Gazette n° 5

JEAN-CHRISTOPHE LUBAC,
avocat associé, spécialiste en droit public,
cabinet Sartorio, Lonqueue, Sagalovitsch et associés

Rénovation
Le contenu du plan local d'urbanisme est rénové et adapté aux nouvelles contraintes tenant à l'urbanisme de projet, aux exigences environnementales et à la mixité fonctionnelle et sociale.

Urbanisme de projet
Désormais, 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.

Risque
Le risque est néanmoins de donner naissance à un PLU désignant très précisément ce que doit accueillir chaque unité foncière, ce qui pourrait être considéré comme une atteinte au droit de propriété.

Droit des sols

La refonte du règlement du plan local d'urbanisme

Un décret du 28 décembre 2015 a modifié en profondeur le contenu du règlement du plan local d'urbanisme (PLU) en l'adaptant aux nouvelles contraintes tenant à l'urbanisme de projet, aux exigences environnementales et de mixité fonctionnelle et sociale.

LEXIQUE NATIONAL

Les termes du règlement national d'urbanisme (RNU) seront désormais définis par un lexique national d'urbanisme pris par arrêté (nouvel article R.111-1 du code de l'urbanisme). La compréhension des documents d'urbanisme devrait ainsi être facilitée et les difficultés juridiques tenant à leur rédaction, parfois malencontreuse, évitées. Les termes figurant dans le règlement seront ceux prévus par ce lexique, utilisés conformément aux définitions qui en sont données (C. urb., art. R.151-15). Les principales autres dispositions du RNU déjà applicables au PLU sont simplement codifiées aux nouveaux articles R.111-2, R.111-4, R.111-20 à R.111-27.

DÉFINITION DU RÈGLEMENT

Le nouvel article R.151-9 précise que le règlement contient exclusivement les règles générales pour mettre en œuvre le projet d'aménagement et de développement durables (PADD). Il est constitué d'une partie écrite et d'une partie graphique. Lorsqu'une règle fait exclusivement l'objet d'une représentation dans un document graphique, la partie écrite du règlement devra le mentionner expressément.

L'article R.151-10 énonce clairement que seules les parties écrite et graphique du règlement peuvent être opposées au titre de l'obligation de conformité par l'article L.151-1. Ainsi, les travaux ou opérations devront seulement être compatibles avec les orientations d'aménagement et de programmation. En cas de contentieux, cette disposition sera un moyen de rejeter les arguments juridiques tenant à soulever la non-conformité d'un permis de construire aux autres documents du PLU.

À NOTER
L'innovation majeure est de poser les principes d'un urbanisme de projet permettant à la règle de s'adapter au projet.

URBANISME DE PROJET

Le code de l'urbanisme consacre désormais une section au règlement du PLU (art. R.151-9 et s.). L'innovation majeure est de poser les principes d'un urbanisme de projet permettant à la règle de s'adapter au projet. En effet, l'article R.151-12 du code de l'urbanisme pose désormais le principe 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 ». Cette disposition permettra de définir dans un secteur ou dans une opération d'aménagement le résultat attendu de l'opération. Ainsi, le pétitionnaire pourra déposer un permis de construire répondant aux résultats attendus: la règle d'urbanisme s'adapte au projet, et non l'inverse. En cas de contentieux, le contrôle du juge ne devrait pas être un contrôle classique d'une stricte conformité, mais bien le contrôle de conformité d'un projet à un résultat attendu, au regard d'objectifs notamment vérifiables. Cela devrait ainsi mener à un nouveau type de contrôle se situant entre la compatibilité et la conformité stricte.

Cet article est accompagné de plusieurs dispositions dont l'application combinée permettra sa mise en œuvre. L'article R.151-13 du code de l'urbanisme prévoit ainsi que désormais « les règles générales peuvent être assorties de règles alternatives qui en permettent une application circonstanciée à des conditions locales particulières ». Cette disposition, qui permet de prendre en compte une application locale spécifique de la règle, ouvre là aussi la possibilité d'adapter la règle au projet et non l'inverse. Elle doit se distinguer des adaptations mineures ou des dérogations aux règles du PLU prévues aux articles L.152-4 à L.152-6 du code de l'urbanisme.

Toujours dans une logique d'urbanisme de projet, le nouvel article R.151-40 permet au règlement de définir des secteurs de plan de masse côtés en trois dimensions. En outre, l'article R.151-39 permet de définir des règles maximales et minimales d'emprise au sol et de hauteur des construc-

tions. Et, s'agissant de la qualité architecturale du bâtiment, le règlement du PLU peut désormais prévoir des règles alternatives afin d'adapter la volumétrie du bâtiment et d'assurer son insertion dans son contexte urbain.

