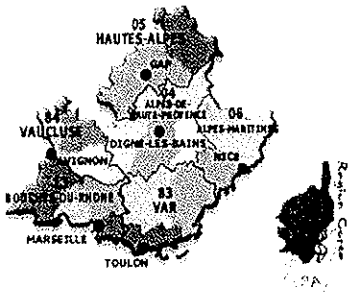


CENTRES DE GESTION DE L'INTERREGION PACA-CORSE

CONCOURS INTERNE D'ATTACHE TERRITORIAL

CONCOURS

Session 2010

SUJET NATIONAL POUR L'ENSEMBLE DES CENTRES DE GESTION ORGANISATEURS

Rédaction, à l'aide des éléments d'un dossier soulevant un problème relatif au secteur de l'urbanisme et du développement des territoires rencontré par une collectivité territoriale, d'une **note** faisant appel à l'esprit d'analyse et de synthèse du candidat, à son aptitude à situer le sujet traité dans son contexte général et à ses capacités rédactionnelles, afin de dégager des solutions opérationnelles appropriées.

Spécialité : **Urbanisme et développement des territoires**

Mercredi 17 novembre 2010

Durée : 4 heures
Coefficient : 4

****

Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni signature ou paraphe.

Seul l'usage d'un stylo soit noir, soit bleu est autorisé (bille, plume ou feutre).

L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.

Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce document comprend un sujet de deux pages et un dossier de 27 pages

SUJET NATIONAL POUR L'ENSEMBLE DES CENTRES DE GESTION ORGANISATEURS

CONCOURS INTERNE D'ATTACHÉ TERRITORIAL

SESSION 2010

spécialité URBANISME ET DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES

Rédaction, à l'aide des éléments d'un dossier soulevant un problème relatif au secteur de l'urbanisme et du développement des territoires rencontré par une collectivité territoriale, d'une note faisant appel à l'esprit d'analyse et de synthèse du candidat, à son aptitude à situer le sujet traité dans son contexte général et à ses capacités rédactionnelles, afin de dégager des solutions opérationnelles appropriées.

Durée : 4 heures / Coefficient : 4

SUJET

Suite à l'élection d'une nouvelle équipe municipale dans une commune de 60 000 habitants majoritairement pavillonnaire et disposant encore d'importantes potentialités foncières, l'adjoint à l'urbanisme s'apprête à mettre en œuvre, à la demande du maire, un axe majeur du projet urbain municipal : accroître l'offre en logements diversifiés en augmentant la densité urbaine.

Pour conduire cet ambitieux projet en concertation avec la population, une « commission urbanisme » a été créée. Présidée par l'adjoint et composée de conseillers municipaux, cette commission doit préciser les enjeux de la densité urbaine et les moyens de susciter l'adhésion des différents partenaires, publics et privés.

L'adjoint vous demande de rédiger, en votre qualité de responsable du service urbanisme, une note pour éclairer la commission qui doit se réunir prochainement pour la première fois.

Votre service, dont la composition ne devrait pas évoluer, regroupe cinq fonctionnaires territoriaux : un cadre A de la filière administrative, deux cadres B de la filière technique et administrative et deux agents de catégorie C. Il assure, outre l'instruction directe des occupations et de l'utilisation des sols, l'impulsion et le suivi des outils de planification territoriale.

SOMMAIRE DU DOSSIER

Dossier de 27 pages numérotées de 1 à 27

DOCUMENT 1 :	Appréhender la densité : les indicateurs de densité - Note rapide sur l'occupation du sol *Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France n° 383 - www.iaurif.org - juin 2005*	4 p.
DOCUMENT 2 :	Densité urbaine et qualité de vie : comment mieux faire ? (extraits) *Solène MARRY - Prix étudiant EpE-Métro - Association française des Entreprises pour l'Environnement - www.epe-asso.org - 2009*	5 p.
DOCUMENT 3 :	Le plan local d'urbanisme *Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer - www.developpement-durable.gouv.fr - 5 février 2010*	2 p.
DOCUMENT 4 :	Densités urbaines : quelles opportunités pour la ville de demain ? *1er débat de l'Observatoire - Observatoire de la Ville - www.observatoire-de-la-ville.com - 15 février 2007*	2 p.
DOCUMENT 5 :	Le PLU : les orientations d'aménagement *Fiche pratique n° 2 - Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) - Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer - www.certu.fr - mars 2006*	8 p.
DOCUMENT 6 :	L'écriture de l'article 5 des règlements de zone : la superficie minimale des terrains constructibles : une règle controversée (extraits) *Sylvain PERIGNON - Ecriture du PLU - GRIDAUH - www.gridauh.fr - 20 novembre 2007*	1 p.
DOCUMENT 7 :	L'écriture des articles 6, 7 et 8 du règlement des PLU : la finalité des règles d'implantation (extraits) *Yves PITTARD - Ecriture du PLU - GRIDAUH - www.gridauh.fr - 7 février 2008*	2 p.
DOCUMENT 8 :	Ecriture de l'article 9 du PLU : finalités des règles d'emprise au sol. Ecriture de l'article 10 du PLU : finalités et objet de la règle de hauteur (extraits) *Gilles PELLISSIER - Ecriture du PLU - GRIDAUH - www.gridauh.fr -24 novembre 2008*	1 p.
DOCUMENT 9 :	Ecriture de l'article 14 du règlement des PLU : du POS au PLU : la remise en cause du COS (extraits) *Sylvain PERIGNON - Ecriture du PLU - GRIDAUH - www.gridauh.fr - 3 novembre 2009*	2 p.

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents volontairement non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

NOTE RAPIDE N°383
SUR L'OCCUPATION DU SOL
JUIN 2005

Appréhender la densité
2. Les indicateurs de densité

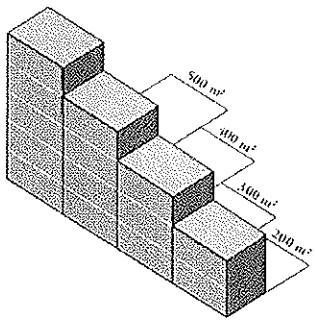
La densité est le rapport entre un élément quantifiable — habitant, emploi, mètre carré de plancher, par exemple — et la surface d'un espace de référence. Elle peut être faible ou forte et plus ou moins bien perçue selon qu'un équilibre «subtil» s'établit entre ces différents indicateurs : la concentration de population, l'intensité de l'activité, la densité du bâti, la proportion d'espaces verts publics, etc. En se complétant, ces indicateurs permettent une appréhension plus globale du concept de densité. Définitions et modes de calcul.

Le coefficient d'occupation du sol

Le coefficient d'occupation du sol (COS) est l'outil réglementaire par excellence. C'est lui qui permet de définir un «droit à bâtir» sur une parcelle. Autrement dit, il représente les possibilités de construire sur une parcelle. Il est la densité rendue possible par le règlement d'urbanisme.
Cependant, ce n'est pas un outil de maîtrise de la forme urbaine. Celle-ci est modulée selon d'autres règles[1] : la hauteur, le rapport du bâtiment avec la rue, ou avec les autres bâtiments, etc.

$$COS = \frac{\text{surface constructible}}{\text{surface de parcelle}}$$

Par exemple, un COS de 1 peut produire des formes urbaines très contrastées : pour 100 m² de surface bâtie sur un terrain de 100 m², il peut y avoir un bâtiment d'un seul étage sur toute la surface du terrain, ou un bâtiment de deux étages sur la moitié du terrain, ou de quatre étages sur le quart du terrain, etc.

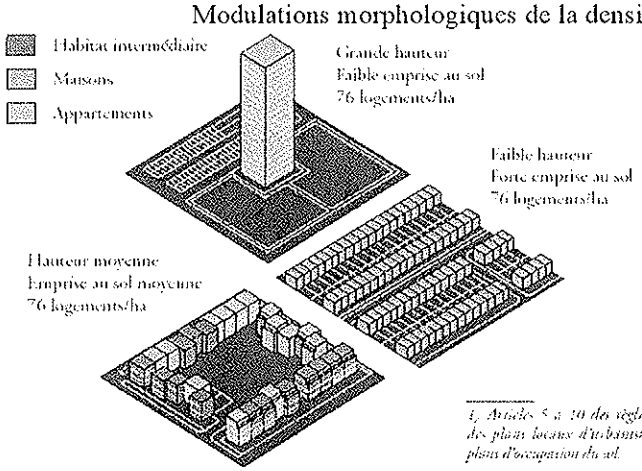


Un même COS peut produire des formes urbaines très différentes, selon la taille et la forme des parcelles (cf. ci-dessus).

Différentes formes urbaines pour une même densité bâtie

Le schéma ci-dessous présente un bâtiment d'habitat collectif de grande hauteur implanté en milieu d'îlot avec de vastes espaces libres en pied d'immeuble, des maisons de ville à l'alignement sur rue, implantées sur un parcellaire étroit et des bâtiments collectifs ou semi-collectifs à l'alignement sur rue, organisés autour d'un cœur d'îlot paysager. Ces trois formes urbaines différentes ont pourtant une même densité à l'îlot.

Modulations morphologiques de la densité



1. Articles 5 à 10 des règlements des plans locaux d'urbanisme ou plans d'occupation du sol.

INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DE LA RÉGION D'ILE-DE-FRANCE
15, rue Falguière, 75740 Paris Cedex 15 - tél. : 01 53 85 77 49

La densité bâtie

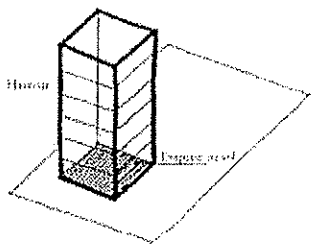
Contrairement au COS, le calcul de la densité bâtie se rapporte au réel et non plus au possible. Elle correspond à ce qui existe sur le terrain. En cela, elle reflète la perception que l'on peut avoir d'une densité. Pour plus de pertinence, il est opportun de ne pas la considérer à la seule parcelle, mais à l'îlot afin d'inclure les éventuels espaces publics et l'ensemble des éléments bâtis présents sur le site.

La densité bâtie est le rapport entre le coefficient d'emprise au sol (CES) — c'est-à-dire le rapport entre l'emprise au sol totale des bâtiments et la surface de l'îlot sur lequel ils sont implantés — multiplié par le nombre moyen de niveaux.

$$DB = \frac{\text{emprise au sol du bâti} \times \text{hauteur moyenne}}{\text{surface de l'îlot}}$$

On obtient une image en trois dimensions qui permet d'appréhender l'enveloppe bâtie dans son espace. Cet outil est plus complet et plus proche de la perception d'un quartier.

La densité bâtie



Source : Maîtrise d'ouvrage et formes urbaines. *G. Abadia, Iaurif, mai 1996*

La densité nette et la densité brute

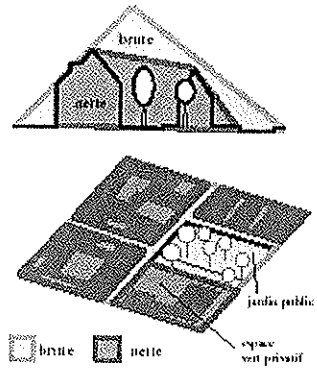
La distinction entre la densité brute et la densité nette provient du choix de la surface de référence choisie.

La densité nette ne prend en compte que les surfaces des parcelles réellement occupées par l'affectation donnée : emprise du bâti, espaces libres à l'intérieur de la parcelle ou de l'îlot, voies de desserte interne.

La densité brute prend en compte l'ensemble du territoire considéré sans exclusion : équipements collectifs (bâtis ou non), espaces verts, voirie principale et infrastructures. Suivant le type de tissu urbain (largeur des voies, importance des espaces libres), la densité peut varier considérablement. D'où la nécessité de choisir avec pertinence la surface sur laquelle le calcul doit être fait.

Les densités nettes et brutes sont utilisées à différentes étapes de l'aménagement, selon l'échelle d'intervention.

Assiette de calcul de la densité



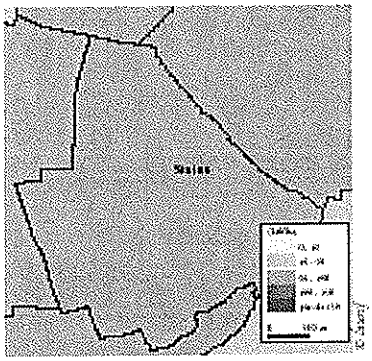
La densité dans la loi SRU et la loi UH

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 – Faisant le constat que certaines parties urbaines à fort enjeu urbanistique se dégradaient rapidement, que l'étalement urbain avait des conséquences négatives, et que la durabilité du développement urbain devait nécessairement s'accroître, la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) aborde la densité dans le cadre des principes généraux devant être mis en œuvre par les documents d'urbanisme (article L121-1 code de l'urbanisme), en particulier dans le cadre du renouvellement urbain. Pour accompagner le principe de renouvellement urbain, la loi SRU a supprimé certains freins à la densification : plafond légal de densité, participation pour dépassement de COS. Cependant, certaines mesures, comme l'interdiction de définir une superficie minimum de terrain pour pouvoir construire ont été infléchies par la loi Urbanisme et habitat (UH) du 2 juillet 2003.

