

Le plan local d'urbanisme, un document à lire absolument !

Il est essentiel de suivre de près les règles d'urbanisme applicables à votre parcelle, car elles évoluent constamment. Si votre terrain devient inconstructible, mieux vaut le savoir rapidement pour réagir. **Par Marianne Bertrand**

Le recours à un expert peut s'avérer utile, afin de décrypter les prescriptions techniques contenues dans le PLU.



Repeindre ses volets, aménager son garage en pièce à vivre, installer une véranda, diviser sa parcelle, transformer un local commercial en logement... Tous ces projets ont en commun de nécessiter une autorisation administrative, dont le but est de vérifier leur adéquation avec les règles d'urbanisme en vigueur. Celles-ci figurent dans le plan local d'urbanisme (PLU), qui contient les prescriptions à suivre – et les limites à respecter –, parfois jusque dans les moindres détails. C'est le document d'urbanisme de référence à l'échelle communale, même si, de plus en plus souvent, il est élaboré au niveau intercommunal. Il faut alors consulter le PLUi, dans lequel figurent à la fois les dispositions spécifiques à chaque commune et celles, transversales, pour l'ensemble des communes visées.

Un support encore trop peu consulté

Les documents et informations contenus dans le PLU sont largement méconnus des particuliers, qui ne savent pas toujours à quoi il sert ou comment l'utiliser. Pourtant, il définit les règles d'urbanisme applicables pour chaque parcelle, qu'elle soit bâtie ou non. Il intègre aussi l'évolution de la ville et ses axes de développement, par secteur, voire par quartier. Encore faut-il savoir le lire. La première étape consiste à localiser votre parcelle sur le plan de zonage (voir p. 28-29), un document graphique avec un code couleur et une légende. Ce plan

60 %

du territoire est couvert par un plan local d'urbanisme (PLU) en vigueur. Soit 9 728 communes seules et 10 955 communes comprises dans une intercommunalité. La France compte en tout 35 010 communes.

Géoportail urbanisme, 22.10.24



classe les terrains en zones urbaines (U), agricoles (A) ou naturelles (N). Cependant, la lecture est plus complexe qu'il n'y paraît. Car pour chaque zone, il existe une multitude de sous-zones. Ainsi, en zone urbaine, la construction est certes autorisée, mais avec des nuances. Le PLU peut distinguer entre les secteurs où elle est limitée, car située au voisinage d'un monument historique ou d'une zone naturelle sensible contrôlée; ceux où elle est autorisée, sous réserve du respect d'une certaine densité et de prescriptions architecturales; ou encore les secteurs où la construction est encouragée, dans le cadre d'un projet de restructuration, par exemple.

Pour connaître les règles applicables dans chaque zone et sous-zone, il faut consulter le

règlement du PLU (voir p. 28-29). Ce document détaille les prescriptions à suivre : hauteur des bâtiments, emprise au sol (surface constructible), distances à respecter par rapport aux voisins et à la rue, servitudes (en matière d'assainissement, par exemple), ainsi que les contraintes relatives à l'apparence extérieure des bâtiments (matériaux, couleurs, forme du toit...). Il inclut également les exigences techniques spécifiques (profondeur des fondations, obligation de réaliser des études préalables, etc.).

Un plan qui est amené à évoluer dans le temps

Si vous avez un projet de travaux précis, la consultation préalable du PLU est essentielle, pour éviter qu'il soit incompatible avec les règles d'urbanisme. Sollicitez un professionnel, comme un architecte, pour déchiffrer les prescriptions les plus techniques.

Mais attention, comme le souligne Xavier Larrouy-Castera, un avocat toulousain associé au cabinet LCC spécialisé en urbanisme, « les règles, applicables à un instant T peuvent changer quelques mois plus tard, typiquement, après une élection municipale, mais pas uniquement ». C'est pourquoi, dès que votre projet prend forme, il est recommandé de demander en mairie un certificat d'urbanisme opérationnel (voir encadré p. 30). Le PLU fait en effet l'objet de modifications régulières, plus ou moins importantes. La loi n'impose aucune périodicité pour la révision d'un PLU, mais celle-ci intervient en moyenne tous les 10 ans afin (Suite page 30)



REPÈRES

CE QUE CONTIENT UN PLAN LOCAL D'URBANISME

Naviguer dans le PLU, avec ses nombreuses parties et annexes, s'apparente à un jeu de piste, malgré une présentation simplifiée et de plus en plus dynamique pour ceux qui sont numérisés.

