

**PLAN LOCAL D'URBANISME.
Articles 1 et 2 des règlements de zones
Quand la forme donne du sens au fond !**

1. Si en apparence les règlements des plans d'occupation des sols (POS) et de plans locaux d'urbanisme se ressemblent il faut aller au-delà des apparences car les règles d'affectation des sols et les règles d'utilisation des sols édictées dans le PLU connaissent une importante évolution par rapport à celles de POS.

2. Au sens de l'article L123-1 du code de l'urbanisme les plans locaux d'urbanisme remplissent deux fonctions complémentaires :

- ils sont l'expression d'un projet urbain¹ permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L 121-1 du code de l'urbanisme,
- ils doivent définir les règles d'affectation des sols et les règles d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs arrêtés dans le projet d'aménagement et de développement durable.

On peut donc dire que dans les plans locaux d'urbanisme la logique de projet remplace la logique de réglementation des plans d'occupation des sols. Cette transformation des POS en PLU n'est pas sans effets importants sur l'installation des résidences mobiles des gens du voyage.

Les règles d'affectation des sols.

3. La distinction des POS et des PLU en ce qui concerne le zonage.

les POS distinguaient en fait deux types de zones :

- les zones urbaines,
- les zones naturelles,

Les PLU distinguent par contre quatre types de zones :

- les zones urbaines (zones U)
- les zones d'urbanisation futures (zones AU),
- les zones agricoles (zones A)
- les zones naturelles (zones N)

Les zones urbaines (zones U)².

4. Les zones urbaines. Ce sont les zones qui disposent d'équipements publics existants ou en cours de réalisation suffisants pour admettre immédiatement des constructions.

4. Dans les POS la définition des zones urbaines permettait aux propriétaires ou demandeurs de permis de construire d'exiger de la commune qu'elle équipe les terrains insuffisamment équipés.

Dans les PLU le classement de terrains en zone U ne crée pas d'obligation de réalisation immédiate des réseaux.³

5. Les zones U des PLU peuvent contenir des secteurs inconstructibles.⁴

6. L'affectation selon l'usage principal devient une règle facultative.

Les zones d'urbanisation futures (zones AU)⁵.

7. Elles correspondent aux zones NA des POS.

¹ Qui s'exprime dans le PADD (projet d'aménagement et de développement durable)

² article R123-5 du code de l'urbanisme.

³ Ils peuvent être programmés dans le PADD (projet d'aménagement et de développement durable)

⁴ par exemple des terrains à cultiver, ce qui n'était pas le cas pour les POS.

⁵ Article R123-6 du code de l'urbanisme.

8. La loi solidarité et renouvellement urbains a prévu une urbanisation progressive des zones UA.

Les zones agricoles (zones A)⁶.

9. Les zones NC des POS pouvaient inclure des zones reconnues pour la richesse du sous-sol.

10. Les zones A des PLU sont exclusivement réservées aux activités agricoles, biologiques ou à l'économie agricole, à l'exception des installations et services publics ou d'intérêt collectif.⁷

11. Elles doivent être protégées en raison de leur potentiel agronomique, biologique ou économique. Il est donc très clair qu'avec l'évolution des règles d'affectation des sols voulue par la loi SRU l'achat de terrains en zone A des plans locaux d'urbanisme par les voyageurs est à déconseiller fortement car l'utilisation qu'il voudront faire de leur terrain sera impossible à défendre.⁸

Les zones naturelles (zones N)

12. Les zones N des PLU sont des zones naturelles et forestières qu'il convient de protéger en raison de la qualité des sites ou paysages.

13. Des constructions peuvent être autorisées en zone N à condition qu'aucune atteinte ne soit portée aux intérêts protégés. Cette possibilité est une opportunité à saisir pour l'installation des caravanes des voyageurs dès lors que les aménagements réalisés sur les terrains sont compatibles avec les protections prévues dans le règlement de la zone ou se situe le terrain.

Présentation des zones du PLU.

13. Ces sont les documents graphiques du PLU qui vont identifier et localiser les différentes zones ou s'appliquent les règles d'utilisation des sols.

Les règles d'utilisation des sols (article R123-9 du code de l'urbanisme)

14. Le règlement du plan local d'urbanisme fixe les règles d'utilisation des sols qui vont s'appliquer aux terrains compris dans les différentes zones du PLU identifiées dans les documents graphiques.

15. Là aussi comme pour les zones on pourrait croire qu'il n'y a pas de changement fondamental entre le règlement du POS et le règlement du PLU. Comme cela a été mentionnée au paragraphe 1 le règlement du PLU répondre à deux logiques :

- une logique de projet urbain,
- une logique de réglementation.⁹

16. Cette double logique va trouver son expression dans les articles 1 et 2 du règlement du PLU.

Article 1 : les occupations et utilisations du sol interdites, article 2 : les occupations et utilisations du sol soumises à des conditions particulières.

17. Depuis la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000 les articles 1 et 2 ne sont plus nécessairement à réglementer (ils pourront l'être si les auteurs du plan local d'urbanisme le souhaitent), ainsi l'article L123-1 du code de l'urbanisme dit :

⁶ Article R123-7 du code de l'urbanisme.

