

VOLUMETRIE ET IMPLANTATION DES CONSTRUCTIONS

Pascal Planchet, Professeur à l'Université Lumière Lyon 2

SOUS-FICHE 1

CARACTERISTIQUES DES REGLES VOLUMETRIQUES ET D'IMPLANTATION

1. Une pluralité d'objet

Les règles volumétriques et les règles d'implantation des constructions figurent dans les deux premiers paragraphes de la sous-section 2 de la section que la partie législative du code de l'urbanisme consacre au contenu du règlement du PLU (section 4, chapitre 1, titre V, livre 1^{er}). Le paragraphe 1 a un objet plus large puisqu'il porte sur la qualité du cadre de vie tandis que le paragraphe 2 est lui exclusivement consacré aux questions de densité.

Ces dispositions font l'objet de précisions réglementaires, contenues dans l'une des cinq sous-divisions de la section qui définit le contenu du PLU (sous-section 4), essentiellement au paragraphe 1 « Volumétrie et implantation des constructions » et, plus ponctuellement, au paragraphe 2 « Qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère ».

Ces règles présentent une certaine diversité. Elles habilitent les auteurs des PLU à fixer :

- Des règles concernant l'implantation des constructions en application des articles L. 151-17 et L.151-18. Elles peuvent être exprimées par rapport aux voies et emprises publiques, aux limites séparatives et aux autres constructions sur une même propriété (L. 151-18 ; R. 151-39) ;
- Des règles maximales d'emprise au sol pouvant aussi être exprimées par rapport aux voies et emprises publiques, aux limites séparatives et aux autres constructions sur une même propriété (L. 151-17 et R. 151-39) ;
- Des règles maximales de hauteur qui, comme les précédentes, peuvent, le cas échéant, être établies en fonction de l'importance des voies et emprises publiques qui bordent la construction, des limites séparatives et de la présence d'autres constructions sur le même tènement (L. 151-18 et R. 151-39) ;

- Des règles minimales d'emprise au sol dans des secteurs délimités par le PLU situés à proximité des transports collectifs, existants ou programmés (L. 151-26 et R. 151-39 al. 2) ;
- Des règles minimales de hauteur pour les constructions devant également s'implanter dans des secteurs délimités par le PLU situés à proximité des transports collectifs, existants ou programmés (L. 151-26 et R. 151-39 al. 2) ;
- Des règles relatives aux « dimensions » des constructions neuves ou existantes appelées à être rénovées, étendues ou réhabilitées (L. 151-18) ;
- La surface de plancher correspondant à chaque ilot dans les zones d'aménagement concerté (L. 151-27) ;
- Des règles de hauteur, d'implantation et de densité des constructions implantées dans un secteur de taille et de capacité d'accueil limitée d'une zone A ou N afin d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone (L. 151-13) ;
- La surface de plancher des constructions implantées dans un parc boisé antérieur au XXème siècle ayant fait l'objet d'un aménagement d'ensemble (L. 151-20) ;

Les PLU peuvent également délimiter des secteurs au sein desquels s'appliquent des règles particulières :

- Des secteurs situés en zone N susceptibles de bénéficier d'une densité supplémentaire issue d'un transfert des possibilités de construire existant sur le reste de la zone. Dans ce cas, le règlement fixe la densité maximale de construction du secteur (L. 151-25) ;
- Des secteurs de plan de masse cotés en trois dimensions afin de déterminer avec précision la dimension et l'implantation des constructions (R. 151-40). Ces secteurs peuvent être délimités en zone U, AU, dans les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées des zones A et N (L. 151-13) ainsi que dans les secteurs des zones N bénéficiant d'un transfert de densité (cf supra) ;
- Des secteurs où un dépassement au plus de 20 % des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol est autorisé pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation dans les zones urbaines (L. 151-28 1°) ;
- Des secteurs où la réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux bénéficient d'une majoration du volume constructible

« tel qu'il résulte des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol » d'au plus 50% (L. 151-28 2°) ;

- Des secteurs où se sont les programmes de logements comportant des logements intermédiaires qui bénéficient d'une majoration d'au plus 30 % du volume constructible « qui résulte des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol » (L. 151-28 4°).

Dans les zones urbaines ou à urbaniser, sur l'ensemble de la zone ou au sein d'un secteur délimité, le PLU peut en outre autoriser un dépassement des règles relatives au gabarit qui ne peut excéder 30 %, pour les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ou qui sont à énergie positive (L. 151-28 3°).