Le PLU (ou PLUi s'il est intercommunal) se consulte le plus souvent sur le site web de la mairie ou sur le portail officiel du gouvernement (geoportail-urbanisme.gouv.fr). On peut y explorer à sa guise les cartes et documents liés à l'urbanisme, pour les PLU les plus récemment établis ou révisés. Si la commune n'a pas encore numérisé son PLU, il faut se rendre au service d'urbanisme de la mairie ou de l'intercommunalité pour le consulter. La présentation générale du PLU peut différer d'une commune à l'autre, mais les 6 documents suivants, obligatoires, y figurent nécessairement, le plus souvent dans cet ordre.

1. UN RAPPORT DE PRÉSENTATION

C'est le document d'introduction du PLU.

À quoi sert-il ?

Ce rapport fait un diagnostic de l'existant (histoire du développement urbain, caractéristiques architecturales, économiques, réseaux de transport, état de l'environnement), explique les choix retenus pour élaborer le PADD (voir ci-dessous), les motifs de la délimitation des zones et des orientations d'aménagement, en tenant compte de leur incidence sur l'environnement.

Pourquoi le consulter ?

C'est un excellent outil pour connaître mieux sa ville et savoir dans quelles directions les élus locaux comptent la développer.

2. UN PROJET D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE (PADD)

C'est le document stratégique du PLU, une pièce maîtresse qui annonce les grandes orientations choisies par la commune à horizon de 10 à 15 ans.

À quoi sert-il ?

Le PADD expose les principes directeurs en matière d'urbanisme, d'habitat, d'environnement et de développement économique. Il détermine quels secteurs sont destinés à être bâtis, pour quels usages, selon quels principes architecturaux, quelle sera la place des logements sociaux, les projets liés aux transports...

Pourquoi le consulter ?

Pour anticiper les évolutions de votre quartier. Notez que la mairie ne peut pas s'appuyer sur ce document pour vous refuser une autorisation de construire.

À savoir

Situer sa parcelle est parfois complexe

C'est le plan de zonage qui permet de repérer sa parcelle. Mais il ne comporte parfois ni le nom des rues, ni les références cadastrales. De plus, une commune peut se trouver à cheval sur plusieurs plans, du fait de l'intercommunalité. Il n'y a guère d'autre solution, dans ce cas, que de repérer au moins son quartier, pour voir dans quelle zone il se situe, et en cas de doute, de s'adresser à la mairie pour avoir une information plus précise. Au besoin, demandez un certificat d'urbanisme (voir encadré p. 30).

3. UN RÈGLEMENT ÉCRIT

C'est le document phare et aussi le plus technique du PLU.

À quoi sert-il ?

Le règlement divise la commune en catégories de zones : urbaines (« U »), à urbaniser (« AU »), agricoles (« A »), naturelles (« N »), avec des sous-zones (« AU-1-A », par exemple), plus ou moins déclinaibles en fonction de la taille de la commune. Des zones d'affectation spécifique (résidentielles, commerciales, industrielles) sont aussi définies. Le règlement précise les règles applicables à chacune de ces zones en matière de construction, d'aménagement et d'usage des sols, ainsi que les règles de raccordement sanitaire, entre autres.

Pourquoi le consulter ?

Pour savoir ce qui est autorisé ou interdit dans la zone où se situe votre parcelle (emprise au sol, hauteur des bâtiments, distance par rapport aux limites séparatives, raccordement aux réseaux, nombre de stationnements...), mais aussi pour connaître les règles concernant l'aspect extérieur des constructions.

4. LE PLAN DE ZONAGE

C'est le principal document graphique du PLU, appelé aussi règlement graphique.

À quoi sert-il ?

Le plan se présente sous forme de cartes illustrant les différentes zones définies par le règlement, identifiables grâce à des codes couleurs. Ces cartes sont parfois très nombreuses, jusqu'à plusieurs dizaines dans le cas d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). Le zonage y est alors précisé pour chacune des communes concernées.

Pourquoi le consulter ?

Pour savoir dans quelle zone ou sous-zone est située une parcelle. Ce plan doit être croisé avec les autres plans contenus dans le PLU, renseignant sur les nuisances, les risques, les périmètres protégés, etc.

5. LES ORIENTATIONS D'AMÉNAGEMENT ET DE PROGRAMMATION (OAP)

Inscrites dans le cadre du PADD (voir p. 28), les OAP précisent, pour un ou plusieurs quartiers ou secteurs en développement, les modalités d'insertion dans le bâti existant. Elles détaillent également les conditions d'aménagement, d'habitat, de desserte, la prévention des risques, les mesures de respect des espaces verts, etc., qui s'appliqueront.

À quoi servent-elles ?

