

## **Fiche n°15 : LA RÉGLEMENTATION APPLICABLE AUX ENTRÉES DE VILLES DANS LES COMMUNES COUVERTES PAR UN PLAN LOCAL D'URBANISME : « LA LOI BARNIER »**

### **I – Principe général**

#### **Références réglementaires et législatives :**

- Articles [L.111-6](#) et suivants du Code de l'Urbanisme
- Circulaire n° 96 – 32 du 13 mai 1996 relative à l'application de l'article [L.111-1-4](#) du Code de l'Urbanisme

**L'article 52 de la loi du 2 février 1995, issu d'un amendement déposé par le sénateur **Ambroise Dupont**, a introduit dans le Code de l'Urbanisme un nouvel article [L.111-1-4](#) posant un principe d'inconstructibilité des abords des grandes voies de circulation dans leurs parties situées dans les « espaces non urbanisés ».**

**Cet article, combiné avec les articles [L.111-7](#) à [L.111-10](#), vise à inciter les communes à promouvoir un urbanisme de qualité le long des voies routières les plus importantes.**

**↳ L'objectif de ces articles est d'inciter les communes à lancer une réflexion préalable et globale sur l'aménagement futur des abords des principaux axes routiers.**

Cette réflexion doit permettre de finaliser un véritable projet urbain qui trouvera sa traduction dans les documents d'urbanisme locaux.

**La loi invite donc les communes à édicter pour les espaces bordant les grandes infrastructures routières des règles d'urbanisme justifiées et motivées au regard des nuisances, de la sécurité et de la qualité architecturale, urbaine et paysagère.**

### **II – Principe d'inconstructibilité aux abords des voies publiques :**

Le texte de l'article [L.111-6](#) du Code de l'Urbanisme prescrit :

**« En dehors des espaces urbanisés des communes, les constructions ou installations sont interdites dans une bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations au sens du Code de la Voirie Routière et de soixante-quinze mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classées à grande circulation. Cette interdiction s'applique également dans une bande de soixante-quinze mètres de part et d'autre des routes visées à l'article [L.141-19](#) ».**

En excluant les « espaces urbanisés des communes » du champ d'application du principe d'inconstructibilité des abords des voies publiques à grande circulation, l'article [L.111-6](#) du Code de l'Urbanisme vise, a contrario, les « espaces ou secteurs non urbanisés » comme devant subir ses effets restrictifs.

La circulaire du 13 mai 1996 rend explicite cette approche en précisant que les dispositions de l'article [L.111-6](#) sont applicables aux « espaces non urbanisés » situés le long des voies publiques visées par le législateur.

**Le caractère urbanisé ou non d'un espace doit s'apprécier au regard de la réalité physique et non en fonction des limites de l'agglomération** au sens du Code de la Voirie Routière, ni en fonction du zonage opéré par un document d'urbanisme.

Les critères retenus pour qualifier un « espace non urbanisé » au sens de l'article [L.111-6](#) l'emporte sur les critères du Code de la Voirie Routière, mais également sur les zonages des documents d'urbanisme.

Tous les espaces non physiquement urbanisés entrent, par voie de conséquence, dans le champ d'application de l'article [L.111-6](#).

**Un faisceau d'indices permet d'apprécier la « réalité physique de l'urbanisation »** et permettant de déterminer l'application ou non des dispositions de l'article [L.111-6](#) : *le nombre de constructions existantes, la distance du terrain en cause par rapport au bâti existant, la contiguïté avec des parcelles bâties, le niveau de desserte par des équipements.*

Comme le confirme la circulaire n°96 – 32, l'inconstructibilité des espaces non urbanisés, qui longent les voies publiques, visés par l'article [L.111-6](#) du Code de l'Urbanisme, s'applique de plein droit et explicitement dans toutes les communes qu'elles soient dotées ou dépourvues de documents d'urbanisme.

**D'un point de vue matériel**, la servitude d'inconstructibilité résultant des dispositions de l'article [L.111-6](#) affecte toutes les « constructions et les installations » dont la réalisation est prévue pour être effectuée dans les espaces non urbanisés le long des voies publiques à grande circulation.

Une réponse ministérielle portant précisément sur le champ d'application de ce texte a contribué à conforter l'universalité de ce champ d'application matériel : « **Tout projet d'aménagement répondant à des règles d'urbanisme justifiées et motivées au regard des nuisances, de la sécurité et la qualité architecturale, urbaine et paysagère répond aux prescriptions de l'article [L.111-1-4](#)** ». (Rép. Min N°9270, JO Sénat Q, 3 sept. 1998).

**Le champ d'application matériel** de l'article [L.111-6](#) du Code de l'urbanisme (*constructions et installations*)  **vise in fine des travaux et opération de travaux** recouvrant des travaux d'entretien, de maintenance, de réhabilitation, d'exécution d'ouvrages, de bâtiments ou de génie civil neufs.

**Ces catégories d'opérations pourraient supposer l'obtention d'une autorisation d'urbanisme ou le dépôt d'une simple déclaration préalable.** À cette occasion, l'autorité compétente pourrait opposer les prescriptions de l'article [L.111-6](#) du Code de l'Urbanisme, en fonction, bien évidemment, de la localisation des projets.