Ces dispositions, combinées à l'application de l'article R.151-21, permettront de projeter au sein du règlement du PLU des secteurs avec des projets d'ensemble sur plusieurs unités foncières contiguës, qui pourront bénéficier de règles alternatives adaptées aux conditions locales particulières. Ce secteur pourra même prévoir le pourcentage des programmes de logements qui seront affectés à des catégories spécifiques. Toutes ces dispositions constituent notamment des outils parfaits pour définir un écoquartier au sein du PLU.

MIXITÉ FONCTIONNELLE ET SOCIALE

Afin d'assurer la mise en œuvre des objectifs de mixité sociale et fonctionnelle, le règlement pourra permettre d'imposer une mixité des destinations ou des sous-destinations au sein d'une même construction ou d'une unité foncière (C. urb., art. R.151-37 nouveau). Le règlement pourra également définir des règles différenciées entre le rez-de-chaussée et les étages supérieurs des constructions. Possibilité est aussi ouverte de définir, pour certaines destinations ou sous-destinations, des majorations de volume constructible.

De même, le règlement pourra définir des secteurs dans lesquels les programmes de logements locatifs sociaux ou de logements intermédiaires bénéficieront d'une majoration de volume constructible. Le règlement du PLU pourra identifier ou délimiter dans le document graphique les quartiers dans lesquels doit être préservée la diversité commerciale, notamment les commerces de détail et de proximité. Ces dispositions sont complétées par les articles R.151-27 et suivants prévoyant, comme auparavant, la possibilité d'interdire les usages, affectations des sols, activités ainsi que les constructions ayant certaines destinations ou sous-destinations dans chaque zone et ce, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables. L'article R.151-33 permet désormais de soumettre également à conditions, en fonction des situations locales, certaines activités définies et même les constructions ayant certaines destinations ou sous-destinations. Ainsi, la réalisation d'une construction pourra être soumise à dépollution du sol selon l'usage autorisé par le plan local d'urbanisme.

RÉFÉRENCES

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, JO du 29 décembre 2015.

ESPACES NON BÂTIS

Le règlement pourra imposer une proportion minimale de l'unité foncière comme une surface non imperméabilisée, imposer des espaces libres, de plantations d'aires de jeux et de loisir, fixer les emplacements réservés nécessaires aux continuités écologiques et imposer les installations nécessaires à la gestion des eaux pluviales et du ruissellement (C. urb., art. R.151-33).

TRANSPORTS ALTERNATIFS

Dans une logique de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile, les aires de stationnement devront prendre en compte la desserte en transport collectif, la densité urbaine et les besoins propres au projet au regard des capacités de stationnement ouvertes au public à proximité (C. urb., art. R.151-44).

L'article R.151-45 précise que l'obligation d'aires de stationnement peut être minorée pour les véhicules motorisés quand les projets comportent plusieurs destinations ou sous-destinations permettant la mutualisation de tout ou partie des aires de stationnement. Le règlement pourra même prévoir un nombre maximal d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés dans un secteur délimité.

URBANISATION DES ZONES AU

L'article R.151-20 du code de l'urbanisme, distingue deux types de secteurs au sein des zones AU. Dans des secteurs en zone AU, les constructions sont autorisées si le règlement a défini les conditions d'aménagement et d'équipement et si les équipements en périphérie immédiate de la zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter. Ainsi, les constructions qui correspondent aux orientations d'aménagement et de programmation pourront être réalisées soit lors d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone. Une telle disposition permet d'imaginer de développer les zones AU notamment par le biais du projet urbain partenarial.

Une deuxième catégorie de secteur en zone AU concernera les zones où les équipements en périphérie immédiate de la zone AU n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter et demeurent non constructibles.

PLU INTERCOMMUNAL ET RNU

L'article R.151-19 permet de rendre compatible la mise en place d'un PLU intercommunal dont une partie du périmètre serait régie par le RNU. Le PLUI délimitera une ou plusieurs zones d'un PLUI réglementé par le RNU, sans y ajouter d'autres règles. Cette disposition facilite la mise en place d'un PLUI sur un territoire intercommunal où l'une des communes n'avait pas encore adopté de PLU.

Au total, le nouveau règlement du PLU devrait donner naissance à la fois à un urbanisme de projet, ce qui pourrait contribuer à meilleure traduction du PADD au sein du règlement et limiter les recours contentieux. Indirectement, il pourrait aussi permettre une plus grande expression architecturale, du fait de règles adaptées aux conditions locales. Le risque est néanmoins de donner naissance à un PLU désignant très précisément ce que doit accueillir chaque unité foncière – ce qui portera une atteinte évidente au droit de propriété, dit «inviolable et sacré», de jouir librement de son bien –, laquelle unité sera dans l'obligation d'accueillir un programme de logement social ou un type de commerce spécifique alors que l'unité foncière voisine serait libre de toutes contraintes.●