Les OAP établissent un cadre, qui peut évoluer jusqu'à la réalisation d'une opération d'aménagement sans qu'il soit besoin de réviser le PLU. Elles peuvent inclure des orientations bioclimatiques (promotion de la densité urbaine pour limiter l'étalement et préserver les terres agricoles ou naturelles, développement d'écoquartiers, imposition de critères de construction passive, etc.).

Pourquoi les consulter ?

Pour savoir à quoi ressemblera votre future entrée de ville ou de quelle façon évoluera un quartier désigné, comme une zone en renouvellement (UR) proche du centre-ville, par exemple.

6. DES ANNEXES

Elles constituent un complément plus ou moins détaillé, pouvant parfois ressembler à un catalogue à la Prévert. Leur nombre a tendance à se multiplier dans les PLU récents.

À quoi servent-elles ?

Elles regroupent des informations complémentaires qui se superposent au PLU, comme les servitudes d'utilité publique (réseaux d'électricité, protection des monuments historiques, etc.), les documents relatifs aux risques naturels (inondations, retrait-gonflement des argiles), et des informations techniques (eau, assainissement). Elles peuvent prendre la forme de documents graphiques (plan de zonage, carte de

servitudes...) ou écrits (règlement du plan de prévention des risques naturels d'inondation, règlement local de publicité, plan d'exposition au bruit...). Les annexes peuvent aller très loin dans le détail : type de crépi pour les ravalements, liste des arbres allergènes interdits, par exemple.

Pourquoi les consulter ?

Elles sont aussi importantes que le PLU, mais abordent des sujets plus larges que les règles d'urbanisme stricto sensu. On peut y entrer par type de sujet, selon ses intérêts ou ses problématiques. Il est difficile, en effet, de tout lire, les annexes faisant souvent plusieurs centaines de pages.

(Suite de la page 27) d'intégrer de nouvelles orientations d'aménagement du territoire (voir p. 29) et de répondre aux besoins évolutifs de la commune. Le maire peut aussi prendre l'initiative d'une simple modification du PLU, une procédure plus légère qui dure environ 8 mois, pour répondre à un besoin ponctuel, comme l'ajustement d'une règle de construction ou un changement de zonage localisé. Il est même possible à un particulier, seul ou avec ses voisins, de demander par écrit au maire une modification du zonage, arguments à l'appui. Cette démarche informelle pourra alors être intégrée dans le processus de révision ou de modification du PLU.

Un déclassement de zone est toujours possible

Un terrain peut changer de zone à la faveur de l'une de ces procédures. S'il passe de la zone A (agricole) à la zone AU (à urbaniser), peu-

d'administrés se plaignent! Mais l'inverse est possible. Un terrain constructible, que son propriétaire laisse au repos dans une optique de rétention foncière, peut devenir inconstructible, et donc perdre de sa valeur vénale. « Cette situation va se rencontrer de plus en plus, notamment en zone rurale, en application des objectifs de la loi Climat et résilience visant à lutter contre l'artificialisation des sols et à protéger l'environnement », assure Jasmine Jovanovic, consultante en urbanisme et fondatrice de Droitsurterrain.com.

Or, la mairie n'est pas obligée de notifier individuellement à chaque propriétaire le changement de statut de sa parcelle. Les communes ou intercommunalités sont simplement tenues de communiquer lorsqu'un PLU est en cours de révision ou de modification. Une phase de concertation préalable est en effet obligatoire, suivie d'une enquête publique, durant laquelle les citoyens peu-

vent faire valoir leurs observations devant un commissaire enquêteur (art. L 103-2 et s., L 153-19 et s. du code de l'urbanisme). L'information est diffusée par divers moyens : affichage en mairie, publications (sur le site de la commune ou de l'intercommunalité, annonces légales dans la presse locale...), réunions publiques, registre sur place ou en ligne, portail numérique, newsletters, réseaux sociaux... Les canaux de communication sont plus ou moins étoffés selon les territoires.

Dans le PLU, c'est l'intérêt général qui prime

Cependant, les habitants sont assez peu sensibles à l'annonce des réunions publiques et autres processus de consultation, croyant à tort qu'ils ne les concernent pas. Il est pourtant conseillé de faire entendre sa voix, et le plus tôt possible. « Mieux vaut ne pas attendre l'enquête publique, car ce stade correspond à la fin de la pro-

cédures de révision, les orientations du futur projet sont déjà finalisées », prévient Jasmine Jovanovic. Mais c'est sans garantie de succès. « Il ne faut pas perdre de vue que l'intérêt général doit l'emporter sur les intérêts particuliers », rappelle Alexia Greffet, conseillère urbaniste au Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) 63 (Puy-de-Dôme). « Il peut arriver qu'à la faveur d'une modification du PLU votre voisin soit autorisé à construire en bouchant votre vue, ou qu'une desserte routière soit programmée au pied de votre terrain. Pour contester ces projets, il faudra avancer des arguments objectifs pendant le processus de révision, tels que la préservation de la qualité environnementale et paysagère », illustre Stéphan Caumet, directeur au CAUE 16 (Charente).

