

## >> L'ÉCRITURE DE L'ARTICLE 11 DU RÈGLEMENT DE ZONE (ASPECT EXTÉRIEUR)

Philippe Billet, professeur à l'Université de Bourgogne

### Fiche 2

### CONTRAINTES A PRENDRE EN COMPTE

#### 1. Contraintes externes

Le code de l'urbanisme comme le code de l'environnement et le code du patrimoine imposent que le PLU soit compatible avec certains documents qui peuvent influencer l'écriture de l'article 11 et, en tout cas, en conditionner la légalité. Ces contraintes sont ponctuelles et varient donc d'une commune à l'autre. Elles concernent le POS comme le PLU.

Le PLU doit ainsi être compatible avec :

- les **directives territoriales d'aménagement**, pour lesquelles l'article L. 111-1-1 prévoit que les directives territoriales peuvent fixer, sur certaines parties du territoire, les principaux objectifs de l'État en matière notamment de préservation des sites et paysages (obligation de compatibilité fixée par l'article L. 111-1-1, qui n'impose cette compatibilité avec les DTA qu'en l'absence de SCOT) ;
- le **SCOT** : l'article L. 122-1 prévoit que le SCOT peut définir les objectifs relatifs à la protection des paysages et à la mise en valeur des entrées de ville, éléments que doit reprendre le document d'orientations générales du SCOT (obligation de compatibilité avec les orientations des SCOT fixée par l'article L. 111-1-1 et, plus largement, avec les dispositions des SCOT fixées par l'article L. 123-1) ;
- la **charte d'un parc naturel régional** : imposée par l'article L. 123-1, cette obligation de compatibilité est fondée sur la charte prévue par l'article R. 333-3 du code de l'environnement. S'agissant plus particulièrement des paysages, la charte d'un PNR comprend un rapport qui détermine « *les orientations de protection [et] de mise en valeur [...] et notamment les principes fondamentaux de protection des structures paysagères sur le territoire du parc ; le rapport définit les mesures qui seront mises en œuvre sur le territoire, applicables à l'ensemble du parc ou sur des zones déterminées à partir des spécificités du territoire et fondant la délimitation des zones homogènes reportées sur le plan [du périmètre d'étude]* ».

Par exemple, la charte du PNR Maine-Normandie envisage la promotion d'une architecture et un urbanisme en harmonie avec le contexte dominant des ensembles et adaptés à la maîtrise de l'énergie, qui passe par un engagement des collectivités adhérentes au Parc à soutenir, pour tous les ensembles paysagers, « *une urbanisation en harmonie avec le type de paysage actuellement dominant* ». Pour atteindre ces objectifs, elles sont aidées par le Parc assisté des acteurs de l'urbanisme et de certains professionnels de la construction pour « *mieux intégrer projets et constructions en les harmonisant à la dominante du paysage ambiant existant* » et « *développer autant que faire se peut l'emploi de matériaux sains issus de production locale ; cet objectif rejoint celui de l'intégration paysagère puisque les matériaux naturels locaux présentent, pour la plupart, des couleurs, des brillances et des textures en harmonie avec les caractéristiques du bâti ancien* ».

- la **charte d'un parc national** : imposée par l'article L. 123-1, cette obligation de compatibilité est fondée sur la charte prévue par l'article L. 331-1 du code de l'environnement. L'article L. 331-3 de ce code prévoit que « *Pour les espaces du cœur, elle définit les objectifs de protection du patrimoine naturel, culturel et paysager et précise les modalités d'application de la réglementation prévue au 1° de l'article L. 331-2 ; Pour l'aire d'adhésion, elle définit les orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable et indique les moyens de les mettre en œuvre* ».

La charte du parc national comporte des documents graphiques, indiquant les différentes zones et leur vocation. Ces documents sont élaborés à partir d'un inventaire du patrimoine naturel, paysager et culturel, de données socio-économiques et d'un bilan démographique de la population du parc national. Chaque partie de la charte comprend « [...] *un volet spécifique à chaque parc national, comportant des objectifs ou orientations et des mesures déterminés à partir de ses particularités territoriales, écologiques, économiques, sociales ou culturelles* ».

Soit autant de données qui ne doivent pas être perdues de vue lors de l'écriture des dispositions paysagères et esthétiques du PLU.