Par ailleurs, afin de favoriser la mixité sociale et fonctionnelle de certains quartiers, le règlement peut prévoir des majorations de volume constructible, qu'il détermine en référence à l'emprise au sol et à la hauteur au bénéfice de certaines destinations et sous-destinations (R. 151-37 2°).

2. La convergence des effets : la détermination d'une volumétrie globale constructible

Les règles de hauteur, d'implantation et d'emprise, éventuellement bonifiées dans les limites fixées par le PLU, et celles, plus exceptionnelles, de surface de plancher, ont chacune leur singularité. Elles relèvent de procédés différents. Elles poursuivent des finalités qui leur sont propres et ont des conséquences distinctes.

Ces règles produisent également des effets combinés. Leur association détermine à l'échelle de chaque unité foncière une enveloppe constructible dans les limites de laquelle les projets doivent nécessairement s'inscrire.

L'écriture du règlement doit tenir compte de ce dualisme. Il faut que le PLU gère de manière optimale l'utilisation des surfaces et obtienne un positionnement des fronts bâtis cohérent avec les espaces publics et privés tout en étant attentif aux vues créées par les constructions nouvelles et l'évolution des constructions existantes. Parallèlement, il lui appartient de maîtriser la volumétrie globale qui résulte de ces choix particuliers.

Les volumétries autorisées ne sauraient simplement être la conséquence arithmétique des règles d'implantation, d'emprise et de hauteur. Il est nécessaire qu'elles soient pensées et non subies. La forme urbaine doit résulter d'un choix politique s'inscrivant dans une stratégie urbaine d'ensemble.

Les règles de distance, d'emprise et de hauteur doivent donc être mises au service de la volumétrie. A cet effet, le code de l'urbanisme reconnaît aux auteurs du PLU une certaine liberté d'écriture.

Ainsi, les règles d'implantation, d'emprise et de hauteur ont toutes un caractère facultatif. La maîtrise des volumes n'exige pas nécessairement de toutes les mobiliser. Des règles d'implantation et de hauteur peuvent, par exemple, être suffisantes pour satisfaire les objectifs poursuivis. La réduction du nombre de données à partir desquelles se calcule le volume constructible peut même avoir des effets vertueux. Elle simplifie la règle tout en laissant aux opérateurs des marges de manœuvre dans la conception architecturale de leur projet.

Les règles de portée volumétrique sont susceptibles d'être articulées les unes aux autres. La hauteur d'une construction peut ainsi, par exemple, varier en fonction de son emprise au sol ou de tout ou partie des contraintes liées à son implantation. De nombreuses combinaisons sont concevables en fonction du résultat que l'on souhaite obtenir. La seule limite est d'aboutir à une règle qui reste lisible et qui soit cohérente avec les objectifs affichés.

Afin d'obtenir une maîtrise encore plus fine des volumes constructibles, il est aussi possible de recourir à des règles de gabarit. La règle de gabarit a pour objet de fixer dans un même dispositif l'enveloppe constructible globale. A partir d'un ensemble de lignes verticales, horizontales, obliques et/ou courbes, elle permet de définir en tout ou partie la silhouette des bâtiments. Le code de l'urbanisme s'y réfère à plusieurs reprises (L. 151-28 ; L. 151-29-1 ; L. 152-6 1°...) sans toutefois la définir, laissant ainsi aux auteurs du PLU le soin d'en choisir la formulation la plus appropriée (Voir Sous-fiche n°4).

La liberté d'écriture n'est cependant pas sans limite. La règle volumétrique ne saurait s'exprimer autrement que par référence à l'implantation, l'emprise et la hauteur des constructions ou par leur combinaison. Elle ne peut aller au-delà des habilitations contenues dans le code de l'urbanisme.

Il convient en particulier de noter que le volume constructible autorisé ne peut pas faire l'objet d'une quantification en mètres cubes. L'ancien article R. 123-10 ouvrait la possibilité d'exprimer le COS sous forme d'un nombre de mètres cubes susceptibles d'être construits par mètre carré de sol. Il était peu utilisé¹. La suppression du COS a entraîné son abrogation sans qu'aucun autre texte n'habilite les auteurs des PLU à réglementer la volumétrie des constructions sur la base d'un cubage.

3. La multiplicité des enjeux

Les règles volumétriques et d'implantation doivent correspondre à des objectifs clairement définis dans le PADD et justifiés dans le rapport de présentation. Elles répondent à quatre séries d'enjeux.

