

## Urbanisme

### Pour verdifier leurs territoires, les collectivités n'ont que l'embarras du choix!

L'intégration des questions environnementales dans les projets urbains est une priorité. Les collectivités territoriales ne sont pas démunies en la matière. Analyse des dispositifs existants.

Par **Céline Lherminier**, avocate associée, cabinet Seban & Associés



Indéniablement, depuis quelques années, les notions de développement durable, de lutte contre l'étalement urbain et de consommation des espaces naturels se sont progressivement introduites dans toutes les branches du droit de l'urbanisme. Au demeurant, ce droit est devenu l'un des vecteurs de la mise en œuvre des préoccupations environnementales.

Amorcé avec la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi SRU », ce mouvement s'est poursuivi avec la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi Alur », et avec les récentes réformes qui ont touché le droit de l'urbanisme : loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte et loi n° 2016-1087

du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, pour ne citer que les plus emblématiques.

Ce dispositif, très riche, a en outre été complété par l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 modifiant les règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, et son décret d'application n° 2016-1110 du 11 août 2016.

**L'urbanisme, vecteur des préoccupations environnementales.** L'objectif de ces textes est double : il s'agit en premier lieu d'intégrer les exigences environnementales au stade de l'élaboration ou de l'adaptation des documents d'urbanisme, et en particulier du plan local d'urbanisme (PLU). Leur verdissement, renforcé par la loi Biodiversité du 8 août 2016, témoigne également de cette intégration. En second lieu, et au-delà de la planification, ces règles doivent permettre d'ancrer plus encore les questions

environnementales dans le processus de conception et de réalisation des opérations d'aménagement. Avec ces nouvelles exigences, les collectivités ont entre les mains tous les éléments pour rendre leurs projets plus respectueux de l'environnement.

### La préservation de l'environnement au cœur du PLU modernisé

L'intégration des questions environnementales au sein des documents d'urbanisme s'est tout d'abord faite par la loi Alur. Elle s'est poursuivie et renforcée avec la recodification de la partie législative du livre I<sup>er</sup> du Code de l'urbanisme et la modernisation du contenu du PLU en 2015 (1).

Les objectifs de cette modernisation du contenu du PLU ont été multiples. Il s'agissait non seulement d'offrir davantage de souplesse aux collectivités pour s'adapter aux enjeux locaux, favoriser un urbanisme de projet, simplifier le règlement, mais également de prendre en compte les enjeux environnementaux (préservation de l'environnement, nature en ville, etc.) dans leur stratégie territoriale et de s'assurer de leur intégration au fur et à mesure de l'élaboration du projet.

**Imposer des contraintes environnementales dans les constructions.** Désormais, les orientations urbaines intégrant les questions environnementales se retrouvent dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD).

En outre, le règlement du PLU a été remanié afin, notamment, de pouvoir imposer des contraintes environnementales en matière d'usage des sols. S'agissant plus particulièrement de sa structure et de son contenu, on notera là encore la prégnance des objectifs de préservation de l'environnement.

Ainsi, le règlement peut-il fixer des prescriptions concernant les caractéristiques environnementales et paysagères des constructions (au travers des obligations en matière de matériaux ou de performance énergétique) dans la partie sur la qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère.

Ces prescriptions peuvent également concerner le traitement environnemental et paysager des espaces non bâtis et les abords des constructions via la préservation des continuités écologiques ou encore l'instauration de surfaces éco-aménageables.

**Le coefficient de biotope, un outil d'évaluation de la qualité environnementale.** La loi Alur a par ailleurs introduit le coefficient de biotope par surface (CBS). Il s'agit d'un outil qui permet d'évaluer la qualité environnementale d'une parcelle. L'article L. 151-22 du Code de l'urbanisme prévoit en effet que «le règlement [du PLU] peut imposer une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables, éventuellement pondérées en fonction de leur nature, afin de contribuer au maintien de la biodiversité et de la nature en ville».

De plus en plus de collectivités, à l'image de la Ville de Paris, ont introduit un CBS au sein de l'article 13 du règlement des zones de leur PLU, afin de réglementer les espaces libres et les plantations, en imposant un pourcentage d'espaces non bâtis en espaces verts, dont un pourcentage en pleine terre.

