

Fiche technique 2 : La structure et le contenu du règlement

Le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et portant modernisation du contenu des plans locaux d'urbanisme propose une restructuration thématique du règlement, en cohérence avec la nomenclature de la loi ALUR. Cette nomenclature nationale commune et facultative participe à la clarté du droit applicable et à la lisibilité de la règle.

L'objectif est en effet de rendre plus lisible les outils mobilisables par les auteurs de PLU en les regroupant thématiquement selon la trame introduite dans la partie législative du code de l'urbanisme. Cette réorganisation thématique du règlement du PLU participe au principe d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. En effet, la nomenclature précédente suggérée par l'ancien article R123-9 du code de l'urbanisme, constituée d'une liste linéaire d'articles, ne permettait pas toujours de comprendre l'intention de la collectivité au regard de son projet d'aménagement et de développement durable.

Elle entend également affirmer la rupture entre le PLU et le POS dont la loi ALUR promeut la suppression à compter du 1^{er} janvier 2016. En effet, les législations et réglementations qui se sont succédées depuis, ont principalement ajouté ou modifié les articles du règlement du PLU sans réinterroger les structures héritières des POS créés en 1967 par la loi n° 67-1253 dite « d'orientation foncière » (LOF).

Cette longévité de la nomenclature des POS reprise par les PLU a également contribué à une standardisation de certains règlements de plans locaux d'urbanisme entre collectivités portant pourtant des projets d'aménagement et de développement durable différents. Cette tendance a pu renforcer l'instabilité juridique de certains documents, le juge administratif constatant l'inadéquation du rapport de présentation avec le règlement et contribuer aux modifications voire révisions de documents rendues nécessaires au coup par coup pour s'adapter à des projets de construction répondant pourtant aux objectifs du plan local d'urbanisme.

1. Vers une structure thématique du règlement

Suivant la réorganisation thématique des articles législatifs relatifs au contenu du règlement du PLU (Art. L.151-8 à L.151-42 du code de l'urbanisme), la nomenclature proposée ne fait donc plus l'objet d'un seul article, mais découle de l'enchaînement des sous-sections 3 à 5 de la partie réglementaire du code de l'urbanisme.

1.1 Un règlement proportionné aux enjeux : la structure proposée

Le sommaire du code de l'urbanisme relatif au règlement est le suivant :

Section 3 : Le règlement

Sous-section 1 : Contenu du règlement, des règles et des documents graphiques (Articles R151-9 à R151-16)

Sous-section 2 : Délimitation et réglementation des zones urbaines, à urbaniser, agricole, naturelle et forestière (Articles R151-17 à R151-26)

Sous-section 3 : Destination des constructions, usages des sols et natures d'activité

Paragraphe 1 : Destinations et sous-destinations (Articles R151-27 à R151-29)

Paragraphe 2 : Interdiction et limitation de certains usages et affectations des sols, constructions et activités (Articles R151-30 à R151-36)

Paragraphe 3 : Mixité fonctionnelle et sociale (Articles R151-37 à R151-38)

Sous-section 4 : Caractéristiques urbaine, architecturale, environnementale et paysagère

Paragraphe 1 : Volumétrie et implantation des constructions (Articles R151-39 à R151-40)

Paragraphe 2 : Qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère (Articles R151-41 à R151-42)

Paragraphe 3 : Traitement environnemental et paysager des espaces non bâtis et abords des constructions (Article R151-43)

Paragraphe 4 : Stationnement (Articles R151-44 à R151-46)

Sous-section 5 : Equipement et réseaux

Paragraphe 1 : Desserte par les voies publiques ou privées (Articles R151-47 à R151-48)

Paragraphe 2 : Desserte par les réseaux (Articles R151-49 à R151-50)

A l'intérieur de chaque paragraphe, les articles suivent une même logique, les prescriptions écrites que peuvent comporter le règlement sont suivies des prescriptions à représenter sur les documents graphiques, le cas échéant.

Une nomenclature obsolète imposée aux POS

La nomenclature actuellement utilisée par la plupart des PLU découle d'un héritage de la nomenclature imposée aux POS à l'article A 123-2 du code de l'urbanisme. Cette nomenclature ne s'est jamais imposée au PLU et est obsolète. Elle prévoit un article dédié aux adaptations mineures alors même qu'elles sont actuellement strictement encadrées par la loi et n'ont donc pas besoin de figurer dans le règlement du PLU. On y trouve également le coefficient d'occupation des sols et ses dépassements. Elle

n'intègre pas les obligations imposées en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques...