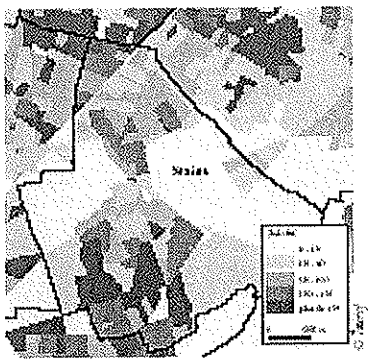
La densité en géographie et en planification urbaine

La densité de population (habitants/ha)

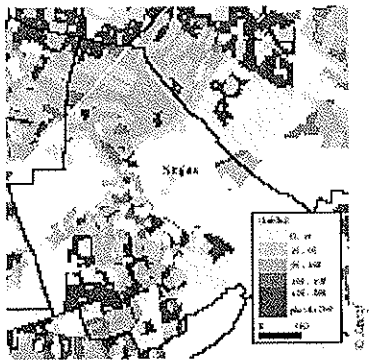
Suivant le type de représentation utilisé et l'échelle choisie, la densité de population permet de donner des analyses plus ou moins approfondies.



La densité de population à la commune est utilisée pour comparer des villes de tailles différentes. Elle permet également de rendre compte des phénomènes de croissance urbaine.



On calcule aussi le nombre d'habitants à l'hectare afin de déterminer la concentration de population sur un secteur donné. La densité de population rapportée à l'îlot INSEE1 permet de mieux saisir la répartition de la population au niveau infracommunal.



La densité de population rapportée aux superficies occupées par le logement rend compte plus précisément des répartitions spatiales de la population au sein d'un quartier.

Définitions

$$\text{Densité de population} = \frac{\text{nombre d'habitants}}{\text{surface (kilomètres carrés ou hectares)}}$$

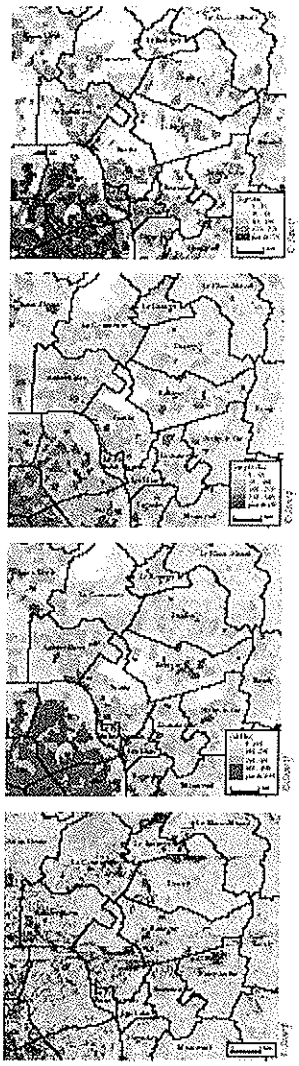
$$\text{Densité résidentielle} = \frac{\text{nombre de logements}}{\text{surface (hectares)}}$$

$$\text{Densité d'emplois} = \frac{\text{nombre d'emplois}}{\text{surface (hectares)}}$$

$$\text{Densité d'activité humaine} = \frac{\text{nombre d'habitants + nombre d'emplois}}{\text{surface (hectares)}}$$

1) L'INSEE définit l'îlot par «unité géographique de base pour la statistique et la diffusion du recensement». L'îlot en zone bâtie dense représente le plus souvent un pâté de maisons, éventuellement scindé en cas de limite communale ou cantonale traversant le petit groupe de pâtés de maisons. L'îlot en zone «périphérique» est un ensemble limité par des voies (ou autres limites visibles) découpant cette zone en plusieurs morceaux. Les îlots peuvent être vides d'habitants (par exemple une gare). Les îlots sont définis par l'INSEE en concertation avec les communes.

Appréhender la densité
2. Les indicateurs de densité



La densité résidentielle (lgts/ha)

La densité résidentielle permet de donner une mesure de l'occupation du sol par le logement. On peut la classer selon des seuils de densité. Faible, moyen ou fort, les seuils peuvent être différents selon le type d'habitat. La densité résidentielle peut aussi permettre de définir des seuils pour les besoins en équipements (équipements scolaires en particulier).

La densité d'emplois (emp/ha)

La densité d'emplois permet d'identifier les espaces concentrant le plus d'emplois. Lorsque le calcul est rapporté au type d'activité présente, la densité d'emplois permet, à un niveau infracommunal, de mesurer l'intensité d'un secteur d'activité en particulier.

La densité d'activité humaine (habitants + emplois/ha)

La densité d'activité humaine permet de mesurer en partie la densité d'usage d'un espace ; elle prend en compte le nombre potentiel de personnes fréquentant le site. Ce ratio permet de repérer les effets de centralité et de comparer des tissus urbains différents. Il peut être utilisé pour déterminer l'impact de l'implantation de nouveaux équipements d'infrastructure ou de superstructure.

La densité végétale

La densité végétale est calculée par télédétection à partir d'une image satellitale qui repère les masses végétales en volume et en qualité. Cet indicateur de l'environnement végétal ne différencie pas la végétation des espaces publics de celle des espaces privés. Il prend en compte l'ensemble des espaces verts qui participent à l'ambiance générale d'un secteur.

Savoir de quoi on parle

La densité permet, tout en s'appuyant sur des indicateurs précis, de poser des repères pour analyser des situations diverses et répondre à des objectifs de développement. Le COS reste l'outil le plus pratiqué par les professionnels de la construction. Il constitue une référence commune, même si c'est un outil très imparfait quant à la forme urbaine. Dès que l'on veut parler du volume bâti, il est important d'introduire les notions de hauteur et d'emprise au sol pour rendre compte de la réalité.

Parler de «forte ou de faible densité», sans préciser si l'on parle d'habitants, de logements ou de bâti, conduit le plus souvent à des incompréhensions entre les différents acteurs de l'aménagement. Or la densité n'est qu'un indicateur ; c'est un outil de mesure qui produit des analyses bien différentes selon l'objet dénombré. C'est pourquoi il est toujours nécessaire de préciser les modes de calcul et les espaces de référence.

La définition de la densité est multiple. Il existe presque autant d'indicateurs que d'acteurs ou d'usagers de l'espace. Il n'existe aujourd'hui pas d'indicateur global permettant de rendre compte de la perception de la densité et des réalités multiformes qu'elle recouvre.

INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DE LA RÉGION D'ILE-DE-FRANCE

Directeur de la publication : François Dugeny
Rédactrice en chef : Catherine Grolee-Brunat
Assistée de Marie-Anne Portier
Article : C. Moulune, M. Naudin-Adam (DUAT)
Maquette : Fatima Lassouad

Conception-réalisation : Studio Iaurif
Diffusion par abonnement :
7e les 10 numéros (sur deux ans)
Service diffusion-vente Tél. : 01.53.85.79.58
Le numéro : 5 e

Librairie d'Île-de-France
15, rue Falguière - 75015 Paris
Tél. : 01.53.85.77.40
http://www.iaurif.org
ISSN 1625-5259

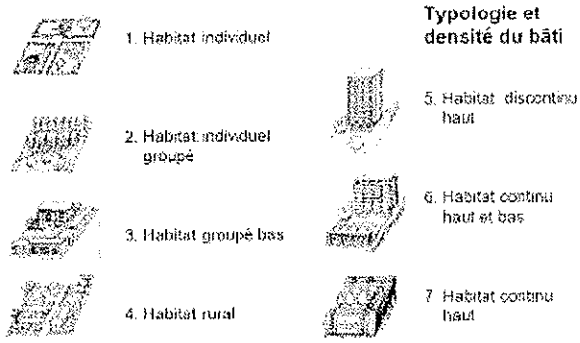
III Associer densité et qualité de vie

1. Vers des formes urbaines intermédiaires

Christian Moley, enseignant chercheur spécialisé dans le domaine de l'habitat, constate une tendance à dissocier collectif et pavillonnaire en période productiviste et une tendance à les réunir pour faire des **logements « hybrides »** dans les périodes où la **qualité d'usage et / ou d'image** est privilégiée par le public. Finalement, nos modes d'habiter sont le reflet **d'évolutions sociétales** et peuvent être instructifs sur ce point.

Ces dernières années, l'incitation à la densification est un thème récurrent des politiques publiques, d'où un souci de favoriser les opérations **d'habitat dit « intermédiaire »** ou **habitat « groupé »**, entre la maison isolée et l'immeuble collectif justement.

Exemple de typologie de formes urbaines



Source: RUZICKA- ROSSIER M. Densité et Mixité. Ecole polytechnique de Lausanne, Laboratoire Chôros, 2007, 51 p. (document électronique choros.epfl.ch)

L'habitat intermédiaire permet une **densité forte**, sans l'image négative des grands immeubles collectifs et sans l'image sociale rattachée aux anciennes opérations d'habitat groupé. Mais la production d'habitat groupé reste minoritaire, bien qu'ayant doublé en dix ans. Depuis **le jumelage des maisons au Moyen-Âge**, en passant par la recherche d'un habitat individuel groupé et dense en relation avec la nature au XIXème siècle (**cités ouvrières, cités jardins**), la volonté de créer un habitat entre individuel et collectif n'est pas récente mais réactualisée aujourd'hui comme outil de lutte contre l'étalement urbain (entre autres). L'avantage de l'habitat intermédiaire est donc qu'il peut offrir des **qualités** attribuées à la maison (espace extérieur agrémenté de
végétation, ouvert aux enfants, logement perçu comme original, gestion de la promiscuité) tout en répondant aux exigences de la loi SRU.
Ces caractéristiques fondamentales de l'habitat intermédiaire sont propices à une certaine **qualité de vie**. Tout en gardant un **caractère individuel**, ce type d'habitat donne à ses habitants l'agrément de l'**autonomie**. Tout en offrant une typologie plus urbaine que la maison individuelle, l'habitat intermédiaire en garde les **attraits** et le caractère tout en permettant une gamme étendue de réponses. L'habitat intermédiaire peut être une réponse à des besoins spécifiques : logements de dimensions moyennes, à des prix peu élevés, tout en proposant un espace extérieur. Il répond donc à une **demande sociale forte** car il permet une installation en zone urbaine, à proximité de toutes les commodités, sans être une charge foncière aussi lourde que celle des logements individuels, et permettant de limiter l'entretien lié aux espaces extérieurs.

Il est facteur **d'unicité et de mixité urbaine** de par sa **modularité** et son **adaptabilité**. La densité doit être adaptée au **contexte** dans lequel elle est instituée.

1.1 Quelques références de formes urbaines denses

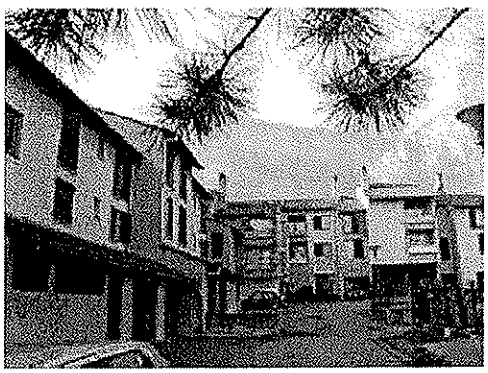
L'habitat groupé est une réponse rationnelle à la volonté d'utilisation économe de l'espace. Il peut résulter d'initiatives privées, comme ce fut le cas au **Vorarlberg** pour une opération résidentielle passive de **maisons mitoyennes**.

Bâtiments Wolfurt-Oberfeld

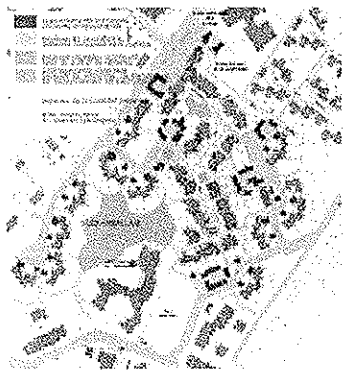
Source: CAUE de l'Isère

Certains quartiers, comme celui des **Charmanches** à Crolles, ont plus de vingt ans mais restent des références en la matière, d'autant plus que l'on peut voir à long terme que leur organisation fonctionne toujours. Ce quartier d'habitat groupé a comme particularité sa **mixité des fonctions** et son caractère **piétonnier**.

Photographie et plan masse du quartier des Charmanches



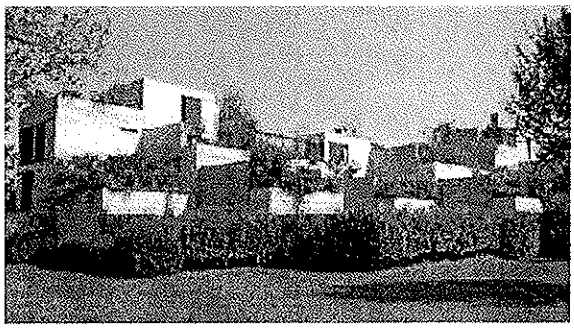
Source: S. MARRY, 2008



Source : CAUE de l'Isère

De même, les **Résidences 2000** à Grenoble, qui datent des années 1970, sont un parfait exemple **d'habitat intermédiaire** qui a su tirer profit de larges terrasses qui lui confèrent une **qualité** particulière et d'une conception architecturale qui limite les **vis-à-vis.**

Photographie et plan masse de l'opération des Résidences 2000

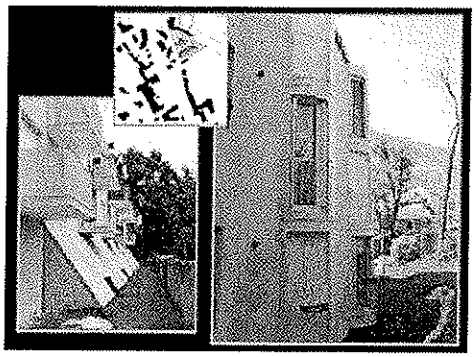


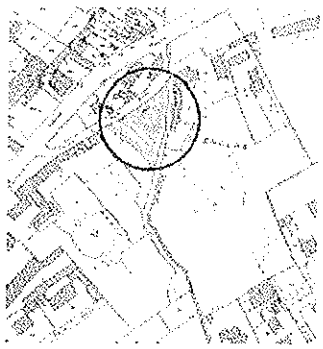
Source: S. MARRY, 2008

Source: CAUE de l'Isère

Certains lotissements présentent aussi des densités acceptables et des organisations spatiales acceptables. **L'habitat semi-collectif** est également une offre dense tout en restant dans des proportions bien acceptées. L'opération de petit collectif en habitat social du **Pont Bottu** à La Tronche est un exemple de semi-collectif qui s'intègre parfaitement dans un tissu de première couronne d'agglomération. La densité d'aménagement est très importante et la **qualité du lieu, l'intimité** et le cadre **paysager** ont été les pivots de la conception architecturale.