**Les orientations d'aménagement et de programmation pour un meilleur respect de l'environnement.** Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) peuvent également permettre aux collectivités territoriales de réaliser des projets plus respectueux de l'environnement. Pour rappel, les OAP exposent la manière dont les collectivités souhaitent mettre

en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager certains quartiers de leur territoire.

Il est désormais possible d'instaurer des OAP sectorielles dans les zones à urbaniser (AU) ou dans les zones urbaines (U) sans règlement (art. R. 151-8 du C. urb.). Dans ce cas, les OAP doivent tout d'abord garantir la cohérence des projets d'aménagement et de construction avec le PADD. Elles doivent ensuite porter obligatoirement sur un certain nombre de thématiques : qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère, qualité environnementale, stationnement, etc. Enfin, elles doivent comporter un schéma d'aménagement qui précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur.

Par ailleurs, à côté de ces OAP sectorielles, il existe des OAP patrimoniales. Ces dernières comprennent des dispositions portant sur la conservation des éléments de paysage, les espaces publics, les monuments et les sites qu'elles ont identifiés et localisés pour des motifs pouvant être d'ordre écologique.

Le nouvel article R. 424-5-2 du Code de l'urbanisme impose désormais une obligation de motivation des autorisations d'urbanisme portant sur les secteurs identifiés par ces OAP patrimoniales. Ainsi, en cas d'atteinte au caractère des lieux avoisinants, l'autorisation doit être refusée.

Enfin, la «grenellisation» des PLU opérée par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite «Grenelle 2», initialement prévue au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2017, a été repoussée par la loi n° 2017-81 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté. Cette loi impose des exigences environnementales dans toutes les pièces du PLU. Désormais, les PLU non grenellisés devront intégrer ces nouvelles dispositions au plus tard lors de leur prochaine révision, sans qu'aucune date précise ne soit pour autant fixée.

### La biodiversité désormais incorporée dans les orientations urbaines

De son côté, la loi Biodiversité du 8 août 2016 comporte des dispositions destinées à la protection et à la préservation du patrimoine naturel. Cette loi vise à favoriser la mise en œuvre, dans

## Ce qu'il faut retenir

- Le droit de l'urbanisme est devenu l'un des vecteurs de la mise en œuvre des préoccupations environnementales.
- Le PLU, dont le contenu a été modernisé, permet d'identifier les enjeux environnementaux présents sur le territoire et de s'assurer qu'ils sont bien pris en compte lors de l'élaboration du projet.
- Le verdissement des documents de planification, renforcé par la loi Biodiversité à travers notamment les continuités écologiques, en est également le témoin.
- L'intégration des problématiques environnementales se retrouve aussi dans la réalisation des opérations d'aménagement, en particulier dans l'étude d'impact qui cerne et évalue les risques d'incidences environnementales découlant des projets des collectivités territoriales.

les PLU, des « espaces de continuités écologiques », et à permettre la création de servitudes pour de futurs espaces verts. A ce titre, elle s'inscrit dans le mouvement enclenché depuis quelques années de « verdissement » des documents d'urbanisme.

**Les continuités écologiques, un outil d'aménagement durable.** Cette notion de continuité écologique est en fait incorporée dans celle de trame verte et bleue, définie comme « un réseau formé de continuités écologiques terrestres et aquatiques » (article R. 371-16 et suivants du Code de l'environnement).

Les continuités écologiques comprennent donc des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques; elles se présentent comme un outil d'aménagement durable et sont identifiées par les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE), élaborés conjointement par les présidents de conseils régionaux et les préfets de région.

Et, 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, afin d'offrir à ces espaces une protection pouvant s'exprimer au travers de la part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables imposée par le PLU.

**« Verdifier » les centres commerciaux.** Dans le même ordre d'idées, la loi Biodiversité a soumis les autorisations d'exploitation commerciale à deux conditions: d'une part l'intégration, sur les toitures, de procédés d'énergies renouvelables, de végétalisation ou de tout autre dispositif aboutissant à la préservation de la biodiversité, et d'autre part la mise en œuvre, sur les aires de stationnement, de revêtements de surface ou d'aménagements végétalisés favorisant l'infiltration des eaux pluviales (article L. 111-19 du Code de l'urbanisme).