¹ Si une construction existante excède le COS exprimé en volume, en l'espèce 5 m³ par mètre carré de terrain, la création d'une mezzanine peut néanmoins être autorisée, ces travaux ne modifiant pas le volume de la construction et étant donc étrangers à la règle d'urbanisme méconnue (CAA Paris, 20 janv. 2000, req. n° 98PA02743 et n° 98PA03176).

a) Des enjeux paysagers, patrimoniaux et environnementaux

L'article L. 101-2 place la qualité urbaine et paysagère (2°) au rang des objectifs prioritaires du PLU. « La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel » constituent une dimension essentielle d'un projet urbain équilibré. L'attention que le PLU doit porter au paysage urbain est aussi soulignée par l'article L. 151-5 du code qui exige que le PADD définisse des orientations générales en la matière.

Les dispositions législatives relatives au contenu prescriptif du PLU reprennent naturellement ces exigences. En particulier, l'article L. 151-18 qui autorise le règlement à émettre des prescriptions relatives à la dimension des constructions impose que ces prescriptions soient justifiées « par la nécessité de contribuer à la qualité architecturale, urbaine et paysagère, à la mise en valeur du patrimoine et à l'insertion des constructions dans le milieu environnant ».

Les règles volumétriques et d'implantation sont déterminantes pour la mise en œuvre de ces enjeux. Elles participent à la maîtrise de l'insertion des constructions dans leur environnement immédiat en garantissant que les nouveaux volumes constructibles s'harmonisent avec le bâti existant ou, si le projet entend renforcer la constructibilité de la zone, reste dans des proportions compatibles avec les constructions appelées à se maintenir. A ce titre, les règles volumétriques ne doivent pas être confondues avec les prescriptions concernant l'aspect extérieur des constructions, dont le rôle est pourtant tout aussi déterminant dans la définition des conditions d'insertion des constructions dans leur environnement. Les premières appréhendent l'insertion sous l'angle de la cohérence des volumes et de leur positionnement dans l'espace tandis que les secondes l'abordent au travers de partis pris architecturaux ou esthétiques.

La protection du patrimoine est également sensible à la maîtrise des formes. La volonté de préserver un ensemble urbain porteur d'une mémoire urbaine exige de définir des règles volumétriques qui permettent à la fois de conserver l'existant et d'imposer aux nouveaux projets une masse qui ne dénature pas le tissu ancien.

Plus largement, c'est l'ensemble de la stratégie paysagère mise en œuvre par le PLU qui est susceptible de s'appuyer sur les règles volumétriques, qu'il s'agisse de préserver les vues remarquables, proches ou plus lointaines (voir sur ce point les développements de la fiche n°4 consacrés aux faisceaux de vue) ou de maintenir la cohérence d'un tissu urbain de qualité, voire, au contraire, de permettre une variation des volumes afin de lutter contre l'uniformisation de l'espace et la standardisation des constructions.

La prégnance de ces enjeux tenant à la qualité urbaine, à la préservation du patrimoine et à la valorisation des paysages ne doit toutefois pas conduire à minorer l'importance des exigences environnementales. Les impératifs de biodiversité tout autant que la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie d'énergie et le développement des énergies renouvelables figurent en bonne place dans les grands objectifs assignés aux documents d'urbanisme (L. 101-2, 6° et 7°). Les règles volumétriques et d'implantation ne sauraient les ignorer. La forme et

l'implantation des constructions conditionnent leur exposition aux vents dominants et leur ensoleillement. Elles influencent leur consommation énergétique ainsi que leur aptitude à recevoir des équipements de production d'énergie et à bénéficier d'une végétalisation des espaces libres au sol, des façades et des toitures.

b) Des enjeux fonctionnels

La morphologie urbaine a toujours été avant tout le produit des fonctions urbaines ; elle le reste aujourd'hui. Le système bâti s'élabore en réaction aux besoins des activités économiques et des besoins des habitants en matière d'habitat, de consommation, de mobilité, de service public ou d'activité sportive, culturelle ou récréative.

L'enjeu fonctionnel est surtout désormais un enjeu de mixité. La loi enjoint aux autorités publiques d'élaborer une ville multifonctionnelle tournant radicalement le dos à un urbanisme conçu à partir d'une juxtaposition d'espaces spécialisés. Elle promeut « la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat » (L. 101-2, 3°).

