

Intégration réglementaire de la thématique eau dans le PLU

Pièces du PLU	Les intentions recherchées par le projet de territoire	Solutions concrètes à mettre en œuvre dans le PLU
PADD	Proposition d'axes de réflexion : <ul style="list-style-type: none"> • Préservation et restauration des milieux humides dans un souci de protection de l'environnement et des milieux et de qualité du cadre de vie ; • Prescription des formes urbaines plus adaptées / adaptables aux aléas naturels ; • Intégration de la notion d'usages des milieux humides ; • Maîtrise et limitation l'impact du ruissellement des eaux pluviales en zone fortement urbanisée. 	<ul style="list-style-type: none"> • Une fois une de ces orientations de protection des ZH inscrites au Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), elles devront être traduites dans l'Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP), le règlement écrit et le plan de zonage pour assurer la cohérence interne du PLU.
OAP thématique	<ul style="list-style-type: none"> • Objectif : Préserver, protéger et restaurer les milieux humides 	<ul style="list-style-type: none"> • Poser les principes de préservation et de protection des fonctions des Zones Humides (ZH), sans nécessité de définir un zonage précis de leur positionnement, pour les opposer aux aménagements. • Proposer des projets de requalification et de reconquête de ZH et EBF (conversion des cultures en prairie, reprofilage des bords de cours d'eau, restauration de cours d'eau...) (Fiche CEREMA¹ : PLUi de l'agglomération de La Rochelle : OAP spatialisée « Parc littoral +2 °C).
	<ul style="list-style-type: none"> • Objectif : Définir des secteurs de projets pour la valorisation des milieux aquatiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Introduire une vision stratégique des perspectives d'aménagement et/ ou une perspective de valorisation et de multifonctionnalité des ZH, notamment pour les zones fortement attractives. • Introduire des projets d'aménagements touristique intégrant les problématiques de réhabilitation/renaturation de zones humides ou de cours d'eau (OAP sectorielle « berges de Charente » PLU d'Angoulême, OAP « Plan d'eau Escgau-Plobsheim » du PLUi de l'Eurométropole de Strasbourg).

1 CEREMA : PLUi et GEMAPI, Vers une approche intégrée de l'eau dans la planification

Pièces du PLU	Les intentions recherchées par le projet de territoire	Solutions concrètes à mettre en œuvre dans le PLU
	<ul style="list-style-type: none"> • Objectif : Favoriser l'infiltration de l'eau et maîtriser le ruissellement 	<ul style="list-style-type: none"> • Concevoir des espaces multifonctions conciliant la rétention et l'infiltration de l'eau avec les usages urbains (parking perméable, espaces publics inondables...) (Fiche agAM²).
Règlement écrit	<ul style="list-style-type: none"> • Objectif : Préserver les zones d'expansion de crues et têtes de bassin versant et limiter l'urbanisation dans les zones inondables déjà urbanisées 	<ul style="list-style-type: none"> • Limiter fortement la constructibilité en zone fortement inondable par un zonage naturel (N) ou agricole (A) et éventuellement compléter par un indicage pour de réduire l'exposition aux risques (article R. 151-24 5° du CU) (PLUi d'Angers Loire Métropole et PLU de Saint-Quentin-en-Yvelines). • Prévoir des règles différenciées pour certaines destinations autorisées (extensions, clôtures, remblais, rez-de-chaussée...) des zones submersibles (article R. 151-42 4° du CU) afin de ne pas accroître la vulnérabilité des personnes et des biens (PLUi agglomération de La Rochelle).
	<ul style="list-style-type: none"> • Objectif : Assurer la préservation des zones humides (volet juridique, Cf. Annexe 1) 	<p>Il existe deux méthodes pour protéger les ZH dans un PLU :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Créer un zonage dédié à ces zones avec un règlement associé. • Réaliser un sur-zonage (L 151-23 du CU) dédiées aux zones humides avec un règlement associé. <p>Voici la formulation type du règlement proposée par la DDT :</p> <p><i>« toute nouvelle construction, tout affouillement ou exhaussement du sol est interdit. Seuls ceux liés aux équipements d'intérêt général ou équipements d'intérêt collectif, sous réserve de ne pas porter atteinte aux caractères humides de la zone, peuvent être autorisés. ».</i></p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Objectif : Concilier les enjeux liés à l'occupation du sol et la préservation de la multifonctionnalité de la zone humide (hydrologique, épuratrice et écologique) 	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place un zonage différencié ou indicé pour préserver les fonctions des ZH tout en maîtrisant les pressions résultant de leurs usages (activités agricoles, naturelles et urbaines) (PLUi Communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer).
	<ul style="list-style-type: none"> • Objectif : Limiter l'imperméabilisation des sols 	<p>La démarche reste prospective pour conduire à une programmation de la gestion des eaux pluviales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faire appel aux coefficients d'espaces non imperméabilisés, éco-aménageables ou de biotope pour limiter l'imperméabilisation et le ruissellement (article L 151-22 du CU) (PLUi d'Angers Loire Métropole et PLU de Saint-Quentin-en-Yvelines).