Photographies et plan de l'opération du Pont BOTTU





Source: CAUE de l'Isère

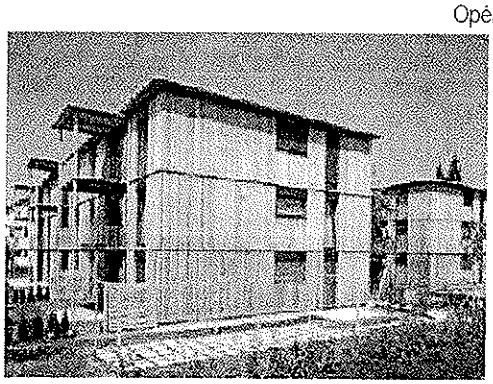
Enfin, **l'habitat collectif** reste souvent gage de **densité** mais peut également faire preuve de **qualité architecturale**. Pour exemple, l'immeuble de l'Orangeraie à Grenoble, s'affirme au cœur de son quartier. De larges balcons filants sur l'ensemble de la façade sont traités comme de véritables jardins d'hiver, grâce à une double peau de verre. Cette construction est lauréate du **prix Grand public de l'architecture 2005**.

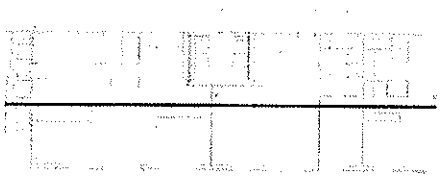
Opération L'Orangeraie: habitat collectif et qualité architecturale

Source: CAUE de l'Isère

Autre exemple **d'habitat collectif de qualité** : les immeubles de **logements sociaux d'Hermann Kaufmann** au Vorarlberg. L'organisme HLM Vogewosi est sensibilisé depuis de nombreuses années à la réalisation d'un habitat social économe en énergie.

Opération Neudorfstrasse





Source: CAUE de l'Isère

Enfin, il est de plus en plus question **d'éco-quartiers**, mais sans qu'ils en aient l'appellation, des quartiers entiers se construisent dans une optique de **densité**, comme dans le célèbre **quartier Vauban à Fribourg**. La densité du bâti permet la présence de **jardins privatifs ouverts**.

Célèbre quartier Vauban à fribourg

Source: CAUE de l'Isère

(...)

4. Quelles solutions pour une meilleure appréhension ?

4.1 La qualité architecturale et urbaine comme gage d'acceptation de la densité

La **qualité** des espaces, mais surtout la **mixité** de population et des fonctions jouent un rôle fondamental dans la **perception** de la densité. Face aux **images stéréotypées de la densité** comme nuisance urbaine, il convient de prouver que l'on peut faire de la densité avec de la qualité.
Il est très difficile de parler de densité dans une commune dont le développement a été pendant des décennies sur le seul mode de la maison individuelle. Pourtant, dans la plupart des communes de première et deuxième couronne, dont le paysage est composé de maisons individuelles (R+1), il est possible de passer à du R+2 en produisant trois à cinq fois plus de densité. Il vaut mieux alors éviter de parler aux habitants du nombre de logements ou de leur hauteur mais plutôt de **qualité et de projet**. Ainsi, **qualité de l'espace public, équipements** et **services** reviendront dans le débat. Il doit ainsi être possible de progresser en décalant le débat du quantitatif vers le **qualitatif**. Plus l'opération a été conçue en intégrant en amont les composantes spatiales qui permettent de passer de la sphère privée à l'espace public, en apportant un soin particulier aux espaces partagés, plus il est possible d'obtenir une **utilisation optimale de l'espace** permettant un niveau élevé de densité.

La qualité urbaine sous-entend ainsi l'ensemble de ce processus qualitatif conjuguant **qualité d'usage, qualité paysagère, confort des espaces, vie intime et commodités publique**. La notion de densité est donc déterminée par la qualité architecturale, le degré d'équipement et la proximité des services. Ces critères peuvent compenser l'appréciation de densités moyennes ou élevées. Ainsi, une forte densité spatiale n'est-elle pas forcément rejetée si elle est accompagnée d'une densité **d'animation** : commerces de proximité, lieux de culture, lieux de convivialité (cafés, espaces publics...). **La notion d'échanges choisis** est à appréhender dans la conception urbaine. **Pascal Amphoux** explicite la notion de qualité architecturale des espaces densifiés par des logiques de « ***densification qualitative*** ». Il s'agit alors d'augmenter les taux d'occupation du sol, sans que leur perception n'augmente en conséquence. Deux stratégies peuvent être employées : **le remplissage de « dents creuses » et la qualité végétale urbaine**.

La mixité des formes est également propice à **l'acceptabilité de la densité**. Revenir à l'esprit des cités-jardins, pour adopter **des typologies d'habitats mixtes** reste d'actualité. Ainsi, la variété des formes et des typologies permet de concilier mixité et densité. L'intensité urbaine peut donc être créée par la rencontre de formes et d'ordres typologiques variés.
Il s'agit finalement de confronter **l'évolution des modes de vie** à chaque **contexte** pour inventer des processus de densification adaptés. Une densification adaptée ne renie pas le mythe de la maison individuelle mais le prend en compte ; ne se concentre pas uniquement sur de grandes opérations ; ne s'appuie pas sur l'opposition centre/périphérie et n'arrête pas des normes statiques. Pour cela, des actions sont à développer dans les orientations suivantes : accroître la souplesse

des possibilités de réalisation et l'adaptation en fonction des évolutions sociologiques ; privilégier la **densification à maille fine** (petites opérations complexes, par étapes, par différents acteurs) ; inventer une **densification en interaction entre pleins et vides** (transition entre espaces denses et moins denses) ; **augmenter les densités le long des axes de transport en commun** en site propre (**concept de couloir de densité**).

(...)

Enfin, la **concertation** avec les **habitants** est indispensable, puisqu'elle permet de recueillir les attentes, les besoins du futur usager, sur le projet en élaboration. Cette concertation permet alors d'adapter les solutions techniques aux spécificités locales des populations, des situations et des contextes. En effet, la maîtrise de la densité questionne les processus mêmes de production de l'espace ; or, qui décide de l'avenir d'un lieu d'habitat ? **La participation des usagers** du lieu n'est-elle pas légitime ? Comment combiner valeurs d'usage et modèles techniques ? Ces questions traversent la conscience urbanistique depuis une vingtaine d'années.

La participation semble être une solution pour affiner l'analyse des besoins. Est-il finalement possible de relier le processus de construire et celui d'habiter ? Comment relier espace conçu et espace vécu ? Le travail préalable de **réflexion concertée** permet de faciliter l'arrivée de l'aménagement, son **acceptation** et son **appropriation**. Le but de tout aménagement étant d'être **approprié par ses usagers** et de **répondre aux attentes**, la **concertation** facilite cette prise en compte. En concertation avec la population, il s'agit de bien définir les objectifs poursuivis en terme de programmation (types de logements, équipements publics...) et de préciser les grands principes recherchés pour cet aménagement (densité, coupures vertes, trame viaire, insertion dans le tissu existant, formes architecturales, insertion paysagère...). Le dilemme de l'aménageur est de comprendre les **perceptions individuelles** afin de trouver une **réponse collective**. Ce **consensus** ne peut être obtenu qu'à travers le **dialogue** et **l'échange**. Il s'agit donc de construire un **projet commun partagé**, qui sera appropriable par tous. Pour cela il faut réussir à dégager des invariants, **des dénominateurs communs**, la difficulté étant de **gérer les interférences entre les représentations de l'aménageur et celle des usagers.**

Cette question de la **participation habitante**, de la transformation d'une démocratie représentative en une ébauche de démocratie participative, nous renvoie au thème des **nouvelles échelles de l'action publique** et aux nécessaires approches intégrées. Se pose alors la question de **l'articulation des échelles de décisions**. Tout l'enjeu de la **planification territoriale** est sous-jacent à ces questionnements.

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER
En charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

1.1 PLU et Cartes Communales

5 février 2010 - Logement, aménagement durable et ressources naturelles

Le Plan Local d'Urbanisme

1. Définition

Le plan local d'urbanisme (PLU) est un document d'urbanisme qui, à l'échelle d'une commune ou d'un groupement de communes (EPCI), établit un projet global d'urbanisme et d'aménagement et fixe en conséquence les règles générales d'utilisation du sol sur le territoire considéré.

Il comprend :
- un rapport de présentation, qui contient un diagnostic et explique les choix effectués
- un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme
- éventuellement, des orientations d'aménagement relatives à certains quartiers ou secteurs
- un règlement et des documents graphiques, qui délimitent les zones urbaines (U), les zones à urbaniser (AU), les zones agricoles (A) et les zones naturelles et forestières (N), et fixent les règles générales

Le règlement et les documents graphiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux ou constructions.

Le PLU est accompagné d'annexes (servitudes d'utilité publique, liste des lotissements, schémas des réseaux d'eau et d'assainissement, plan d'exposition au bruit des aérodromes, secteurs sauvegardés, ZAC,...).
Les PLU susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale.

2. Procédure d'élaboration

Le PLU est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune ou de l'EPCI compétent en matière de PLU. Le conseil municipal ou l'organe délibérant arrête le projet de PLU qui est soumis pour avis aux personnes publiques associées, fait l'objet d'une enquête publique, puis est approuvé par délibération. Une concertation est organisée pendant toute la durée d'élaboration du projet

La durée d'élaboration d'un PLU peut être variable mais est dans la pratique rarement inférieure à 18 mois.

3. Procédures de révision et de modification

Le PLU peut faire l'objet de trois types de procédures selon l'importance des modifications envisagées :
- la procédure de **révision** (identique à celle de l'élaboration) qui est obligatoire dès lors que le projet porte atteinte à l'économie générale du PADD, touche des secteurs sensibles (espace boisé classé, zone agricole, naturelle et forestière, protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels) ou comporte de graves risques de nuisances.
- la procédure de **révision simplifiée** (examen conjoint des personnes publiques associées, enquête publique et délibération d'approbation) réservée à certaines hypothèses : construction ou opération d'intérêt général, projet d'extension de zones constructibles ne portant pas atteinte à l'économie générale du PADD et ne comportant pas de graves risques de nuisances...
- la procédure de **modification** (durée de 4 à 6mois) dans les autres cas qui suppose une enquête publique et une délibération d'approbation du conseil municipal (modifications mineures du périmètre ou du règlement). Le projet de modification est notifié, avant l'ouverture de l'enquête publique, au préfet, au président du conseil régional et à celui du conseil général ainsi qu'aux autres personnes publiques associées.

La loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investisse-

ments publics et privés a récemment introduit une procédure de **modification simplifiée**, dispensant de l'enquête publique mais prévoyant néanmoins une consultation de la population. Le décret du 18 juin 2009 détermine les éléments mineurs pour lesquels cette procédure de modification simplifiée peut être mise en œuvre : rectification d'une erreur matérielle, augmentation, dans une limite de 20%, de certaines règles de constructibilité, diminution des obligations de recul des constructions, diminution, dans une limite de 20%, de la superficie minimale des terrains constructibles, suppression des règles interdisant la mise en place de diverses installations ou procédés de construction protégeant l'environnement, réduction de l'emprise ou suppression d'emplacements réservés.
Ces modifications ne peuvent avoir pour objet ou pour effet de porter atteinte aux prescriptions édictées par le PLU ou le POS pour protéger les éléments recensés en application du 7° de l'article L.123-1-7 du code de l'urbanisme (éléments de paysage, quartiers et îlots à protéger...).

Le PLU doit, s'il y a lieu, être **compatible** avec plusieurs documents : SCOT, schéma de secteur, schéma de mise en valeur de la mer, charte du parc naturel régional ou du parc national, plan de déplacements urbains (PDU), programme local de l'habitat (PLH), schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Lorsqu'un de ces documents est approuvé après l'approbation d'un PLU, ce dernier doit être rendu compatible dans un délai de trois ans (article L.123-1 du code de l'urbanisme, dernier alinéa).
L'obligation de compatibilité implique qu'il n'y ait pas de contradiction entre les documents, notamment que le PLU n'empêche pas d'atteindre les objectifs du SCOT.
La notion de compatibilité laisse au PLU une certaine marge de manœuvre pour préciser et développer les orientations du SCOT et établir des projets d'aménagement. Cette notion contribue à la mise en œuvre du principe de libre administration des collectivités territoriales en permettant aux communes d'exercer leurs compétences en matière de planification.

4. Etat des lieux

A la date du 1er janvier 2009, on dénombrait **16 861** PLU ou POS approuvés (dont 4 812 en révision), couvrant 45% des communes, représentant 54,7 M d'habitants et plus de 300 000 km2. Le nombre de POS-PLU approuvés est en augmentation continue : 16 557 en 2008 et 16 284 en 2007.

