

CÉLINE LHERMINIER,  
avocate à la Cour,  
cabinet Seban et associés

|   |  |  |
|---|--|--|
| <p><b>Année proluxe</b><br/>L'année 2016 fut riche en réformes pour le droit de l'urbanisme et de l'aménagement, évolutions introduites par voie d'ordonnances et de décrets d'application.</p> | <p><b>Souplesse</b><br/>Toutes ces évolutions affichent les mêmes objectifs de souplesse et de simplification de la règle, avec l'urbanisme de projet.</p> | <p><b>Orientation</b><br/>Les nouveaux outils permettent aussi le renforcement des exigences environnementales de développement durable et de préservation de la biodiversité.</p> |
|---|--|--|

d'exemple, l'obligation imposée par l'ancien article R.123-9 du code de l'urbanisme (C. urb.), que le PLU réglemente l'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques ainsi que l'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives et aux hauteurs, n'est pas reprise.

En définitive, seule l'instauration d'un zonage délimitant les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières est imposée selon le nouvel article L.151-9 du code de l'urbanisme. Les auteurs du PLU n'ont plus l'obligation de prévoir les règles relatives à l'affectation des sols, ni celles relatives à la destination des constructions.

**ORIENTATIONS D'AMÉNAGEMENT ET DE PROGRAMMATION**

Le régime des OAP a également été modifié afin de les promouvoir et de permettre la réalisation des projets d'aménagement dans des délais plus rapides. Selon les nouvelles dispositions (C. urb., art. L.151-6 et L.151-7 et R.151-6 à R.151-8) relatives aux OAP sectorielles, ces dernières peuvent n'être assorties d'aucun règlement, un schéma d'aménagement avec de grands principes pouvant suffire. L'objectif est d'inciter les auteurs du PLU à recourir aux OAP, lesquelles ne s'opposent aux autorisations d'urbanisme que dans un rapport de compatibilité et présentent donc plus de souplesse.

Cette notion d'OAP porte sur des secteurs de zones urbaines et de certaines zones à urbaniser (C. urb., art. R.151-20), c'est-à-dire celles pour lesquelles les voies ouvertes au public, 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 dans l'ensemble de la zone, et dont les conditions d'aménagement et d'équipement ne seraient pas définies par des dispositions du règlement.

Dans ce cas, les OAP doivent garantir la cohérence des projets d'aménagement et de construction avec le projet d'aménagement et de développement durable. Elles doivent, en outre, porter obligatoirement sur un certain nombre de thématiques, telles que la qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère, la qualité environnementale, le stationnement...

## Urbanisme et environnement

# Des objectifs et des outils : un droit de l'aménagement en pleine évolution

L'année 2016 a vu la publication de nombreuses ordonnances et de décrets complétant les précédentes réformes, rectifiant les imperfections constatées et répondant au sacro-saint objectif affiché, depuis plusieurs années, de simplification de ces matières.

Si des textes relatifs aux droits de l'aménagement et de l'urbanisme ont sensiblement remanié ces matières, d'autres, plus généraux, ont également affecté ces domaines. Il en va ainsi pour la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite loi « Macron », la loi du 17 août 2015 concernant la transition énergétique, et la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Tout un nouveau corpus de textes est donc désormais applicable et implique, au demeurant, de nombreuses évolutions, de sorte que le présent article ne saurait prétendre à l'exhaustivité.

### MODERNISATION DU CONTENU DU PLU

Le décret du 28 décembre 2015 relatif à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme (PLU) poursuit l'objectif d'alléger le PLU, afin de favoriser l'urbanisme de projet. La présentation du PLU n'a pas été modifiée : ce dernier doit toujours comprendre un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables (Padd), des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), un règlement et des documents graphiques, et des annexes (emplacements réservés, servitudes de localisation...).

Toutefois, dans un souci de simplification et de clarification, une plus grande souplesse et une plus grande liberté sont accordées aux auteurs de PLU, notamment au regard de son contenu.