En outre, ce texte a aussi imposé de procéder à une révision générale du PLU pour ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser - cette dernière devant donc être considérée comme une zone naturelle - qui, dans les neuf ans suivant sa création, n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent (4<sup>e</sup> de l'article L. 153-31 du Code de l'urbanisme).

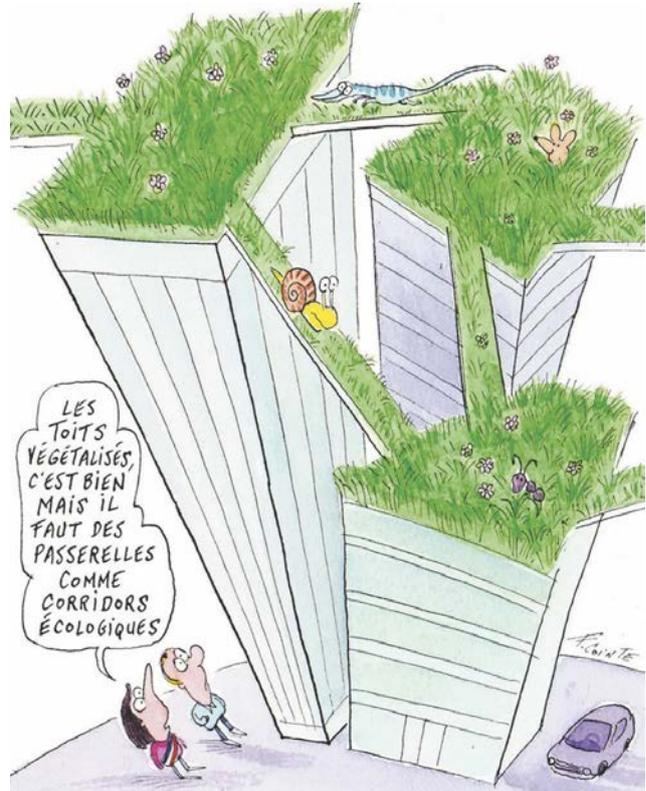
### Des opérations d'aménagement intégrant les problématiques environnementales

L'intégration des problématiques environnementales se conçoit également à l'échelon de l'opération d'aménagement, de sa conception à sa réalisation.

#### Améliorer la qualité environnementale des constructions.

Ainsi, les maîtres d'ouvrage doivent-ils privilégier la mise en œuvre de dispositifs contribuant à l'amélioration de la qualité environnementale des espaces publics, des constructions et ouvrages. Cela peut se traduire par le choix de dispositifs énergétiques (géothermie, photovoltaïque, etc.), de modes de déplacement (sites propres, déplacements doux), voire par l'obligation faite aux opérateurs de réaliser des bâtiments certifiés haute qualité environnementale (HQE) par exemple.

Les aménageurs, de leur côté, se trouvent au demeurant exposés à la prise en compte des enjeux énergétiques dans leur projet. Notons à ce sujet qu'ils peuvent insérer dans le cahier des charges de cession de terrains, prévu à l'article L. 311-6 du Code de l'urbanisme, des prescriptions en vue de contribuer à l'atteinte des objectifs de performance énergétique.



**Des exigences environnementales renforcées dans l'étude d'impact.** Enfin, les contraintes pesant sur les maîtres d'ouvrage se sont accrues avec la parution de l'ordonnance du 3 août 2016 et de son décret d'application du 11 août 2016 modifiant les règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes.

Un des changements importants introduits par ces textes est celui du contenu de l'étude d'impact. Auparavant, cette étude devait simplement contenir une description des aspects pertinents de l'état actuel de l'environnement. Désormais, elle doit toujours contenir une telle description, mais elle doit également comprendre une description de son évolution en cas de mise en œuvre du projet, à savoir un « scénario de référence », ainsi qu'un aperçu de l'évolution probable de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du projet.

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

Toutes ces évolutions ont pour point commun d'afficher les mêmes objectifs de renforcement des exigences environnementales, de développement durable et de préservation de la biodiversité dans les projets des collectivités territoriales. ●

(1) Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I<sup>er</sup> du Code de l'urbanisme; décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre I<sup>er</sup> du Code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme.