

Fiche méthodologique pour l'étude des PLU

Dans le cadre de l'évolution de l'action de l'État en Isère, une démarche a été entreprise en vue d'élaborer des positions partagées en matière d'urbanisme.

Elle se traduit par la réalisation de fiches méthodologiques par les services de l'État dans le département.

Ces fiches n'ont pas de valeur réglementaire, mais, en revanche, elles définissent le point de vue des services de l'État pour le département de l'Isère sur des thématiques abordées dans les PLU.

Elles constituent par ailleurs un support pour accompagner les communes et leurs prestataires lors de l'étude des documents d'urbanisme et faciliter le dialogue avec les services de l'État au cours de la procédure.

Le zonage dans les PLU

Texte de référence : article L- 123-1 du code de l'urbanisme

« Les plans locaux d'urbanisme comportent un règlement qui fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L 121-1, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, **délimitent les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières** à protéger et définissent, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions. »

1- Les zones urbaines (U)

Article R 123-5 du code de l'urbanisme :

« Les zones urbaines sont dites "zones U". Peuvent être classés en zone urbaine, les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter. »

Les zones U sont constructibles par principe, puisque l'article R 123-5 indique qu'il s'agit de secteurs déjà urbanisés ou des secteurs dans lesquels les équipements publics sont suffisants pour desservir les constructions à implanter.

Le zonage U est défini en fonction des éléments d'analyse de l'existant qui conduira à identifier les secteurs déjà urbanisés et les secteurs « équipés ».

1-1 – Les secteurs déjà urbanisés

Plusieurs habitations groupées, en nombre suffisant, donnant un caractère urbain à la zone, pourront être considérées comme formant un secteur déjà urbanisé.

Il pourra en être de même pour des hameaux éloignés du village centre dès lors que ceux-ci ne justifient pas d'une protection en raison notamment soit de leur caractère agricole ou d'espaces naturels, soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages, soit de l'existence d'une exploitation forestière.

1-2 – Les secteurs « équipés »

Les secteurs dans lesquels les équipements publics existent ou sont en cours de réalisation, avec une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter pourront être classés en zone U dès lors que :

- ce classement s'inscrit dans le projet de la commune et qu'il sera démontré que le dimensionnement des équipements publics est en rapport avec les capacités d'accueil de la zone concernée
- les secteurs concernés ne justifient pas d'une protection en raison notamment soit de leur caractère agricole ou d'espaces naturels, soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, soit de l'existence d'une exploitation forestière.

Par équipements publics on entend : les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement collectif dans le cas où ce dernier serait rendu nécessaire.

Certains secteurs pourront utilement faire l'objet d'orientations d'aménagement afin d'assurer une organisation cohérente de l'ensemble du secteur.

2- Les zones à urbaniser (AU)

Article R 123-6 du code de l'urbanisme :

« Les zones à urbaniser sont dites "zones AU". Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation.

Lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, les orientations d'aménagement et le règlement définissent les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone. Les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et le règlement.

Lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation peut être subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme. »

Une zone à urbaniser (AU) est une zone que la commune envisage d'aménager en fonction de son projet urbain. Des « orientations d'aménagement » préciseront les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone.

Par ailleurs, dans tous les cas, pour classer une zone en AU, les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement doivent être présents à la périphérie immédiate de la zone.

La capacité des voies publiques et des réseaux présents à la périphérie immédiate de la zone devra être analysée précisément.

Si, l'intention de la commune est d'autoriser les constructions soit lors d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements, elle a la possibilité de classer le secteur en AU « constructible sous conditions ». Si les réseaux en périphérie immédiate n'ont pas une capacité suffisante pour desservir l'ensemble de la zone, ce classement en AU « constructible sous conditions » est subordonné à un engagement de la commune de réaliser à court terme les travaux nécessaires. Cet engagement doit être précisé dans le PLU. Dans tous les cas, les modalités d'aménagement et d'équipement (y compris pour les réseaux en périphérie immédiate s'ils n'ont pas une capacité suffisante) devront être précisées par les orientations d'aménagement et le règlement du PLU. Les constructions pourront y être autorisées en fonction de la réalisation de ces équipements, notamment les réseaux internes à la zone et selon les modalités prévues par les orientations d'aménagement et le règlement du PLU.

Si l'intention de la commune est de ne pas ouvrir immédiatement à l'urbanisation (notamment dans le cas où les réseaux existants en périphérie immédiate n'auraient pas une capacité suffisante pour desservir l'ensemble de la zone), la commune a la possibilité de classer le secteur en AU « inconstructible ». Son ouverture à l'urbanisation ne pourra alors intervenir qu'après une modification ou une révision du PLU.

3- Les zones agricoles (A)

Article R 123-7 du code de l'urbanisme :

« Les zones agricoles sont dites "zones A". Peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles.

Les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole sont seules autorisées en zone A. »

L'appréciation de la valeur agricole des terres est à replacer dans le cadre général de l'économie agricole, enjeu collectif au regard de ses fonctions économique, environnementale et sociale.

Le potentiel économique, en complément des critères agronomique et biologique, permet de caractériser la zone A.

