

Les chartes de qualité architecturale, paysagère et urbaine Comment aboutir à un urbanisme négocié ?



Cette note fait suite à la tenue de l'évènement « Comment aboutir à un urbanisme négocié ? » le 16 Janvier 2025. Il était organisé par l'Atelier technique en urbanisme et a fait l'objet d'une présentation 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). Elle s'organise autour d'un propos général sur les dites chartes, leur fonctionnement et dans un deuxième temps sur la question des interrelations qu'elles entretiennent avec les PLU(i).

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

Rédaction : Tristan SIEBERT

Direction de la publication : Viviane BEGOC

Date : Mai 2025

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

1. Les chartes de qualité pour négocier les projets

La loi sur l'architecture de 1977 a pour préambule les mots suivants :

« La création architecturale, la qualité des constructions, leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant, le respect des paysages naturels ou urbains ainsi que du patrimoine sont d'intérêt public. Les autorités habilitées à délivrer le permis de construire ainsi que les autorisations de lotir s'assurent, au cours de l'instruction des demandes, du respect de cet intérêt. »

Au-delà de la création architecturale de tel ou tel projet, comment favoriser la qualité à une échelle urbaine, en édictant localement des principes pour y parvenir ? Encadrer la liberté à bâtir, par des règles opposables, pour éviter le développement anarchique des territoires constitue l'utilité première des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et du Règlement National d'Urbanisme (RNU) qui régissent l'aménagement l'occupation des sols. L'idée que les documents d'urbanisme ne soient pas uniquement composés de prescriptions opposables, contraignant les pétitionnaires d'autorisations de bâtir, a conduit le législateur à introduire les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP). Aux règles strictes sont désormais adjointes **des orientations plus flexibles écrites, schématiques ou hybrides**, abordant des thématiques variées comme l'environnement, le renouvellement urbain, la mixité fonctionnelle et la protection des franges urbaines et rurales. Toutefois, aux côtés de ces pratiques nombreuses collectivités ont manifesté leur souhait de mettre en œuvre d'autres outils. Mentionnons ainsi **les supports pédagogiques** destinés à sensibiliser à l'architecture et au cadre de vie, par le biais de démarches dites **d'urbanisme négocié**. Ces dernières consistent à **favoriser le dialogue et la co-construction** entre sphère publique et privée à mesure de l'avancée de projets, en favorisant leur qualité et en levant les obstacles.

Qu'elles soient **architecturales, paysagères, environnementales et urbaines** ou un mélange d'enjeux¹, les chartes de qualité synthétisent, le plus souvent, un corpus de préconisations destinées à accompagner les acteurs de la fabrique des territoires, de la conception de leurs projets jusqu'à l'obtention des autorisations pour les réaliser. Elles peuvent parfois porter sur des aspects très particuliers comme la couleur des bâtiments (Cf. Nuanciers couleurs du Parc des Vosges du Nord²). **Guider, conseiller et parfois convaincre** sont les maîtres mots de telles démarches pouvant prendre dès lors des formes assez diverses. Instaurées par la **Loi Paysage de 1993**, ces cahiers de recommandations architecturales et paysagères n'ont pas à proprement parler de valeur réglementaires et ne sont en soi pas opposables aux tiers (sauf à intégrer un document d'urbanisme cf. Partie 2). Toutefois, elles constituent **des outils de médiation qui peuvent faciliter le travail d'architectes conseils** de Conseils en Architecture Urbanisme et Environnement (CAUE), de collectivités, ou de services d'assistance architecturale (parcs naturels également). Ce n'est pas pour autant que ces documents sont sans valeur. Elle leur est parfois conférée par des engagements des maîtres d'ouvrages et d'œuvre (comme des promoteurs ou des architectes). Ces derniers s'accordant à entreprendre un certain nombre de choses dans le cadre de l'élaboration de constructions et divers aménagements.

Dans certaines pratiques les plus courantes, il peut être convenu qu'en amont du permis de construire (PC), le demandeur se rapproche de la collectivité pour ses projets³. Cette prise de contact, avant le dépôt de la demande, permet de faciliter l'instruction par la suite en soulevant d'éventuels problèmes d'interprétations de règles. Dans certains cas, les chartes prévoient que des réunions publiques se tiennent (notamment pour les plus importantes réalisations). Dans les autres exemples de pratiques qu'il est possible de relever, il est possible de noter des recommandations en matière de compétences à privilégier dans le choix du maître d'œuvre, en début de projet. Tandis que pour les opérations de taille conséquente, la présence d'un paysagiste peut être conseillée. L'organisation du chantier peut faire l'objet de

¹ Cf. Les chartes en couverture, avec celle de la ville de Biganos (architecture, paysage et environnement) et la Charte architecturale et paysagère du pays d'art et d'Histoire des Pyrénées béarnaises.

