

Le PLU « Alur » a son règlement !

Par Jean-Baptiste Ollier, avocat au barreau de Lyon, Itinéraires Droit public

La loi Alur du 24 mars 2014 a définitivement marqué une étape cruciale dans l'évolution des PLU. Non seulement parce qu'elle en fait un outil devenant par principe d'échelle et de compétence intercommunales, mais aussi par les importantes évolutions et modernisations du contenu du PLU. Le décret d'application n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 parachève cette spectaculaire mutation du PLU, et propose toute une panoplie de nouveaux outils. Une visite guidée s'impose.

En l'espace de deux ans, et à l'impulsion de la loi Alur (loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové), l'urbanisme réglementaire a fait peau neuve. Cela s'est dernièrement poursuivi avec l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016, opérant une recodification du code de l'urbanisme.

Recodification du code de l'urbanisme

La recodification porte sur le livre 1^{er} du code de l'urbanisme, nouvellement intitulé « Réglementation de l'urbanisme », qui constitue la « clé de voûte de la bonne utilisation des sols », selon la ministre du Logement Sylvia Pinel.

Celui-ci s'articule donc désormais en huit titres : « Principes généraux » (Titre préliminaire : objectifs généraux, participation du public, évaluation environnementale), « Règles applicables sur l'ensemble du territoire » (Titre I^{er} : RNU, servitudes d'urbanisme, espaces protégés), « Régimes spécifiques à certaines parties du territoire » (Titre II : littoral, montagne, Ile-de-France), « Dispositions communes aux documents

d'urbanisme » (Titre III : règles de compatibilité, élaboration, accès à l'information), « Schéma de cohérence territoriale » (Titre IV), « Plan local d'urbanisme » (Titre V), « Carte communale » (Titre VI) et enfin, « Dispositions diverses et transitivement maintenues en vigueur » (Titre VII : DTA antérieures à la loi Grenelle 2, schémas de secteurs, et POS).

Le principe est celui de la recodification à droit constant, avec simplement un « toilettage » et une réorganisation de la structure du code, mais qui intègre, comme il se doit, un certain nombre de dispositions nouvelles intervenues depuis la loi Alur du 24 mars 2014. Pour sa part, le décret n° 2015-1783 procède, dans la même ligne, à la recodification de la partie réglementaire du livre 1^{er} du code de l'urbanisme.

Refonte du contenu du PLU

Le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 ne se limite pas, loin s'en faut, à cette œuvre de recodification. Son apport majeur est de procéder, sur le plan réglementaire, à la refonte du contenu et de l'architecture du plan local d'urbanisme (PLU) « post-Alur ».

Si les outils préexistants sont pérennisés, de nombreuses innovations font leur apparition, dont on dressera un premier panorama.

Des OAP à la place du règlement !

Dans un effort de clarification du contenu des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), le code de l'urbanisme précise que les OAP par quartier ou secteur (dont le périmètre est à reporter sur le document graphique du règlement) devront définir 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, et pourront comprendre des dispositions relatives à la conservation et la mise en valeur du paysage, d'immeubles, d'espaces publics, monuments, sites et secteurs, pour des motifs d'ordre culturel, historique, architectural ou écologique.

Surtout, le décret (code de l'urbanisme, art. R.151-18) permet des zones U et AU (« ouvertes »), sans règlement, et encadrées uniquement par des OAP. Pour autant, dans ce cas, de telles OAP se substituant au

règlement devront être précises, puisque devant a minima traiter de chacun des aspects suivants :

- la qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère ;
- la mixité fonctionnelle et sociale ;
- la qualité environnementale et la prévention des risques ;
- les besoins en matière de stationnement ;
- la desserte par les transports en commun ;
- la desserte des terrains par les voies et réseaux.

Qui plus est, ces OAP devront comporter un schéma d'aménagement, afin de préciser les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur.

Nouveau contenu du règlement du PLU « Alur »

Le code de l'urbanisme prévoit désormais explicitement que 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 durable (PADD), ainsi que la délimitation graphique des zones (code de l'urbanisme, art. R.151-9). Il est confirmé que le règlement est constitué d'une partie écrite et d'une partie graphique (pouvant comporter un ou plusieurs documents), qui seuls sont réglementairement opposables – par un rapport de stricte conformité – aux projets individuels de travaux, constructions et aménagements, en application de l'article L.152-1 du code de l'urbanisme. Les OAP, pour leur part, restent opposables au travers d'un rapport de simple « compatibilité », ce qui permet en principe davantage de souplesse.

S'agissant de l'expression de la règle, elle peut être écrite comme cela est traditionnellement le cas. Elle peut être aussi, maintenant de manière totalement ouverte, exclusivement graphique (à condition que la partie écrite du règlement le mentionne expressément).

Par ailleurs, le décret (code de l'urbanisme, art. R.151-11) clarifie la portée normative des illustrations, schémas et autres représentations figuratives, qui peuvent agrémente la partie écrite du règlement (pour faciliter la compréhension d'une règle de hauteur, de prospect, de gabarit, etc.) : ces illustrations sont dépourvues de caractère contraignant, à moins que le règlement écrit ne mentionne expressément leur caractère normatif.