5. Evolutions à venir

Le « Grenelle 2 » contient les principales dispositions suivantes :
- **renforcement de l'intercommunalité** en faveur d'un urbanisme global: en renversant l'ordre d'affichage par rapport aux dispositions actuelles du code de l'urbanisme, l'accent est mis sur le PLU intercommunal
- **affirmation du caractère programmatique du PLU intercommunal** : le PLU intercommunal tiendra lieu du PLH et du PDU (sauf dans ce dernier cas lorsque l'EPCI n'est pas l'autorité organisatrice des transports urbains). Il est à noter que la loi « Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion » récemment votée prévoit que les PLU intercommunaux intègrent les dispositions des PLH et tiennent lieu de PLH.
- **priorité à la gestion économe de l'espace et à la densification**: le rapport de présentation devra présenter une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et justifier les objectifs de modération de cette consommation.
- **priorité à la densification** : les orientations d'aménagement et de programmation (qui se substitueront aux actuelles orientations d'aménagement) pourront prévoir une densité minimale de construction dans les secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés. Dans les zones urbaines ou à urbaniser, un dépassement dans la limite de 30% des règles relatives au gabarit et à la densité pourra être autorisé pour les constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique élevée ou comportant des équipements performants de production d'énergie renouvelable.
- les PLU devront **prendre en compte les futurs « schémas de cohérence écologique »** (trames vertes et bleues) et **« plans territoriaux pour le climat »**. En matière de lutte contre le réchauffement climatique, les PLU (ainsi que les SCOT et cartes communales) devront déterminer les conditions permettant d'assurer la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les orientations d'aménagement et de programmation pourront imposer des règles de performances énergétiques et environnementales renforcées dans les secteurs ouverts à l'urbanisation.

Densités urbaines : quelles opportunités pour les villes de demain ?

Observatoire de la Ville Paris, le 15 février 2007 1

Les débats ont été animés par Frédéric LENNE, directeur du Département Architecture du GroupeMoniteur

Premier débat : pour ou contre la densité urbaine ?

Dominique LEFEBVRE, Maire de Cergy et Président de la Communauté d'Agglomération de Cergy-Pontoise
Antoine HAUMONT, géographe-sociologue urbain
Marcel BELLIOT, Délégué général de la FNAU

Les Français ont spontanément une perception négative de la densité. Comme le souligne Dominique Lefebvre, cette image résulte d'une part du désir très majoritaire d'habiter une maison individuelle, et d'autre part de l'expérience des grands ensembles des années 60, où la densité urbaine a été associée à la densité humaine, au logement social, et *in fine*, à l'insécurité.
Marcel Belliot rappelle que la densité urbaine est aujourd'hui une nécessité pour répondre à la demande considérable de logement. La véritable question porte donc sur son mode d'organisation.

I. Quels moyens pour accroître la densité ?

Antoine Haumont suggère de tirer les leçons de certains phénomènes plébiscités par la population, mais aujourd'hui intenables sur le plan de l'urbanisme, comme le desserrement. Les ménages privilégient les espaces desserrés qui favorisent une conciliation entre la sociabilité collective et l'identité individuelle. Cette réflexion constitue une direction de travail pertinente pour concevoir des modes d'occupation des sols denses tout en satisfaisant les attentes du public.
Marcel Belliot insiste également pour que les désirs de la population soient pris en considération. Les solutions d'habitat devront néanmoins être économiques et conformes aux normes environnementales. Pour cela, il préconise une campagne d'information pédagogique en direction du public sur les nouvelles formes urbaines qui allient densité et individualité. Dominique Lefebvre, qui prend l'exemple de l'agglomération de Cergy-Pontoise, souligne l'importance d'un urbanisme diversifié, qui permet de travailler sur la perception de la densité. La sociabilité découle, même dans un environnement dense, de la mixité sociale et de la présence de services et commerces.
Marcel Belliot et Dominique Lefebvre conviennent ensemble que la densification, difficile à mettre en œuvre dans les centres villes, touchera probablement d'abord les périphéries. Alain Sallez souligne l'importance du travail de densification dans les bourgs et villages, où la croissance démographique est forte.

II. Le besoin d'une réflexion française sur l'habitat

Tous les intervenants en appellent aux urbanistes, architectes et promoteurs pour concevoir des solutions innovantes et proposer des produits attractifs à la clientèle, dans le respect de la satisfaction globale des grands besoins de logement.
Robert Joly, urbaniste-architecte retraité, estime que la question de l'habitat en France a besoin d'une réflexion sérieuse, concrète et patiente. Il rappelle par ailleurs la centralité de la question foncière. La maison individuelle représente en effet une valeur-refuge.

Deuxième débat : quel impact les désirs d'habitat ont-ils sur la ville ?

Gilles CARREZ, député du Val-de-Marne, Rapporteur Général de la commission des finances à l'Assemblée nationale
Paul VERMEYLEN, urbaniste, consultant auprès de la Commission européenne
Jean-Claude DRIANT, géographe-urbaniste
Ingrid NAPPI-CHOULET, économiste expert immobilier, professeur à l'ESSEC

I. Quelles sont les modalités des désirs d'habitat aujourd'hui ?

Si Gilles Carrez perçoit un rejet fort de la densification, Jean-Claude Driant souligne qu'il existe un paradoxe entre le désir de la maison individuelle et une demande forte pour les attributs de la densité, comme la proximité avec l'école, l'emploi et les services. La maison individuelle correspond en effet à une étape du cycle de vie : la famille avec enfants. Pour les autres qui préfèrent la ville, la contrainte économique partage les plus aisés qui restent au centre ville, des plus pauvres, qui sont contraints à partir. Ainsi, la question de la part de la contrainte économique et celle du désir dans la périurbanisation est posée. Il conviendra enfin d'identifier quels attributs de la maison individuelle attirent vraiment le public : l'accès individuel, le jardin, l'espace ?
Pour Ingrid Nappi-Choulet, les désirs d'habitat sont véritablement conditionnés par la contrainte financière. En France, la capacité d'achat des primo accédants est en forte diminution depuis cinq ans. Cette capacité, très basse à Paris (autour de 27,5 m²), augmente au fur et à mesure de l'éloignement du centre ville. Pour autant, les prix des logements dans la grande couronne rattrapent aujourd'hui ceux du centre.
Paul Vermeylen présente, à travers l'étude des valeurs qui sous-tendent des projets novateurs observés dans les villes du nord de l'Europe, les nouvelles modalités des désirs d'habitat. Le désir de mixité sociale et de centralité s'associe à la demande de proximité avec le lieu de travail. Par ailleurs, le taux croissant de mobilité familiale et professionnelle appelle la flexibilité des solutions d'habitat. Enfin, la prise de conscience de l'impact écologique du lieu de vie renforce la demande d'un

logement répondant aux contraintes du développement durable.

II. Impact du contexte français sur les modes d'organisation urbains

Gilles Carrez s'alarme de la chute de la capacité d'achat en grande couronne qui reflète la pénurie de l'offre de logements. En Ile-de-France, 45 000 logements sont construits, contre 110 000 dans les années 70. Ces bas niveaux de construction n'ont pas pris en compte les évolutions sociales qui ont provoqué une hausse qualitative de demande de logements. Or il n'existe aujourd'hui aucune proposition opérationnelle pour redresser de la construction en Ile-de-France.

Gilles Carrez souligne par ailleurs que les maires sont actuellement confrontés à une attitude très conservatrice du public. Il est difficile de faire accepter la nécessaire évolution du tissu urbain, un certain degré de densification et la construction d'une proportion de logement social.

Paul Vermeylen et Gilles Carrez déplorent la complexité des procédures administratives et l'instabilité juridique. Ils demandent un cadre réglementaire simplifié et allégé. Paul Vermeylen précise ainsi que les procédures administratives font l'objet d'allégement en Europe du nord.

Par ailleurs, Gilles Carrez souhaite la révision de la dévolution du pouvoir d'urbanisme, dont le morcellement mène à une situation de blocage institutionnel. En Ile-de-France, le financement du logement est partagé entre l'Etat, les départements, la région et le foncier, alors que l'urbanisme est contrôlé par les communes. Il estime que les responsables politiques organisent la pénurie de logements par des approches réglementaires, foncières, institutionnelles de non-gouvernance publique sur cette question.

Paul Vermeylen considère que la manière d'organiser la planification de la consommation foncière en France est trop rigide. En outre, il déplore que la France, contrairement aux pays nordiques, ne privilégie pas le travail original des petits artisans et PME dans la construction immobilière.

III. Quelles solutions pour mettre en cohérence les besoins d'habitat et la planification urbaine ?

Gilles Carrez estime que des procédures administratives accélérées permettraient de faire face à la demande de logements. Par ailleurs, il plaide pour une intervention publique beaucoup plus énergique dans le domaine de la planification urbaine. Des solutions d'urbanisations nouvelles sont aujourd'hui indispensables.

Robert Joly demande la création d'habitats à bon marché, afin de réguler le prix du marché de l'immobilier.

Troisième débat : comment soutenir un développement durable de la ville ?

Pierre KERMEN, Maire-adjoint de Grenoble
Francis AMPE, ingénieur-urbaniste
Bertrand WARNIER, architecte-urbaniste

I. Prendre en compte les transformations de la ville

Pierre Kermen souligne que la France manque d'un imaginaire urbain. En outre, les Français ne savent pas nommer précisément le fait urbain. Aujourd'hui, le territoire périphérique n'a pas de nom. Ce phénomène résulte du manque collectif de réflexion sur les évolutions territoriales en France.

Pour Bertrand Warnier, la ville traditionnelle a duré mais elle ne se densifiera pas. Par ailleurs, les formes urbaines de la périphérie d'aujourd'hui seront une source d'inspiration pour densifier les espaces au sol. Il prévoit que ces lieux, avec les transports en commun et les services, deviendront des espaces recherchés. Il interpelle donc les planificateurs sur cette éventualité et met en garde contre la destruction massive des tours.

Bertrand Warnier estime que l'organisation du sud-ouest de l'Ile-de-France, où des espaces agricoles et boisés côtoient des espaces de loisirs et d'urbanisation, pourrait être le modèle d'une grande périphérie, agencée selon une structure urbaine nouvelle et adaptée. Il ajoute que des dispositions devront être prises par les planificateurs pour sauvegarder ou créer un paysage agréable dans la ville.

Francis Ampe se livre à un plaidoyer pour la ville, qui est en réalité le creuset de la civilisation. Il est donc urgent de valoriser ce qui fait la force de l'Europe : un réseau de villes et une histoire urbaine. Or l'administration française n'a pas pris la mesure des transformations de la ville. Il faut régler en priorité la question des logements en Ile-de-France.

II. Créer la ville européenne durable du XXIème siècle

Paul Kermen souligne que le mode de développement actuel est un modèle insoutenable. Il est aujourd'hui nécessaire de reconstruire une pensée urbaine qui associe la ville, la périphérie, et le reste du territoire. Pour cela, il faut transformer les représentations et les pratiques. Paul Kermen prend l'exemple de sa ville de Grenoble, où la densité est offerte à deux conditions : la diversité sociale et le respect de l'environnement. Il est aujourd'hui indispensable de refonder les valeurs de la ville européenne durable du vingt-et-unième siècle.

Francie Ampe présente le premier rapport qui réalise une étude générale de la question du développement durable en ville. Ce document, réalisé par le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) et qui s'intitule *Vers un aménagement urbain durable*, propose onze objectifs pour une approche systémique du développement durable. Ces propositions comprennent entre autres l'adéquation économique, sociale et environnementale du cadre de vie bâti avec son contexte territorial ; une accessibilité sociale équitable entre les différents réseaux et la participation de la population à la définition et à la gestion environnementale du cadre de vie.

Certu

Le PLU
Le Plan Local d'Urbanisme

Fiche Pratique N°2

Mars 2006

Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) est le document de planification à l'échelle communale ou dans certains cas intercommunale. Il a remplacé le Plan d'Occupation des Sols avec la Loi SRU (du 13 décembre 2000).

Le dossier de PLU est composé de divers éléments:

- un PADD,
- des orientations d'aménagement par quartier ou par secteur (facultatives),
- un règlement et ses documents graphiques,
- un rapport de présentation,
- des annexes.

Les orientations d'aménagement

Les **orientations d'aménagement** constituent l'une des pièces constitutives du dossier de Plan Local d'Urbanisme (PLU). Il s'agit d'**une pièce facultative**, qui expose la manière dont la collectivité souhaite **mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager** des quartiers ou des secteurs de son territoire.

Les orientations d'aménagement doivent être cohérentes avec les orientations générales définies au PADD.

C'est un document qui peut être écrit ou graphique, voire les deux, et qui **peut prendre la forme de schémas d'aménagement**. Il peut également comporter des éléments concernant le traitement des espaces publics et voiries sur le ou les secteurs considérés.

Couvrant un ou plusieurs quartiers ou secteurs du territoire, les orientations édictées, **se superposent avec les règles édictées au règlement** sur les mêmes quartiers ou secteurs. **Orientations d'aménagement et règles peuvent ainsi être utilisées de manière complémentaire ou alternative** pour définir un même projet ou opération sur un quartier ou un secteur donné.

Les orientations d'aménagement sont opposables aux autorisations d'occupation du sol ou aux opérations d'aménagement **dans une relation de compatibilité.**

Des orientations d'aménagement qui peuvent concerner n'importe quel quartier ou secteur

Les orientations d'aménagement peuvent concerner divers sortes de lieux de projet, quelles que soient leurs localisation sur le territoire couvert par le PLU :

* les extensions urbaines;
* les lieux de renouvellement urbain;
* les secteurs naturels (protection d'éléments de paysage, aménagement de sentiers…);
* les secteurs agricoles (maintien de la forme d'un ensemble de bâtisses agricoles, ou d'un point de vue…).