² Cf. Couverture en page de garde.

³ Sans que cela ne constitue d'obligation, voir 2eme partie.

considérations sur 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 choisies pour les travaux, mais aussi pour déterminer le choix des architectes.

Si elles ne sont en soi pas opposables, en soi, rien n'interdit de concerter et de négocier en amont le contenu d'une charte de qualité architecturale, avec la population et les milieux associatifs. Ce temps séparé des contingences liées à l'élaboration des documents d'urbanisme, peut avoir un intérêt en termes de co-construction entre les forces vives d'un territoire. Cependant, pour aller plus loin et contraindre au respect des chartes, certaines collectivités les annexent à leurs PLU(i). Ce type de démarche ne saurait éluder que tout n'est pas pour autant faisable en la matière.

2. Relation des chartes avec les documents d'urbanisme

Ces dernières années en France, il est à constater une multiplication de chartes de qualité paysagère et architecturale, en complément de la réglementation du droit des sols. Le phénomène gagne l'Alsace. Ainsi, Haguenau s'est lancée dans une démarche en 2019 de « *Charte Haguenovienne d'Amélioration architecturale, de Renouveau urbain et de Transition Environnementale de l'agglomération* » et s'apprête à l'intégrer au futur PLUI de l'agglomération. Au-delà de leur rôle de conseil pour un urbanisme durable, elles sont parfois mobilisées lors de l'instruction de déclarations préalables et de permis de construire et deviennent, par conséquent des sources de contentieux, puisqu'elles sont parfois attaquées par la promotion immobilière.

Dès lors, des questions se posent :

- **Dans quelle mesure est-il possible d'accorder une portée juridique à des Chartes de qualité architecturale, paysagère et/ou urbaine ?**
- Quelles marges de négociations entre les communes et les porteurs de projets ?

A l'aide d'une analyse de jurisprudences, la présentation de Jean-Philippe Strebler de l'Université de Strasbourg a été l'occasion de passer en revue certains cas de figure où la relation des chartes avec les documents d'urbanisme peut être complexe et quelques pistes pour éviter les principaux écueils.

Pour réglementer, il faut un fondement légal. Le Conseil d'Etat a, le 2 juin 2023⁴, indiqué qu'il est nécessaire que le règlement du PLU en fasse mention⁵. Ainsi, il « *n'appartient pas à l'autorité qui est compétente pour instruire et délivrer un permis de construire d'imposer des formalités non prévues par le code de l'urbanisme pour la mise en œuvre de l'autorisation délivrée* ». L'administration ne peut, conformément à la charte incriminée, « *subordonner la mise en œuvre de certaines des prescriptions attachées au permis de construire à un " avis " préalable de la commune, formalité qui n'est prévue par aucune disposition du code de l'urbanisme* ». Il faut que cet ajout de règles d'urbanisme ait été régulièrement inscrit dans le cadre d'une procédure classique d'élaboration du PLU (modification a minima). Ce cahier se contente d'explicitier ou de préciser, sans contredire ni méconnaître les règles figurant déjà dans le règlement (mais ne peut conduire à des dérogations). Il est nécessaire de préciser que charte la partie du territoire sur laquelle la charte s'applique.

Sur d'autres aspects, il est important de noter que **la charte ne peut pas comporter des éléments réglementaires qui ne sauraient pas être autorisés dans un PLU(i)**. Ainsi, une charte ne peut pas imposer de limiter la division de logements (création de nouveaux studios sans création de surface de plancher supplémentaire) selon le Tribunal Administratif (TA) de Melun du 7 Janvier 2025 (décision n° 2209968). En effet, il a été considéré « *qu'aucune disposition légale ou réglementaire n'impose par principe qu'une telle*

⁴ Conseil d'État, Décision N° 461645, URL : <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2023-06-02/461645>.