Quant à contester le déclassement d'un terrain constructible devenu non constructible, cela s'avère également compliqué. « Il faut démontrer que le terrain ne présente aucun potentiel agronomique, car il n'a pas été cultivé depuis des années. Alors qu'il offre toutes les caractéristiques d'un terrain à bâtir, surtout s'il a été classé en zone urbaine précédemment et est entouré de maisons d'habitation disposant d'un réseau d'assainissement. Et souligner qu'un usage agricole serait incompatible avec le voisinage », conseille Xavier Larrouy-Castera. « En revanche, il est inutile d'invoquer une inégalité de traitement par rapport à un voisin dont la parcelle n'est pas soumise aux mêmes règles, car cela ne constitue pas un argument juridi-

LE PLAN LOCAL D'URBANISME PEUT CONTENIR DES ERREURS DE ZONAGE

Il arrive que les plans locaux d'urbanisme (PLU) contiennent des erreurs. C'est particulièrement vrai en matière de zonage. Celles-ci peuvent être imputables aux bureaux d'études en charge d'élaborer les PLU – ou aux services d'urbanismes eux-mêmes, s'ils n'ont pas fait appel à un bureau d'études –, ainsi que l'explique un expert ayant requis l'anonymat. Se déplaçant peu sur le terrain, ceux-ci se contentent d'utiliser des données numérisées ou des vues aériennes. Les tribunaux sanctionnent d'ailleurs régulièrement ces erreurs par l'annulation du zonage et l'injonction faite aux communes de revoir leurs documents. On nous a ainsi donné en exemple le cas d'un particulier ayant constaté, au stade de l'enquête publique, que le plan du futur PLU de sa commune était, en réalité, calqué sur un plan du cadastre périmé. Repérer de telles erreurs est un exercice minutieux, qui suppose d'être motivé ou aidé... Surtout si la commune n'a pas mis son PLU en ligne, comme la loi l'y oblige pourtant, sur son propre site ou au moins sur le site du Géoportail de l'urbanisme (art. L 133-3 du code de l'urbanisme). Il faut alors se rendre en mairie, ce qui complique encore la tâche.

que recevable », ajoute Benjamin Ingelaere, avocat spécialisé dans le droit de l'urbanisme.

Un contentieux peu favorable

Il est d'autant plus important de se tenir informé que le délai pour contester une modification du PLU est de 2 mois à compter de l'affichage de la délibération l'ayant adoptée. Si vous allez au contentieux, sachez que le juge administratif donne rarement tort à la mairie, sauf en cas d'erreur manifeste d'appréciation, autrement dit une erreur grossière (déclassement d'une zone sans motif).

Les vices de forme (comme la non-consultation de l'architecte des bâtiments de France dans une zone protégée) ou de procédure (une enquête publique pas annoncée dans les règles) ne sont pris en compte par les tribunaux que s'ils ont privé l'intéressé de garanties, comme celle de formuler des observations lors de l'enquête publique, ou s'ils l'ont induit en erreur. Enfin espérer obtenir des dommages et intérêts à la suite d'un changement de zonage est illusoire. En effet, les contraintes imposées par le PLU ne donnent droit, en principe, à aucune indemnisation... ■

UN CERTIFICAT POUR CONNAÎTRE ET FIGER VOS DROITS

La lecture du plan local d'urbanisme (PLU) peut être difficile. N'hésitez pas à demander un certificat d'urbanisme (CU) pour obtenir une synthèse des règles applicables à votre parcelle. Il suffit d'adresser à la mairie un formulaire Cerfa

(13410*11). Si vous avez un projet précis, demandez un « certificat opérationnel » (type « b »), qui vous informera sur sa faisabilité juridique et technique. Ce CU protège vos droits : si vous déposez une demande de permis de construire ou une déclaration préalable dans les 18 mois suivant

sa délivrance, votre demande sera examinée selon les règles en vigueur à ce moment-là. Attention toutefois : si le PLU est en cours d'élaboration ou de révision au moment de la délivrance du CU, et que de nouvelles dispositions entrent en vigueur dans le délai de 18 mois, ce sont celles-ci qui seront

retenues (CE du 18.12.17, n° 80438). La commune a 2 mois pour répondre à une demande de CU, faute de quoi le demandeur bénéficie d'un CU tacite. Il lui incombe alors de consulter lui-même le PLU, pour éviter les erreurs lors du dépôt de sa demande d'autorisation de travaux.