Cependant, **leur utilisation sera particulièrement utile dans certains cas** :

Pour l'expression des projets **en zones AU (à urbaniser)**, car les orientations d'aménagement et le règlement doivent définir les conditions d'aménagement et d'équipement de ces zones lorsque les réseaux sont suffisants pour les ouvrir à l'urbanisation (article R123-6 du code de l'urbanisme).

Pour l'expression de projets **en secteurs de ZAC**, car dans ces secteurs, le plan local d'urbanisme peut préciser :

- la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer,
- la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts.

Ces éléments peuvent être décrits au travers des orientations d'aménagement si la collectivité souhaite maintenir une certaine souplesse au niveau de la réalisation du programme de la ZAC.

Pour les projets d'urbanisation **en entrée de ville**, lorsque l'étude prévue à l'article L111-1-4 propose des orientations pour l'aménagement des lieux.

Leur existence dépend de la volonté de la commune de s'engager et d'afficher les principes d'un projet sur un quartier ou secteur.

CERTU 2006 / 5

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ministère des Transports de l'Équipement du Tourisme et de la Mer

Article L 123-1 du Code de l'Urbanisme (extrait)

« Les plans locaux d'urbanisme exposent le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et précisent les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services.

Ils comportent un projet d'aménagement et de développement durable qui définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune.

Ils peuvent, en outre, comporter des orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager. Ces orientations peuvent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable, **prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en oeuvre, notamment pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune. Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics.** »

Le Contenu des orientations d'aménagement

Article R123-1 du code de l'urbanisme (extrait)

« Le plan local d'urbanisme comprend un rapport de présentation, le projet d'aménagement et de développement durable de la commune et un règlement ainsi que des documents graphiques. Il peut comporter en outre des orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs, assorties le cas échéant de documents graphiques. »

Les orientations d'aménagement peuvent, par quartier ou par secteur, prévoir des actions et des opérations d'aménagement, visant à :

- la mise en valeur l'environnement;
- la mise en valeur des paysages;
- l'aménagement des entrées de villes;
- la mise en valeur du patrimoine;
- la lutte contre l'insalubrité;
- la mise en oeuvre du renouvellement urbain;
- la mise en oeuvre du développement de la commune.

Ces types d'actions ou opérations ne sont pas limitatifs.

Elles peuvent également **préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics.**

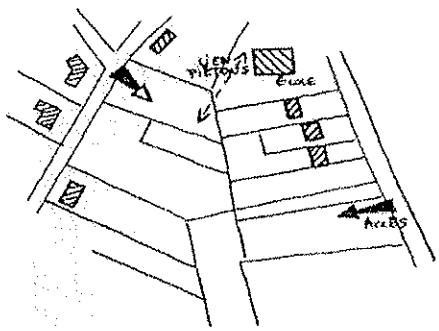
La rédaction de principes et non de règles

Il convient de clarifier ici de manière pratique la nature des orientations d'aménagement. Les orientations d'aménagement sont **des principes d'aménagement qui sont de nature différente des règles ou prescriptions.** Elles sont opposables en terme de compatibilité. Ce qui signifie que les autorisations d'occupation du sol et opérations d'urbanisme ne doivent pas remettre en cause ces orientations.

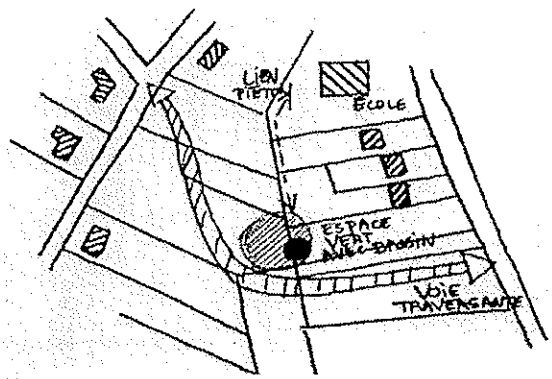
Le fait de libeller des orientations sous forme de règles ne recréera pas une application de celles ci en conformité.

Ainsi, par exemple, si l'on indique en orientation d'aménagement, sur un quartier, qu'une voirie devra faire 5 m de large, on appliquera toujours ce principe avec une marge de manœuvre, le chiffre de 5 m n'étant pas pris à la lettre.

Alors que si la même indication est portée au règlement, sur le même quartier et la même voirie, cette largeur devra être exactement respectée, que ce soit au niveau des permis de loir, des DCE ou du chantier.



Exemple de schéma d'orientations d'aménagement minimal



Exemple de schéma d'orientations d'aménagement plus détaillé

Des limites à la précision des orientations d'aménagement

Les orientations d'aménagement peuvent prendre la forme de schéma d'aménagement. Cependant, ces schémas sont différents :

- des plans de composition que peuvent produire des architectes ou des urbanistes lorsque les projets d'aménagement ou d'organisation d'un quartier sont avancés en terme de composition (esquisse);
- des plans masses cotés que l'on peut trouver dans des DCE ou au règlement du PLU.

Il s'agit de schémas de principe, dont le degré de précision sera fonction :

- de l'avancement de la réflexion sur le devenir du quartier ou du secteur;
- du niveau d'engagement souhaité par la collectivité.

Une expression qui relève forcément de l'urbanisme et de l'aménagement

Comme les orientations générales du PADD, les orientations d'aménagement doivent se limiter, dans leur rédaction, formulation ou traduction graphique :

- aux domaines de l'aménagement et de l'urbanisme;
- aux éléments ou dispositions qui sont plus généralement de la compétence du PLU.

Ainsi, il conviendra d'écarter des orientations d'aménagement les politiques ne relevant pas du domaine de l'aménagement et de l'urbanisme au sens large (ex : fréquence de bus sur un secteur, ou tracé des lignes de TC en dehors des sites propres), ou les politiques concernant l'ensemble de la commune, qui peuvent être exprimées dans le PADD.

De même, on écartera, ce qui de manière générale, n'entre pas dans les compétences du PLU :

- les principes d'entretien (des espaces publics par exemple)
- le maintien de pratiques culturales sur certains espaces
- les éléments de financement des équipements
- l'emploi imposé de certains matériaux
- etc.

Il faudra également, pour des raisons de lisibilité du document, **éviter les explications ou justifications des orientations d'aménagement** édictées. Ces explications ont leur place au rapport de présentation du PLU.

Les cas les plus courants d'orientations d'aménagement sur des quartiers

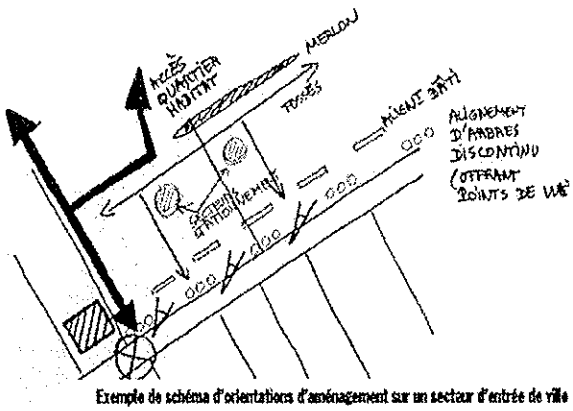
Les éléments souvent affichés en orientations d'aménagement

On pourra trouver dans les orientations d'aménagement :

- des principes d'implantation et de traitement d'équipements publics;
- des orientations concernant les plantations à conserver, mettre en valeur ou créer sur le secteur considéré;
- des principes de tracé de voiries nouvelles, ou de requalification de voies existantes;
- des éléments de paysage à préserver;
- des sens d'orientation des faîtages des constructions;
- des principes de maillage des voies;
- etc.

Lorsque l'on édicte dans les orientations d'aménagement, des principes d'occupation du sol divers selon des sous secteurs du quartier considéré, on veillera à retrouver ce découpage au règlement, en sous secteurs disposant d'articles 1 et 2 différenciés en fonction de l'occupation proposée.

Les aménagements des entrées de ville



Exemple de schéma d'orientations d'aménagement sur un secteur d'entrée de ville

On pourra trouver des orientations d'aménagement sur un secteur d'entrée de ville. Ces principes pour-

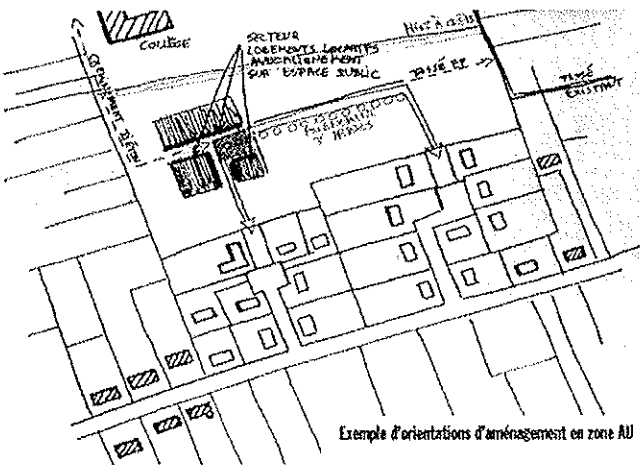
ront être issus de l'étude exigée par l'article L111-1-4 du code de l'urbanisme pour rendre constructibles les abords d'une voie classée à grande circulation. Elle comportera alors des éléments visant à la réduction des nuisances (bruit...), à la sécurisation des lieux, et participant à une certaine qualité architecturale, urbaine et paysagère des lieux.

Cela ne dispense pas, dans le cadre du PLU :

- de présenter les résultats de l'étude au rapport de présentation;
- de mettre l'étude complète en annexe du PLU.

Les secteurs d'extension d'urbaine ou zones AU

On trouvait souvent, dans les plan d'occupation des sols (POS), des schémas de principe d'aménagement des zones NA (à urbaniser, devenues zones AU dans les PLU), qui étaient portés au rapport de présentation.



Exemple d'orientations d'aménagement en zone AU

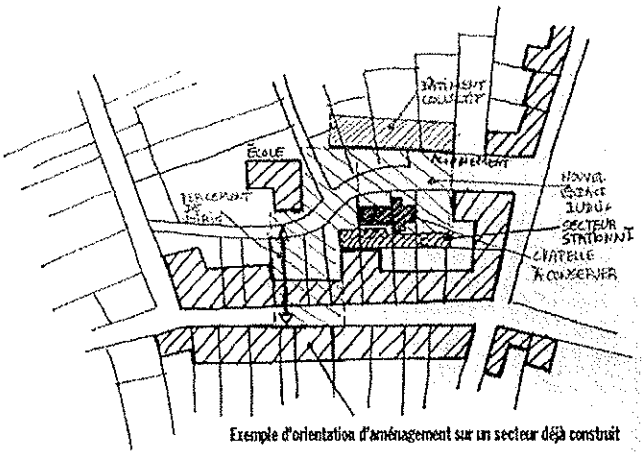
Ces schémas n'étaient pas opposables aux tiers (aménageurs ou constructeurs). Ils constituaient plutôt une base de négociation avec les aménageurs ou les lotisseurs, qu'un élément réellement contraignant.

Le PLU a donné une base légale à ces schémas, en leur permettant de figurer en orientations d'aménagement pour les communes qui souhaitent s'engager sur leur contenu.

Dans les zones AU, **le règlement et les orientations d'aménagement doivent définir les conditions d'aménagement et d'équipement de ces zones.**

Un schéma d'orientation d'aménagement peut permettre de répondre à ces obligations, en laissant de la souplesse à la réalisation ultérieure du projet.

Les secteurs de renouvellement urbain



Exemple d'orientation d'aménagement sur un secteur déjà construit

Lors de la définition de projets de renouvellement urbain, en zone urbaine (U), des principes peuvent être également retenus et affichés en orientations d'aménagement, sur le quartier concerné.

Il peut s'agir d'éléments plus ou moins importants :

- des percements de voirie;
- des principes de restructuration et réorganisation de bâtiments;
- des principes de cohérence de fronts bâtis;
- des éléments à détruire (conformément aux secteurs du règlement et documents graphiques où cela est possible);
- des bâtiments, façades, éléments paysagers à conserver;
- etc.

Des outils peuvent être instaurés au règlement du PLU pour assurer l'opposabilité de ces principes sur certains points particuliers (tracé de voirie, localisation d'un espace ou équipement public) : emplacements réservés, servitudes de l'art. L123-2...

Le cas des secteurs de ZAC

La loi SRU du 13 décembre 2000 a supprimé les PAZ (plan d'aménagement de zone) et les RAZ (règlement d'aménagement de zone). Les secteurs de

ZAC sont donc soumis, comme les autres lieux de projet du territoire communal :

- aux règles de la ou des zones dans lesquels il s'inscrit;

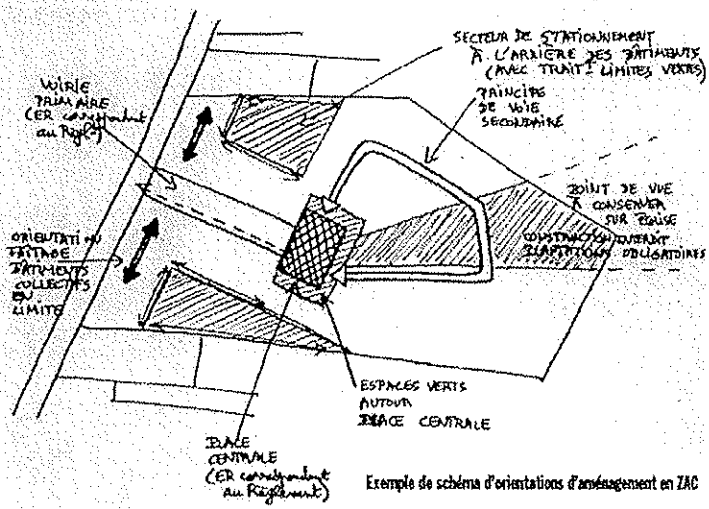
- à des orientations d'aménagement si la collectivité le souhaite.

