



LE NOUVEAU RÈGLEMENT DU PLAN LOCAL D'URBANISME (INTERCOMMUNAL)

Un outil pour un urbanisme de projet

Mai 2020

Institué le 28 décembre 2015 par le décret de modernisation des PLU, le «nouveau» règlement actualise la boîte à outils réglementaires du PLU(i). Structuré à partir d'objectifs à atteindre, il permet de redonner du sens et de renforcer la cohérence du document de planification, basé sur un projet.

Le Projet d'aménagement et de développement durables (PADD), projet politique d'évolution du territoire, défini par les élus, est désormais traduit réglementairement grâce à une boîte à outils renouvelée,

composée du règlement graphique (le plan de zonage), du règlement écrit et d'Orientations d'aménagement et de programmation (OAP), avec ou sans règlement.

Le nouveau règlement s'applique de façon obligatoire aux procédures d'élaboration et de révision générale des PLU(i) initiées après le 1er janvier 2016, mais peut s'appliquer dans les autres cas si le conseil municipal (ou communautaire) le précise dans le cadre d'une délibération avant l'arrêt du projet de PLU(i).

Objectifs de la modernisation du Plan Local d'Urbanisme - avril 2017

- simplifier le règlement du PLU et son élaboration,
- offrir plus de souplesse aux auteurs du PLU, pour s'adapter aux spécificités de tous les territoires,
- permettre le développement d'un urbanisme de projet, favorable à une augmentation de la production de logements,
- donner plus de sens au règlement du PLU et mieux le relier au projet de territoire.

1. (RE)DONNER DU SENS A LA RÈGLE

L'Etat recommande une trame pour l'élaboration du règlement en 3 parties :

- Destinations des constructions, usages des sols et types d'activités,
- Caractéristiques urbaines, architecturales, environnementales et paysagères,
- Equipements et réseaux.

Basée sur les objectifs à atteindre, cette trame thématique permet plus facilement de poser la question du sens de la règle et d'anticiper ses effets sur le territoire existant, au moment de son écriture. Elle renvoie au classement des articles du code, réordonné en fonction des objectifs à atteindre.

Regrouper les règles par grands thèmes évite l'addition d'articles dont les effets sont difficilement mesurables.

Utiliser une même trame de rédaction est intéressant pour les utilisateurs du règlement, à qui cela donne des repères suite à la disparition de la structure en articles. Aucune règle n'étant obligatoire, une grande latitude est laissée au prescripteur.

L'exercice consiste à réglementer uniquement ce qui est indispensable à l'encadrement de projets (et pas plus) en redonnant tout son sens et son utilité à la règle.

Aussi, l'intérêt de chaque règle doit être questionné. Cette règle est-elle la traduction du projet ?

Participe-t-elle à définir le paysage souhaité pour demain ?

Comment s'articule-t-elle avec l'ensemble des outils réglementaires ?

2. LE RÈGLEMENT, TRADUCTION RÉGLEMENTAIRE DU PADD

Le nouveau règlement du PLU(i) est défini dans la partie législative du L.151-8 au L.151-42 et la partie réglementaire du code de l'urbanisme (article R.151-9 à R.151-50).

La classification en fonction des objectifs à atteindre permet de renforcer le lien entre les outils réglementaires et le PADD.

Chaque objectif du PADD doit être traduit réglementairement.

Les objectifs affichés, comme par exemple «restructurer le centre-ville», «préserver les commerces», «proposer une offre de logements diversifiée», «aménager des espaces publics de qualité», «protéger des bâtiments de grande qualité architecturale», ne sont pas de simples déclarations mais doivent trouver

leur traduction dans des OAP thématiques, sectorielles et/ou dans le règlement écrit ou graphique du PLU(i).

Chaque règle doit trouver son fondement dans le PADD.

L'implantation d'une construction, la délimitation d'un secteur ouvert à l'urbanisation, dont les modalités sont définies dans le règlement doivent participer à la traduction du projet d'aménagement et de développement durable.

Alors que l'objectif de certaines règles, dans des règlements juste «toiletés», n'était parfois même plus questionné, le nouveau règlement contribue à limiter le fossé qui pouvait exister entre les objectifs exprimés dans le PADD et les outils réglementaires.