Une nomenclature thématique fortement recommandée

Ni le décret ni un projet d'arrêté ne prévoient de remettre à jour cette nomenclature ou de créer une nouvelle nomenclature imposée. Toutefois, **une nomenclature facultative est fortement recommandée**. Elle découle de la structure même du code de l'urbanisme qui **propose des regroupements d'outils en fonction des thématiques à aborder**. La sous-section 1 propose un guide d'écriture de la règle. La sous-section 2 est relative au zonage. **Les sous-sections 3 à 5 constituent un regroupement thématique des outils et la base de la nomenclature facultative**.

Cette nomenclature (voir ci-après) ne doit pas être perçue comme une liste à remplir intégralement. Les auteurs de PLU restent libre de composer leur règlement avec une partie seulement des outils mis à leur disposition.

I - Destination des constructions, usage des sols et natures d'activité*

1- Interdiction et limitation de certains usages et affectations des sols, constructions et activités, destinations et sous-destinations - Art. R151-30 à R151-36

2 - Mixité fonctionnelle et sociale – Art. R151-37 à R151-38

II- Caractéristiques urbaine, architecturale, environnementale et paysagère

1 - Volumétrie et implantation des constructions - Art. R151-39 et R151-40

2 - Qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère - Art. R151-41 à R151-42

3 - Traitement environnemental et paysager des espaces non-bâties et abords des constructions - Art. R151-43

4 - Stationnement - Art. R151-44 à R151-46

III- Équipement et réseaux

1 - Desserte par les voies publiques ou privées - Art. R151-47 et R151-48

2 - Desserte par les réseaux - Art. R151-49 et R151-50

* Les articles R. 151-27 à R. 151-29 ayant vocation à lister les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être utilisées pour différencier les règles au sein du règlement du PLU. Ils n'ont pas spécifiquement à être réintégrés dans le règlement en tant que partie spécifique.

L'objectif de cette restructuration est de promouvoir un affranchissement complet du PLU avec l'ancienne nomenclature du POS qui incitait à rédiger un règlement exhaustif. Le POS répondait à une approche très réglementaire, qui laissait peu de place au projet et au contexte local, il s'inscrivait dans un urbanisme d'extension urbaine et ne déclinait pas les enjeux de limitation de l'étalement urbain.

La déclinaison des enjeux thématiques du PLU en neuf paragraphes facultatifs propose un regroupement des outils réglementaires offerts aux auteurs d'un PLU dans une logique permettant une meilleure appropriation des règles traduisant le projet de territoire. Elle a vocation à faire évoluer le règlement vers une rédaction plus opérationnelle, mettant en avant les capacités d'évolution du territoire et pas uniquement les interdictions.

Si cette nomenclature est facultative, afin d'inciter les rédacteurs de PLU à interroger l'intérêt de chaque règle au regard des objectifs du PADD¹, sa déclinaison suivant les trois thèmes proposés reste cependant fortement conseillée pour préserver une homogénéité de la présentation des règlements, facilitant leur lecture par les citoyens et les porteurs de projets.

1.2 Les annexes

Il s'agit de bien distinguer les annexes obligatoires au PLU, listées aux **articles R.151-52 et R.151-53** du code de l'urbanisme, des annexes que les auteurs de PLU peuvent ajouter, à des fins d'information, mais qui ne sont pas des annexes prévues par le code.

Ces dernières n'étant pas énoncées, il ne peut leur être donné de valeur d'opposabilité, les documents opposables étant clairement identifiés au deuxième alinéa de l'article R. 151-10.

L'article **R.151-10** précise que « seuls la partie écrite et le ou les documents composant la partie graphique du règlement peuvent être opposés au titre de l'obligation de conformité définie par l'article L. 152-1. ».

L'article R.151-9 détermine la composition du règlement : « Le règlement contient exclusivement les règles générales et servitudes d'utilisation des sols destinées à la mise en œuvre du projet d'aménagement et de développement durables.... ».

Cette disposition entend clarifier le statut juridique parfois ambigu des pièces gravitant autour du règlement : seuls les éléments inclus dans la partie écrite ou les documents graphiques du règlement sont opposables aux tiers dans un rapport de conformité.

