

GRIDAUH
GROUPEMENT DE RECHERCHE SUR LES INSTITUTIONS
ET LE DROIT DE L'AMÉNAGEMENT, DE L'URBANISME ET DE L'HABITAT

DROIT
de **l'Aménagement**
de **l'Urbanisme**
de **l'Habitat**

2016

EDITIONS
LE MONITEUR

Textes /
Jurisprudence /
Doctrine et pratiques /

Sommaire

Présentation , Henri Jacquot et Jean-Pierre Lebreton _____	7
---	---

1^{re} partie. **Études**

■ Le nouveau contenu du PLU à la suite du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015, Rozen Noguellou _____	11
■ Quelle présentation pour le nouveau règlement du PLU ?, Henri Jacquot _____	25
■ Les nouveaux schémas régionaux d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires, Julien Martin _____	33
■ Droit de l'Union européenne et droit de l'urbanisme et de l'aménagement : l'apport de la jurisprudence de la Cour de justice en 2015 Jean-Claude Bonichot et Emmanuelle Broussy _____	45

2^e partie. **Chroniques, droit français**

<i>Généralités</i> , GRIDAUH (Paris), Alexandra Cocquière _____	67
<i>Administration et acteurs de l'aménagement et de l'urbanisme</i> , LERAP (Tours), Bénédicte Delaunay, Nicole Lerousseau et Corinne Manson _____	77
<i>Aménagement du territoire</i> , CRDT (Reims), Jean-Claude Némery, Jean-Michel Bricault et Fabrice Thuriot _____	127
<i>Planification et règles d'urbanisme</i> , Laboratoire droit de la ville et des politiques urbaines (Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines), Jean-Pierre Demouveau et Jean-Pierre Lebreton _____	153
<i>Protection de la nature, risques et environnement</i> , CREDECO-GREDEG (Nice), Pascale Steichen, Anne Rainaud, Fanny Catroux, Cécile Laporte et Magali Mancía _____	211
<i>Protection et mise en valeur du patrimoine culturel immobilier</i> , Droits, contrat et territoires (Lyon 2), Pascal Planchet _____	265
<i>Expropriation pour cause d'utilité publique et droit de préemption</i> , DCS (Nantes), René Hostiou et Jean-François Struillou _____	297
<i>Fiscalité et participations d'aménagement et d'urbanisme</i> , IDETCOM (Toulouse), Pierre Galan _____	329

<i>Opérations d'aménagement,</i> SERDEAUT (Paris 1), Soazic Marie _____	349
<i>Autorisations d'urbanisme,</i> LIEU (Aix-Marseille), Jean-Pierre Ferrand, Patrice Ibanez, Mansour Kada-Yahya, Marie Christine Mehl-Schouder et Virginie Thioune _____	377
<i>Contentieux de l'urbanisme,</i> CERETE-IDUCA (Poitiers), Christian Debouy et Hugues Périnet-Marquet _____	419
<i>Habitat et politique de la ville,</i> Centre de recherche juridique Pothier (Orléans), Francine Albert, Emmanuelle Deschamps et Paule Quilichini _____	503
<i>Actualité de l'outre-mer,</i> CRJP (Antilles-Guyane), Dominique Blanchet _____	541

3^e partie. **Chroniques, droit comparé**

<i>L'actualité du droit de la planification et de l'urbanisme en Grèce,</i> Evangelia Koutoupa-Rengakou _____	553
<i>Chronique d'actualité du droit de l'urbanisme de la Turquie,</i> Bige Açimuz et Ösge Aksoylu _____	561

Table des chroniques

Textes, table chronologique _____	577
Jurisprudence, table chronologique _____	585
Jurisprudence, table des noms des parties _____	594
Doctrine, table des auteurs _____	598

Index thématique _____	603
-------------------------------	-----

English summary _____	619
------------------------------	-----

Le nouveau contenu du PLU à la suite du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015

ROZEN NOGUELLOU

Professeur de droit public à l'Université Panthéon-Sorbonne, directrice scientifique du Gridauh