Les articles du code sont classés en fonction de grands objectifs

Il s'agit :

- d'assurer la mise en œuvre des objectifs de mixité sociale et fonctionnelle (Art. R.151-37) ;
- d'assurer l'intégration urbaine, paysagère et environnementale des constructions, déterminer la constructibilité des terrains, préserver ou faire évoluer la morphologie du tissu urbain et les continuités visuelles (Art. R.151-39) ;
- d'assurer l'insertion et la qualité environnementale des constructions (Art. R.151-42) ;
- de contribuer à la qualité du cadre de vie, assurer un équilibre entre les espaces construits et les espaces libres et répondre aux enjeux environnementaux (Art. R.151-43) ;
- d'assurer le stationnement des véhicules motorisés ou des vélos hors des voies publiques, dans le respect des objectifs de diminution de déplacements motorisés, de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile et de réduction de la consommation d'espace ainsi que de l'imperméabilisation des sols (Art. R.151-44).

Petit historique

Le «nouveau» règlement institué par le décret de modernisation vient achever la transformation de l'outil de planification, amorcé depuis la loi SRU en 2000.

Les documents d'urbanisme ont profondément évolué depuis 40 ans. En 1967, la loi LOF instituait le POS. Ce document d'urbanisme permettait à l'Etat de délivrer des permis de construire sur la base d'outils réglementaires. Il était constitué de 3 pièces : un rapport de présentation, un plan de zonage et un règlement basé sur 15 articles.

Suite aux lois de décentralisation en 1983/84, la compétence urbanisme est confiée aux 36 500 communes. Les enjeux environnementaux se précisent, les consommations de terres agricoles sont toujours plus importantes. Les POS ne répondent plus aux enjeux des territoires.

En 2000, la loi SRU instaure le Plan Local d'Urbanisme (PLU). Dès lors, il est demandé aux élus, sur la base d'un diagnostic fin de leur territoire et de son fonctionnement, d'imaginer le développement de leur commune pour les 10 à 15 prochaines années. Le PADD devient la pièce centrale du document d'urbanisme.

Les Orientations d'Aménagements, d'abord partie intégrante du PADD, sont isolées et deviennent opposables aux tiers. Elles évoluent et deviennent Orientations d'Aménagement et de Programmation. C'est le premier outil réglementaire permettant de définir un projet spatialisé sur des secteurs ou des thématiques à enjeux.

Le règlement écrit évolue peu, passant de 11 à 16 articles. Il y a souvent une grande cassure entre les objectifs portés par les PADD et les règlements, parfois juste issus des POS. L'outil, difficile à comprendre et conçu pour répondre aux objectifs des années 70, est obsolète.

Le décret du 28 décembre 2015, instituant le «nouveau» règlement, termine la modernisation amorcée en 2000.

3. LE RÈGLEMENT ENCADRE LE PROJET À DIFFÉRENTES ÉCHELLES DE TERRITOIRE

Bien au-delà de la seule définition des droits à construire sur une parcelle, le règlement s'applique à des éléments d'ordre très divers et à différentes échelles de territoires : de la très grande échelle territoriale de plusieurs communes couvertes par un PLU(i) jusqu'à un élément ponctuel remarquable, bâti ou végétal.

Le règlement graphique, en spatialisant les différents éléments, illustre de nouvelles complexités liées à la prise en compte conjointe des thématiques urbaines, paysagères, patrimoniales et environnementales

et des thématiques liées au fonctionnement urbain (commercial, agricole, équipements, commerces et services...).

Il met en évidence les arbitrages nécessaires entre des visions différentes de l'évolution de la commune. Comment concilier fonctionnement agricole (Zone A constructible) et qualité environnementale d'une prairie calcicole (qui peut être protégée et indiquée par une trame) ?

Comment densifier les bourgs et conserver la continuité de la trame verte et bleue ?

Les outils du PLU(i) encadrent le projet à différentes échelles du territoire.

- A l'échelle intercommunale ou communale : règlement graphique (plan de zonage) ; OAP thématiques pour plusieurs secteurs relevant des mêmes caractéristiques,
- A l'échelle d'un quartier : règlement écrit de la zone UA, par exemple (secteur dont les autorisations seront soumises à un même corps de règles) ; OAP sectorielles : secteurs à enjeux (publics ou privés),
- A l'échelle de la parcelle ou de surfaces : emplacements réservés ; trames de protection, comme les Espaces Boisés Classés ou les continuités écologiques (L.151-23) : des linéaires ou des surfaces dont la protection doit s'affranchir du découpage parcellaire, ou encore, l'article L.151-16 : pour la préservation de la diversité commerciale dans des rues identifiées,
- A l'échelle de l'élément ponctuel : protection de constructions patrimoniales, de murs, d'arbres remarquables... (articles L.151-19 ou L.151-23).