⁷ Ce qui veut dire que les constructions de bâtiments à usage agricole n'y seront acceptées que si leur présence est indispensable pour l'activité agricole.

⁸ Et il n'y aura aucune transaction possible avec les communes.

⁹ La seule pour les POS.

« peuvent préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être fait ou la nature des activités qui peuvent y être exercées »¹⁰

18. Par ailleurs le Conseil d'Etat a jugé que les auteurs d'un POS ne commettaient pas d'erreur de droit en prévoyant une affectation exclusive de certaines parcelles.¹¹

19. Enfin le nouvel article L123-1 du code de l'urbanisme, se réfère aux usages principaux de chaque zone et non plus à son usage principal¹² comme dans l'ancienne rédaction pour les plans d'occupation des sols.

20. Pour mémoire l'ancien article L123-1 du code de l'urbanisme disait : « les plans d'occupation des sols déterminent l'affectation des sols selon l'usage principal qui doit en être fait... »

Ce que cache de la nouvelle rédaction des articles 1 et 2 des règlements des PLU.

21. La nouvelle rédaction du règlement voulue par la loi SRU met à mal l'argument avancé tant par les communes que par les préfets visant à se retrancher derrière la rigueur (voire la rigidité) du règlement comme ils auraient pu le faire pour les plans d'occupation des sols. Avec la loi d'orientation foncière et les plans d'occupation des sols, l'expression du projet urbain était exprimée uniquement par le règlement du plan d'occupation des sols. Ce n'est plus le cas avec les plans locaux d'urbanisme puisque la détermination des règles d'occupation du sol est précédée de la définition du projet d'aménagement et de développement durable.¹³

22. D'autre part concernant l'affectation des sols des zones le passage du singulier (usage principal) au pluriel (usage principaux) correspondant à un souci de mixité sociale.

Les conséquences de la nouvelle réglementation des plans locaux d'urbanisme pour l'installation des résidences mobiles des voyageurs.

Du fait du zonage

23. Les nouvelles dispositions instaurées par la loi SRU devraient pouvoir faciliter l'intégration des parcelles affectées à l'installation des résidences mobiles dans les zones des plans locaux d'urbanisme dès lors que le nouvel article L123-1 du code de l'urbanisme se réfère aux usages principaux de chaque zone et non plus à son usage principal¹⁴ comme dans l'ancienne rédaction pour les plans d'occupation des sols (bien entendu tout est question de volonté politique). Toutefois il faut noter que les habitudes anciennes perdurent et qu'il nous appartient de faire changer les mentalités.

24. La nouvelle réglementation concernant les zones A qui est très restrictive quant à l'occupation et l'utilisation de la zone conduit à conseiller aux voyageurs de ne surtout plus acquérir de terrains en zone agricole A car leur cas ne pourra plus être défendu.

25. Par contre les zones naturelles N permettent avec une réglementation adaptée d'admettre l'installation des résidences mobiles.

26. Dans tous les cas, avant d'acheter un terrain il faut demander un certificat d'urbanisme.

¹⁰ L'ancien article L123-1 du code de l'urbanisme disait : « les plans d'occupation des sols **déterminent** l'affectation des sols selon l'**usage principal** qui doit en être fait ou la nature des activités dominantes qui doivent y être exercées » Les élus pouvaient se retrancher derrière cette rigidité de la loi pour bloquer l'installation des résidences mobiles, ils ne le pourraient plus maintenant.

¹¹ CE n°172317 du 30 décembre 1998 Maisons-Lafitte (zone Uhp affectée exclusivement aux activités hippiques)

¹² le passage du singulier (usage principal) au pluriel (usage principaux) correspond à un souci de mixité.

¹³ Le règlement ne devient que l'expression des choix politiques faits par la commune dans le cadre général évoqué par les textes.

¹⁴ le passage du singulier (usage principal) au pluriel (usage principaux) correspond à un souci de mixité.

Du fait des règles d'occupation et d'utilisation du sol

25. Beaucoup de communes interdisent l'installation des résidences mobiles sur tout leur territoire (article 1 des règlements de zones). Comme nous l'avons vu, aux paragraphes 1 et 15, le règlement correspond à deux logiques (une logique de projet et une logique de réglementation).

Interdire l'installation des résidences mobiles au sens de la logique de projet (projet d'aménagement et de développement durable de la commune) veut donc dire que la commune concernée à la volonté politique d'interdire l'accès à un type d'habitat reconnu par la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage sur son territoire, il s'agit de discrimination (ségrégation ?) dans l'aménagement de l'espace de la commune.

Conclusion provisoire

26. La volonté politique d'interdire l'installation des résidences mobiles des gens du voyage exprimée par certaines communes à travers les règlements de leurs plans locaux d'urbanisme doit bien entendu être combattue avec vigilance et persévérance avec tous les moyens légaux dont les associations peuvent disposer (voie amiable, voie administrative, voie juridictionnelle)

Compte tenu de la complexité du sujet et des enjeux pour les voyageurs, ce combat nécessite la mise en place d'une stratégie d'action coordonnée entre toutes les forces vives sensibilisées à cette injustice.