Les règles de volumétrie et d'implantation sont ainsi sommées de se mettre au service de ces impératifs. Concrètement, il leur appartient d'être en adéquation avec les destinations et sous-destination autorisées. Un niveau de contrainte trop élevé peut par exemple être incompatible avec des usages industriels, agricole, d'entrepôt ou commerciaux. La relation entre la forme et la fonction doit dans tous les cas être préservée, au besoin au moyen de règles alternatives.

c) Des enjeux de densité

L'objectif de densité est aujourd'hui au cœur des projets urbains. Elle est la conséquence nécessaire d'une utilisation économe de l'espace naturel et de la lutte contre l'étalement urbain attendues de tous les documents d'urbanisme.

Le document d'orientations et d'objectifs du SCOT est tenu de les traduire sous la forme d'objectifs chiffrés de consommation d'espaces naturels (L. 141-6). Il dispose même de l'opportunité de déterminer la valeur au-dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles définies par le PLU (L. 141-7).

Dans le sillage du SCOT, le PLU fixe dans son PADD des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain (L. 151-5) fondés notamment sur une analyse de la consommation de l'espace non bâti et sur la capacité de densification de l'espace bâti. Le rapport de présentation « expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers » (L. 151-4).

Pour mettre en application l'ensemble de ces exigences, il est impératif que le règlement du PLU se dote d'outils à la hauteur des enjeux. Les prescriptions volumétriques figurent parmi les plus essentielles. La combinaison des règles d'implantation, d'emprise et de hauteur

permet de déterminer une densité raisonnée, c'est-à-dire adaptée à la nature de la zone, au bâti existant, à la configuration de chaque parcelle, conforme aux objectifs établis par le PLU pour chaque secteur du territoire communal ou intercommunal.

Avant la loi ALUR, la densité s'exprimait principalement sous la forme d'une surface de plancher maximale, le plus souvent au moyen d'un coefficient d'occupation du sol (COS). Il appartenait aux règles morphologiques d'être cohérentes avec le COS afin de pouvoir atteindre la densité maximale autorisée. La suppression du COS par la loi ALUR du 24 mars 2014 a eu pour effet de confier à ces règles le soin d'organiser la densité en incitant les auteurs des PLU à penser en termes de volume plutôt que de surface. Elle a redonné de l'intérêt aux règles d'emprise au sol mais aussi à l'ensemble des prescriptions susceptibles d'avoir un impact sur la densité.

Il appartient aux auteurs du PLU d'avoir de l'imagination pour créer une densité acceptable et mettre la forme au service de la densité. Pour se faire, ils peuvent notamment actionner les leviers permettant d'accorder à certains projets prioritaires des bonus de densité dans des limites fixées par le règlement (cf supra). Le code de l'urbanisme leur offre aussi l'opportunité de s'appuyer sur des densités minimales « au sein des secteurs situés à proximité des transports collectifs, existants ou programmé » (L. 151-26), exprimées au moyen de règles minimales d'emprise ou de hauteur (Voir Sous-fiche n°3 et n°4).

4. La présentation des règles volumétriques et d'implantation

a) Présentation thématique

Le code de l'urbanisme, notamment dans ses dispositions réglementaires, invite à présenter le règlement par thématique afin de lui donner plus de lisibilité et de mieux faire ressortir les objectifs du projet urbain.

L'une de ces thématiques est intitulée par le code « Volumétrie et implantation des constructions ». Elle est appelée à regrouper les prescriptions portant sur l'implantation des constructions, leur emprise et leur hauteur. Peuvent s'y ajouter des règles de gabarit. Bien entendu, aucun ordre ne s'impose pour leur présentation bien qu'il soit assez courant d'évoquer en premier les règles d'implantation, puis les règles d'emprise et enfin les règles de hauteur auxquelles sont associées en général les règles de gabarit. Ces dernières peuvent aussi avoir la préséance dans la mesure où elles combinent a minima des exigences d'implantation et des contraintes de hauteur. Il convient en tout cas de respecter le même ordre de présentation pour toutes les zones.

Les différentes thématiques du règlement peuvent être regroupées par ensemble comme le suggère la rédaction du code. « Volumétrie et implantation » se présente comme une division d'un ensemble plus large dédié aux « Caractéristiques urbaine, architecturale, environnementale et paysagère » qui inclut également : « Qualité urbaine, architecturale,

environnementale et paysagère », « Traitement environnemental et paysager des espaces non bâtis et abords des constructions » et « Stationnement ».

Les auteurs du PLU peuvent reproduire une telle présentation ou s'en inspirer pour l'adapter aux singularités du projet. Les rubriques ne sont d'ailleurs pas étanches, ce qui amplifie les marges de manœuvre.