4. UNE RÈGLE D'URBANISME PRÉCISE DANS SON OBJECTIF, UNE SOUPLESSE DANS L'INSTRUCTION DES DOSSIERS

La règle doit encadrer le projet dans des situations urbaines toujours différentes et permettre une qualité spatiale et d'usage des constructions.

Cela pose évidemment la question de son utilisation : il serait souhaitable qu'elle reste précise dans son objectif et souple dans son application, pour tenir compte au mieux de tous les éléments du contexte du projet.

L'instruction des autorisations des droits des sols (permis de construire, permis d'aménager...) est le moment pivot entre le projet urbain, transcrit dans

le PLU(i), et le projet architectural ou paysager du futur aménagement. Cette étape est un moment clé dans la chaîne du projet.

Elle nécessite que soit conviées autour de la table l'ensemble des compétences indispensables à la délivrance des autorisations du droit des sols : architecture, urbanisme, paysage, qualité environnementale, économie d'énergie, droit. Le pétitionnaire (porteur du projet) négocie alors son projet avec l'élu garant de la décision. La discussion se fait alors autour du projet et non autour de la règle !

5. EXEMPLE DU PLU DE SAGY

Source : Plan Local d'Urbanisme, commune de Sagy (95)
Bureaux d'Études : Le Dez-Legendre, urbanisme et environnement,
Miléna Gross, paysagiste concepteur

Sagy est située en Ile-de-France dans le PNR du Vexin français. C'est une commune de 1100 habitants, soumise à une forte pression foncière. Le PLU, approuvé en 2019, a intégré la nouvelle philosophie du PLU. Il développe une logique, depuis le PADD jusqu'au règlement, dans sa nouvelle forme, en utilisant une diversité d'outils adaptés aux objectifs affichés.

Source: Commune de Sagy, Plan Local d'Urbanisme, 2019 - Le Dez-Legendre et M. Gross

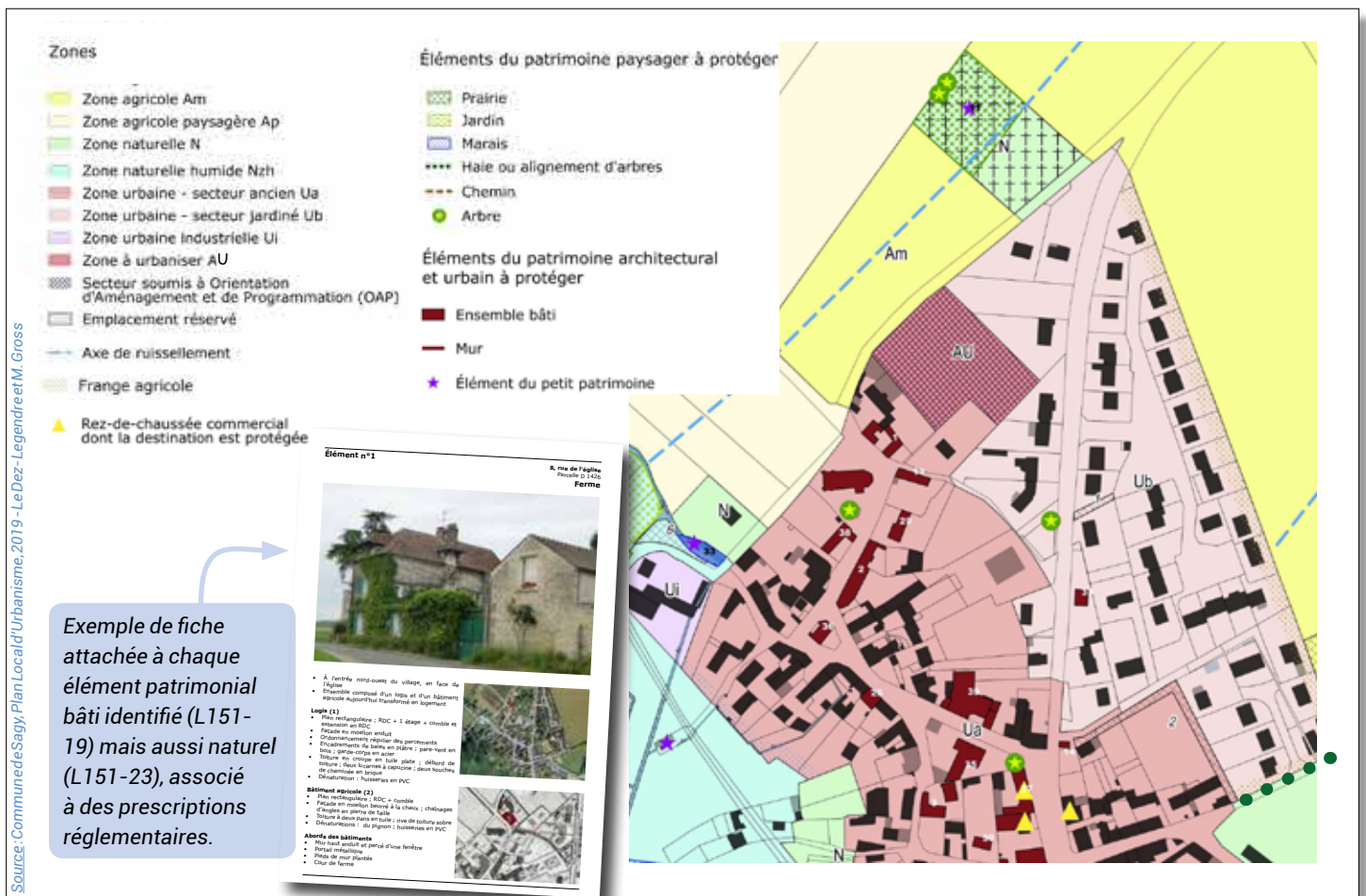
PLU de Sagy - Projet d'Aménagement et de Développement Durables - Février 2019

