

>> LE TRAITEMENT ENVIRONNEMENTAL ET PAYSAGER DES ESPACES NON BÂTIS ET ABORDS DES CONSTRUCTIONS DANS LE RÈGLEMENT DU PLU

Gilles Godfrin, Maître de conférences au CNAM, directeur de l'ICH

SOUS-FICHE 1

CHAMP D'APPLICATION, OBJECTIFS ET NATURE DES RÈGLES RELATIVES AU TRAITEMENT ENVIRONNEMENTAL ET PAYSAGER DES ESPACES

1. Champ d'application des règles relatives au traitement environnemental et paysager des espaces non bâtis et abords des constructions

Dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme, les dispositions relatives à la protection et à la mise en valeur écologique et paysagère de certains espaces non construits, susceptibles de figurer dans le règlement d'un PLU, sont regroupées dans l'article R. 151-43, qui constitue l'article unique du paragraphe 3 intitulé « *Traitement environnemental et paysager des espaces non bâtis et abords des constructions* ». Ce paragraphe est lui-même inclus dans une sous-section 4 portant le très compréhensif intitulé « *Caractéristiques urbaine, architecturale, environnementale et paysagère* ».

Le mérite de l'article R. 151-43, issu du décret de recodification du 28 décembre 2017, est de réunir les neuf types de règles (numérotés de 1° à 9°) que les auteurs des PLU sont habilités à édicter pour assurer la protection et la mise en valeur écologique et paysagère des espaces non construits. Bien qu'il ne soit pas parfaitement exhaustif (voir *infra*), l'article R. 151-43 marque un grand progrès par rapport à la situation antérieure au 1^{er} janvier 2016 (date d'entrée en vigueur de la recodification), où les règles relatives à cette thématique étaient disséminées sans grande logique dans le code. On peut regretter que les rédacteurs de la partie réglementaire du code, et donc de l'article R. 151-43, aient dû proposer un autre classement des règles que celui figurant dans la partie législative issue de la loi Alur du 24 mars 2014, où règne il est vrai encore un certain désordre. Les intitulés de sous-sections et de paragraphes ainsi que l'ordre d'apparition des règles diffèrent en effet, de sorte que le passage de l'une à l'autre partie du code est un peu malaisé.

Les différents types de règles proposés par l'article R. 151-43 concernent principalement les terrains et parties de terrains localisés en milieu urbain (entendu au sens large d'agglomération : ville, bourg, village, hameau). Le premier alinéa de l'article annonce en effet que les types de règles énumérées par l'article ont pour fonction générale d'« *assurer un équilibre entre les espaces construits et les espaces libres* ». Les PLU ne doivent pas considérer ces espaces non occupés par les bâtiments (et la voirie qui les dessert) comme de simples interstices ou, pire, comme des délaissés de l'urbanisation. Les auteurs des PLU

sont donc invités à les appréhender positivement, à les envisager comme des composantes à part entière du tissu urbain, ayant une valeur et une fonction propre, écologique et/ou paysagère.

Les neuf rubriques réglementaires de l'article R. 151-43, si elles se rattachent aux mêmes préoccupations écologiques et paysagères, n'apparaissent pas dans un ordre particulier.

Pourtant, le titre du paragraphe 3 invite à distinguer, parmi les types de règles énumérées, celles qui concernent les « *espaces non bâtis* » et celles qui concernent les « *abords des constructions* ». Le champ d'application en est assurément très différent.

a) « **Espaces non bâtis** »

L'expression « *espaces non bâtis* », utilisée dans l'intitulé du paragraphe 3, peut apparaître générique et concerner tous les espaces non occupés par des constructions. Pourtant, il semble qu'il faille lui donner une acception plus restrictive. En effet, dans l'intitulé, les « *espaces non bâtis* » sont distingués des « *abords des constructions* ». Ainsi, les règles applicables dans les espaces non bâtis sont les règles autres que celles applicables exclusivement à l'occasion des opérations de construction (ou d'ailleurs aussi d'aménagement, voir *infra*).

Il s'agit donc de contraintes autonomes, c'est-à-dire s'appliquant en permanence, indépendamment d'une opération de construction ou d'aménagement, même si, bien entendu, elles s'appliquent aussi à l'occasion d'une telle opération.