SOMMAIRE

- I. — L'EXPRESSION DES RÈGLES DU PLU
 - A. – Les documents du PLU
 - B. – La rédaction des règles
- II. — LE CONTENU DU RÈGLEMENT DU PLU
 - A. – Le statut des zones
 - B. – La question de l'usage des constructions
 - C. – Les constructions

Le décret du 28 décembre 2015, publié au journal officiel du 29 décembre, relatif à la partie réglementaire du livre I^{er} du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme¹ clôt une année 2015 qui, comme les précédentes, a été particulièrement riche pour le droit de l'urbanisme. Si la matière n'a pas connu de bouleversement aussi intense que celui provoqué par la loi Alur, elle n'en a pas moins fait l'objet d'évolutions importantes, nées notamment de la loi Macron du 6 août 2015, de la loi transition énergétique du 17 août 2015, ou encore de la recodification, à droit plus ou moins constant, opérée par l'ordonnance du 23 septembre 2015.

Le décret du 28 décembre 2015 est en grande partie, pour la partie relative au contenu du plan local d'urbanisme, un texte d'application de la loi Alur. Le

¹ Décret n° 2015-1783.

législateur avait en effet modifié de manière importante la rédaction de la disposition relative au contenu du plan local d'urbanisme (ancien article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, que l'on retrouve, depuis la recodification, aux articles L. 151-8 et suivants du code), sans que les dispositions réglementaires aient suivi. Cela conduisait à une rédaction anachronique de l'article R. 123-9 C. urb., lequel renvoyait notamment toujours au coefficient d'occupation des sols, pourtant supprimé par la loi Alur. Un toilettage s'imposait d'autant plus que l'entreprise de recodification conduite par l'ordonnance de septembre 2015 n'avait pas été sans effet sur le contenu du plan local d'urbanisme.

L'entreprise réalisée conduit à un résultat contrasté, qui illustre, d'ailleurs, les contradictions dans lesquelles semble désormais pris le droit de l'urbanisme. Le PLU ressort à la fois allégé de cette nouvelle rédaction des dispositions réglementaires, avec des dispositions qui vont clairement dans le sens d'un urbanisme plus souple, au service du développement des projets urbains. Mais le document d'urbanisme devient aussi, par d'autres aspects, plus prescriptif, les collectivités publiques disposant d'outils qui conduisent à limiter plus fortement encore que précédemment l'usage que les propriétaires pourront faire de leurs biens.

On présentera les évolutions en commençant par les aspects plus généraux de la réforme, relatifs à l'expression des règles du plan local d'urbanisme, avant d'entrer plus directement dans le contenu du document du PLU qui est le plus concerné par la réforme, à savoir le règlement.

I. — L'EXPRESSION DES RÈGLES DU PLU

A. – Les documents du PLU

Dans sa composition générale, le plan local d'urbanisme n'évolue pas : il comporte toujours un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durable, des orientations d'aménagement et de programmation, un règlement et des annexes. Le contenu de certains de ces documents a toutefois été précisé.

Il en va d'abord ainsi du règlement, qui est certainement le document qui subit la transformation la plus importante. On reviendra plus en détail sur les changements relatifs au contenu du règlement, mais on relèvera que l'ordonnance de recodification a précisé ce que l'on pouvait considérer comme devant impérativement se retrouver dans un règlement. En réalité, les contraintes sont très réduites : seul le zonage est un élément imposé. C'est ce qui ressort du nouvel article L. 151-9 du code de l'urbanisme : « Le règlement délimite les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger.

Il peut préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées et également prévoir l'interdiction de construire.

Il peut définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées ». La formulation est beaucoup plus claire que celle qui résultait de l'ancien article L. 123-1-5 : les règles relatives à l'affectation des sols ou encore celles relatives à la destination et à la nature des constructions autorisées apparaissent comme des dispositions facultatives.