2. Conforter l'identité rurale du village et des hameaux

Conservier les qualités urbaines et architecturales du village et des hameaux

- Conserver et valoriser **les éléments de structure** du cœur historique du village et des hameaux, ainsi que les qualités paysagères et urbaines des secteurs pavillonnaires :
 - > En conservant l'orientation parcellaire historique, parallèle ou perpendiculaire à la voie ;
 - > En protégeant les implantations à l'alignement du bâti ancien, ainsi que les murs de clôtures, et en conservant caractère minéral du centre historique ;
 - > En préservant les fonds de parcelles jardinés, les vergers et potagers dans le cœur historique ;
 - > En conservant les qualités paysagères des secteurs pavillonnaires récents : secteurs jardinés et ambiances verdoyantes des rues.
 - > En favorisant les implantations des constructions nouvelles en alignement sur rue dans le cœur historique et économes en espace dans toute la commune ;
 - > En favorisant les implantations compactes des nouvelles constructions ainsi que l'évolution de la constructibilité dans l'unité foncière ;
 - > En favorisant les implantations des nouvelles constructions en relation directe au socle naturel en limitant au strict nécessaire les déblais et remblais.
- Conserver et valoriser **les éléments de l'identité architecturale vexinoise** :
 - > En conservant la qualité des matériaux et leur mise en œuvre, en relation avec les modes constructifs des bâtiments et dans une adaptation possible aux nouvelles technologies ;
 - > En favorisant l'évolution du bâti ancien dans le respect de ses caractéristiques urbaines et architecturales (implantation, volumétrie, hauteur, percements, matériaux).

Extrait du PADD affichant la volonté des élus de maintenir une cohérence dans la morphologie urbaine du bourg.

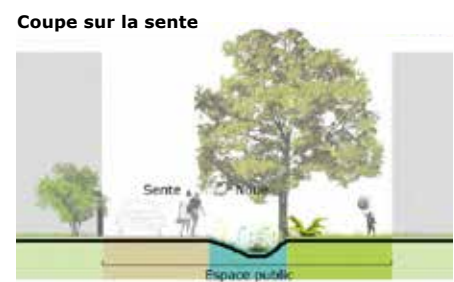


Extrait du plan de zonage utilisant une diversité d'outils surfaciques, linéaires, ponctuels, notamment pour le repérage du patrimoine.

Opérations A et B



- A conserver**
- Talus et hale champêtre
- A créer**
- Accès
 - Stationnement
 - Revêtement perméable
 - Sente piétonne
 - Bande plantée
 - Gestion des eaux à ciel ouvert
 - Jardins
 - Bande d'implantation des constructions
 - Liaison piétonne