Compte tenu de la différence de portée des règles et orientations d'aménagement, il conviendra de réfléchir à leur combinaison sur le secteur de la ZAC.

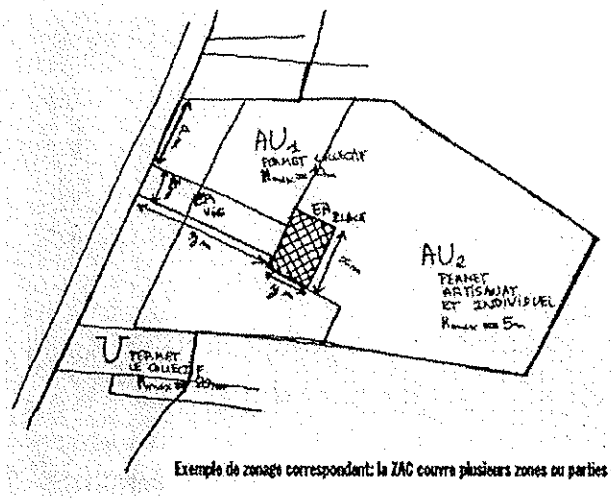
Ces dispositions ont pour but d'intégrer les ZAC dans la réflexion globale d'aménagement des communes et de permettre une meilleure intégration urbaine des quartiers concernés.

Les schémas de principes d'aménagement qui pourront traduire les orientations d'aménagement dans le secteur de ZAC seront finalement assez proches des orientations qui étaient déjà portées dans les PAZ.

Sur ces secteurs **on pourra combiner prescriptions et principes**, et notamment décomposer les



Exemple de schéma d'orientations d'aménagement en ZAC



Exemple de zonage correspondant: la ZAC couvre plusieurs zones ou parties de zones

PAZ existants en règles et orientations d'aménagement lors de leur intégration dans le PLU.

Indépendamment On peut cependant se poser une question concernant les documents graphiques: le document graphique du règlement peut-il comporter les orientations d'aménagement, à condition que l'on indique clairement leur nature ?

Les caractéristiques des espaces publics et des voies

Les orientations d'aménagement peuvent édicter des principes de tracé ou de traitement de voies ou d'espaces publics. Ils accompagneront souvent un schéma de principe permettant de situer ces équipements.

L'indication de ces caractéristiques pourra prendre diverses formes à l'intérieur du document orientations d'aménagement :

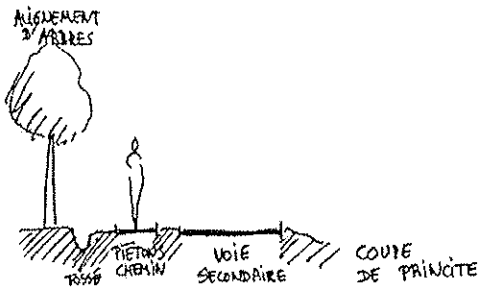
- **des orientations écrites** indiquant par exemple une unité de couleur pour l'ensemble des espaces voués aux piétons dans un aménagement de carrefour ou de boulevard urbain;

- **des tracés ou des localisations de principe** sur le schéma des orientations d'aménagement sur un quartier;

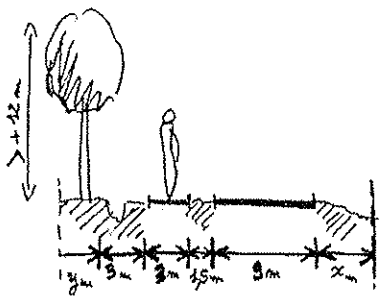
- **des coupes de principe** pour le traitement d'une voie (indiquant par exemple fossé, cheminement piéton, alignement d'arbres...) dans lesquelles on évitera cependant de disposer des cotations, l'esprit de l'aménagement étant à retenir et non son dimensionnement exact.

Si les élus souhaitent dimensionner plus précisément les voiries indiquées dans l'aménagement d'un quartier, il pourront toujours mettre une prescription au règlement (article 3) ou une coupe cotée en plan masse aux documents graphiques du règlement.

On insistera sur la nécessité **d'éviter les cotations**, de manière à laisser une marge de manœuvre au niveau du concepteur, des contraintes techniques ou des aléas du chantier...



Exemple de coupe de principe en orientation d'aménagement



Exemple de coupe sur voirie en plan masse du règlement

Les rapports avec les outils fonciers

Lors de la rédaction et du dessin des orientations graphiques, **une attention particulière est à porter aux droits des propriétaires actuels et futurs des terrains concernés.**

Ainsi, **on ne pourra pas imposer d'espace public sur une propriété privée sans permettre à son propriétaire d'user du droit de délaissement.**

L'indication d'une orientation d'aménagement pour ce qui est des espaces voués à un usage public (voirie ou place…), **ne dispense donc pas de la mise en place d'outils d'acquisition foncière.**

Ceci pourra être fait au règlement par la mise en place d'emplacements réservés, ou de l'un des outils portés à l'article L123-2 du Code de l'urbanisme.

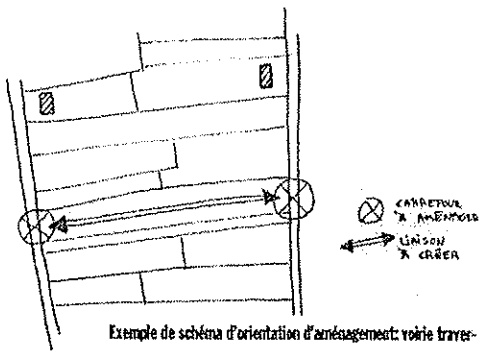
Si l'on prévoit une opération d'ensemble sur une zone concernée par des orientations d'aménagement, la réalisation d'une voirie pourra être effectuée par l'aménageur, mais pourra rester dans le domaine privé, et les propriétaires auront alors toujours possibilité de clore cette voirie.

De même, dans les quartiers ou secteurs concernés par une opération, **il ne peut être mis à la charge de l'aménageur de la zone que la part du coût des équipements publics à réaliser proportionnelle aux besoins des futurs habitants ou usagers** des constructions à édifier dans la zone (article L L311-4 du Code de l'urbanisme).

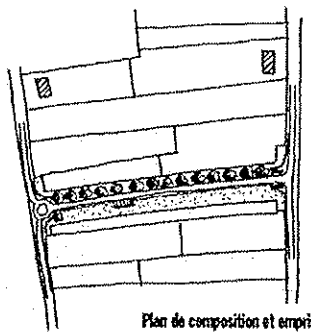
Ainsi, qu'il s'agisse d'une voirie de transit ou d'une école, les équipements pourront n'être pris en charge que partiellement dans le cadre de l'opération, par l'aménageur.

Par exemple, si les orientations d'aménagement indiquent un principe de réalisation d'une voirie primaire, ou de transit par rapport au quartier concerné, des outils fonciers seront nécessaires pour que la collectivité puisse prendre en charge sa réalisation, et faire participer l'aménageur à son coût:

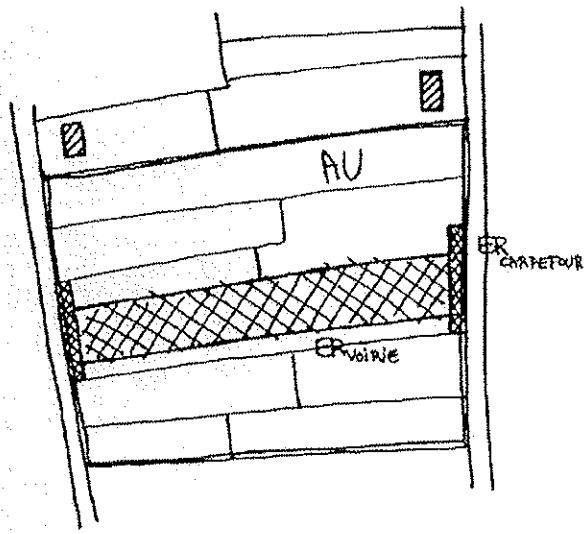
- on pourra instaurer la PVR, ou un PAE, ou utiliser la ZAC;
- le PLU pourra, quant à lui, prévoir les acquisitions (emplacements réservés ou outils du L123-2…).



Exemple de schéma d'orientation d'aménagement: voirie traver-



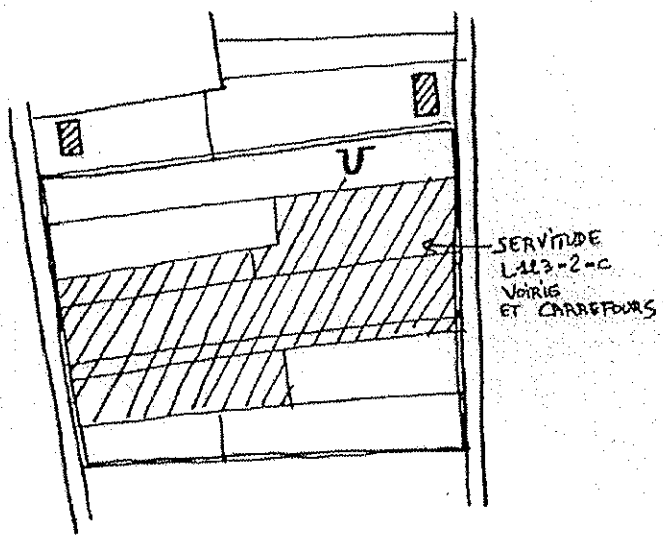
Plan de composition et emprise retenue par la collectivité



Si l'aménagement envisagé se trouve en zone AU (à urbaniser):

Tracés d'emplacements réservés

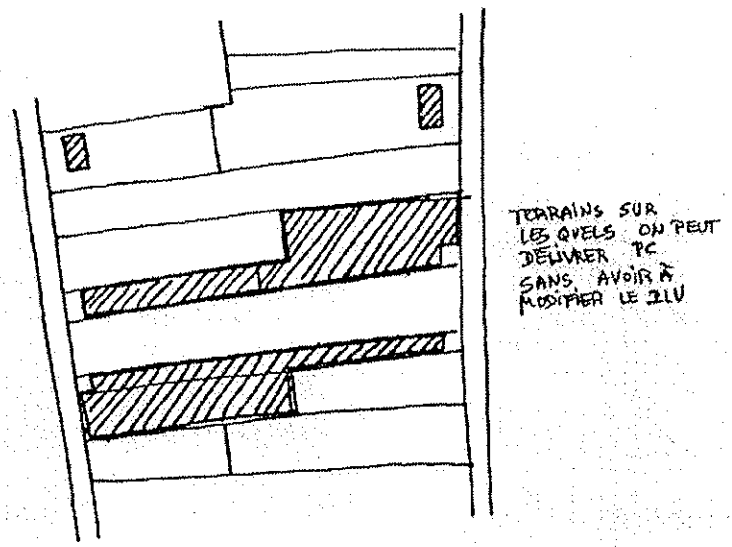
aux documents graphiques du règlement



Si l'aménagement envisagé se trouve en zone U (urbaine):

Tracé de la servitude pour réalisation de voirie et carrefour, correspondant à l'article L123-2 du code de l'urbanisme

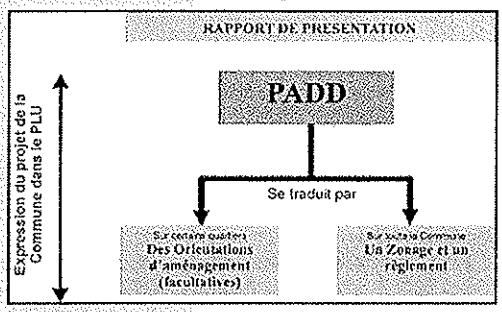
aux documents graphiques du règlement



Une fois le projet exact arrêté par la collectivité:

Contours des terrains sur lesquels on pourra délivrer des permis de construire sans modifier le PLU

Rédiger les orientations d'aménagement : quelques points d'étapes pour plus de clarté



La pratique fait apparaître une logique de construction en parallèle des orientations d'aménagement et du règlement correspondant sur le quartier ou le secteur considéré:

Une attention à porter à la faisabilité des opérations

Lorsque les élus choisissent d'encadrer le devenir d'un quartier ou d'un secteur, ils mettent des contraintes à la réalisation des opérations, qui peuvent être de l'ordre :

- d'éléments à conserver;
- d'éléments de programme à créer;
- de contraintes pour les futurs constructions.

Ces contraintes seront fonction de la maturation de la réflexion sur le secteur au moment où le PLU est mis en place. Mais la définition de leur niveau de détail devra tenir compte d'un réalisme à la fois économique et foncier, pour éviter un blocage des opérations. Ainsi, il sera souhaitable, avant de décider du niveau de détail des orientations d'aménagement, d'étudier la faisabilité de l'opération et l'incidence des contraintes souhaitées par la commune.

Ces études pourront être menées en parallèle au PLU, dans le cadre d'autres démarches, comme des dossiers de ZAC ou lotissement, ou en interne à la démarche de PLU.