Concrètement, il s'agit principalement de règles de préservation d'espaces actuellement non construits, identifiés et localisés lors du diagnostic territorial comme présentant des qualités écologiques et/ou paysagères justifiant des mesures spécifiques de protection. Les règles relatives aux espaces non bâtis ont donc moins pour fonction de les « traiter » par une action dynamique – ce que pourrait laisser entendre l'intitulé du paragraphe 3 – que de les protéger par l'abstention.

Ces servitudes de protection écologique et/ou paysagère des espaces non bâtis sont énoncées par l'article R. 151-43, qui habilite les auteurs de PLU à :

« [...] ;

« 3° Fixer, en application du 3° de l'article L. 151-41 les emplacements réservés aux espaces verts ainsi qu'aux espaces nécessaires aux continuités écologiques, en précisant leur destination et les collectivités, services et organismes publics bénéficiaires ;

« 4° Délimiter les espaces et secteurs contribuant aux continuités écologiques et définir des règles nécessaires à leur maintien ou à leur remise en état ;

« 5° Identifier, localiser les éléments de paysage et délimiter les sites et secteurs à protéger au titre de l'article L. 151-23 pour lesquels les travaux non soumis à un permis de construire sont précédés d'une déclaration préalable et dont la démolition est subordonnée à la délivrance d'un permis de démolir, et définir, s'il y a lieu, les prescriptions nécessaires pour leur préservation ;

« 6° Délimiter dans les documents graphiques les terrains et espaces inconstructibles en zone urbaine en application du second alinéa de l'article L. 151-23 ;

« [...] »

Cette énumération, par l'article R. 151-43, des types de règles permettant la protection écologique et/ou paysagère des espaces non bâtis est cependant incomplète. Il faut ajouter la possibilité pour les auteurs des PLU de :

- délimiter des « *espaces boisés classés* » (art. L. 113-1 et suivants c. urb.) ; bizarrement, la faculté de classer dans le PLU des espaces boisés n'apparaît pas dans le titre du code de l'urbanisme relatif au PLU mais dans celui relatif aux « *Règles applicables sur l'ensemble du territoire* »... ;
- localiser des terrains pouvant être concernés par la réalisation d'espaces verts publics (art. L. 151-41, dernier al. c. urb.) ; cette faculté est énoncée dans la partie législative du code mais non reprise dans l'article R. 151-43, ni dans aucun autre article réglementaire.

Comme la fonction générale des règles de traitement environnemental et paysager des espaces est, ainsi qu'il a été dit, d'« *assurer un équilibre entre les espaces construits et les espaces libres* », les règles énoncées ci-dessus ont vocation première à s'appliquer dans les zones urbaines (U) et à urbaniser (AU). Certaines d'entre elles peuvent cependant aussi concerner les zones agricoles (A) ou naturelles et forestières (N), en particulier la protection d'éléments de paysage ou d'écosystèmes.

Le contrôle administratif du respect des règles de protection écologique et/ou paysagère des espaces non bâtis n'est pas facile, d'une part, parce que, souvent, les altérations de ces espaces ne sont pas soumises à autorisation d'urbanisme et, d'autre part, parce que, même lorsqu'une autorisation est requise – la modification d'un élément de paysage ou d'un écosystème protégé ou la coupe d'arbres dans un espace boisé classé requièrent une décision de non opposition à déclaration préalable (art. R. 421-23, g et h) –, une telle autorisation ne sera souvent pas sollicitée en pratique ; or, sauf si la commune ou l'intercommunalité a mis en place un dispositif efficace de surveillance des travaux effectués sur son territoire, la constatation des infractions sera très aléatoire. Les auteurs du PLU ne peuvent pas ignorer ces considérations. Pour autant, la difficulté de contrôler certaines utilisations du sol ne doit pas être un motif pour ne pas édicter les règles de protection en cause.

b) « **Abords des constructions** »

Les règles relatives au traitement des « *abords des constructions* » sont celles qui trouvent à s'appliquer à l'occasion de projets de construction (ou d'aménagement, voir *infra*). Les abords sont les parties du terrain d'assiette qui ne sont pas destinées à recevoir des constructions (ou aménagements)¹. Ils devront être traitées d'une manière qui assurera leur valorisation écologique et/ou paysagère, indépendamment d'un quelconque intérêt écologique et/ou paysager qui aurait été mis en évidence et localisé lors de l'élaboration du PLU et qui aurait justifié l'édiction de mesures particulières de protection.

