

Comment aboutir à un urbanisme négocié

Les chartes de qualité architecturale et urbaine

Cette note fait suite à l'organisation de l'évènement « Comment aboutir à un urbanisme négocié ? », organisé le 16-01-25. Il était organisé par Pour répondre à toutes ces questions, l'Atelier technique en urbanisme et s'est appuyé sur l'expertise de Jean-Philippe STREBLER, Consultant-formateur et Maître de conférences associé de la Faculté de Droit de l'Université de Strasbourg. La présentation a eu lieu dans les locaux de l'Agence d'Urbanisme de Strasbourg Rhin supérieur (ADEUS).

1. Les chartes de qualité pour négocier

Une charte de qualité architecturale, parfois paysagère ou encore urbaine, est un document synthétisant un corpus de méthodes et de préconisations destinées à accompagner les acteurs du bâtiment la conception d'un projet jusqu'à l'obtention des autorisations pour le réaliser. C'est un support pour guider, conseiller et parfois convaincre. Elaborée par les collectivités territoriales, elle vise à préserver le cadre de vie et le patrimoine paysager et bâti. Instaurée par la Loi Paysage de 1993, une charte n'a pas à proprement parler de valeur réglementaire et n'est pas opposable aux tiers. Ce n'est pas pour autant que ces documents sont sans valeur. Ce type de document communal ou intercommunal peut prendre différents noms selon les objectifs de ses rédacteurs : charte architecturale, paysagère, environnementale... mais aussi différentes formes : fiches, livrets, triple cahier...

Les chartes étudiées promeuvent un urbanisme négocié. La mise au point partagée du projet doit être un gage de qualité. En amont du permis de construire, l'opérateur immobilier doit se rapprocher de la collectivité pour ses prospections. Ce contact permet de vérifier la pertinence du projet, sa bonne insertion dans le quartier mais aussi d'assurer la prise en compte des réglementations. Avant le dépôt du permis de construire, les signataires s'engagent à ce que le projet soit présenté à la collectivité pour être validé, une réunion d'information est aussi organisée avec les riverains. Avant les travaux, la collectivité peut être informée du choix du maître d'œuvre et des critères l'ayant motivé tandis que pour les opérations de taille conséquente, la présence d'un paysagiste peut être imposée. L'organisation du chantier peut aussi être étudiée avec les services de la collectivité afin de limiter la durée et les nuisances et de maintenir les abords du projet. Les engagements des signataires peuvent ensuite concrètement être intégrés dans les cahiers des charges de consultations d'entreprises du BTP et artisans des signataires, mais aussi pour le choix des maîtres d'œuvre.

Plusieurs aspects, autres qu'esthétiques peuvent être contenues dans des chartes, comme l'habitabilité, la qualité d'usage, la gestion des eaux de pluies à la parcelle, l'emprise de la voiture et la place du vélo et la présence végétale et la biodiversité. Certaines portent notamment sur la question de l'intégration du projet dans son contexte urbain. Pour bien débiter, une réflexion de projet doit comprendre et tenir compte des composantes naturelles et paysagères du site choisi : topographie, contraintes, continuités vertes, implantation et orientation...L'objectif de réduction de l'impact environnemental des opérations peut se traduire à différentes échelles. Si la parcelle du projet contient déjà du bâti, il faut le conserver en s'appuyant sur ses qualités voire réemployer

certains éléments. Les chantiers entrepris peuvent d'ailleurs prendre une dimension d'insertion sociale.

2. Organisation des chartes de qualité.

Les documents locaux de planification doivent simultanément formuler des objectifs chiffrés de production de logements et de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Ils visent à répondre à la diversité des besoins en logements des populations actuelles et futures tout en limitant l'artificialisation des sols, ce qui suppose d'en produire à la fois en nombre suffisant et à coût abordable pour les ménages.

Une conjonction de facteurs, tels que la difficulté d'approvisionnement en matériaux et le durcissement des conditions d'accès au crédit pour les ménages qui souhaitent accéder à la propriété, aboutit à la crise que traverse la profession immobilière, qui à son tour interroge les capacités de la puissance publique à répondre aux objectifs de production de logements.

Parallèlement, des voix s'élèvent en faveur de la préservation du patrimoine, de la prise en compte de la nature en ville ou des besoins de créer des îlots de fraîcheur.

Les élus, qui doivent garantir le bon fonctionnement territorial et promouvoir l'intérêt général, dotent parfois leurs communes ou intercommunalités de chartes de qualité paysagère et architecturale, en complément de la réglementation du droit des sols. Au-delà de leur rôle de conseil pour un urbanisme durable, elles servent alors de motif de refus de permis de construire et deviennent des sources de contentieux, puisqu'elles sont régulièrement attaquées par la promotion immobilière.