### RÈGLEMENT DU PLU

Le règlement a subi de profondes modifications : certains éléments qui y figuraient ne sont désormais plus obligatoires. A titre

Enfin, elles comportent un schéma d'aménagement qui précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur. Cette modification du régime des OAP va dans le sens d'un assouplissement des règles et a été introduite afin de favoriser l'urbanisme de projet. Pour schématiser, ce n'est plus au projet de s'adapter à la règle, mais l'inverse.

## RÉFORME DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

L'ordonnance du 3 août 2016 et son décret d'application du 11 août 2016 ont modifié les règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes. Ces deux textes très attendus ont comme objectif de préciser les règles en matière d'évaluation environnementale et de régler les difficultés liées au défaut d'articulation et de coordination entre les procédures d'urbanisme et environnementales.

La définition donnée de l'évaluation environnementale est celle d'un « processus » composé de l'élaboration par le maître d'ouvrage d'un rapport sur l'environnement (plus connue sous le nom d'étude d'impact pour les projets), de l'accomplissement des consultations prévues, ainsi que de l'examen, par l'autorité compétente, des informations contenues dans l'étude d'impact et de celles recueillies lors des consultations effectuées.

La réforme vise à une meilleure articulation des évaluations environnementales. Aussi, une nouvelle section au sein du livre 1<sup>er</sup> du code de l'environnement, intitulée « Procédures communes et coordonnées d'évaluation environnementale » a été créée, afin d'éviter, dans un objectif de mutualisation et d'économie budgétaire, la répétition des procédures. La procédure portant en même temps sur le projet et le plan sera qualifiée de « commune ». Elle sera dite « coordonnée » lorsque l'évaluation environnementale réalisée pour le plan pourra être reprise par le maître d'ouvrage pour son projet.

L'un des autres changements importants est celui du contenu de l'étude d'impact, qui a été modifié. Cette dernière doit

désormais, entre autres, contenir une description des aspects pertinents de l'état actuel de l'environnement et de leur évolution en cas de mise en œuvre du projet, à savoir un « scénario de référence », et un aperçu de l'évolution probable de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du projet.

Par ailleurs, la question énergétique est au cœur de l'étude d'impact, la description du projet devant être faite au regard de la demande et de l'utilisation d'énergie, de la nature et de la quantité des ressources naturelles utilisées.

De même, les incidences du projet doivent être examinées au regard notamment des ressources naturelles en tenant compte de la disponibilité durable de ces ressources. Un examen de ces incidences est également attendu sur le climat et la vulnérabilité du projet au changement climatique.

## DES ESPACES DE CONTINUITÉ ÉCOLOGIQUE DANS LES PLU

La loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages comporte des dispositions destinées à la protection et à la préservation du patrimoine naturel, ayant modifié tant le code de l'environnement que le code de l'urbanisme.

La loi « biodiversité » vise à favoriser la mise en œuvre, dans les PLU, des « espaces de continuités écologiques », et à permettre la création de servitudes pour de futurs espaces verts. Elle s'inscrit dans ce mouvement enclenché depuis quelques années

d'intégration des exigences environnementales au droit de l'urbanisme et à la planification urbaine, ou encore de « verdissement » des documents d'urbanisme. Cette notion est, en fait, incorporée dans celle de « trame verte et bleue », qui était l'une des mesures phares du Grenelle de l'environnement, telle que figurant aux articles R.371-16 et suivants du code de l'environnement.

