

Habiter l'Orléanais

Le cadre réglementaire de l'urbanisme

Fouad Eddazi
Maître de conférences en droit public
Université d'Orléans

Le présent texte a été le support d'une intervention prononcée à l'occasion de la journée d'étude « Habiter l'Orléanais », organisé par les laboratoires CITERES, CEDETE et LEO. Il conserve le style oral de la journée.

Propos introductifs

La réglementation de l'urbanisme est celle qui régit l'utilisation qui est faite du sol, notamment la localisation, la desserte, l'implantation et l'architecture des constructions.

Cette définition, issue de l'article L. 101-3, montre bien que cette réglementation est fondamentale en matière d'habitat : elle va influencer la localisation et la forme de l'habitat.

Reste à identifier quelle est la réglementation pertinente lorsque l'on se focalise sur l'habitat dans l'Orléanais : à cet égard, c'est la planification locale de l'urbanisme qui doit retenir l'attention, elle-même se structurant en deux catégories :

- D'une part, la planification stratégique locale :
 - Définition : un acte réglementaire dédié à la prévision en matière d'urbanisme.
 - Conséquence : spécificité des normes juridiques en son sein : des objectifs, des orientations, des principes, bref des normes qu'il est obligatoire de viser à atteindre, mais qui ne sont pas impératives dans leur énoncé.
 - Exemple local : le schéma de cohérence territoriale (SCOT), porté par une intercommunalité, une métropole, en l'occurrence Orléans Métropole.
- D'autre part, la planification réglementaire locale :
 - Définition : acte réglementaire dédié à régir de façon précise l'urbanisme.
 - Conséquence : spécificité des normes en son sein : des injonctions, des prohibitions, bref, des normes obligatoires et impératives.
 - Exemple local : le plan local d'urbanisme (PLU), communal (situation actuelle dans l'agglomération) ou intercommunal (perspective à venir avec le passage en Métropole de l'agglomération orléanaise).
 - Constat : le PLU doit être compatible avec le SCOT, il traduit en son sein les orientations et objectifs du SCOT, avec une souplesse dans la mise en œuvre : respect des options fondamentales (pas de conformité).

Au vu de cette réglementation, il peut être intéressant d'examiner comment ces documents encadrent l'habitat, le présent texte se focalisant sur les pièces opposables de ces deux planifications (document d'orientation et d'objectifs ou DOO du SCOT ; règlement et orientations d'aménagement et de programmation, ou OAP, pour le PLU).

I. L'encadrement de l'habitat à l'échelle de l'Orléanais par la planification stratégique locale de l'urbanisme : le SCOT

A) Les facultés normatives du SCOT visant directement l'habitat

Selon l'article L. 141-12, le document d'orientation et d'objectifs définit les objectifs et les principes de la politique de l'habitat.

Cette définition doit permettre de préciser deux choses :

- Pour une part, les objectifs d'offre de nouveaux logements, répartis, le cas échéant, entre les EPCI ou par commune ;
- Pour une autre, les objectifs de la politique d'amélioration et de la réhabilitation du parc de logements existant public ou privé ;

Cette définition doit prendre en compte quelques facteurs : mixité sociale, évolution démographique, projets d'équipements et dessertes en transports collectifs...

B) Les facultés normatives visant indirectement l'habitat

L'auteur du SCOT va intervenir relativement à plusieurs politiques publiques. Celles-ci peuvent influencer sur l'habitat, soit sur sa localisation, soit sur ses caractères.

1) Les habilitations de l'auteur du SCOT pouvant influencer sur la localisation de l'habitat

a) L'intervention du SCOT en matière de gestion économe des espaces

Depuis la loi SRU de 2000, l'auteur du SCOT doit rechercher la limitation de l'étalement urbain, pour économiser les terres, éviter leur artificialisation incontrôlée et excessive.

Cela va avoir un impact sur l'habitat, car l'auteur du SCOT va rechercher à éviter la dispersion de l'habitat, en faveur de sa concentration, ce qui implique une volonté de densification de l'existant.