Le contenu du rapport de présentation est simplifié et repose désormais sur deux grandes idées : le rapport doit exposer et analyser un certain nombre d'éléments (présentation du diagnostic général sur lequel il s'appuie, analyse de l'état initial de l'environnement et des capacités de densification), il doit, aussi, justifier un certain nombre de points (notamment la nécessité des dispositions édictées par le règlement pour la mise en œuvre du projet d'aménagement et de développement durables, ou encore la délimitation du zonage et, plus généralement, « toute disposition du PLU pour laquelle une obligation de justification particulière est prévue »)². Le rapport de présentation a donc vocation à devenir un véritable guide de compréhension des règles posées par le règlement et, à ce titre, pourra être utilisé par le juge dans le cadre du contrôle porté sur le contenu du règlement du PLU.

Les orientations d'aménagement et de programmation bénéficient de la réforme pour gagner en importance. Elles peuvent en effet désormais, pour certaines zones urbaines ou à urbaniser, remplacer le règlement du PLU. Dans ce cas, les OPA doivent « garantir la cohérence des projets d'aménagement et de construction avec le projet d'aménagement et de développement durables ». Surtout, elles doivent au moins comporter des dispositions portant sur :

- « 1° La qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère ;
- 2° La mixité fonctionnelle et sociale ;
- 3° La qualité environnementale et la prévention des risques ;
- 4° Les besoins en matière de stationnement ;
- 5° La desserte par les transports en commun ;
- 6° La desserte des terrains par les voies et réseaux »³.

L'objectif est ici d'alléger fortement la réglementation de certaines zones, les OPA étant, par définition, moins précises que ne le sont les dispositions

² C. urb., art. R. 151-2.

³ C. urb., art. R. 151-8.

d'un règlement de PLU. Cela permettra, notamment, d'accueillir plus facilement des projets ambitieux ou d'urbaniser plus rapidement des zones qui le sont encore peu. *A priori*, le dispositif paraît plus adapté pour des zones AU que pour des zones urbaines, lesquelles font en principe déjà l'objet d'une urbanisation supposant un minimum de réglementation. Toutes les zones AU ne sont d'ailleurs pas concernées, seules le sont celles dans lesquelles « les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité, et le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter ». Il n'en demeure pas moins qu'il y a là une évolution importante du document d'urbanisme et un message fort adressé aux collectivités territoriales : il n'est pas nécessaire de réglementer toutes les zones, certaines peuvent ne faire l'objet que de dispositions générales, formulées sous forme d'objectifs. Il s'agit d'une démarche qui s'inscrit clairement dans l'urbanisme de projet sur lequel des réflexions sont conduites depuis un certain nombre d'années.

B. – La rédaction des règles

Tirant les enseignements de certaines expériences locales, le décret précise la manière dont les règles contenues par le règlement du PLU peuvent être rédigées.

On relèvera, d'abord, que le code de l'urbanisme se réfère désormais explicitement à un lexique national, qui va devoir être élaboré. Ce lexique national aura pour fonction de « définir les termes utilisés par le règlement national d'urbanisme »⁴, ce qui permettra de couvrir diverses notions relatives à la desserte ou à l'implantation des constructions (la notion de gabarit notamment), mais ne couvrira pas toutes les notions susceptibles de se retrouver dans un PLU. Les documents locaux pourront donc continuer, comme ils le font déjà, à comporter leurs propres définitions, pour les termes qui ne sont pas ouverts par le lexique national. En revanche, les définitions fournies par ce lexique national auront autorité sur les documents locaux, tout au moins pour les PLU adoptés ou révisés postérieurement à l'adoption de ce lexique⁵.

Par ailleurs, le décret de décembre 2015 consacre la possibilité d'adoption de règles qualitatives, comme de règles alternatives.

S'agissant des règles qualitatives, il est prévu que : « les règles peuvent consister à définir de façon qualitative un résultat à atteindre, dès lors que le résultat attendu est exprimé de façon précise et vérifiable »⁶. On sait que cette

⁴ C. urb., art. R. 111-1.

⁵ C. urb., art. R. 151-15.

⁶ C. urb., art. R. 151-12.



question avait donné lieu à des débats⁷ et que le Conseil d'État avait pu estimer, à propos de règles d'implantation des bâtiments, que « si, eu égard à l'objet de ces dispositions, le règlement du plan local d'urbanisme ou, à défaut, les documents graphiques, doivent fixer des règles précises d'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques et aux limites séparatives, ces règles ne doivent pas nécessairement se traduire par un rapport quantitatif »⁸. Il n'en avait pas moins censuré, dans ce même arrêt, des dispositions qui, par leur généralité, ne fixaient « aucune règle précise et se bornaient à évoquer des objectifs généraux à atteindre ». C'est bien cette solution générale qui est mise en œuvre ici : si la règle d'urbanisme peut ne pas être formulée de manière quantitative mais peut l'être de manière qualitative, l'expression de la règle doit nécessairement être suffisamment précise pour être concrètement applicable. Il s'agit en effet d'éviter que les autorités administratives ne disposent, par des règles rédigées de manière très générales, d'un pouvoir discrétionnaire dans la délivrance des autorisations d'utilisation des sols. Il y a là une garantie pour le droit de propriété, pour la sécurité juridique mais aussi pour le principe d'égalité puisque l'application de la règle ne doit pas pouvoir varier selon le bon vouloir de l'administration. Cette disposition est à rapprocher de celle permettant l'encadrement d'une zone par les seules OAP : dans les deux cas, les auteurs du décret ont cherché à introduire une certaine souplesse dans la formulation de la règle d'urbanisme, permettant une prise en compte des projets proposés ou voulus, plutôt que l'application mécanique de règles parfois inadaptées. Cela étant dit, l'exercice de rédaction de règles « qualitatives » respectant un degré suffisant de précision pourra s'avérer délicat.

À côté des règles qualitatives, il sera désormais possible de trouver dans les PLU des règles « alternatives », lesquelles ont pour objet de permettre « une application circonstanciée à des conditions locales particulières » des règles générales⁹. On peut être plus critique à l'égard de cette disposition, qui reprend une tendance assez lourde du droit de l'urbanisme récent à la généralisation des mécanismes dérogatoires¹⁰. Le nouvel article R. 151-13 précise d'ailleurs que : « ces règles alternatives ne peuvent avoir pour objet ou pour effet de se substituer aux possibilités reconnues à l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme de procéder à des adaptations mineures par l'article L. 152-3 et d'accorder des dérogations aux règles du plan local

⁷ V. notamment, l'Étude du Gridauh, « La règle locale d'urbanisme en question », *Constr.-Urb.* 2011, Étude 12.

⁸ CE 18 juin 2010 Ville de Paris, req. n° 326708, JCP A 2010, 2340, note G. Godfrin.

⁹ C. urb., art. R. 151-13.

¹⁰ V. G. Godfrin, Dérogation d'urbanisme : la levée d'un tabou ?, *Dauh* 2014, p. 61.

d'urbanisme par les articles L. 152-4 à L. 152-6 ». Il existe donc désormais de multiples moyens pour ne pas appliquer la règle d'urbanisme prévue par le PLU : soit parce que le PLU lui-même prévoira la possibilité d'application de règles alternatives à la règle générale instituée, soit parce que l'autorité délivrant le permis de construire décidera, pour des motifs divers, d'accorder une dérogation. En réalité, le dispositif de l'article R. 151-13 généralise une pratique que l'on trouvait dans de nombreux PLU des « règles permissives d'exception »¹¹. Comme l'écrivait Gilles Godfrin : « Rappelons que les PLU et les plans d'urbanisme en tenant lieu contiennent souvent, face à une règle de principe fixant une contrainte (interdiction de construire, de dépasser telle hauteur, de s'implanter à moins de telle distance, obligation de réaliser tel nombre de places de stationnement...), une règle d'exception permissive « positive », c'est-à-dire permettant à l'autorité administrative d'assouplir ou d'évincer la règle de principe »¹². Le Conseil d'État en avait admis le principe, en précisant que « ces règles d'exception » devaient être « suffisamment encadrées, eu égard à leur portée »¹³. C'est sans doute aussi ainsi que le juge raisonnera lorsqu'il sera saisi de règles alternatives : celles-ci devront nécessairement être suffisamment précises. On peut d'ailleurs se demander si elles n'auront pas vocation à être plus précises que les règles d'exception que l'on trouve à l'heure actuelle : l'idée de règle « alternative » suppose qu'à côté de la règle générale figure une autre règle, certes dérogoire, mais bien identifiée quant à son contenu.