¹ Tel est le sens du mot « abords » dans l'article L.151-18 : « *Le règlement peut déterminer des règles concernant l'aspect extérieur des constructions neuves, rénovées ou réhabilitées, leurs dimensions, leurs conditions d'alignement sur la voirie et de distance minimale par rapport à la limite séparative et l'aménagement de leurs abords [...]* ». Il est dommage que l'article R.151-41, qui fixe l'objectif d'« *insertion de la construction dans ses abords* » utilise le mot dans le sens plus large d'espaces environnants.

L'article R. 151-43 habilite les auteurs de PLU à édicter des servitudes consistant, lors de projets de construction ou d'aménagement, à :

« 1° Imposer, en application de l'article L. 151-22, que les surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables d'un projet représentent une proportion minimale de l'unité foncière. Il précise les types d'espaces, construits ou non, qui peuvent entrer dans le décompte de cette surface minimale en leur affectant un coefficient qui en exprime la valeur pour l'écosystème par référence à celle d'un espace équivalent de pleine terre ;

« 2° Imposer des obligations en matière de réalisation d'espaces libres et de plantations, d'aires de jeux et de loisir ;

« [...] ;

« 8° Imposer pour les clôtures des caractéristiques permettant de préserver ou remettre en état les continuités écologiques ou de faciliter l'écoulement des eaux. »

L'intitulé du paragraphe 3 n'évoque que la possibilité de réglementer les « abords des constructions », mais il n'y a pas véritablement de raison de ne pas appliquer ces diverses contraintes aux personnes réalisant des « travaux, installations et aménagements affectant l'utilisation du sol » tels qu'évoqués aux articles R. 421-18 et suivants du code de l'urbanisme : aménagement de terrains de camping, de parcs résidentiels de loisirs, de terrains pour la pratique des sports motorisés, de parcs de stationnement ouverts au public, d'aires d'accueil des gens du voyage, de terrains de dépôt de voitures...

Malgré les apparences, de telles contraintes ne doivent pas s'analyser comme des servitudes emportant obligation de faire (servitudes *in faciendo*) – servitudes que les rédacteurs du PLU ne seraient d'ailleurs certainement pas habilités à instituer². –, mais comme des servitudes interdisant de faire (servitudes *in non faciendo*) ou plus précisément, en l'occurrence, interdisant de faire d'une autre façon que celle précisée par le règlement du PLU.

Le contrôle administratif du respect des règles relative au traitement des abords des constructions et aménagements est plus aisé que celui des règles de protection écologique et/ou paysagère des espaces non bâtis puisque les opérations de construction ou d'aménagement auxquelles sont opposables ces règles sont quasiment toujours soumises à autorisation d'urbanisme, de sorte que le contrôle s'effectue non seulement *a priori*, à l'occasion de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme (demande de permis de construire, demande de permis d'aménager ou déclaration préalable), mais aussi *a posteriori* sous la forme du contrôle de conformité.

² En effet, l'article L. 152-1 du code de l'urbanisme, selon lequel « l'exécution par toute personne publique ou privée de tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, et l'ouverture d'installations classées [...] sont conformes au règlement » laisse entendre que les servitudes édictées par le PLU ont pour seule fonction d'encadrer les interventions volontairement engagées par le détenteur de droits sur le sol, et donc que le règlement du PLU ne peut contenir que des interdictions (servitudes *in non faciendo*) et non des servitudes consistant en des obligations de faire. À propos, précisément de l'obligation de réaliser des espaces verts ou de planter des arbres, le ministre de l'Écologie a eu l'occasion de rappeler cette évidence : « le PLU ne peut imposer ces obligations qu'à l'occasion des opérations de construction. Il ne peut imposer de tels aménagements préalablement à une vente ou à une location par un propriétaire privé » (Rép. min., n° 01125, JO Sénat, 10 janv. 2008, p. 67).

Ayant vocation à s'appliquer à l'occasion des projets de construction ou d'aménagement, les règles de traitement des abords concernent principalement les zones urbaines (U) et les zones à urbaniser immédiatement urbanisables (IAU), là où ces projets sont envisageables.

2. Objectifs des règles relatives au traitement environnemental et paysager des espaces non bâtis et abords des constructions

Les types de règles énumérés par l'article R.151-43 ne peuvent être édictées, selon le premier alinéa du même article, que dans le but 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* ».