3. Relation des chartes avec les documents d'urbanisme

Dès lors, de nombreuses questions se posent :

- Quels rôle et place de ces chartes de prescriptions architecturales ?
- Quelles marges de négociations entre les communes et les promoteurs immobiliers ?
- Quel rôle des orientations d'aménagement et de programmation ?

Problématique : Dans quelle mesure est-il possible d'accorder une portée juridique à des Chartes de qualité architecturale et urbaine ?

Contexte : Haguenau s'est lancée dans une démarche d'incorporer la charte de la commune dans le futur PLUI de l'agglomération. On assiste ces dernières années en France à une multiplication de chartes de qualité paysagère et architecturale, en complément de la réglementation du droit des sols. Au-delà de leur rôle de conseil pour un urbanisme durable, elles servent alors de motif de refus de permis de construire et deviennent des sources de contentieux, puisqu'elles sont régulièrement attaquées par la promotion immobilière.

Outre l'intérêt de favoriser l'intégration harmonieuse d'architectures contemporaines dans les communes, une telle démarche peut aussi être motivée par des intérêts liés au développement durable. La ville de Haguenau s'est ainsi dotée en 2019 d'une Charte Haguenovienne d'Amélioration architecturale, de Renouvellement urbain et de Transition Environnementale. Ce document¹, révisé en 2021, vise à proposer de bonnes pratiques en faveur de projets immobiliers durables tout en intégrant pleinement différents acteurs (aménageurs, promoteurs, bailleurs, démolisseurs...) dans cette dynamique. Auparavant la ville de

¹ Cette charte s'applique aux opérations de logements collectifs neufs à partir de 6 logements réalisés.

Haguenau s'était déjà dotée de documents-cadre pour traduire ses ambitions ; il s'agit du Plan Climat Air Energie Territorial, du PLU (2012) et du PLH. Ces deux derniers documents vont être remplacés à l'échelle intercommunale. En attendant l'entrée en vigueur des nouveaux documents et pour renforcer les dispositifs existants jusqu'à l'échelle du logement, la charte a été élaborée afin d'encourager des projets plus vertueux. Elle préfigure et complètera les futurs PLHi et PLUi.

En soi, rien n'interdit de concerter et de négocier le contenu d'une charte de qualité architecturale, mais en quoi ça serait différent dans un PLU ou mieux ?

Pour "exiger" le juge a statué, il faut un fondement légal. Le Conseil d'Etat a, le 2 Juin 2023, indiqué que : "il faut que le règlement du PLU en fasse mention". Il faut que cette mention ait été inscrite dans le cadre d'une procédure "normale" d'élaboration du PLU (modification a minima). Dans ce cas ça devient une annexe du PLU. Ce cahier se contente d'expliquer ou de préciser, sans contredire ni méconnaître les règles figurant déjà dans le règlement (pas des dérogations). La charte peut n'être valable que sur une partie du territoire.

La concertation entre constructeurs et riverains prévue par une "charte de la qualité urbaine" ... ne relève pas de la concertation qu'une collectivité "décide" de mener au titre de l'article L300-2 Code de l'urbanisme (TA Toulouse 29 Septembre 2023).

La charte ne peut pas imposer de limiter la division de logements (création de nouveaux studios) TA de Melun du 7 Janvier 2025.

Attention aux règles nébuleuses, Cf. jugement de la CAA de Nantes du 6 Décembre 2024. Quand on est trop précis, on peut parfois se tirer une balle dans le pied. Quand on inscrit une règle dans un PLU ou une charte, il faut l'assumer et s'assurer qu'elle sera applicable (et comprise par les services instructeurs).

Le cahier des recommandations enjoignant au bénéficiaire de l'autorisation de transmettre à la commune les dessins, modèles et teintes "pour avis avant réalisation" ne constitue pas des pièces sur lesquelles motiver un refus de PC (Conseil d'Etat du 2 juin 2023). L'e juriste a donné l'exemple de la charte qui "déconseille" l'utilisation du "PVC" et du "blanc pur" à Bougival. Le TA de Versailles du 26 Janvier 2024 considère que ce qui est déconseillé n'est pas interdit. La règle est non applicable. Il faut être vigilant un souhait n'est pas une règle opposable.