Innovation de taille, le règlement peut prévoir des règles « qualitatives » (code de l'urbanisme, art. R.151-12) : pour cela, les



© horizon - istock

auteurs du règlement devront « définir de façon qualitative un résultat à atteindre, dès lors que le résultat attendu est exprimé de façon précise et vérifiable ».

Le règlement pourra également formuler des règles « alternatives » (code de l'urbanisme, art. R.151-13), dans l'objectif de permettre une application circonstanciée à des conditions locales particulières. Pour autant, ces règles alternatives n'ont pas vocation à remplacer les adaptations mineures et dérogations qui restent, comme auparavant, prévues par le code de l'urbanisme.

Vocabulaire unique ?

Toujours dans le souci d'une meilleure expression et intelligibilité de la norme d'urbanisme, le décret prévoit l'intervention d'un lexique national d'urbanisme, qui sera pris par arrêté ministériel (code de l'urbanisme, art. R.111-1), et qui aura vocation à préciser le sens des termes et notions figurant dans le Règlement national d'urbanisme (RNU). Pour favoriser la concordance entre les règles nationales et locales, les termes employés par le règlement du PLU devront être conformes aux définitions données par ce lexique national (code de l'urbanisme, art. R.151-15). Cependant, le règlement pourra préciser ces définitions figurant dans le lexique national, mais aussi les compléter par les autres définitions utiles (code de l'urbanisme, art. R.151-16). En clair, le règlement du PLU pourra toujours prévoir son propre lexique, sous réserve d'être conforme avec ce lexique national.

L'initiative est des plus louables, même si son utilité dépendra du degré de précision de ce lexique national d'urbanisme, et que ne pourra jamais être évitée toute divergence entre règlements de PLU et lexique national.

Délimitation et réglementation des zones U, AU, A et N

Fort heureusement, les « catégories » de zones, déjà connues, demeurent : zone urbaine (U), à urbaniser (AU), agricole (A) et naturelles et forestières (N). Mais avec des précisions.

Zones U

L'innovation réside dans la faculté de prévoir des zones U sans règlement, où s'appliquera le RNU. Et cela sans qu'il soit possible d'y ajouter d'autres règles (code de l'urbanisme, art. R.151-19). On pourra donc créer des zones U sans règlement, où s'applique tout le RNU, et rien que le RNU. Un choix qui devra être mûrement réfléchi.

Cela s'ajoute, comme on l'a déjà vu, aux zones U (et AU ouvertes) sans règlement, avec uniquement des OAP.

Zones AU

À noter que les zones AU ne sont plus définies comme des zones « naturelles », mais comme tous « secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation », ce qui inclut des espaces non naturels, mais destinés à être urbanisés (par exemple de type friches urbaines).

Les conditions d'aménagement et d'équipement des zones AU doivent obligatoirement être prévues par les OAP, et, le cas échéant, par le règlement (code de l'urbanisme, art. R.151-20). On aura donc des zones AU, soit avec OAP et règlement, soit uniquement avec OAP.

Dans le même sens, la définition d'OAP devient une condition expresse d'ouverture à l'urbanisation des zones AU « fermées » (code de l'urbanisme, art. R.151-20 al.3). .../...

.../... **Zones A et N**

On notera un élargissement du champ d'application des zones N, dont le classement peut désormais être expressément justifié par la nécessité de préserver ou restaurer les ressources naturelles, ou de prévenir les risques, notamment d'inondation.

Pour le reste, le décret se limite à reprendre, à droit constant, les règles applicables en matière de zones A et N, qui avaient déjà fait l'objet d'évolutions législatives significatives et successives (loi Alur, loi d'avenir pour l'agriculture, loi Macron...), notamment en ce qui concerne les occupations du sol admises ou interdites en zones A et N, et les règles de fond et de procédure à suivre pour la délimitation des secteurs de taille et de capacité d'accueil limités (Stecal).

Architecture du règlement « Alurisé »

À la suite de la loi Alur, la nouvelle structure du règlement du PLU est regroupée en trois parties, dont le contenu est précisé par le décret n° 2015-1783 :

Affectation des sols et destination des constructions

Destinations et sous-destinations

En application des 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 :

Les définitions et le contenu de ces vingt nouvelles sous-destinations seront précisés par un arrêté ministériel. Il est confirmé que les locaux accessoires sont réputés avoir la même destination et sous-destination que le local principal.

À noter que, concomitamment, a été adapté le champ d'application du permis de construire et de la déclaration préalable en matière de changements de destination : comme on le sait, sont soumis à permis de construire les travaux ayant pour effet de modifier les structures porteuses ou la façade du bâtiment, lorsque ces travaux s'accompagnent d'un changement de destination, mais la nouvelle rédaction de l'article R.421-14 du code de l'urbanisme ajoute : « entre les différentes destinations et sous-destinations définies aux articles R.151-27 et R.151-28 », ce dont il faut déduire, à notre sens, que doivent ici être pris en compte les changements de destination mais aussi de sous-destination. En revanche, pour les changements de destination soumis à déclaration préalable (sans modification de la structure porteuse ou de la façade), seule la destination est prise en compte, l'article R.421-17 b) précisant que le contrôle des changements de destination ne porte pas, ici, sur les changements entre sous-destinations d'une même destination.