On ajoutera une observation relative à la question de l'urbanisme dérogoire. Sans doute le principe de la règle alternative est-il moins attentatoire au principe d'égalité que la dérogation accordée par l'autorité administrative, puisque c'est alors la règle elle-même qui pose le principe de son assouplissement possible. Il n'en demeure pas moins que la logique est un peu curieuse : elle repose sur l'idée selon laquelle la règle générale doit pouvoir être contournée en cas de « conditions locales particulières ». Or l'objet du PLU est

¹¹ G. Godfrin, préc.

¹² G. Godfrin, préc.

¹³ CE 30 sept. 2011 Cne de Saint-Maur-des-Fossés, req. n° 339619, *AJDA* 2012. 394, note S. Marie. En l'espèce, le Conseil d'État avait admis la licéité d'une disposition qui prévoyait, après avoir posé des règles d'implantation des constructions par rapport aux voies publiques en imposant le respect de distances minimales de retrait, que : « Des dispositions différentes pourront être autorisées ou imposées pour des raisons d'harmonie, notamment pour tenir compte de l'implantation des constructions existantes ou projetées dans le parcellaire voisin, et pour permettre l'amélioration des constructions existantes ». Pour le juge, « l'objet limitativement énoncé de ces exceptions, tenant à l'harmonie urbaine avec les constructions voisines et à l'amélioration des constructions existantes, objectif conforté par les termes de l'annexe à ce règlement qui définit les "travaux d'amélioration de l'habitabilité" » faisait qu'elles pouvaient être considérées comme suffisamment encadrées.

justement de poser des règles prenant en compte les particularités locales et l'autorité administrative a tout loisir de découper son territoire en autant de sous-zones qu'il existe de « conditions locales ». Il n'est pas certain, en d'autres termes, que ce soit les « conditions locales » qui justifient de la manière la plus pertinente les règles alternatives : c'est davantage pour un projet donné que l'application des règles générales peut soulever des difficultés.

II. — LE CONTENU DU RÈGLEMENT DU PLU

A. – Le statut des zones

Le décret ne remet pas en cause le classement du territoire communal en quatre grandes catégories de zones : urbaines, à urbaniser, naturelles et agricoles. Comme on l'a déjà indiqué, le zonage est d'ailleurs désormais le seul élément obligatoire du règlement du PLU.

Le principe est qu'une fois le zonage fait, le règlement doit « fixer les règles applicables à l'intérieur de chacune de ces zones »¹⁴. Ce principe peut toutefois être écarté dans un cas de figure, qui est celui des zones U figurant dans des PLU intercommunaux. Pour faciliter l'élaboration de documents d'urbanisme intercommunaux, notamment en zone rurale, le décret a en effet prévu la possibilité de simple renvoi au RNU pour « une ou plusieurs zones urbaines d'un plan local d'urbanisme intercommunal »¹⁵.

S'agissant des zones à urbaniser, l'évolution est *a priori* réduite. Le nouvel article R. 151-20 indique que « peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation » alors que l'ancien article R. 123-6 indiquait que pouvaient être classés en zones AU les « secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation » : cela implique la possibilité de classer en zone AU des secteurs qui, sans être clairement urbanisés, ne sont plus des secteurs naturels, du type friches industrielles. Par ailleurs, l'ouverture à l'urbanisation de zones suffisamment desservies peut désormais être envisagée par les orientations d'aménagement et de programmation seules, sans qu'il soit besoin que le règlement ait besoin de définir les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone. Inversement, d'ailleurs, pour les zones non suffisamment desservies, l'ouverture à

¹⁴ C. urb., art. R. 151-17.