On peut constater que l'auteur du SCOT dispose de plusieurs moyens pour y parvenir, par exemple :

- L'auteur du SCOT arrête, par secteur géographique, des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain et décrit, pour chacun d'eux, les enjeux qui lui sont propres (C. urb., art. L. 141-6).
- L'auteur du SCOT peut, dans des secteurs qu'il délimite, déterminer la valeur au-dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant des règles du PLU (C. urb., art. L. 141-7).

- L'auteur du SCOT peut définir des secteurs dans lesquels les PLU doivent imposer une densité minimale de construction (C. urb., art. L. 141-8).

b) L'intervention du SCOT en matière de protection des espaces agricoles, naturels et urbains

Toute norme prise en faveur de la protection des espaces agricoles, naturels et urbains empêche naturellement le développement de l'habitat sur les espaces et sites en question.

En la matière, le SCOT peut intervenir sur différents champs, que l'on peut illustrer :

- Le SCOT détermine les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger dont il peut définir la localisation ou la délimitation (C. urb., art. L. 141-10).
- Le DOO détermine les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques (C. urb., art. L. 141-10).
- Le DOO peut définir des objectifs à atteindre en matière de maintien ou de création d'espaces verts dans les zones faisant l'objet d'une ouverture à l'urbanisation (C. urb., art. L. 141-11).

c) L'intervention du SCOT en matière de transports et déplacements

Le SCOT doit rechercher à développer toute nouvelle urbanisation en lien avec les transports collectifs ou à désenclaver l'urbanisation existante par des transports collectifs (C. urb., art. 141-14), politique qui intéresse évidemment l'habitat.

Exemple de ce que peut faire le SCOT en la matière : il peut déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs (C. urb., art. 141-14).

d) L'intervention du SCOT en matière d'équipement commercial et artisanal

Le SCOT doit rechercher à promouvoir la mixité fonctionnelle, en particulier en visant l'articulation commerce-logement, pour éviter un modèle où les habitations sont très éloignées des commerces (modèle actuel des grands centres commerciaux en périphéries).

Exemple de ce que peut faire le SCOT en la matière : définir les localisations préférentielles des commerces en prenant en compte, notamment, les objectifs de limitation des déplacements et de consommation économe de l'espace (C. urb., art. L. 141-6).

2) *Les habilitations de l'auteur du SCOT pouvant influencer sur les caractéristiques de l'habitat*

Plusieurs politiques du SCOT peuvent influencer sur les caractéristiques de l'habitat.

Tout d'abord, on peut évoquer la politique du stationnement, qui influe sur l'habitat. En ce sens, on peut retenir que le SCOT peut préciser les obligations minimales ou maximales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés, que les PLU devront imposer (C. urb., art. L. 141-5).

Ensuite, il y a la politique afférente aux communications électroniques, là encore susceptible d'influencer les caractéristiques de l'habitat : de ce point de vue, le SCOT peut définir des secteurs dans lesquels l'ouverture à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions de respecter des critères de qualité renforcés s'agissant des infrastructures et réseaux de communication électronique (C. urb., art. L. 141-21).

Enfin, on peut évoquer la politique portant sur les performances environnementales et énergétiques, influençant directement l'habitat : en ce sens, le SCOT peut définir des secteurs dans lesquels l'ouverture à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions de respecter des performances environnementales et énergétiques renforcées (C. urb., art. L. 141-22).

II. L'encadrement de l'habitat à l'échelle de la parcelle par la planification réglementaire locale de l'urbanisme : le PLU

On peut souligner deux choses, à ce stade introductif :

- Le PLU est soumis à une obligation de compatibilité avec le SCOT ; il devra mettre en œuvre les grandes orientations du SCOT, tout en conservant une marge de manœuvre dans cette mise en œuvre, tant que les options fondamentales du SCOT ne sont pas remises en cause (C. urb. art. L. 142-1).