Usage des sols

En application des articles R.151-30 et R.151-33 du code de l'urbanisme, le règlement pourra interdire (pour des raisons de sécurité ou salubrité, ou en cohérence avec

le PADD, mais toujours dans le respect de la vocation générale des zones), ou soumettre à conditions particulières (en fonction des situations locales), les constructions ayant certaines destinations ou sous-destinations. Mais de telles interdictions ou soumission à des conditions particulières ne se limitent pas aux seules destinations et sous-destinations, et 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.

Mixité fonctionnelle et sociale

Afin d'assurer la mise en œuvre des objectifs de mixité sociale et fonctionnelle, 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 ;
- 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.

Caractéristiques urbaine, architecturale, environnementale et paysagère

Volumétrie et implantation

Hauteur, emprise au sol, implantation par rapport aux emprises publiques, aux limites

| Destination | Sous-destinations |
|---|--|
| Exploitation agricole et forestière | Exploitation agricole Exploitation forestière |
| Habitation | Logement Hébergement |
| Commerce et activités de service | 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 |
| 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 spectacles Équipements sportifs Autres équipements recevant du public |
| Autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire | Industrie Entrepôt Bureau Centre de congrès et d'exposition |

séparatives ou aux autres constructions sur une même propriété... toutes ces règles sont désormais expressément facultatives, et d'une souplesse remarquable, avec le nouvel article R.151-39 du code de l'urbanisme.

Le règlement peut fixer, comme cela est classique, des règles maximales d'emprise au sol et de hauteur, afin « d'assurer l'intégration urbaine, paysagère et environnementale des constructions, déterminer la constructibilité des terrains, préserver ou faire évoluer la morphologie du tissu urbain et les continuités visuelles ».

Innovation importante, le règlement pourra aussi prévoir des règles minimales d'emprise au sol et de hauteur « pour traduire un objectif de densité minimale de construction qu'il justifie de façon circonstanciée » ; ces secteurs de « densité minimale » devant être délimités dans le document graphique du règlement.

Ces règles d'emprise et de hauteur peuvent être exprimées par rapport aux voies et emprises publiques, aux limites séparatives et aux autres constructions sur une même propriété.

Ces mêmes règles pourront également être définies « en fonction des objectifs de continuité visuelle, urbaine et paysagère attendus », pour exprimer une règle volumétrique par objectif, ce qui sera sans doute un exercice plus délicat.

Qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère

Pour un objectif d'insertion urbaine et paysagère, l'article R.151-41 du code de l'urbanisme indique que le règlement pourra prévoir des règles alternatives, afin d'adapter des règles volumétriques pour satisfaire à une insertion dans le contexte, en lien avec les bâtiments contigus.

Des règles différenciées entre le rez-de-chaussée et les étages supérieurs des constructions pourront être aménagées, pour prendre en compte les risques d'inondation et de submersion.

Pour clarifier la portée des règles relatives à l'aspect extérieur des constructions, il est précisé que le PLU pourra réglementer « les caractéristiques architecturales des façades et toitures des constructions ainsi que des clôtures ».

Traitement environnemental et paysager des espaces non bâtis et abords des constructions

Le règlement peut imposer des « coefficients de biotope », c'est-à-dire une proportion minimale de « surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables » (code de l'urbanisme, art. R.151-43).

© Francis Bonami - Fotolia.com

S'agissant des clôtures, il sera possible d'en réglementer les caractéristiques, dans une optique de préservation ou remise en état des continuités écologiques, ou de faciliter l'écoulement des eaux.

Stationnement

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 (code de l'urbanisme, art. R.151-44).

En la matière, 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, 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 (code de l'urbanisme, art. R.151-45).

Équipements, réseaux et emplacements réservés

Desserte par les voies publiques ou privées

Outre les classiques conditions de desserte des terrains par les voies publiques ou privées, le PLU pourra aussi réglementer les conditions de desserte par les services publics de collecte des déchets (code de l'urbanisme, art. R.151-47).

Desserte par les réseaux

Les conditions de desserte par réseaux publics (eau, énergie, assainissement) sont complétées par la possibilité de réglementer les conditions permettant d'assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement dans les réseaux.

Entrée en vigueur

Il conviendra d'être particulièrement vigilant quant aux modalités d'application de ces nouvelles dispositions. Si l'entrée en vigueur est en principe au 1^{er} janvier 2016, l'application des nouvelles dispositions est modulée pour les procédures en cours (art. 12 du décret). Pour ce qui concerne le contenu « alourdi » du PLU, les nouveaux articles R.151-1 à R.151-55 du code de l'urbanisme sont applicables de plein droit aux procédures d'élaboration et de révision prescrites à partir du 1^{er} janvier 2016. Pour les procédures d'élaboration et de révision prescrites antérieurement, il est néanmoins possible d'opter pour une application volontaire des nouvelles règles.

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.