Pièces du PLU	Les intentions recherchées par le projet de territoire	Solutions concrètes à mettre en œuvre dans le PLU
Plan de zonage		<ul style="list-style-type: none">• Le plan de zonage des ZH dans le PLU doit être associé à un règlement visant la préservation des zones humides.• En règle générale, le règlement écrit prévaut sur le plan de zonage en cas de contradiction.• Réaliser un plan de zonage du réseau eau pluvial ou une étude spécifique dans le rapport de présentation (articles L 151-24 et R 151-49 du CU).• Le schéma du réseau d'eau pluviale, s'il y a lieu, est à annexer au PLU (article R 151-49 du CU).

Annexe 1 : Jurisprudence sur l'intégration de l'enjeu de préservation des zones humides dans les documents d'urbanisme

Document de travail

DRIEE/SESS

Jurisprudence sur l'intégration de l'enjeu de préservation des zones humides dans les documents d'urbanisme

La jurisprudence peut fournir des bases pour l'élaboration d'éléments de doctrine, et d'alerte sur le niveau d'exigence souhaitée de compatibilité des documents d'urbanisme.

- La jurisprudence fournit des exemples qui montrent qu'un zonage des zones humides dans un document d'urbanisme est inutile s'il n'est pas accompagné d'un règlement visant la préservation des zones humides.

Exemple 1 : Écart entre la cartographie et les ambitions du PADD, et le règlement d'un PLU sur la préservation des zones humides

Annulation partielle du PLU - TA Rennes 12 mai 2011, Association pour la protection et la promotion de la Côte des légendes, n°070559

« Considérant, que le projet d'aménagement et de développement durable prévoit parmi les grandes orientations d'urbanisme et d'aménagement la protection des vallées et de leurs zones humides, qu'il mentionne comme objectifs et moyens de cette protection « l'interdiction de construction, des affouillements et drainage dans les vallées et les vallons (sauf exceptions comme par exemple les bassins de rétention des eaux pluviales) » ; que le règlement définit la zone Nv comme couvrant les vallées et vallons à protéger ; qu'aux termes de l'article N.1 relatif aux occupations et utilisations du sol interdites dans la zone N : « (...) qu'aucune autre disposition du règlement spécifique à la zone Nv ne définit les occupations et utilisations du sol interdites dans cette zone ; que par suite, **en ne fixant pas dans la zone Nv une règle générale d'interdiction de toute aire de stationnement ou de dépôt de véhicules quelle qu'en soit la capacité d'accueil et de tout affouillement et d'exhaussement du sol sans considération de superficie ou de hauteur**, conformément aux objectifs fixés par le projet d'aménagement et de développement durable relatifs à la protection des vallées, les auteurs du plan local d'urbanisme ont méconnu les dispositions précitées de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme ».

>> Le PLU est annulé partiellement par défaut de cohérence avec le PADD qui prévoyait parmi ses grandes orientations la protection des vallées et de leurs zones humides.
Le zonage a bien repris des zones humides mais le règlement ne convient pas à leur préservation.