- Le PLU a une importance particulière par rapport à l'habitat : en effet, les demandes d'autorisations d'urbanisme (en premier lieu le permis de construire) doivent respecter le PLU, de manière très stricte concernant le règlement, le rapport de conformité s'appliquant ici. Ainsi, l'article L. 152-1 du code de l'urbanisme dispose que « L'exécution par toute personne publique ou privée de tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, et ouverture d'installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan sont conformes au règlement et à ses documents graphiques. Ces travaux ou opérations sont, en outre, compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement et de programmation. »

Ces rappels faits, on peut dire que le PLU va permettre de fixer les règles relatives à la localisation et aux caractéristiques de l'habitat.

A) Les facultés normatives du PLU relativement à la localisation de l'habitat

Le règlement du PLU délimite les zones urbaines (U) ou à urbaniser (AU) et les zones naturelles (N) ou agricoles (A) et forestières à protéger (C. urb., art. L. 151-9).

Ce zonage permet de préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits : par le zonage, on sait où l'habitat pourra être développé.

Attention : même dans les zones U ou AU où l'on peut trouver de l'habitat, il peut être identifié des secteurs inconstructibles ou limiter les facultés de construire pour préserver l'environnement, parcs boisés (C. urb., art. L. 151-20), continuités écologiques (C. urb., art. L. 151-23), terrains cultivés (C. urb., art. L. 151-23), paysages (C. urb., art. L. 151-25).

On constate que le PLU a la possibilité de se projeter dans le temps dans son œuvre de réglementation de l'habitat, ce que l'on peut illustrer :

- Les OAP pouvant compléter le règlement peuvent comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants (C. urb., art. L. 151-7).
- Dans les zones U et AU, le règlement peut délimiter des terrains sur lesquels sont institués des emplacements réservés en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit (C. urb. Art. L. 151-41).

B) Les facultés normatives du PLU relativement aux caractéristiques de l'habitat

1) Les vecteurs de l'influence du PLU sur les caractéristiques physiques des constructions destinées à l'habitat

a) Sur la densité des constructions destinées à l'habitat

Le règlement peut imposer, dans des secteurs qu'il délimite au sein des secteurs situés à proximité des transports collectifs, existants ou programmés, une densité minimale de constructions (C. urb., art. L. 151-26).

b) Sur la surface des constructions destinées à l'habitat

Dans les zones d'aménagement concerté, le règlement peut déterminer la surface de plancher dont la construction est autorisée dans chaque îlot, en fonction, le cas échéant, de la nature et de la destination des bâtiments (C. urb., art. L. 151-27).

c) Sur le gabarit, la hauteur et l'emprise au sol des constructions destinées à l'habitat

Le PLU fixe les règles concernant le gabarit, la hauteur et l'emprise au sol des constructions destinées à l'habitat (C. urb., art. L. 151-18).

On peut noter que des dérogations à ces règles sont possibles pour favoriser la construction de logements : de l'article L. 151-28 du code de l'urbanisme, on peut tirer quelques exemples :

- Dans des secteurs situés dans les ZU, un dépassement conditionné 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.
- Possibilité de majoration de volume constructible dans des secteurs à l'intérieur desquels se réalisent des programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux ou des logements intermédiaires.

d) Sur les conditions d'implantation des constructions destinées à l'habitat

Le règlement peut déterminer des règles concernant les conditions d'alignement des constructions sur la voirie et de distance minimale par rapport à la limite séparative et l'aménagement de leurs abords (C. urb., art. L. 151-18).

e) Sur l'aspect extérieur des constructions destinées à l'habitat

Le règlement peut fixer les règles applicables s'agissant de l'aspect extérieur des constructions destinées à l'habitat (C. urb., art. L. 151-18).

2) Les vecteurs de l'influence du PLU sur les caractéristiques fonctionnelles des constructions destinées à l'habitat

a) Possibilité d'action du PLU quant à la salubrité des constructions destinées à l'habitat

Les OAP peuvent définir les actions et opérations nécessaires pour lutter contre l'insalubrité et permettre le renouvellement urbain (C. urb., art. L. 151-7).