En apparence, les règles relatives au traitement environnemental et paysager des espaces non bâtis et abords des constructions peuvent être utilisées dans trois objectifs différents. En réalité, on peut considérer qu'il n'y en a que deux : la qualité du cadre de vie et la réponse aux enjeux environnementaux (plus particulièrement écologiques). En effet, l'« *équilibre entre les espaces construits et non construits* » n'est que la résultante des deux autres préoccupations, mais ne peut être compris comme un objectif en soit, la notion d'« *équilibre* » étant neutre.

a) « Contribuer à la qualité du cadre de vie »

La recherche de la « *qualité du cadre de vie* » est, selon l'article R. 151-43, une des deux justifications de l'édiction dans le PLU de règles de traitement environnemental et paysager des espaces non bâtis et abords des constructions.

La qualité du cadre de vie n'apparaît pas telle quelle parmi les objectif généraux, énoncés par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, que doivent « *permet[tre] d'atteindre* » les dispositions réglementaires du PLU (art. L. 151-8 c. urb.).

L'article L. 101-2 cite cependant les objectifs de « *protection des paysages* » et de « *protection des espaces verts* ». Or, la protection des paysages, espaces perçus comme agréables au regard, contribuent indéniablement à la qualité du cadre de vie. Il en est de même de la protection des espaces verts qui, outre qu'ils participent de l'aménité paysagère, sont des lieux de détente en milieu urbain.

En ce qui concerne spécifiquement la protection des paysages, les règles de traitement des espaces non bâtis et abords des constructions doivent être établies « *en cohérence* » avec le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) (art. L. 151-8 c. urb.), dont elles doivent assurer la « *mise en œuvre* » (art. R. 151-9 c. urb.). En effet, le PADD doit contenir les « *orientations générales des politiques [...] de paysage* » (art. L. 151-5 c. urb.).

b) « Répondre aux enjeux environnementaux »

L'autre objectif de l'édition de règles de traitement environnemental et paysager des espaces non bâtis et abords des constructions est, selon l'article R. 151-43, de « *répondre aux enjeux environnementaux* », entendus comme enjeux écologiques.

Ces règles doivent donc permettre d'atteindre divers objectifs généraux énoncés par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, en particulier « *la protection des milieux naturels [...], la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol [...], de la biodiversité, des écosystèmes, [...] ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques* », mais aussi, s'agissant des règles de traitement des abords des constructions destinées à lutter contre le ruissellement urbain, « *la prévention des risques [...], des pollutions et des nuisances de toute nature* ».

Les règles retenues pour répondre aux enjeux écologiques doivent être en cohérence avec le PADD, lequel contient nécessairement les « *orientations générales des politiques [...] de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques* » (art. L. 151-5 c. urb.).

3. Nature des règles relatives au traitement environnemental et paysager des espaces non bâtis et abords des constructions

a) Des règles facultatives ou obligatoires ?

Hormis le zonage, qui est obligatoire, les différents types de règles susceptibles de figurer dans le règlement du PLU sont d'usage facultatif ; le code de l'urbanisme se contente d'habiliter les auteurs des PLU à édicter ces règles en tant que de besoin.

Les règles relatives au traitement environnemental et paysager des espaces non bâtis et des abords des constructions n'échappent pas à ce principe de facultativité. L'article R. 151-43 précise en effet que le règlement du PLU « *peut* » contenir les types de règles qu'il énumère.

Pourtant, malgré l'utilisation du verbe « *peut* », la liberté des auteurs du PLU n'est pas totale. En effet, dès lors que les auteurs des PLU sont tenus au respect de diverses contraintes juridiques, la faculté de réglementer, dans une certaine mesure, devient obligation.

D'une part, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, le règlement du PLU doit être en « *cohérence* » avec le PADD (art. L. 151-8 c. urb.) et plus précisément en assurer la « *mise en œuvre* » (art. R. 151-5 c. urb.). En matière de traitement des espaces non bâtis et abords des constructions, les règles retenues se doivent de traduire les « *orientations générales des politiques [...] de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de*

préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques » énoncées dans le PADD (art. L. 151-5 c. urb.). Encore ne s'agit-il que d'une contrainte interne au PLU.