Exemple 2 : la prévalence du règlement sur le zonage à défaut de précision suffisantes : un inventaire des zones humides incorporé dans les documents graphiques du PLU a une portée juridique limitée s'il n'est pas couplé à un règlement particulier (CE 26 mai 2010 – Req. N°320780)

Dans un arrêt en date du 26 mai 2010, le Conseil d'Etat a eu à se prononcer sur la portée du plan de zonage d'un PLU mentionnant l'existence d'une zone verte au sein d'une zone à urbaniser 1 AU. Le maire de la commune de Saint-Avé dans le Morbihan a en effet refusé la délivrance de deux permis de construire concernant l'édification de deux maisons d'habitation en zone 1 AU pourtant constructible. Il ressortait en effet du document graphique relatif à cette zone que la parcelle en cause était située en « zone verte » affectée à la réalisation d'espaces verts.

Le Conseil d'Etat considère que le règlement du PLU ne précisant pas que ces « zones vertes » sont affectées exclusivement à la réalisation d'espaces verts, c'est le règlement applicable à la zone 1 AU qui doit prévaloir. La zone verte grevant la parcelle du requérant ne pouvant être analysée ni comme un emplacement réservé aux espaces verts (article L. 123-1 8° du Code de l'urbanisme), ni comme un espace boisé classé (article L. 1230-1 du Code de l'urbanisme) ni même comme une zone naturelle à protéger (article L. 123-1 du Code de l'urbanisme), ce sont les dispositions du règlement du PLU qui sont les seules à être précises qui doivent dès lors s'appliquer.

1

Document de travail

DRIEE/SESS

→ La seule incorporation de l'inventaire des zones humides dans les documents graphiques du PLU (que ce soient le zonage lié au règlement ou le zonage d'une orientation d'aménagement et de programmation), ne suffit pas, à elle seule, à lui conférer un caractère opposable à la délivrance d'autorisations d'urbanisme. Arrêt du Conseil d'Etat relatif à un double refus de permis de construire opposé par la commune de Saint-Avé sur le fondement de l'incorporation de la parcelle litigieuse dans une « zone verte ». Le Conseil d'Etat a jugé que « **la délimitation, dans les documents graphiques du PLU, au titre des orientations d'aménagement, d'une « zone verte » au sein d'une zone à urbaniser [...] ne suffit pas par elle-même à la rendre inconstructible** ».

La portée juridique des documents graphiques est très limitée dans le silence du règlement du PLU.

- La jurisprudence montre l'importance d'une gradation du niveau/ des objectifs de préservation du milieu en adéquation avec l'enjeu du milieu.

Exemple 3 : Tribunal Administratif de Poitiers, 17.10.2003 : "Association Vienne Nature contre Commune de Monts-sur-Guesnes".

La définition d'un nouveau zonage NA d'urbanisation future (au lieu de ND inconstructible et NC agricole), a été jugée illégale au motif que les terrains concernés comportaient des espaces présentant un réel intérêt biologique.

Exemple 4 : Annulation d'un plan local d'urbanisme protégeant insuffisamment les zones humides - TA Rennes, 12 mai 2011, n° 070559, Assoc. pour la protection et la promotion de la côte des légendes.

Le juge administratif a annulé un PLU qui avait omis de protéger efficacement les vallées et les zones humides : absence de règle générale d'interdiction des aires de stationnement ou de dépôt de véhicule quelle qu'en soit la capacité d'accueil et de tout affouillement et exhaussement du sol sans considération de superficie et de hauteur, contrairement aux objectifs fixés par le PADD.

- La jurisprudence montre que l'intégration de l'objectif de préservation des zones humides peut être acceptée selon **différentes méthodes** et que les **possibilités de mise en compatibilité sont en conséquences diversifiées**.

>> **1ère méthode** : Le juge a ainsi reconnu possible la superposition d'une « couche » ZH et de règles particulières à cette couche, se superposant au règlement et au zonage du PLU et l'emportant en cas de contradictions.

Exemple 5 : Dispositions thématiques ZH superposées au règlement des zones - CAA Lyon 18 janvier 2011, M. Alain Gargasi, req. n°10 LY00293, M. Fontbonne, Rapp. – M. Besson, Rapp. public