En ce sens, les OAP peuvent porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager (C. urb., art. L. 151-7).

b) Possibilité d'action du PLU quant à la performance énergétique et environnementale des constructions destinées à l'habitat

Le règlement peut définir des secteurs dans lesquels il impose aux constructions de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit (C. urb., art. L. 151-21)

c) Possibilité d'action du PLU quant à la dotation en aires de stationnement

Les articles L. 151-30 et s. du code de l'urbanisme reviennent sur les obligations pouvant être fixées par le règlement du PLU s'agissant des aires de stationnement accompagnant les constructions, notamment celles destinées à l'habitat.

On constate que beaucoup de dérogations sont prévues pour servir la cause du logement, en particulier pour ne pas bloquer la construction de certains types de logements : quelques exemples :

- L. 151-34 : le règlement peut ne pas imposer la réalisation d'aires de stationnement lors de la construction de logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'Etat, de résidences universitaires ou hébergeant les personnes âgées.
- L. 151-35 et L. 151-36 : les logements situés à proximité de transports collectifs peuvent ne pas se voir imposer la réalisation du nombre standard d'aire de stationnement par logement.

e) Possibilité d'action du PLU quant à la mixité fonctionnelle

Les OAP peuvent favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant qu'en cas de réalisation d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation un pourcentage de ces opérations est destiné à la réalisation de commerces (C. urb., art. L. 151-7).

3) Les vecteurs de l'influence du PLU sur les caractéristiques des logements eux-mêmes

a) Sur la taille du logement

Le règlement peut délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels les programmes de logements comportent une proportion de logements d'une taille minimale qu'il fixe (C. urb., art. L. 151-14).

b) Sur la catégorie de logement

Le règlement peut délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme est affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale (C. urb., art. L. 151-15).

Conclusion

Il est difficile d'évaluer le SCOT et les PLU de l'Orléanais. à l'aune de ces différentes facultés normatives.

En effet, ces documents sont actuellement en révision, pour deux raisons.

D'une part, le SCOT d'Orléans, datant de 2008, n'est plus en phase avec le droit positif, modifié à de nombreuses reprises depuis 2008 (par exemple, les lois Grenelle de 2009 et 2011, ou la loi ALUR de 2014 sont entrées en vigueur depuis).

D'autre part, l'intercommunalité structurant l'agglomération a connu une importante évolution : longtemps Communauté d'agglomération, elle est devenue une Métropole à la suite du décret du 28 avril 2017 portant création d'Orléans Métropole.

Or, cette transformation a un impact direct sur la compétence PLU : la Métropole est compétente de plein droit pour porter ce document. Voilà pourquoi le PLU d'Orléans, relativement récent car datant de 2013, mais porté par la seule commune d'Orléans, est amené à évoluer vers la formule du PLU intercommunal, d'où l'engagement d'une procédure de révision.

Les grandes planifications sont donc toutes en voie de révision.

Avant de voir le résultat concret de cette nouvelle écriture, on peut en tout cas formuler une interrogation : comment vont s'articuler les futurs SCOT et PLU, portés par la même personne compétente, sur le même périmètre ?

C'est en effet une spécificité du territoire : le SCOT ne se déploie pas sur un périmètre très large, dépassant le périmètre d'Orléans Métropole. Les périmètres d'Orléans Métropole et du SCOT sont « cernés » par des périmètres institutionnels et de planifications, alors que des fusions paraissent nécessaires, au vu de la réalité du fonctionnement du territoire. Par exemple, on peut s'étonner que la Ferté-Saint-Aubin ou encore Beaugency ne se trouvent pas dans le périmètre du SCOT de l'Orléanais.

Certes, une solution est possible, celle de l'inter-SCOT, processus visant à coordonner les SCOT existants ; néanmoins, il nous semble qu'il s'agit d'une solution uniquement palliative, qui ne sera pas en mesure de compenser efficacement la dispersion des périmètres. L'urgence

des enjeux, notamment pour l'habitat, exige des solutions de nature politique, la solution technique de l'inter-SCOT nous apparaissant insuffisante.