- les **directives paysagères** : l'article L. 350-1, III du code de l'environnement impose la compatibilité du PLU avec les orientations et les principes fondamentaux des directives de protection et de mise en valeur des paysages. À défaut de compatibilité, ses dispositions sont directement opposables aux demandes d'autorisation d'occupation et d'utilisation des sols

L'article R. 350-4 du code de l'environnement prévoit ainsi que :

« *Les orientations et les principes fondamentaux de protection et de mise en valeur énoncés par la directive peuvent porter notamment, en fonction de la localisation des espaces et des éléments de paysage concernés, sur :*

*1° Les conditions de la réalisation de certaines catégories de travaux ou d'aménagements tels que les carrières ou les installations classées ;*

*2° L'implantation, l'aspect extérieur, le volume ou la hauteur des constructions*

*3° La mise en œuvre des dispositions applicables en matière de camping, caravannage, clôtures démolitions, défrichements, coupes et abattages ainsi qu'en matière d'enseignes et de préenseignes [...] ».*

Ces dispositions s'imposent donc directement au PLU, contrairement à celles du cahier des recommandations de ces directives, qui est seulement indicatif. Ce cahier peut porter notamment sur l'utilisation de certains matériaux de construction (art. R. 350-6). Une particularité doit être relevée cependant : si le PLU n'est pas compatible avec les orientations et les principes fondamentaux des directives paysagères, ces derniers s'imposent directement à ces autorisations.

## 2. Articulation avec des législations indépendantes

Certaines contraintes paysagères s'imposent d'elles-mêmes et n'ont pas besoin du relais du PLU pour s'imposer aux autorisations d'urbanisme. Si elles ne sont pas prises en compte, elles peuvent, le cas échéant, emporter l'illégalité de l'autorisation d'urbanisme ou de la non-opposition à déclaration.

Il faut cependant éviter de les reproduire dans le règlement, soit parce que cela s'avère quasiment impossible (sécurité routière), soit parce qu'il ne faut pas rigidifier inutilement la règle (servitudes d'utilité publique).

**a) Servitudes liées à la sécurité routière**

Ces servitudes sont imposées par l'article L. 114-1 du code de la voirie routière et affectent les propriétés riveraines ou voisines des voies publiques, situées à proximité de croisements, virages ou points dangereux ou incommodes pour la circulation publique. Ces servitudes dites « *de dégagement* » peuvent comporter l'obligation de supprimer les murs de clôtures ou de les remplacer par des grilles, de supprimer les plantations gênantes ou l'interdiction absolue de bâtir, de placer des clôtures, de remblayer, de planter et de faire des installations quelconques au-dessus du niveau fixé par le plan de dégagement (c. voirie routière, art. L. 114-1).

Le fait que les clôtures et autres constructions ne soient pas interdites par le plan de dégagement, mais seulement soumises à des prescriptions particulières, n'implique pas nécessairement que le relais doive être pris par l'article 11 pour imposer ces prescriptions, à l'image de l'interdiction de clôtures pleines. Le PLU n'a en effet pas pour vocation, sous prétexte de réglementation des aspects extérieurs, de traiter les éléments de sécurité liés aux voies publiques. Au demeurant, une telle réglementation serait illégale, si elle était motivée par cette seule considération.

**b) Servitudes d'utilité publique**

La combinaison de l'article L. 126-1 et de l'annexe de l'article R. 126-1 impose l'annexion au PLU, par une mise à jour, des servitudes d'utilité publique. Certaines qui intéressent l'esthétique et l'architecture et, plus largement, la conservation du patrimoine culturel, comportent leurs propres réglementations (ZPPAUP) ou leurs propres contraintes procédurales (monuments historiques et sites).

Leur opposabilité repose sur l'annexion au PLU, qui procède d'une simple mise à jour, et non d'une intégration par reprise de leurs dispositions dans le règlement de zone, ce qu'il faut éviter.

Ainsi, s'agissant des ZPPAUP : l'article L. 642-1 du code du patrimoine prévoit que « *des prescriptions particulières en matière d'architecture et de paysages sont instituées à l'intérieur de ces zones ou parties de zone pour les travaux mentionnés à l'article L. 642-3* ». Ces prescriptions peuvent comporter des obligations de moyens ou de modes de faire, comme l'utilisation de certains matériaux pour les constructions ou le traitement des façades ou, plus largement, des prescriptions relatives aux travaux de construction, de transformation et de modification de l'aspect des immeubles compris dans le périmètre de la zone. À ces prescriptions s'ajoutent des recommandations, contenues dans un cahier, qui ne s'imposent pas comme telles, n'étant pas impératives.

Les prescriptions sont dites « *auto-portées* » : elles s'imposent en tant que telles et n'ont pas besoin d'un relais normatif particulier. Il n'est donc pas nécessaire que l'article 11 prévoie des dispositions particulières dans ce secteur, sauf à les compléter. Il faut en tout cas se garder de les reprendre sous la forme de dispositions du règlement de zone, pour ne pas les « cristalliser » et gêner leur évolution dans le cadre de la ZPPAUP et, en tout cas, pour prévenir une éventuelle contradiction entre le règlement de zone et les dispositions de la ZPPAUP (voir également Fiche 4, « PLU et patrimoine »). Dans la mesure où, dans les ZPPAUP, les dispositions d'ordre public de l'article R. 111-21 ne s'appliquent pas (c. urb., art. R. 111-1 b), les dispositions générales de l'article 11 doivent s'appliquer de manière complémentaire et supplétive, sauf contradiction avec des prescriptions particulières de la zone.