D'autre part, et surtout, le règlement du PLU doit, comme d'ailleurs l'ensemble du PLU et notamment son PADD, respecter diverses contraintes juridiques extérieures et supérieures au PLU.

Il s'agit tout d'abord des objectifs généraux énoncés par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme. Le PLU doit, de manière générale, les « *respecter* » (art. L. 151-1 c. urb.) et le règlement du PLU doit, en particulier, « *permet[tre de les] atteindre* » (art. L. 151-8 c. urb.). Or, rappelons que parmi les objectifs mentionnés par l'article L. 101-2 figurent « *la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol [...], de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques* ».

Il s'agit ensuite des divers documents de planification supérieurs que le PLU est tenu de respecter (art. L. 151-1 c. urb.) et qui peuvent contenir des orientations plus ou moins contraignantes en matière de protection et de mise en valeur écologique et paysagère.

Parmi les documents supérieurs avec lesquels le PLU doit être « compatible » figure en particulier le schéma de cohérence territoriale (Scot) ou, en l'absence de ce dernier, le fascicule opposable du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sradet), le schéma d'aménagement régional (Île-de-France, Outre-mer, Corse), la charte de parcs nationaux ou de parc naturel régional, le schéma directeur et le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage et Sage), le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) (art. L. 131-4 et L. 131-7 c. urb.).

Parmi les documents supérieurs que le PLU doit seulement « prendre en compte », il faut citer le plan climat-énergie territorial (PCET) et, en l'absence de Scot, les objectifs du Sradet, ainsi que le schéma régional de cohérence écologique (SRCT) (art. L. 131-5 et L. 131-7 c. urb.).

Ajoutons que, dans les communes littorales, le PLU « doit » classer en espaces boisés les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs (c. urb., art. L. 121-27).

L'obligation de réglementer découlant des diverses contraintes juridiques précitées peut cependant ne pas être mise en œuvre exclusivement par l'introduction de dispositions dans le règlement du PLU. Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) peuvent, en complément voire en substitution du règlement, être très pertinemment sollicitées pour remplir les missions environnementales assignées au PLU.

b) Des règles objectives ou qualitatives ?

Pour assurer la protection ou la mise en valeur écologique et/ou paysagère des espaces non bâtis et des abords des constructions, les auteurs du PLU peuvent édicter des règles « objectives » d'expression métrique (proportion minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables, épaisseur minimale de terre végétale sur dalle, distance des arbres par rapport aux bâtiments ou aux limites séparatives...), numérique (nombre minimal d'arbres exigés...) ou désignatives (listes des arbres proscrits ou admis...). Peuvent aussi

être considérées comme objectives les interdictions fermes (interdiction d'abattre un arbre protégé en tant qu'élément de paysage...). Simples, égalitaires (en théorie tout au moins) et juridiquement sécurisantes (*idem*), elles sont cependant très rigides et ne tiennent pas compte de la variété des situations. Il convient donc de ne retenir de telles règles qu'avec grande circonspection, et après simulation. Des nuances, exprimées sous forme d'exceptions (elles-mêmes objectives ou, plus pertinemment, « qualitatives », voir *infra*), sont utiles pour assouplir les règles objectives, au risque toutefois d'une complexification réglementaire.

Les règles « appréciatives » ou « qualitatives », auxquelles le nouvel article R. 151-12 invite désormais à recourir, consistent à fixer non pas la manière exacte de faire mais le « *résultat à atteindre* » et nécessitent donc une appréciation au cas par cas de l'autorité administrative. Elles peuvent être un bon compromis entre souplesse et sécurité juridique dès lors que les critères d'appréciation sont définis avec soin, et donc que le résultat attendu est « *exprimé de façon précise et vérifiable* », selon les termes de l'article R. 151-12. Il est par exemple possible de prévoir que, lors d'une opération de construction ou d'aménagement, tous les espaces libres non strictement nécessaires aux circulations doivent être végétalisés, que l'épaisseur de terre sur dalle doit être fonction des types de végétaux à y planter, que les arbres doivent être choisis et positionnés sur le terrain de manière à assurer leur développement convenable, que l'interdiction de supprimer un arbre protégé ne s'applique pas lorsque son abattage est rendu nécessaire pour des raisons sanitaires (arbre malade) et/ou de sécurité (arbre instable), que les clôtures doivent être ajourées de manière à assurer la continuité écologique entre jardins, etc.