¹⁵ C. urb., art. R. 151-19. Dans ce cas, l'article précise qu'il « est alors fait renvoi à l'ensemble de ces articles en mentionnant leurs références dans le règlement de la ou les zones concernées ».

l'urbanisation passera par une évolution des règles du PLU, qui peut ne concerner que les seules OAP. En toute hypothèse, donc, l'évolution d'une zone AU passe nécessairement par une disposition spécifique dans les OAP.

La liste des zones pouvant être classées en zones naturelles est allongée : on y trouve désormais, outre les secteurs à protéger en raison « de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique ; de l'existence d'une exploitation forestière ou de leur caractère d'espaces naturels », les secteurs à protéger pour « la nécessité de préserver ou restaurer les ressources naturelles ; la nécessité de prévenir les risques notamment d'expansion des crues » (C. urb., art. R. 151-24).

B. – La question de l'usage des constructions

Un des aspects les plus importants du décret est la réforme opérée des destinations. Aux neuf destinations qui étaient identifiées par l'ancien article R. 123-9 du code de l'urbanisme, le décret en substitue cinq. Désormais, les destinations des constructions sont :

- « 1° Exploitation agricole et forestière ;
- 2° Habitation ;
- 3° Commerce et activités de service ;
- 4° Équipements d'intérêt collectif et services publics ;
- 5° Autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire »¹⁶.

Cette nouvelle classification doit être lue en la complétant de l'article R. 151-28, lequel identifie, pour chaque destination, un certain nombre de sous-destinations :

- « 1° Pour la destination “exploitation agricole et forestière” : exploitation agricole, exploitation forestière ;
- 2° Pour la destination “habitation” : logement, hébergement ;
- 3° Pour la destination “commerce et activités de service” : artisanat et commerce de détail, restauration, commerce de gros, activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle, hébergement hôtelier et touristique, cinéma ;
- 4° Pour la destination “équipements d'intérêt collectif et services publics” : locaux et bureaux accueillant du public des administrations publiques et assimilés, locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés, établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale, salles d'art et de spectacles, équipements sportifs, autres équipements recevant du public ;
- 5° Pour la destination “autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire” : industrie, entrepôt, bureau, centre de congrès et d'exposition ».

¹⁶ C. urb., art. R. 151-27.

On constate ainsi qu'ont été réunies des destinations qui étaient auparavant distinctes. L'hébergement hôtelier, qui était une destination en tant que telle, est englobé dans la catégorie « commerce et activités de service ». De même, cette dernière catégorie intègre désormais l'artisanat, qui en était précédemment distinct. La destination « Cinaspic » (constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif), qui soulevait un certain nombre de difficultés est remplacée par celle « d'équipements d'intérêt collectif et services publics », laquelle est détaillée par l'article R. 151-28. Enfin, on voit apparaître une sorte de catégorie « balai », qui, réunissant toutes les « autres activités des secteurs secondaires ou tertiaires », devrait permettre d'englober les cas de figure non précédemment visés. La liste des sous-destinations de l'article R. 151-28, si elle est présentée comme exhaustive, n'en sera pas moins « précisée » par arrêté ministériel¹⁷.

Pour comprendre la portée de l'évolution, il est important de rappeler la fonction des destinations et des sous-destinations du point de vue du droit de l'urbanisme. Le changement de destination fait l'objet d'un contrôle administratif, lequel se manifeste au minimum par une déclaration préalable¹⁸, voire par un permis de construire en cas de modification des structures porteuses ou de la façade du bâtiment¹⁹. Ce contrôle devrait désormais trouver à s'appliquer moins fréquemment que précédemment puisque le nombre de destinations a été réduit et qu'un certain nombre d'entre elles ont été réunies. Ainsi, la transformation d'un local dédié à l'artisanat en un local commercial ne constituera plus un changement de destination et ne supposera plus de déclaration ou de permis (sauf, bien évidemment, si elle s'accompagne de travaux impliquant que l'opération soit soumise à l'une ou à l'autre).