Ainsi, la question du couronnement des constructions (étages en attique, terrasses, toitures, éléments de superstructures : voir Sous-fiche n°4) relève à la fois des dispositions relatives à la hauteur et des dispositions relatives à « la qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère ». Une rubrique spéciale est susceptible de lui être dédiée au sein ou en dehors de la thématique « volumétrie et implantation ». Les règles de couronnement peuvent aussi être réparties dans plusieurs rubriques en fonction de l'objectif poursuivi (objectifs volumétrique, environnemental, patrimonial ou paysager). Dans ce cas, il convient, dans les dispositions générales du règlement, d'attirer l'attention de l'utilisateur du règlement sur la nécessité de se référer à plusieurs rubriques.

Les mêmes difficultés se posent concernant la mise en place de coefficients de biotope sur le fondement du 1° de l'article R. 151-43 du code de l'urbanisme. Cet outil permet d'exiger qu'une portion minimale de l'unité foncière construite présente des caractéristiques perméables ou éco-aménageables. Il a donc des effets sur le calcul de l'emprise au sol des constructions. S'il fait l'objet de développements distincts de ceux relatifs à l'emprise, il est nécessaire de l'indiquer.

Les mêmes soucis de cohérence et de lisibilité doivent guider les auteurs du PLU lorsqu'ils rédigent les dispositions du règlement prévoyant des bonus de densité. Ces règles alternatives peuvent correspondre à différents objectifs (agrandissement des bâtiments existants à usage de logement, développement de certains programmes de logement, amélioration de la performance énergétique des constructions, accentuation de la mixité fonctionnelle...) et mobiliser plusieurs types de prescriptions (gabarit, hauteur, emprise et même implantation). Lorsqu'elles sont nombreuses, il est conseillé de les regrouper pour en faire un sous-thème « sur-densité » du thème « Volumétrie et implantation » au lieu de les disperser dans les thématiques correspondant à leur objet (ces thématiques signaleront dans ce cas l'existence et le positionnement des mesures alternatives). Le règlement est ainsi plus simple à comprendre et à appliquer.

b) Organisation des règles

Chaque règlement de PLU s'organise comme il l'entend. Le code de l'urbanisme ne comporte à cet égard aucune véritable contrainte. Nous nous contenterons donc ici de quelques rappels et conseils. S'agissant particulièrement des règles volumétriques et d'implantation, il est important :

- De consacrer une rubrique à ces prescriptions dans les dispositions générales du règlement et dans chaque règlement de zone en reprenant à chaque fois et dans un ordre identique les mêmes distinctions (par exemple : implantations, emprise, hauteur et gabarit), quitte à devoir préciser, uniquement dans les dispositions

générales ou systématiquement dans les règlements de zone, que certains dispositifs ne sont pas utilisés (par exemple, l'absence de règles d'emprise ou de gabarit dans certaines zones) ;

- D'indiquer dans les dispositions générales : le contenu des différentes règles volumétriques et d'implantation applicables à l'échelle de l'ensemble du territoire en précisant que les règlements de zone peuvent s'en écarter en raison de la singularité de certains espaces ; leurs modalités de calcul ; le sens des notions utilisées. La justification de ces règles et des cas particuliers ainsi que l'explication de leur cohérence ne doivent en revanche figurer que dans le rapport de présentation ;
- D'inscrire dans les règlements de zone uniquement les prescriptions propres à la zone, aux secteurs ou aux voies concernées. Il s'agit principalement de prescriptions quantitatives pouvant être modulées par des prescriptions qualitatives afin de s'adapter à des espaces particuliers. L'objectif est d'alléger les règlements de zone en évitant des répétitions. Les prescriptions figurant dans les dispositions générales ne doivent pas être reprises dans les règlements de zone au risque de créer de la confusion ;
- D'éviter absolument dans le lexique d'entrer dans le détail des dispositifs en définissant, par exemple, les points haut et bas servant de calcul à la hauteur des constructions. Pour être claires, les règles morphologiques ne doivent pas être écartelées entre différentes rubriques ni d'ailleurs répétées ;
- D'obtenir une répartition équilibrée entre les règles écrites et les règles graphiques (se reporter sur ce point aux fiches consacrées à chaque type de règle). La complexité des prescriptions morphologiques, en particulier celles conçues pour les secteurs densément bâtis, et la nécessité parfois de cibler précisément certains espaces, commande d'avoir largement recours aux documents graphiques ainsi qu'aux schémas explicatifs (Voir la fiche consacrée aux problèmes généraux d'écriture du PLU). L'explication littérale reste néanmoins la plupart du temps indispensable.