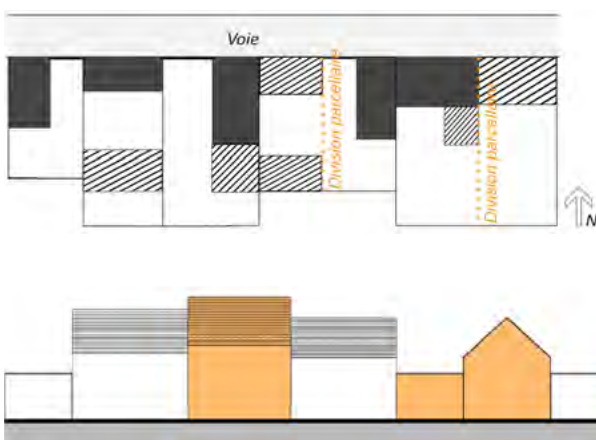
Extrait de l'OAP de secteur, qui précise, à la fois grâce à des schémas et grâce à la rédaction de règles, l'aménagement souhaité par les élus sur ce terrain. Ces éléments avec lesquels le futur projet doit être compatible, viennent compléter et préciser les parties réglementaires. On note ici l'attention portée à l'implantation et à la forme urbaine.

Ua 2. Caractéristiques urbaine, architecturale, environnementale et paysagère

Ua 2.1. Encadrer la volumétrie et implantation des constructions

Assurer l'intégration urbaine et paysagère des constructions afin de préserver ou de faire évoluer la morphologie du tissu urbain*

- Les constructions* principales, les annexes* et les abris de jardin* s'implantent à l'alignement de la voie et / ou sur au moins une limite latérale.
- En cas d'implantation des constructions* en retrait d'alignement, l'alignement est marqué un mur de clôture d'une hauteur minimale de 1,80 mètre marqué l'alignement.



- Construction existante
- Nouvelle construction

Les schémas du règlement sont illustratifs

Extrait du règlement, dont chaque paragraphe rappelle en en-tête l'objectif de la ou des règles qui suivent. Ces dernières sont souvent illustrées par des schémas et des coupes qui explicitent le texte.

Quelques conseils :

- 1| Réfléchir en terme de résultats à atteindre, en lien avec le PADD.
- 2| Rédiger des règles simples qui ne perdent pas de vue les objectifs pour lesquels elles ont été pensées.
- 3| Envisager les traductions spatiales permises par les règles écrites en terme de réalisations et de projets concrets : est-ce vraiment ce qui est souhaité ? Ne bloque-t-on pas d'autres projets ?
- 4| Penser à la diversité des outils réglementaires disponibles et choisir les plus appropriés en fonction des objectifs recherchés.
- 5| Utiliser la représentation graphique des règles, dans toutes les dimensions (plans, coupes...), souvent plus explicite et plus simple qu'une rédaction.

Pour en savoir plus, consultez le portail de l'atelier urba

<http://s-pass.org/fr/portail/134/atelier-urba-des-caue.html>

Les CAUE vous accompagnent dans vos réflexions et vos projets.

Membres de l'Atelier URBA :

CAUE des Bouches-du-Rhône (13)
CAUE des Côtes d'Armor (22)
CAUE de la Drôme (26)
CAUE de l'Eure (27)
CAUE de l'Hérault (34)
CAUE du Loir-et-Cher (41)
CAUE du Loiret (45)
CAUE de la Manche (50)

CAUE du Nord (59)
CAUE de l'Oise (60)
CAUE du Puy-de-Dôme (63)
CAUE de la Savoie (73)
CAUE de Seine-Maritime (76)
CAUE de Seine-et-Marne (77)
CAUE des Yvelines (78)
CAUE du Val-d'Oise (95)

Comité de rédaction :

Pascale d'Anfray-Legendre, Clément Delaître (CAUE 76), Julien Béal (CAUE 91), Laurent Calmesnil, Hervé Cividino (CAUE 45), Florence Fombonne-Rouvier (CAUE 73), Michèle Frémaux (CAUE 26), Philippe Grandjean (CAUE 77), Elisabeth Rojat-Lefebvre (CAUE 78).

Dans la même collection :

- La densité heureuse : une densité bien acceptée et bien vécue, à quelles conditions ? - 2019
- Les Orientations d'Aménagement et de Programmation, un outil de projet pour les PLU en faveur du développement durable - 2019
- Le Règlement National d'Urbanisme - 2017
- Le sursis à statuer - 2017
- La concertation en urbanisme et aménagement - 2016
- Le PLU intercommunal, un outil de projet en faveur du développement durable - 2015
- Suppression du COS et de la surface minimale de terrain dans les PLU - 2014
- Le projet urbain partenarial, un outil de financement des équipements publics - 2014
- La taxe d'aménagement, un outil de financement pour le projet de territoire - 2012

Les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) ont un rôle de conseil sur les documents d'urbanisme auprès des communes et des établissements publics. Ce rôle a été affirmé par la loi SRU.

CAUE
atelier
URBA