Le changement de sous-destination, au sein d'une même destination n'est pas en tant que tel soumis à déclaration préalable ou à permis de construire²⁰. En revanche, le décret autorise le PLU à poser des règles différentes, au sein d'une même destination, pour chaque catégorie de sous-destination²¹. Il y a là une évolution par rapport à l'état antérieur du droit, le Conseil d'État ayant

¹⁷ C. urb., art. R. 151-29. Il sera d'ailleurs intéressant de voir quel degré de détail atteindra cet arrêté.

¹⁸ C. urb., art. R. 421-17.

¹⁹ C. urb., art. R. 421-14.

²⁰ Sauf, bien entendu, s'il suppose des travaux qui impliquent une telle déclaration ou un permis.

²¹ V. à propos de l'interdiction des constructions, le règlement pouvant interdire « les constructions ayant certaines destinations ou sous-destinations », C. urb., art. R. 151-30 ; sur la possibilité de soumettre à conditions particulières « les constructions ayant certaines destinations ou sous-destinations », C. urb., art. R. 151-33 ; ou encore les règles sur la mixité fonctionnelle de l'article R. 151-37.



jugé, dans un arrêt de 2014, que s'il était « loisible aux auteurs des plans locaux d'urbanisme de préciser, pour des motifs d'urbanisme et sous le contrôle du juge, le contenu des catégories énumérées à l'article R. 123-9 », ils ne pouvaient pas, en revanche « créer de nouvelles catégories de destination pour lesquelles seraient prévues des règles spécifiques, ni soumettre certains des locaux relevant de l'une des catégories qu'il énumère aux règles applicables à une autre catégorie »²². L'identification des sous-destinations est donc importante puisque c'est à partir des listes ainsi établies que pourront être posées des règles particulières.

L'absence de contrôle des changements de sous-destination n'est pas sans danger pour l'opérateur : il pourra ainsi se retrouver en contradiction avec les règles du PLU – si celles-ci fixent des règles propres pour une ou des sous-destinations données – sans qu'un permis ou déclaration préalable ait pu l'alerter, ni alerter l'administration, sur cette violation. Or il sera alors dans la situation d'infraction aux dispositions des plans locaux d'urbanisme visée à l'article L. 610-1 du code de l'urbanisme et donc susceptible de faire l'objet d'une sanction pénale.

Le décret consacre également deux articles à la « mixité fonctionnelle et sociale ». On y retrouve des règles qui étaient déjà présentes dans le code de l'urbanisme, comme la possibilité pour les documents graphiques de délimiter :
« 1° Les emplacements réservés en application du 4° de l'article L. 151-41 en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements en précisant la nature de ces programmes ;
2° Les secteurs où les programmes de logements doivent, en application de l'article L. 151-14, comporter une proportion de logements d'une taille minimale, en précisant cette taille minimale ;
3° Les secteurs où, en application de l'article L. 151-15, un pourcentage des programmes de logements doit être affecté à des catégories de logement en précisant ce pourcentage et les catégories prévues »²³.

Mais le texte va plus loin et autorise le règlement à poser toute une série de règles favorisant la « mixité fonctionnelle et sociale ».

Ainsi, s'agissant de la mixité fonctionnelle, le décret permet aux auteurs du règlement de « définir des règles permettant d'imposer une mixité des destinations ou sous-destinations au sein d'une construction ou d'une unité foncière »²⁴. La « mixité » est alors imposée et elle peut, quant à son degré de

²² CE 30 déc. 2014 Sté Groupe Patrice Pichet, req. n° 360850, *RD imm.* 2015.143, note P. Soler-Couteaux.

²³ C. urb., art. R. 151-38.

²⁴ C. urb., art. R. 151-37.1°.

précision, descendre au niveau de la sous-destination : on voit là toute l'importance de la définition des sous-destinations. Par ailleurs, le texte s'efforce d'introduire une règle qui se rapproche du mécanisme du COS différencié que pratiquait, notamment, la ville de Paris et qui avait disparu à la suite de la loi Alur : il est possible de définir, « pour certaines destinations et sous-destinations, des majorations de volume constructible qu'il (le règlement) détermine en référence à l'emprise au sol et la hauteur ». Il s'agit ici d'une incitation à la mixité fonctionnelle, *via* des bonus de constructibilité.