⁵ Si une collectivité met en place une charte (annexe d'un PLU ou d'une OAP), il est tout à fait envisageable de faire expressément référence aux règles d'urbanisme déjà applicables dans la commune, pour faciliter leur prise en compte.

division soit précédée d'une autorisation d'urbanisme ». Attention également aux règles « nébuleuses » ou trop spécifiques à portée générale. Quand il est inscrit une règle dans un PLU ou une charte, il est nécessaire de s'assurer qu'elle sera applicable sans ambiguïté. De même, il est nécessaire de réfléchir aux formulations, s'il est attendu que la règle ait un caractère opposable. Il a été 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 (décision n° 2301629) considère que ce qui est déconseillé n'est pas interdit. Il est ainsi stipulé que « *ce document n'a aucune valeur prescriptive et n'est pas opposable aux demandes d'autorisation d'urbanisme* ». La règle est non applicable. **Il faut être vigilant, un souhait n'est pas une règle opposable.**

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 ;

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

► 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.

«Ce qu'on recommande»



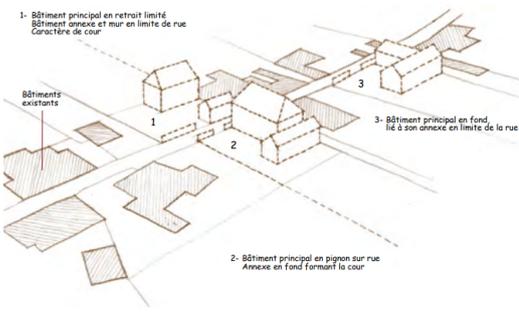
- les clôtures peuvent être hautes sur de courts linéaires quand elles viennent en accompagnement du bâti en milieu urbain
- sur des linéaires plus longs et dans un contexte moins urbain, la clôture est plus basse, moins opaque. Un aspect relativement ouvert sur l'environnement doit être recherché

« 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 plus est non doublés de végétation souple.

Exemples d'implantation de nouvelles maisons dans un village



1- Bâtiment principal en retrait limité
Bâtiment annexe et mur en limite de rue
Caractère de cour

2- Bâtiment principal en pignon sur rue
Annexe en fond formant la cour

3- Bâtiment principal en fond,
lié à son annexe en limite de la rue

Illustration : 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 et outils. Cette approche ici à caractère essentiellement pédagogique indique aussi ce qu'il faut éviter et ce qu'il faut au contraire plus souvent voir. Documentation réalisée 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.

Sur le processus d'instruction des autorisations d'urbanisme, en lui-même, d'autres décisions sont à considérer. Une charte enjoignant au demandeur futur d'une autorisation d'urbanisme de transmettre à la commune, préalablement à l'instruction, des dessins, modèles et teintes ne constitue pas des pièces sur lesquelles motiver un refus de PC (Conseil d'Etat du 2 juin 2023)⁶. De même, l'aspect participatif ou de co-construction liée à une approche négociée de l'urbanisme constitue certes un des intérêts de la démarche. Toutefois, 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 du Code de l'urbanisme réalisée préalablement au dépôt de la demande de PC ou de permis d'aménager (PA) (Tribunal administratif de Toulouse, 29 septembre 2023, décision n° 2104326). Ainsi, « *si le conseil municipal de la commune a adopté une charte de la qualité urbaine imposant une concertation préalable entre les constructeurs et les riverains des projets immobiliers, cette concertation est menée dans le cadre d'une procédure propre à la commune et non par le biais d'une application volontaire, à titre facultatif, des dispositions de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme* »⁷.

⁶ Conseil d'État, Décision n° 461645, URL : [Décision n° 461645 - Conseil d'État](#)

⁷ Article L300-2, Version en vigueur depuis le 12 mars 2023, Modifié par LOI n°2023-175 du 10 mars 2023 - art. 15 (V) sur les modalités de la concertation réalisée préalablement au dépôt de la demande de permis.

Les chartes de qualité architecturale, paysagères et urbaine ■ Bloc-notes. Mai 2025 -- TS

■ 4

Notons pour conclure que si l'objectif de la collectivité est de se doter d'un cadre plus souple⁸, mais plus contraignant que des recommandations, cela pourrait tout à fait l'être via l'usage des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP)⁹.



Les publications en lien

La plus-value d'une approche paysagère dans l'élaboration d'un projet de territoire : retours d'expériences sur la complémentarité entre Plan de paysage et Scot– Afut-Sud-Alsace - CALIFANO-WALCH Cécile
2024

Le patrimoine de la région mulhousienne : un inventaire abondant, une protection perfectible ? – Afut-Sud-Alsace - BARLIER Christelle, MARGUERY, Alexandre, PONS Louise
2024

⁸ La question de l'intérêt du RMC a également été abordée. Le sujet est assez peu connu dans le Bas-Rhin.

⁹ A lire à ce sujet : BARLIER, Christelle, *Pour des OAP de qualité dans les PLU(i) : guide pour aider à la rédaction : les analyses de cas*, AURM, 2016.