes les constructions permettant l'accomplissement de prestations de services fournies à des particuliers ou à des professionnels: assurances, banques, agences immobilières, agences de location de véhicules, salles de sport, magasins de téléphonie mobile, etc.

DÉFINITION DES NOUVELLES DESTINATIONS ET SOUS-DESTINATIONS

Définition (arrêté du 10 novembre 2016)	Précisions fiche technique
Hébergement hôtelier et touristique	
Constructions destinées à l'hébergement temporaire de courte ou de moyenne durée proposant un service commercial.	Inclut tous les hôtels et toutes les constructions démontables ou non destinées à délivrer des prestations hôtelières au sens du b) du 4° de l'article 261-D du code général des impôts (réunissant au moins trois des prestations suivantes : petit-déjeuner, nettoyage régulier des locaux, fourniture de linge de maison, réception, même non personnalisée, de la clientèle). Inclut notamment : les résidences de tourisme, les villages résidentiels de tourisme, les villages et maisons familiales de vacances et les bâtiments nécessaires au fonctionnement des terrains de camping et des parcs résidentiels de loisirs.
Cinéma	
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.	Toute construction nécessitant d'obtenir une autorisation d'exploitation et l'homologation de la salle et de ses équipements de projection.
■ Equipements d'intérêt collectif et services publics	
Locaux et bureaux accueillant du public des administrations publiques et assimilés	
Constructions destinées à assurer une mission de service public (pouvant être fermées au public ou ne prévoir qu'un accueil limité du public), notamment les constructions de l'Etat, des collectivités territoriales, de leurs groupements ainsi que les constructions des autres personnes morales investies d'une mission de service public.	- Constructions des porteurs d'une mission de service public, que l'accueil du public soit une fonction principale du bâtiment (mairie, préfecture, etc.) ou une annexe (ministère, services déconcentrés de l'Etat), ou une maison de service public; - constructions permettant d'assurer des missions régaliennes de l'Etat (commissariat, gendarmerie, caserne de pompiers, établissements pénitentiaires, etc.); - bureaux des organismes publics ou privés, délégataires d'un service public administratif (Acoss, Urssaf, etc.) ou d'un service public industriel et commercial (SNCF, RATP, régie de transports public, VNF, etc.).
Locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés	
Constructions des équipements collectifs de nature technique ou industrielle, 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.	- Equipements d'intérêt collectif nécessaires à certains services publics (fourrières automobiles, dépôts de transports en commun, stations d'épuration, etc.); - constructions permettant la production d'énergie reversée dans les réseaux publics de distribution et de transport d'énergie, locaux techniques nécessaires comme les transformateurs électriques, etc.
Etablissements d'enseignement, de santé et d'action sociale	
Equipements 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.	- Etablissements d'enseignement (maternelle, primaire, collège, lycée, université, grandes écoles), établissements d'enseignement professionnels et techniques, établissements d'enseignement et de formation pour adultes; - hôpitaux, cliniques, maisons de convalescence, maisons de santé privées ou publiques (art. L.6323-3 du code de la santé publique) assurant le maintien de services médicaux dans les territoires sous-équipés (lutte contre les déserts médicaux).
Salles d'art et de spectacles	
Constructions destinées aux activités créatives, artistiques et de spectacle, musées et autres activités culturelles d'intérêt collectif.	Salles de concert, théâtres, opéras, etc.
Equipements sportifs	
Equipements d'intérêt collectif destinés à l'exercice d'une activité sportive, notamment les stades, gymnases, piscines ouvertes au public.	- Stades dont la vocation est d'accueillir du public pour des événements sportifs privés (stades de football...); - équipements sportifs ouverts au public en tant qu'usagers (piscines municipales, gymnases, etc.).
Autres équipements recevant du public	
Equipements 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 « équipement d'intérêt collectif et services publics », notamment les lieux de culte, salles polyvalentes, aires d'accueil des gens du voyage.	Autres équipements collectifs dont la fonction est l'accueil du public à titre temporaire, pour pratiquer un culte (églises, mosquées, temples...), pour tenir des réunions publiques, organiser des activités de loisirs ou de fête (salles polyvalentes, maisons de quartier...), assurer la permanence d'un parti politique, d'un syndicat, d'une association, pour accueillir des gens du voyage.
■ Autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire	
Industrie	
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, notamment les activités de production, de construction ou de réparation susceptibles de générer des nuisances.	Constructions industrielles ou artisanales affiliées à l'industrie (construction automobile, construction aéronautique, ateliers métallurgiques, maçonnerie, menuiserie, peinture...).
Entrepôt	
Constructions destinées au stockage des biens ou à la logistique.	Constructions destinées au stockage des biens ou à la logistique, et incluant notamment les locaux logistiques dédiés à la vente en ligne et les centres de données.
Bureau	
Constructions destinées aux activités de direction et de gestion des entreprises des secteurs primaires, secondaires et tertiaires.	Constructions destinées au travail tertiaire, les sièges sociaux des entreprises privées et les différents établissements assurant des activités de gestion financière, administrative et commerciale.
Centre de congrès et d'exposition	
Constructions destinées à l'événementiel polyvalent, l'organisation de salons et de forums à titre payant.	Constructions de grandes dimensions, notamment les centres, les palais et les parcs d'exposition, les parcs d'attraction, les zéniths, etc.