Les auteurs du PLU ont établi des **dispositions thématiques qu'ils ont définies opposables quelle que soit la zone et s'ajoutant à la réglementation de la zone** en cause. Lorsque ces dispositions thématiques entrent en contradiction avec le règlement de la zone les auteurs du PLU ont prévu qu'elles priment sur ce dernier, sauf dispositions spécifiques explicites. En application de l'article R. 123-11 du code de l'urbanisme, le plan local d'urbanisme peut délimiter des zones particulières, au sein des zones U, Au, A et N, dans un but de protection et de mise en valeur de secteurs ayant un intérêt écologique, quand bien même ces secteurs ne seraient pas couverts par les dispositions du code de l'environnement. En **créant une zone, dite de secteur humide, sur le territoire de la commune, dans un objectif de protection et de mise en valeur** non seulement des étangs mais aussi des berges des cours d'eau traversant les zones construites, et en classant dans ce secteur les rives du ruisseau traversant la propriété du requérant, les auteurs de la délibération attaquée n'ont pas entaché leur décision d'erreur de droit.

2

>> **2ème méthode** : Les retours d'expérience montrent un exemple intéressant, là encore de création de zonage spécifique sur les zones humides mais avec différents sous-zonages selon les enjeux et en conséquence le degré de protection attribué aux zones humides.

Exemple 6 (non extrait de la jurisprudence) : des niveaux de protection différents aux objectifs et enjeux -PLU de la commune de Sévrec :

- les ZH inondables où toute construction est interdite
 - les ZH avec « protection stricte » où toute construction et installation est interdite à l'exception des aménagements pour la découverte et l'entretien des milieux (chemins piétons, panneaux d'information, balises...). Les aménagements doivent se faire autant que possible en bordure des zones humides.
 - les ZH avec « protection souple » qui correspondent à des espaces déjà très influencés par les aménagements humains ; des aménagements, installations peuvent être autorisés au sein de projet d'urbanisation, dans le respect des prescriptions définies en orientations d'aménagement.
- Objetif de la commune : ne pas faire des ZH des sanctuaires.

- Les décisions du juge administratif peuvent aller loin : la jurisprudence fournit également un exemple de **PLU annulé du fait de l'absence d'inventaire alors que le SAGE le préconisait. Le PLU ne présentait aucun zonage relatif aux zones humides.**

Exemple 7 : Incohérence entre les préconisations d'un SAGE et l'élaboration d'un PLU – tribunal administratif de Rennes Nos 0801930,0802177,080364

Une commune, Combril Sainte-Marine dans le Finistère, située sur le bassin hydrographique de l'Odet doté d'un SAGE, a révisé le plan local d'urbanisme (PLU) orientant son développement territorial. Mais ce faisant, elle a perdu de vue le cadre déterminé par le SAGE de l'Odet. La révision de ce PLU vient d'être annulée par le tribunal administratif de Rennes, notamment parce que celui-ci était incompatible avec les dispositions du SAGE relatives aux zones humides.

En effet, le SAGE Odet prescrit leur inventaire et leur protection par le règlement du PLU. En l'espèce, les juges administratifs ont constaté que :

- le rapport de présentation ne comprenait pas d'inventaire des zones humides locales, se contentant d'un simple repérage ;
- le projet d'aménagement et de développement durable n'intégrait pas les enjeux associés à la protection de ces espaces stratégiques, en se bornant au rappel de simples considérations de principe ;
- le règlement lui-même ne contenait aucune des dispositions spécifiques à leur protection, et tout naturellement, les documents graphiques associés ne comportaient pas davantage d'inventaire des zones humides permettant de les localiser, pourtant exigées par le SAGE.

Constatant l'incohérence entre le parti local de développement et la politique de préservation des zones humides portée par le SAGE, les juges ont donc annulé ce document d'urbanisme, à charge pour cette commune de reprendre et réorienter son développement.

Extraits du jugement du TA :

« Considérant qu'aux termes de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction applicable à l'espèce : « (...) **Le plan local d'urbanisme doit, (...) être compatible avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L. 212-1 du code de l'environnement ainsi qu'avec les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L. 212-3 du même code.** (...) »