Les recommandations, quant à elles, n'ont pas la même portée : elles n'ont pas de force juridique particulière et ne valent que comme simples « conseils ». Compte tenu des modalités de l'adoption du cahier des recommandations, qui fait l'objet d'un consensus (accord du conseil municipal, notamment) et dont le contenu a été arrêté comme tel et non comme « prescriptions », il apparaîtrait contradictoire de formaliser ces recommandations sous la forme de prescriptions dans le cadre du PLU et leur donner, par ce biais, le contenu impératif qui a été antérieurement rejeté. Il serait également paradoxal que les secteurs de la commune non couverts par la ZPPAUP, et donc *a priori* moins intéressants du point de vue patrimonial, soient couverts par des dispositions de l'article 11 similaires à celles du règlement de la ZPPAUP majorées des recommandations de cette dernière transformées en prescriptions.

### 3. Adéquation avec le contenu du PLU

L'écriture de l'article 11 du règlement de zone ne peut pas s'envisager indépendamment des autres documents qui composent le PLU, dès lors qu'ils peuvent comporter des données sur le paysage urbain et naturel et qu'il convient de mettre en adéquation les prescriptions réglementaires avec les descriptions de l'existant, l'exposé du souhaité et les diverses recommandations.

- **Rapport de présentation** – L'écriture comme l'interprétation des dispositions de l'article 11 peut se faire à la lumière du rapport de présentation<sup>1</sup> et si une contradiction apparaît entre ce rapport et l'article 11, le dispositif peut être entaché d'illégalité<sup>2</sup>.

L'analyse de l'état initial de l'environnement, comme l'explication des choix retenus pour établir le PADD, l'exposé des motifs de la délimitation des zones et des règles qui y sont applicables (art. R. 123-2) sont autant d'éléments qui peuvent justifier certaines options d'intégration des constructions, contraintes ou interdictions.

L'évaluation des incidences des orientations du plan sur l'environnement et l'exposé de la manière dont le plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur vont également dans ce sens, en s'appuyant notamment sur les études paysagères préalables qui permettent de relever les éléments caractéristiques de l'esthétique urbaine ou un inventaire des bâtiments et ensembles urbains, une étude historique du développement de la ville, des travaux de recherche urbaine, archéologique et paysagère, etc.

- **PADD** – L'article L. 123-1 dispose qu'un projet d'aménagement et de développement durable « *définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune* ».
- **Règlement** – Le règlement fixe, en cohérence avec le PADD, les règles générales et particulières pour atteindre les objectifs fixés par l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme et motivés, dans leur contenu et effets attendus, par les commentaires de l'analyse du rapport de présentation. Traduisant réglementairement les orientations générales en matière de qualité architecturale et de protection et de mise en valeur du patrimoine, en application des 4° et 7° de l'article L. 123-1, les

<sup>1</sup> CE 3 mars 1995, Époux Barry, *Petites affiches* 20 nov. 1995, p. 8.

<sup>2</sup> CAA Lyon, 1<sup>er</sup> ch., 12 mars 2002, Christinaz, *RD imm.* 2002, p. 549.

dispositions de l'article 11 doivent être adaptées et cohérentes avec les objectifs poursuivis. L'article R. 123-9, 11° du code de l'urbanisme met ainsi l'accent sur la nécessité, pour les secteurs de protection identifiés, que les prescriptions de l'article 11 soient descriptives et précises sur ce qu'il est autorisé de faire pour assurer la protection.

- **Orientations d'aménagement** – L'article L. 123-1 précise que le PLU peut également 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 œuvre, notamment pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine [...]* ».

PADD et orientations facultatives d'aménagement impliquent, outre la délimitation préalable des secteurs concernés (quartiers, îlots, rues, immeubles...) (voir ci-dessous « Documents graphiques »), l'écriture de prescriptions adaptées au caractère de ces secteurs.

- **Documents graphiques** : ceux-ci doivent permettre d'avoir une approche plus fine de certains éléments architecturaux et paysagers. L'article R. 123-11 *h* du code de l'urbanisme prévoit ainsi que les documents graphiques font apparaître « *s'il y a lieu [...] les éléments de paysage, les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique [...]* ». L'expression conditionnelle « *s'il y a lieu* » doit se comprendre comme imposant cette reprise par les documents graphiques dès lors que l'auteur du PLU a décidé de procéder à leur identification dans le règlement et/ou a élaboré des prescriptions réglementaires particulières.

Par ailleurs, l'article R. 123-12 prévoit la possibilité pour les documents graphiques de délimiter, dans les zones A, « *les bâtiments agricoles qui, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'exploitation agricole* » et les zones N, « *à protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels et des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique [...] soit de leur caractère d'espaces naturels* ». Par ailleurs, dans les zones N, peuvent également être déterminés « *des périmètres à l'intérieur desquels s'effectuent les transferts des possibilités de construction prévues à l'article L. 123-4 [zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages]* ».

L'article 11 doit donc prévoir, à cette fin, des subdivisions de façon à tenir compte de leurs particularités.