Cette « trame verte et bleue » se définit comme « un réseau formé de continuités écologiques terrestres et aquatiques », et surtout comme un outil d'aménagement

## RÉFÉRENCES

- Loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite loi « Macron ».
- Loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.
- Loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.
- Ordonnance du 3 août 2016 modifiant les règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes.
- Décret du 28 décembre 2015 relatif à la modernisation du contenu du PLU.

durable du territoire. Les continuités écologiques constituant la trame verte et bleue comprennent ainsi des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques. Elles sont, par ailleurs, identifiées par les schémas régionaux de cohérence écologique, élaborés conjointement par les présidents de conseils régionaux et les préfets de région. Selon le nouvel article L.113-29 du code de l'urbanisme, le PLU peut classer en espaces de continuités écologiques, des éléments des trames verte et bleue. Cette classification permet d'offrir à ces espaces une protection, laquelle peut s'exprimer au travers de la part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables imposée par le PLU.

En définitive, les auteurs du PLU ont maintenant à leur disposition des outils (surface éco-aménageables, coefficient de biotope, servitudes...) permettant d'imposer aux constructeurs et promoteurs de nouvelles exigences, en vue de protéger l'environnement.

## COMPENSATION AGRICOLE DES PROJETS D'AMÉNAGEMENT

La loi d'avenir pour l'agriculture d'octobre 2014 avait inscrit dans le code rural le principe de la compensation agricole en prévoyant une date d'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016 au plus tard. Le décret du 31 août 2016 est venu préciser cette compensation agricole, laquelle doit faire suite à une étude préalable prévue par l'article L.112-1-3 du code rural et ayant pour objet d'analyser les effets du projet sur l'économie agricole du territoire concerné. ○●●



Pour schématiser les modifications apportées au régime des orientations d'aménagement et de programmation : ce n'est plus au projet de s'adapter à la règle... mais l'inverse!

●○➤ Devant être élaborée par les maîtres d'ouvrage, cette étude préalable comporte notamment les mesures envisagées pour éviter ou réduire la consommation des terres agricoles et les mesures de compensation proposées. Dans un objectif de mutualisation de l'information, et afin d'éviter les répétitions inutiles, les documents évaluant les impacts des projets sur l'environnement, prescrits par le code de l'environnement, tels que les études d'impact, tiennent lieu de l'étude préalable prévue par le code rural.



Les auteurs du PLU ont maintenant à leur disposition des outils permettant d'imposer aux constructeurs et promoteurs de nouvelles exigences en vue de protéger l'environnement.

S'agissant de la procédure à mettre en œuvre, dans ses grandes lignes, cette étude prévue au code rural doit être adressée par le maître d'ouvrage au préfet, lequel transmet l'étude à la commission départementale de la préservation des espaces

naturels, agricoles et forestiers. Cette dernière rend un avis motivé sur l'existence d'effets négatifs notables du projet sur l'économie agricole, sur la nécessité de mesures de compensation collective et sur la pertinence et la proportionnalité des mesures proposées par le maître d'ouvrage.

Le cas échéant, la commission propose des adaptations ou des compléments à ces mesures et émet des recommandations sur les modalités de leur mise en œuvre. La commission dispose d'un délai de deux mois à compter de sa saisine pour rendre son avis. A l'expiration de ce délai, l'absence d'avis sur les mesures de compensation proposées vaut absence d'observation.

Le préfet notifie ensuite au maître d'ouvrage son avis motivé sur l'étude

préalable dans un délai de quatre mois à compter de la réception du dossier ainsi, le cas échéant, qu'à l'autorité décisionnaire du projet. A défaut d'avis formulé dans ce délai, le préfet est réputé n'avoir aucune observation à formuler sur l'étude préalable. Lorsque le préfet estime que l'importance des conséquences négatives du projet sur l'économie agricole impose la réalisation de mesures de compensation collective, son avis et l'étude préalable sont publiés sur le site internet de la préfecture.

On peut noter, d'une part, qu'il s'agit de la seule mesure de publicité prévue dans le cadre de cette procédure ; mais aussi, d'autre part, qu'il n'est nullement indiqué comment s'inscrit cette procédure dans le cadre plus général des procédés d'autorisation des projets de travaux, ouvrages ou aménagement concernés. Il n'est pas précisé si cette étude doit être versée au dossier d'enquête publique, lorsqu'une telle procédure est requise. ▣