Recommandations du juriste : utilisons les OAP. C'est un outil qu'il convient de s'approprier. La difficulté c'est l'interprétation et l'appréciation, le fondement c'est la justification de ce qui est écrit dedans plutôt qu'une règle. Une OAP s'apprécie globalement et pas point par point à la différence d'une règle avec un rapport de conformité.

La question de l'intérêt du RMC a également été abordée. Le sujet est assez peu connu dans le Bas-Rhin. Si une commune fait une charte (annexe d'un PLU ou d'une OAP) il est préférable de faire expressément référence aux règles auxquelles elle s'incorpore.

Insérer des maisons dans un village

Enjeux et objectifs

Les villages se caractérisent par une continuité de maisons qui dessinent la rue. Le lien permanent entre la maison et l'espace public est un élément régulateur. La préservation de ces caractéristiques est indispensable lors de l'implantation de nouvelles maisons dans les parcelles vierges, ou à l'emplacement de bâtiments démolis.

Préconisations

► Respecter la structure urbaine existante, la logique et la trame du bâti existant : rapport au chemin et à l'espace public, organisation dans la parcelle, orientation des bâtiments ;

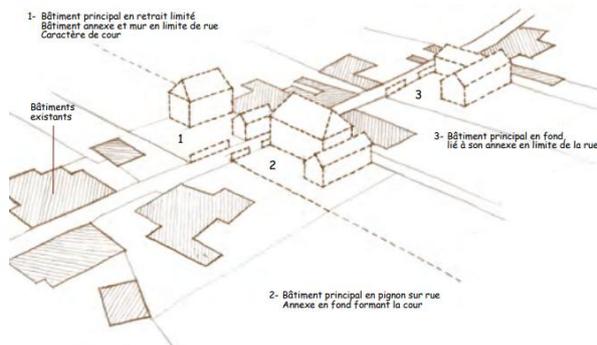
► Relier la maison avec l'espace public, soit par le corps de bâtiment principal (en pignon ou sur mur gouttereau), soit par le bâti secondaire : les annexes du bâtiment principal (garage) ou des éléments non clos (muret) ;

► Se référer au motif de la cour pour ordonner les bâtiments les uns avec les autres.

Outils

► Orientations d'aménagement à l'échelle du village ;
► Règlement d'urbanisme (PLU article 6, 7) ;
► Actions d'accompagnement (CAUE).

Exemples d'implantation de nouvelles maisons dans un village



«Ce qu'on recommande»



■ les clôtures peuvent être hautes sur de courts linéaires quand elles viennent en accompagnement du bâti en milieu urbain



■ sur des linéaires plus longs et dans un contexte moins urbain, la clôture est plus basse, moins opaque. Un aspect relativement ouvert sur l'environnement doit être recherché

« Ce qu'on ne souhaite plus voir »



■ Les murs, haies ou tout autre type de clôture avec une hauteur supérieure à 1,70 m si elle n'est pas en prolongement de bâti dans un centre urbain



■ Les longs linéaires opaques de mur ou de haie taillée avec une hauteur > 1,20 m et qui n'est pas doublés de végétation souple.

Ailleurs en France : extrait de la Charte architecturale et paysagère des Pyrénées béarnaises et de l'Agglomération Pau-Pyrénées

De nombreuses chartes architecturales comportent des fiches actions avec enjeux, préconisations et outils, en matière d'implantation de nouvelles constructions dans un contexte urbain donné. Cette approche pédagogique indique aussi ce qu'il faut éviter et ce qu'il faut au contraire promouvoir. Documents réalisés par le pôle Urbanisme Habitat du Piémont Oloronais et le Pays d'art et d'histoire (en lien avec le label éponyme) des Pyrénées béarnaise et l'Agglomération Pau-Pyrénées.

Les publications en lien



Observatoire du logement neuf de la région mulhousienne – Afut Sud-Alsace - CITIVIA

Edition N°5 - Juin 2024

Quels potentiels fonciers à long terme ? Zoom sur 22 sites dans l'agglomération mulhousienne – Afut Sud-Alsace - HORODYSKI, Catherine et AUSWALD, Romane 2023

Le ZAN, limites et potentiels : éclairages régionaux pour identifier les gisements de la sobriété foncière - 7Est

Avril 2022.

Le Bloc-Notes de l'Agence, édité et imprimé par :



Afut Sud-Alsace
33 avenue de Colmar
68200 MULHOUSE
03 69 77 60 70
www.afut-sudalsace.org

Rédaction : Tristan SIEBERT +

Direction de la publication : Viviane BEGOC

Date : Janvier 2025

Toute reproduction autorisée avec mention précise de la source et référence exacte.