Considérant qu'aux termes de l'article 17 du schéma d'aménagement et de gestion des eaux de l'Odet relatif à la protection des zones humides : « (...) La préservation et la gestion durable des zones humides sont d'intérêt général (article L. 211-1-1 du code de l'environnement). (...) Toutes les communes du bassin versant

devront réaliser l'inventaire des zones humides sur leur territoire. (...) Les documents d'urbanisme (...) devront être compatibles avec les objectifs de protection définis par le SAGE (articles L. 122-1, L. 123-1 et L. 124-2 du code de l'urbanisme). Les zones inventoriées seront présentées dans les documents et leur protection sera explicitement énoncée. En ce qui concerne plus particulièrement les PLU, le plan d'aménagement et de développement durable intégrera la protection des zones humides du territoire concerné. Les éléments de cet inventaire figureront dans le document graphique, le rapport de présentation et le plan réglementaire. Les dispositions générales du règlement comporteront un article spécifique rappelant que : « les zones humides sont représentées sur le règlement graphique par une trame spécifique et qu'en application de l'article L. 212-3 du code de l'environnement, toute occupation ou utilisation du sol, ainsi que tout aménagement même extérieur à la zone susceptible de compromettre l'existence, la qualité, l'équilibre hydraulique et biologique des zones humides est strictement interdit, notamment, les remblais, les déblais, les drainages,... ». Le règlement devra insérer la formule suivante : « les dispositions du présent règlement s'appliquent sans préjudice des obligations résultant du code de l'environnement et ses textes d'application, en ce qui concerne notamment les installations, ouvrages, travaux et aménagements divers ». Le plan d'aménagement et de développement durable du plan local d'urbanisme mentionnera les enjeux de préservation des zones humides.

Considérant que l'article 4.2.2 du rapport de présentation relatif à la protection des zones humides dispose : « (...) Le chapitre 2 montrait les difficultés des limites et la définition des zones humides. Le plan local d'urbanisme n'a pas vocation à définir en fonction des saisons ou des conditions météorologiques l'usage du sol. Il peut toutefois montrer clairement dans son plan de zonage, des secteurs spécifiques, assez vastes pour être identifiables comme étant nécessaires et importants à préserver. Des zones Ne ont donc été créées sur les talwegs des ruisseaux les plus importants (en s'appuyant sur la carte réalisée par le Conseil Général), de cette façon, elles sont clairement identifiables. Leur protection est assurée par les parties écrites et graphiques du règlement. Ces zones humides repérées au plan local d'urbanisme sont les plus emblématiques et visibles mais il existe d'autres plus petites qui possèdent également un rôle dans la chaîne du cycle de l'eau. C'est à chacun, à son niveau, de respecter également ces espaces naturels aussi petits soient ils, comme une mare à l'arrière d'un terrain ou d'un petit fossé. Il convient de signaler que la réglementation appliquée aux zones N n'en demeure pas moins protectrice vis-à-vis des zones humides. Ainsi, dans la partie écrite du règlement, l'article 1 de la zone N interdit les dépôts de gravats, remblais, déchets inertes, etc en particulier dans les zones humides. » ; que toutefois, **il ne ressort ni de ces développements ni des autres pièces des dossiers que les éléments d'un inventaire des zones humides aient figuré dans le rapport de présentation ; que cette omission du rapport de présentation, incompatible avec les objectifs de protection des zones humides tels que définis par le SAGE de l'Odet dans son article 17 précité, et qui méconnaît de ce fait les dispositions de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme est de nature à entacher d'illégalité la délibération attaquée et à conduire à son annulation totale ;** [...]

Considérant qu'il ressort des pièces des dossiers que **le document graphique du règlement ne comporte aucun inventaire des zones humides, lesquelles font l'objet de classements différents dans le plan local d'urbanisme et ne peuvent dès lors être identifiées par leur seul zonage ; que ledit règlement ne contient par ailleurs aucune des dispositions spécifiques relatives à la protection des zones humides** telles qu'énoncées par l'article 17 du SAGE, les seules prescriptions du règlement relatives aux conditions de desserte des zones N « les réseaux ou les dispositions de l'article N.1 1.8 du règlement selon lesquelles sont interdits en zone N « les dépôts de gravats, remblais, déchets inertes, etc. (hors la zone Nd) en particulier dans les zones humides » ne pouvant en tenir lieu ; qu'il suit de là que le règlement en tant qu'il n'identifie pas les zones humides dans le document graphique et qu'il ne prévoit pas de disposition spécifique relative à leur protection n'est pas compatible avec les objectifs du SAGE de l'Odet définis à l'article 17 et méconnaît de ce fait les dispositions précitées de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme ; que la délibération attaquée est pour ce motif également entachée d'illégalité ; »