A noter que l'étude de schémas d'orientations d'aménagement peut donc induire des coût supplémentaires au niveau de la démarche de PLU, qui seront moindres si les secteurs à enjeux sont repérés dès le début du processus.

CONSEIL

Les élus auront tout intérêt à prévoir la réalisation de schémas d'orientations d'aménagement au cahier des charges de l'étude PLU. Une remise d'offre avec montant d'un avenant pour chaque schéma supplémentaire pourra être demandée.

Une souplesse nécessaire dans la traduction des volontés communales

Le PLU peut avoir différentes approches vis à vis d'une opération sur un quartier. Il peut :

- permettre cette opération;
- accompagner ou inciter cette opération;
- encadrer cette opération.

Le rôle des orientations d'aménagement est alors fondamental, car il permet, par rapport à l'utilisation du règlement, ou du plan masse, une plus grande souplesse, du fait de son application en compatibilité.

Cette souplesse est nécessaire pour ne pas bloquer les opérations à différents niveaux :

- conception (liberté de l'archi et des élus dans leurs choix ultérieurs);
- DCE (adaptations techniques souvent nécessaires);
- chantiers (aléas du terrain).

Des étapes clés

Après la définition des orientations générales du PADD et la localisation des quartiers ou secteurs à enjeux ou à projet, qui feront l'objet d'orientations d'aménagement, sur chacun d'entre eux, on pourra procéder comme suit, de manière simple :

- point sur la réflexion en termes de projet et de faisabilité sur le secteur;
- élaboration en parallèle des orientations d'aménagement et des règles sur le secteur;
- estimation du niveau de contraintes mis en place dans les orientations d'aménagement;
- choix du niveau de détail et de contraintes adapté pour permettre la réalisation d'opérations;
- mise en place d'outils fonciers au règlement ou d'outils parallèles au PLU.

Contacts :

M. BACHELARD Olivier
CERTU/URB
9, rue Juliette Récamier
69456 Lyon Cedex 06
Tel: 04 72 74 57 88
Mel: olivier.bachelard@equipement.gouv.fr

Certu
Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
9, rue Juliette Récamier
69456 Lyon Cedex 06
Tel : 04 72 74 58 00
Télécopie : 04 72 74 59 00
www.certu.fr

L'ÉCRITURE DE L'ARTICLE 5 DES RÈGLEMENTS DE ZONE

Sylvain Pérignon

Fiche 1
LA SUPERFICIE MINIMALE DES TERRAINS CONSTRUCTIBLES, UNE RÈGLE CONTROVERSÉE

L'article 5 du règlement des POS ou des PLU, relatif à la superficie minimale des terrains constructibles, est un « marqueur » d'oppositions assez tranchées, s'agissant de l'utilisation des règles d'urbanisme et des politiques urbaines qu'elles doivent servir.

Rejetée par les élus des grandes agglomérations, en ce qu'elle s'oppose à l'utilisation optimale des sols encore disponibles et au renouvellement des tissus urbains, cette règle est par contre largement utilisée par les élus des petites communes ou du périurbain, pour favoriser le maintien du parcellaire ou contrôler son évolution. Par ailleurs, cette règle est fréquemment suspectée d'être instrumentalisée au profit de politiques sociales ségrégatives.

L'évolution des textes qui encadrent le pouvoir normatif des documents d'urbanisme en la matière est révélatrice de cette querelle latente sur la légitimité et la pertinence de la règle.

Les textes relatifs aux projets d'aménagement, issus des lois de 1919-1924, puis de la loi de 1943, ne comportent aucune mention d'une règle de ce type. Il en est de même, s'agissant du décret n° 58-1463 du 31 décembre 1958 relatif aux plans d'urbanisme. Le décret n° 62-460 du 13 avril 1962 permet aux plans sommaires d'urbanisme de délimiter un périmètre d'agglomération, à l'extérieur desquels sont interdits lotissements et constructions autres que celles nécessaires à l'exploitation agricole, et de fixer les conditions dans lesquelles il peut être dérogé à ces interdictions « *sur les grandes parcelles* [...] *en faveur de maisons de campagne non utilisées pour la résidence permanente* ».

L'article 19 du décret n° 70-1016 du 28 octobre 197 0 relatif aux plans d'occupation des sols précise que le règlement peut édicter les prescriptions relatives : « a) *à l'accès, à la desserte, à l'équipement en réseaux divers et, le cas échéant, aux dimensions et à la surface des terrains* ».

Codifiée à l'article R. 123-21, cette rédaction n'a subi aucune modification jusqu'à l'entrée en vigueur du régime des plans locaux d'urbanisme le 1er avril 2001.

Depuis la loi du 31 décembre 1976, le POS était souverain en ce domaine, puisque cette loi avait abrogé la rédaction de l'ancien article L. 123-2, issu de la loi du 16 juillet 1971, qui faisait défense aux POS d'interdire, en dehors des zones NC et ND, la construction d'une maison individuelle sur tout terrain d'au moins 1 000 mètres carrés desservi par une voie publique et un réseau d'eau potable, et sur tout terrain d'au moins 4 000 mètres carrés desservi par une voie publique, mais non raccordé à un réseau d'eau potable.

Le nouvel article L. 123-1, issu de la loi SRU du 13 décembre 2000, limite le pouvoir normatif des PLU en la matière, puisqu'ils peuvent « *12° Fixer une superficie minimale des terrains constructibles lorsque cette règle est justifiée par des contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif* ». L'article R. 123-9, issu du décret n° 2001-260 du 27 mars 2001, reprend la même formulation restrictive.

La loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 Urbanisme et habitat a complété le 12° de l'article L. 123-1 en rajoutant deux autres motifs justifiant la fixation d'une superficie minimale des terrains constructibles : « *ou lorsque cette règle est justifiée pour préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager de la zone considérée* ». Le décret n° 2004-531 du 9 juin 2004 modifie en conséquence l'article R. 123-9 en y insérant la même formulation.

Lors du débat parlementaire sur l'amendement introduisant cette nouvelle rédaction, il avait été précisé que « *la fixation d'une taille minimale pour construire est un instrument indispensable aux maires pour éviter une urbanisation excessive dans des quartiers où ils ne la souhaitent pas ou dans les communes rurales où le problème de la taille des terrains ne se pose pas dans les mêmes termes que dans les agglomérations denses* » (*JO AN* CR 28 janv. 2003, p. 613-614).

L'article 5 du règlement est remis indirectement en question par le décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance du 8 janvier 2005 relative à la réforme des autorisations d'urbanisme.

En effet, aux termes du nouvel article R. 123-10-1, « *dans le cas d'un lotissement ou dans celui de la construction, sur un même terrain, de plusieurs bâtiments dont le terrain d'assiette doit faire l'objet d'une division en propriété ou en jouissance, les règles édictées par le plan local d'urbanisme sont appréciées au regard de l'ensemble du projet, sauf si le règlement de ce plan s'y oppose* ».

Si le plan local d'urbanisme se contente d'édicter une règle de superficie minimale des terrains constructibles, sans préciser que cette règle s'applique également aux lots issus des divisions foncières opérées par le lotisseur ou par le bénéficiaire d'un permis valant division, le respect de cette règle sera apprécié au regard de la superficie du terrain d'assiette de l'opération, et non au regard de la superficie de chacun des lots issus de l'opération.

L'ÉCRITURE DES ARTICLES 6, 7 ET 8 DU RÈGLEMENT DES PLU

Yves Pittard, avocat honoraire

Fiche 1 LA FINALITÉ DES RÈGLES D'IMPLANTATION

Les articles 6, 7 et 8 des règlements des PLU (comme d'ailleurs ceux des POS) édictent les prescriptions relatives à l'implantation des constructions[1].

Il convient d'examiner la finalité de chacune des trois catégories de règles d'implantation, et la délimitation de la frontière entre celles qui doivent obligatoirement figurer dans le règlement et celles qui présentent un caractère purement facultatif.

1. Les trois catégories de règles d'implantation et leur finalité respective

Selon les termes de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, « *les plans locaux d'urbanisme* [...] *définissent, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions* ».

L'article R. 123-9, quant à lui, fait clairement apparaître la distinction qu'il convient d'établir entre trois catégories de prescriptions :

– celles régissant l'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques ;

– celles régissant l'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives ;

– celles régissant l'implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété.

La détermination du contenu de ces trois séries de prescriptions revêt une très grande importance. Ce contenu va en effet très largement déterminer la morphologie urbaine, c'est-à-dire la structure du tissu urbain et la vision que l'on peut en avoir.

■ L'article 6 du règlement : « l'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques »

Les prescriptions relatives à l'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques ont une finalité « urbanistique ».

Elles constituent l'une des composantes du règlement qui contribuent à modeler la forme urbaine. L'implantation des constructions, à l'alignement ou en retrait de celui-ci, va en effet directement « impacter » l'apparence du tissu urbain, tel qu'il est, à partir des endroits accessibles au public (en particulier les rues).

Ainsi l'obligation d'implantation en retrait par rapport à l'alignement permet la création d'espaces verts entre les rues et les constructions, soit spontanément, soit par la prescription d'exigences en matière de plantations, au titre de l'article 13 du règlement.

Un tel recul permet également une hiérarchie dans l'aspect des rues, donc une différenciation des tissus en fonction de leur vocation générale. En particulier, on peut opposer ainsi les rues « vertes » des quartiers périurbains à celles (très minérales) des centres de ville.

Naturellement, la réflexion préalable à la détermination de ces prescriptions sera nourrie par la prise en compte des caractéristiques du territoire concerné.

Dans un milieu déjà urbanisé, il appartiendra aux auteurs du PLU d'apprécier s'il convient de conforter le paysage existant ou s'il est préférable de tenter de l'influencer en édictant des prescriptions prenant, plus ou moins, le contre-pied de ce qui s'est fait (tout en sachant, qu'en toute hypothèse, ces dernières n'auront d'incidence que sur les constructions à venir).

Dans les zones urbaines peu bâties, ainsi que dans les zones à urbaniser, il y aura lieu pour eux d'inventer le paysage urbain. Il leur faudra toutefois utiliser leur liberté d'inventer en ne perdant pas de vue que le quartier nouveau aura vocation à se greffer sur l'urbanisation existante.

L'attention des auteurs de cet article du règlement doit être attirée sur le fait que, telle que donnée par l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme, la vocation de l'article 6 du règlement est seulement de déterminer l'implantation des constructions « *par rapport aux voies et emprises publiques* » (voir à ce propos la fiche 2).

Il en résulte que, faute pour le règlement de préciser (de préférence dans l'article 6 lui-même) que les prescriptions ainsi édictées sont également applicables à l'implantation des constructions par rapport aux voies privées, cette implantation serait alors régie par l'article 7 consacré à l'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives, la voie privée devant être regardée comme une limite séparative.

■ L'article 7 du règlement : « l'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives »

À la différence de celles édictées par l'article 6, qui ont une finalité exclusivement « urbanistique », les prescriptions de l'article 7 ont une finalité mixte. En effet, au-delà de l'incidence qu'elles ont sur la constitution du tissu urbain, elles sont destinées à limiter (sinon à éviter) les troubles de voisinage susceptibles d'être provoqués par les conditions

[1] Même si les auteurs des PLU peuvent légalement retenir une numérotation différente, il paraît souhaitable, pour faciliter la lisibilité des règlements, que les règles d'implantation des constructions soient insérées dans les articles ainsi numérotés.

d'implantation d'un bâtiment sur deux terrains contigus.

Il convient d'ailleurs de distinguer deux sortes de limites séparatives. Il y a d'abord celles qui donnent sur les voies publiques (limites latérales). Il y a ensuite celles qui constituent les fonds de parcelles (voir à ce propos la fiche 2).

Imposer un retrait par rapport à l'une et/ou l'autre des deux limites latérales contribuera nécessairement à aérer le tissu urbain.

Imposer une implantation sur les deux limites latérales créera un effet de « rue » et constituera un facteur de densification.

La prise en compte des relations de voisinage conduira, au-delà d'une certaine profondeur à partir de l'alignement, à « encadrer » l'implantation des bâtiments dans des conditions plus restrictives que dans la bande constructible la plus proche de l'alignement. Ainsi, subordonnera-t-on, par exemple, leur édification sur la limite séparative à la condition que leur hauteur n'excède pas un certain plafond.

- L'article 8 du règlement : « l'implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété »

Comme celles de l'article 7, les prescriptions de l'article 8 ont une double finalité. Elles tendent en effet à satisfaire un objectif « urbanistique », tout en assurant aux occupants des bâtiments édifiés sur une même propriété des conditions d'habitabilité (éclairement, ensoleillement...) satisfaisantes.

On peut d'ailleurs noter que l'article R. 123-10 -1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue du décret du 5 janvier 2007 (applicables depuis le 1er octobre 2007), donne la possibilité aux auteurs des PLU d'ouvrir plus ou moins largement le champ d'application des prescriptions de l'article 8.

En effet, cet article est ainsi rédigé : « *dans le cas d'un lotissement ou dans celui de la construction, sur un même terrain, de plusieurs bâtiments dont le terrain d'assiette doit faire l'objet d'une division en propriété ou en jouissance, les règles édictées par le plan local d'urbanisme sont appréciées au regard de l'ensemble du projet, sauf si le règlement de ce plan s'y oppose* ».

En conséquence, aussi longtemps que les auteurs du règlement n'y auront pas mis obstacle2[3], la future division (en propriété ou en jouissance) ne sera pas prise en compte, au titre de l'article 7, pour déterminer l'implantation des constructions. Celle-ci sera régie par les prescriptions de l'article 8, sauf pour ceux des bâtiments destinés à être implantés sur les parties du terrain d'assiette de l'ensemble de l'opération bordées par les limites séparatives de celui-ci.