Plusieurs dispositions visent à protéger le commerce de proximité : il est ainsi possible de définir des règles différenciées entre le rez-de-chaussée et les étages supérieurs des constructions, ce qui permettra de mieux prendre en compte les besoins des commerces, ou encore, d'identifier et délimiter, dans le ou les documents graphiques, les quartiers, îlots et voies dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir, le cas échéant, les règles spécifiques permettant d'atteindre cet objectif²⁵.

D'autres ont pour objet de favoriser la construction de logements : les documents graphiques peuvent ainsi « délimiter, dans le ou les documents graphiques, des secteurs situés dans les zones urbaines à l'intérieur desquels les constructions à usage d'habitation bénéficient d'une majoration de volume constructible qu'il détermine en référence à l'emprise au sol et à la hauteur dans les conditions prévues au 1° de l'article L. 151-28 ». Il s'agit ici, comme le prévoit l'article L. 151-28-1°, de permettre « un dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol... Ce dépassement, fixé pour chaque secteur, ne peut excéder 20 % pour chacune des règles concernées. L'application du dépassement ainsi autorisé ne peut conduire à la création d'une surface de plancher supérieure de plus de 20 % à la surface de plancher existante ».

Les dispositions du décret relatives à la mixité sociale reprennent les dispositions déjà prévues à l'article L. 151-28. Les documents graphiques peuvent délimiter « des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux bénéficie d'une majoration de volume constructible », cette majoration des règles de hauteur et d'emprise au sol²⁶ ne pouvant excéder 50 %. Ils peuvent également

²⁵ Il s'agit là d'une reprise d'une disposition que l'on trouvait à l'article L. 123-1-5 C. urb et qui correspondait à une disposition qui avait été adoptée dans le PLU de Paris.

²⁶ Alors que l'article L. 151-28.2° renvoyait aussi aux règles de gabarit, l'article R. 151-37 ne fait état que des règles de hauteur et d'emprise au sol : il est vrai que ce sont, en pratique, les règles les plus importantes, mais il n'est pas exclu que d'autres règles influent sur le gabarit et



DROIT de l'Aménagement de l'Urbanisme de l'Habitat

Textes

Jurisprudence

Doctrines et pratiques

Publié chaque année depuis 20 ans, le *DAUH* est le seul inventaire annuel commentant les évolutions législatives, réglementaires, jurisprudentielles et doctrinales du droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat.

Recueil incontournable pour la maîtrise de la matière, cette 20^e édition, comme les précédentes, comprend trois parties :

La première partie propose une étude du nouveau contenu du règlement du PLU à la suite des modifications apportées par le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre I^{er} du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme. Sont également traités les nouveaux schémas régionaux d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires issus de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) du 7 août 2015, qui prévoit que l'ensemble des régions devra être doté de ce nouveau schéma.

La deuxième partie de l'ouvrage rend compte de l'évolution des textes officiels, de la jurisprudence, de la doctrine et de la pratique au cours de l'année écoulée au travers de 13 chroniques thématiques : administration et acteurs, aménagement du territoire, planification et règles d'urbanisme, protection de la nature et de l'environnement, patrimoine culturel immobilier, politique foncière, fiscalité et participations, opérations d'aménagement, autorisations d'urbanisme, contentieux, habitat et politique de la ville, etc.

Enfin, la troisième partie, consacrée aux différents droits de l'urbanisme à l'étranger, fait le point sur les évolutions récentes intervenues en Grèce et en Turquie.

Ouvrage indispensable aux juristes et aux professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme, le *DAUH* 2016 constitue un outil précieux et opérationnel pour comprendre les mutations majeures que connaissent ces deux matières depuis plusieurs années.

GRIDAUH
gridauh
Annuaire des tribunaux de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat

12, place du Panthéon – 75231 Paris cedex 05 – Tél. 01 44 07 78 45 – Fax 01 44 07 78 44
e-mail : gridauh@univ-paris1.fr – site : www.gridauh.fr

EDITIONS

LE MONITEUR

ISBN 978-2-281-13206-9



9 782281 132069