La délimitation s'appuie sur la connaissance et l'analyse des potentialités et fonctionnalités de l'espace agricole (par exemple facilités d'accès par les engins agricoles et animaux), des structures agricoles et de leurs perspectives d'évolution. Peuvent être classés en zone A :

- les terrains support d'activités productives agricoles ou qui ont vocation à le devenir
- les terrains présentant un rôle dans le fonctionnement des exploitations agricoles (terrains support des bâtiments ou installations et parcelles environnantes) ou qui par leur situation sont à préserver pour permettre le maintien ou le développement des exploitations existantes.

Une vigilance particulière doit être apportée à tous les « effets de coupure », d'isolement ou d'enclavement engendrés par les infrastructures et les développements urbains. La viabilité économique de ces flots résiduels ou interstitiels, ainsi que l'analyse de leurs relations avec les autres espaces agricoles, doivent être appréhendées. La notion d'entité exploitable et économiquement viable doit prévaloir.

Par ailleurs, la zone agricole n'a pas forcément des caractéristiques homogènes sur l'ensemble du territoire communal. Il peut donc parfois être nécessaire de prévoir des secteurs différenciés, avec un règlement adapté.

Une analyse du territoire au regard de ces critères est donc nécessaire pour apprécier un classement en zone A.

Les zones A sont inconstructibles par principe, puisque l'alinéa 2 de l'article R 123-7 indique expressément les constructions et installations qui y sont seules autorisées.

1 - Toute construction nouvelle est interdite en zone A, à moins qu'elle ne soit nécessaire aux services publics, aux services d'intérêt collectif (à la condition toutefois qu'elle ne compromette pas le caractère agricole de la zone) ou à l'exploitation agricole.

Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole sont :

- les bâtiments techniques nécessaires à l'activité agricole
- les constructions et installations à caractère fonctionnel nécessaires à l'exploitation agricole
- les constructions, installations, aménagements et équipements liés à des activités de diversification (notamment les activités d'accueil touristique). Ces activités doivent être dans le prolongement de l'acte de production ou avoir pour support l'exploitation agricole et en demeurer l'accessoire
- les bâtiments d'habitation (logement de l'exploitant et des actifs agricoles ayant une utilité directe sur l'exploitation) liés à l'exploitation agricole en activité et nécessitant une présence permanente sur le lieu de travail (type « logement de fonction »)
- les affouillements et exhaussements du sol strictement nécessaires à l'activité agricole.

2 - L'extension, la transformation, la réfection ou le changement de destination d'un bâtiment sont interdits en zone A sauf s'ils sont nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif ou à une exploitation agricole.

L'entretien des bâtiments reste possible. Il s'agit des seuls travaux de rénovation du bâti existant entrepris dans un but de conservation, donc sans extension ni changement de volume.

Conformément aux dispositions de l'article L 123-3-1, les seuls changements de destination pouvant être autorisés concernent les bâtiments agricoles désignés dans le règlement du PLU en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial. Ce changement de destination ne doit pas compromettre l'exploitation agricole. Une fiche méthodologique « Le changement de destination des bâtiments agricoles dans les zones A » est établie à ce sujet.

4- Les zones naturelles et forestières (N)

Article R 123-8 du code de l'urbanisme :

« Les zones naturelles et forestières sont dites "zones N". Peuvent être classés en zone naturelle et forestière les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels.

En zone N peuvent être délimités des périmètres à l'intérieur desquels s'effectuent les transferts des possibilités de construire prévus à l'article L 123-4. Les terrains présentant un intérêt pour le développement des exploitations agricoles et forestières sont exclus de la partie de ces périmètres qui bénéficie des transferts de coefficient d'occupation des sols .

En dehors des périmètres définis à l'alinéa précédent, des constructions peuvent être autorisées dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées, à la condition qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages. »

Les espaces à protéger peuvent être classés en zone N avec des niveaux de protection pouvant être différents. Le classement peut résulter de diverses justifications :

- de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt esthétique, historique ou écologique ; le règlement des secteurs concernés doit alors être protecteur et adapté à l'intérêt de la zone
- du simple caractère d'espaces naturels; les documents graphiques du plan local d'urbanisme peuvent délimiter, dans ce cas des secteurs de construction de taille et de capacité d'accueil limitées en veillant au maintien du caractère naturel de la zone. Ceci peut permettre de prendre en compte des projets d'occupation du sol tels que tourisme, loisir, parc animalier, zoo, chenil, activité canine... Ces secteurs seront délimités en référence au dernier alinéa de l'article R 123-8 du code de l'urbanisme
- de l'existence d'une exploitation forestière ; dans ces secteurs, les constructions nécessaires à cette exploitation pourront être autorisées

Il appartient au plan local d'urbanisme de déterminer, de justifier et de réglementer de façon précise la nature des travaux, ouvrages, constructions susceptibles d'être admis dans chaque zone N, en fonction du type de protection que ces zones nécessitent tout en préservant le maintien du caractère naturel de la zone.

Le classement de terres agricoles en zone N ne compromet pas les modes d'exploitation, les pratiques culturelles et l'usage agricole de ces terrains.