2 Seules les règles régissant l'implantation des constructions par rapport tant aux voies et emprises publiques qu'aux limites séparatives sont obligatoires

L'obligation faite aux auteurs des PLU de réglementer l'implantation des constructions, aussi bien par rapport aux voies et emprises publiques que par rapport aux limites séparatives (limites latérales et fond de parcelle) est prescrite, de façon quelque peu indirecte, par l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme.

En effet, alors que l'article L. 123-1 se borne à indiquer, sans autre précision, que les PLU « *définissent* [...] *les règles concernant l'implantation des constructions* », c'est l'article R. 123-9 qui, après avoir distingué au nombre des règles que le règlement « *peut* » comprendre, en tout ou partie, les trois catégories de règles d'implantation ci-dessus exposées (art. R. 123-9 6°, 7° et 8°), ajoute : « *les règles mentionnées aux 6° et 7° relatives à l'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques et par rapport aux limites séparatives, qui ne sont pas fixées dans le règlement, doivent figurer dans les documents graphiques* ».

Ces règles sont d'ailleurs désormais les seules dont la présence dans le PLU revêt un caractère impératif.

À l'origine, ces règles avaient pour finalité des préoccupations d'hygiène et de voisinage. Elles avaient notamment pour objectif d'assurer la sécurité et la salubrité publiques et, par exemple, d'éviter la propagation d'incendies entre bâtiments et de permettre un ensoleillement minimal.

Désormais, elles participent essentiellement d'une préoccupation d'organisation générale du paysage urbain vu de la rue ou de l'intérieur des propriétés. Elles déterminent la composition du bâti et non son aspect architectural.

Pour mémoire, on peut rappeler que le règlement des POS devait, en outre, d'une part édicter des prescriptions relatives à l'implantation par rapport aux autres constructions, d'autre part déterminer l'affectation dominante des sols par zones4.

2 Voir la fiche rédigée pour les problèmes généraux d'écriture par Jean-François Inserguet, p. 8.

3 Nonobstant la rédaction de l'ancien article R. 123-21-1° *b*, le Conseil d'État avait jugé que ne présentait pas un caractère obligatoire la fixation de règles d'implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur un même terrain (CE 30 déc. 1998, Barbé, *AFDUH* 1999, n° 236, obs. J.-P. Lebreton et J.-P. Demouveaux.

ÉCRITURE DE L'ARTICLE 9 DU PLU

Gilles Pellissier, maître des requêtes au Conseil d'État

Fiche 1 FINALITÉS ET DÉFINITIONS

L'article 9 du règlement du PLU contient les règles relatives à l'emprise au sol des constructions.

Ces dispositions ont leur base légale à l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme : « *Le règlement peut comprendre tout ou partie des règles suivantes :* [...] *9° L'emprise au sol des constructions* ».

1. Les finalités des règles d'emprise au sol

Les règles d'emprise au sol ont pour finalité de définir la consommation de terrain par la construction. Elles doivent répondre à un objectif précis d'urbanisme, tel que la volonté de faire construire en hauteur sur des terrains vastes dans une zone non soumise à une règle de hauteur, d'aérer le tissu urbain, d'imposer une certaine forme des constructions au sol, de maîtriser l'aménagement des zones d'activité en évitant une implantation anarchique des constructions, d'obtenir une urbanisation le long des voies, de limiter l'imperméabilisation des sols, etc.

La réglementation de l'emprise au sol n'est obligatoire que dans les « *secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées* ». Ailleurs, elle est facultative et ne doit être prescrite que lorsqu'elle apparaît nécessaire à la mise en œuvre d'un parti pris d'aménagement dans la zone considérée.

Les rédacteurs du plan local d'urbanisme doivent veiller à la cohérence de ces règles avec les autres dispositions du règlement qui concernent également l'implantation des constructions (art. 6, 7 et 8), avec l'article 10 relatif à la hauteur des bâtiments et avec l'article 13 relatif aux espaces libres et aux plantations. Certains objectifs d'urbanisme peuvent être mieux garantis par ces dispositions précises que par une règle d'emprise au sol, qui ne sera alors pas nécessaire. Tel est le cas en zone urbaine, où, en dehors de la poursuite d'un objectif particulier, la superficie des terrains et ces autres dispositions rendent en général peu utile la réglementation de l'emprise au sol. En revanche, elle apparaît plus pertinente en zone non urbaine, où les terrains sont plus vastes, afin de garantir une implantation cohérente des constructions. (...)

ÉCRITURE DE L'ARTICLE 10 DU PLU

Gilles Pellissier, maître des requêtes au Conseil d'État

Fiche 1 FINALITÉS ET OBJET DE LA RÈGLE DE HAUTEUR

L'article 10 du règlement du PLU contient les règles relatives à la hauteur des constructions.

Elles trouvent leur base légale à l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, qui dispose que les PLU peuvent « *4° Déterminer les règles concernant l'aspect extérieur des constructions, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords,* [...] » et à l'article R. 123-9 aux termes duquel : « *Le règlement peut comprendre tout ou partie des règles suivantes :* [...] *10° La hauteur maximale des constructions* ».

L'emploi du verbe *pouvoir* à l'article R. 123-9 indique qu'il n'est pas obligatoire de fixer une règle de hauteur dans le plan local d'urbanisme[1], sauf dans les « *secteurs de taille et de capacité d'accueil limités* ». Comme pour les autres prescriptions facultatives, les rédacteurs du plan ne doivent y recourir que parce qu'elles permettent la réalisation des objectifs d'urbanisme qu'ils se sont fixés.

1. Les finalités de la règle de hauteur

Comme le souligne P. Hocreitère : « *La règle définissant la hauteur maximale des constructions est sans doute l'une des plus importantes du règlement dans la mesure où elle imprime à l'urbanisation une limite dans la troisième dimension. Elle constitue pour l'auteur du PLU un outil indispensable pour modeler le paysage de la ville, sa silhouette, son aspect général, maintenir le type d'urbanisation existant, susciter un type d'urbanisation homogène, protéger la vue de certains monuments ou sites* »[2]. Les conséquences physiques et visuelles de la hauteur des constructions sont bien connues, qu'il s'agisse par exemple de bâtiments de très grande hauteur ou de l'importance de l'unité des lignes du paysage. La hauteur a également des effets « sociaux » : les immeubles élevés entraînent une plus grande densité d'habitat et modifient le cadre et les conditions de vie des usagers du quartier, même si la densité fait par ailleurs l'objet d'autres règles.

L'importance de cette règle explique qu'elle existait, avant même les POS, à travers l'imposition de servitudes dites *non altius tollendi*.

La règle de hauteur doit tenir compte du relief géographique (vallée, plateau, coteau, plaine, etc.), de l'urbanisation du site (naturel, agricole, urbanisé et de la nature et des caractéristiques de l'urbanisation), de la présence de monuments ou de sites classés dont il faut préserver la vue, de la présence de bâtiments voisins, etc.

[1] CE 15 févr. 1993, Commune d'Épinay-sur-Seine, req. n° 131087.
2 *Le plan local d'urbanisme*, Berger-Levrault, 2004, p. 511.

L'ÉCRITURE DE L'ARTICLE 14 DU RÈGLEMENT DES PLU (coefficient d'occupation du sol)

Sylvain Pérignon

Fiche 1 : DU POS AU PLU : LA REMISE EN CAUSE DU COS

(...)

La hauteur d'une construction peut être indirectement conditionnée par l'application d'autres règles que celles de l'article 10 qui fixe un plafond de hauteur, notamment par les règles relatives à l'implantation des bâtiments (hauteur relative) : articles 6, 7 et 8 du règlement du PLU, relatives à l'alignement, aux limites séparatives et aux prospects, qui aboutissent à des hauteurs variables selon la distance des bâtiments les uns par rapport aux autres, la largeur des voies et la dimension des terrains. Les auteurs du règlement doivent veiller à la cohérence de ces règles dans la perspective de l'objectif d'aménagement qu'ils se sont fixés.

Enfin, la hauteur peut être également indirectement limitée par l'application d'un coefficient d'occupation du sol. Là encore, ces différentes règles doivent être cohérentes entre elles.

(...)

2 Critique de la règle de densité

« Faut-il supprimer le COS ? »[1], « De l'inutilité du COS »[2] : Les titres de ces deux études sont révélateurs des interrogations des praticiens et acteurs du droit de l'urbanisme sur le bien-fondé de l'édiction d'une norme quantitative relative à la densité.

Trois types de densité doivent être distingués :

– La densité de fait du tissu urbain existant, dont l'expression chiffrée dépend bien évidemment du périmètre choisi pour calculer le rapport surface du sol / surface bâtie ;

– La densité découlant indirectement de l'ensemble des règles d'implantation et de hauteur fixées par le document d'urbanisme et déterminant une volumétrie et la morphologie urbaine à préserver ou à promouvoir ;

– La densité résultant directement de l'application du COS au terrain d'assiette d'une opération de construction.

La relation entre ces trois densités est apparue complexe, souvent mal maîtrisée et génératrice d'effets pervers.

Le COS pouvait être sous-estimé, par rapport aux deux autres densités, bloquant ainsi toute évolution du bâti existant. Cette sous-estimation pouvait résulter d'une insuffisante analyse, ou d'une volonté de figer un secteur donné. Mais elle pouvait aussi résulter d'un véritable dévoiement du système de gestion de la densité, l'article 14 fixant volontairement des COS trop bas et l'article 15 autorisant systématiquement le dépassement du COS, moyennant versement de la participation pour dépassement de COS, sauf justification d'un transfert de COS en zone urbaine. Le juge administratif a condamné les excès les plus criants du système, en exigeant une stricte justification des projets tendant à renforcer la capacité des équipements collectifs ou des motifs d'urbanisme et d'architecture qui pouvaient fonder le recours à la technique du dépassement de COS[3], et en rappelant que l'article 15 devait en tout état de cause fixer un plafond à ce dépassement[4]. Il n'en restait pas moins que la finalité fiscale des articles 14 et 15 de nombreux POS prévalait sur leur finalité urbanistique.

Le COS pouvait être surestimé par rapport à la densité générée indirectement par l'application des règles déterminant une volumétrie. Dès lors que la densité théorique générée par le COS ne pouvait trouver une traduction concrète, du fait d'une densité plus restrictive induite indirectement par les autres règles, la justification du COS comme mesure objective de la valeur d'un terrain n'avait plus de fondement.

Ces interrogations se sont accompagnées d'un certain scepticisme quant au lien théorique entre la fixation des COS et la capacité des équipements existants ou en cours de réalisation. C'est à l'ensemble du projet d'aménagement, du parti d'aménagement qui en résulte et du règlement qui le traduit de

[1] Bruno Schmit, « Faut-il supprimer le COS ? », *Diagonal* n° 122, déc. 1996, p. 48.
[2] Dominique Larralde, « De l'inutilité du COS », *Constr.-Urb.* avr. 1998, p. 5.

[3] CE 7 oct. 1988, Commune de Saint-Romain-de-Popey, req. n° 79309.
[4] CE 30 janv. 1991, Commune de Moulins, req. n° 11057 8 – CE 2 déc. 1991, M. et Mme Souillé, req. n° 86736.

devoir prendre en compte ce lien, en tirant toutes les conséquences du classement en zone urbaine, zone à urbaniser ou zone naturelle et en mettant en œuvre les différents dispositifs de financement des équipements collectifs.

Les praticiens ont également mis en lumière la diversité des effets d'une même règle de densité en fonction des caractéristiques de la trame parcellaire, notamment lorsque cette dernière est hétérogène. Le cas des parcelles d'angle en tissu urbain, d'une superficie moindre que celles avoisinantes, est fréquemment cité comme l'illustration des effets néfaste d'un COS.

Enfin, la fixation de COS trop faibles a été dénoncée en ce qu'elle imposait indirectement des superficies relativement importantes pour pouvoir construire, ne serait-ce qu'une maison individuelle.

La critique du COS s'est doublée d'une critique de la complexité du système de gestion de la densité. Reports de COS, transferts de COS, dépassements de COS, prise en compte des droits à construire résiduels en cas de division foncière, répartition conventionnelle de la SHON par le lotisseur ou le titulaire d'un permis « groupé », l'ensemble de ces mécanismes posait de redoutables problèmes de maîtrise dans le temps, notamment lorsque la modification des documents d'urbanisme entraînait une augmentation ou une diminution des COS.

D'une façon plus générale, le COS était devenu le symbole d'un document d'urbanisme centré sur la distribution de « droits à construire », plus ou moins déconnectée d'une réflexion approfondie sur les formes urbaines à promouvoir. Il était également considéré comme pouvant être un frein à l'évolution du tissu urbain et notamment à sa densification, effet démultiplié par le mécanisme de l'ancien article L. 111-5. Enfin, la volonté de renouvellement urbain et d'utilisation optimale des secteurs déjà équipés et urbanisés s'accommodait mal d'un mécanisme de taxation de la surdensité, le COS apparaissant comme un plafond local de densité et suscitant les mêmes critiques que le plafond légal de densité de l'ancien article L. 112-1.

Jugée soit inutile, soit néfaste, la fixation d'un COS par le POS avait été abandonnée par bon nombre de villes, au profit d'une valorisation d'autres normes, telles les règles d'emprise, de hauteur et d'implantation. Le développement des POS « qualitatifs », expression en vogue dans les années quatre-vingt-dix, illustre ce phénomène. C'est dans ce contexte que le législateur a organisé non pas la suppression du COS, mais sa discrète dévalorisation.