Aucune pièce écrite ne pourra donc être annexée au règlement. Cependant, le décret n'évoquant pas le statut des annexes, il ne s'oppose pas formellement à l'existence de cahiers de recommandations ou de compléments d'informations annexés au PLU, et non au règlement, dans la mesure où ils n'ont pas de valeur réglementaire.

Il est finalement recommandé de restreindre l'utilisation des annexes afin de limiter le risque contentieux qui résulterait d'une mauvaise appréciation de leur statut juridique par les utilisateurs.

Les illustrations graphiques qui accompagnent des règles écrites ne sont opposables que

¹ Cf : Fiche technique 3 : «Le rapport de présentation : un contenu modifié »

si le règlement le mentionne².

2. Le caractère facultatif de l'ensemble des règles

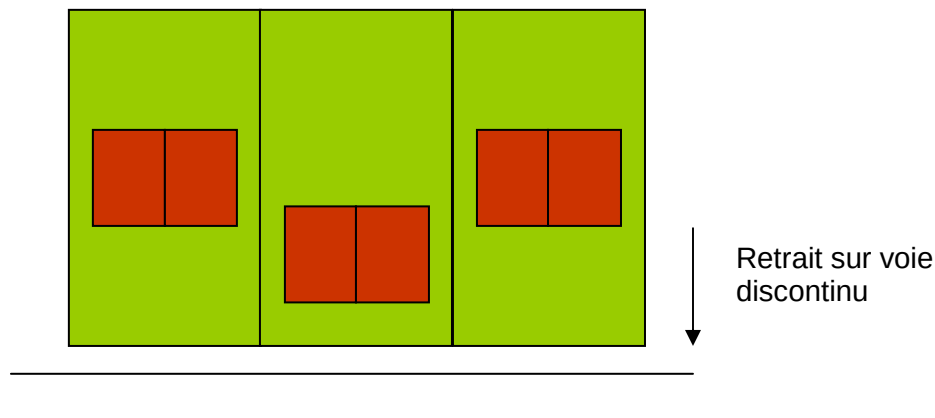
Le décret n° 2015-1783 consacre le caractère facultatif de l'ensemble des articles du règlement, en cohérence avec les articles L151-8 et L151-17 issus de la recodification du code de l'urbanisme. Il rend donc facultatif, au même titre que les autres, les dispositions portant sur l'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques, et aux limites séparatives.

Les règles d'implantation présentent un réel intérêt pour la maîtrise de la forme urbaine et la préservation d'un bon voisinage, sous réserve que leur rédaction ne relève pas d'un systématisme susceptible de freiner les projets innovants ou de favoriser une uniformisation et une monotonie du cadre bâti.

Elles sont particulièrement indiquées dans le cas de tissus urbains constitués dans lesquels il est souhaitable de conserver une régularité d'ordonnancement des façades sur voie et un retrait des constructions par rapport aux constructions voisines pour limiter les nuisances.

Cependant, dans des secteurs où l'implantation des bâtiments est très disparate, il n'est pas opportun d'imposer des règles d'alignement et de retrait fixes sur l'ensemble de la zone car elles ne favoriseront pas une insertion urbaine adaptée aux variétés d'alignement. De même dans les zones naturelles ou agricoles, imposer un alignement sur voie des constructions peut aller à l'encontre d'une insertion paysagère particulièrement recherchée dans ces secteurs.

Par exemple, dans le cas de constructions existantes sans alignement fixe sur la voie, il n'est pas utile d'imposer des règles d'implantation des constructions sur la voie, si le règlement souhaite maintenir ce caractère aléatoire de l'alignement.



Exemple : secteur pavillonnaire avec une discontinuité d'alignement sur voie et de retrait par rapport aux limites séparatives : l'intérêt de cette morphologie est la discontinuité de l'alignement créant des ouvertures visuelles entre les constructions.

Au-delà des seuls articles relatifs à l'implantation des constructions, le caractère facultatif de l'ensemble des articles du règlement du plan local d'urbanisme est

² Cf : Fiche technique 9 « Documents et représentations graphiques »

consacré. Il appartient à chaque collectivité de s'interroger, au regard des circonstances locales, sur la nécessité des règles édictées et de construire son dispositif réglementaire « à la carte ».

Version fiche	Date	Auteur
1	Avril 2016	DHUP/QV3
2	Octobre 2016	DHUP/QV3