La circulaire n°96 – 32 du 13 mai 1996 fixe les infrastructures concernées par l'article [L.111-6](#). Dès lors, les dispositions de l'article [L.111-6](#) sont applicables à toutes les communes dont le territoire ou une partie du territoire longe les « autoroutes », (Code de la Voirie Routière, art. [L.122-1](#) à [L.122-11](#)), les « routes express », (C. voirie routière, art. [L.151-1](#) à [L.151-5](#)), les « déviations », (C. Voirie Routière, art. [L.152-1](#) et [L.152-2](#)) et les autres routes classées « à grande circulation ».

L'article **L.110-3** du Code de la Route, dans sa rédaction issue de la [loi n° 2004 – 809 du 13 août 2004](#) relative aux libertés et responsabilités locales dispose :

**« Les routes à grande circulation, quelle que soit leur appartenance domaniale, sont les routes qui permettent d'assurer la continuité des itinéraires principaux et, notamment, le délestage du trafic, la circulation des transports exceptionnels, des convois et des transports militaires et la desserte économique du territoire, et justifient, à ce titre, des règles particulières en matière de police de circulation... ».**

Enfin, « les routes départementales » (C. voirie routière, art. [L.131-1](#) à [L.131-8](#)) sont susceptibles d'être classées dans la catégorie de « routes express » (C. voirie routière, art. [L.151-1](#) à [L.151-5](#)) ou dans celle « à grande circulation » (C. route, art. [L.110-3](#)). **À ce double titre, elles entrent dans le champ d'application des dispositions de l'article [L.111-6](#) du Code de l'Urbanisme.**

**Il convient de préciser qu'en ce qui concerne les déviations, deux points doivent être rappelés :**

→ **D'une part**, les déviations correspondent à la fonction d'une section nouvelle qui a pour objet de faire contourner une agglomération par les usagers d'une route classée à grande circulation identifiée ;

→ **D'autre part**, la déviation a, elle-même, le statut de route à grande circulation, qui est alors perdu par la section de voie déviée. Les bretelles des échangeurs situées sur les autoroutes et les routes express ont le statut de la voie concernée. Par contre, les bretelles des échangeurs situées soit sur les « routes à grande circulation » soit sur leurs déviations n'ont pas le statut de la voie concernée.

**Lorsqu'il est fait application du retrait des installations et constructions nouvelles, soit de 100 mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations, soit de 75 mètres de part et d'autre de l'axe des routes classées à grande circulation, la définition de l'axe de l'infrastructure peut soulever des difficultés d'application.**

Dès lors, dans le cas d'une route avec terre-plein central, l'axe à prendre en compte est celui de l'ensemble des deux chaussées.

Si un phasage de travaux conduit à différer la mise en service de la deuxième chaussée l'axe à prendre en compte est celui de l'ensemble des deux chaussées prévu au programme décrit dans le dossier d'enquête publique préalable.

En cas de carrefour giratoire, l'axe à prendre en considération est celui de l'axe des chaussées contournant l'îlot central. Les axes des bretelles d'autoroutes et des routes express doivent aussi être pris en compte.

### **III – Exceptions et dérogations à la règle d'inconstructibilité aux abords des voies publiques**

Concernant les exceptions, l'article [L.111-7](#) du Code de l'Urbanisme énonce que :

**« L'interdiction mentionnée à l'article [L.111-6](#) ne s'applique pas :**

- 1° Aux constructions ou installations liées ou nécessaires aux infrastructures routières ;**
- 2° Aux services publics exigeant la proximité immédiate des infrastructures routières ;**
- 3° Aux bâtiments d'exploitation agricole ;**

4° Aux réseaux d'intérêt public ;

5° Aux infrastructures de production d'énergie solaire, photovoltaïque ou thermique.

*Elle ne s'applique pas non plus à l'adaptation, au changement de destination, à la réfection ou à l'extension de constructions existantes ».*

 S'agissant des dérogations, le dispositif prévu par l'amendement Dupont a fait l'objet d'un certain nombre d'assouplissements prévus aux articles [L.111-8](#) à [L.111-10](#) du Code de l'Urbanisme.

### 1) Rapport au document d'urbanisme

Concernant les communes couvertes par un PLU, l'article [L.111-8](#) du Code de l'Urbanisme prévoit que :

*« Le plan local d'urbanisme, ou un document d'urbanisme en tenant lieu, peut fixer des règles d'implantation différentes de celles prévues par l'article L. 111-6 lorsqu'il comporte une étude justifiant, en fonction des spécificités locales, que ces règles sont compatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale, ainsi que de la qualité de l'urbanisme et des paysages ».*


En application de cet article, le PLU(i) peut autoriser l'urbanisation dans les espaces situés aux entrées de ville et lever l'interdiction de construire prévue par l'article [L. 111-6](#) s'il comporte une étude justifiant de sa qualité en matière de nuisances, de sécurité, de qualité architecturale, et de la qualité de l'urbanisme et des paysages.

Il ressort clairement de ces dispositions que le règlement doit prévoir des règles spécifiques d'implantation. Dès lors, la seule présence d'un PLU(i) ne suffit pas à lever l'inconstructibilité des espaces non urbanisés situés le long des principales voies publiques.

**Le législateur soumet leur ouverture à l'urbanisation par le document d'urbanisme à trois séries de conditions cumulatives :**

- 1) l'existence d'un document d'urbanisme opposable aux tiers ;
- 2) l'inscription dans ledit document d'urbanisme de règles de nature à assurer la qualité de l'urbanisation des « entrées de villes » ;
- 3) la justification et la motivation des règles fixées au regard de la qualité de l'urbanisation. Ces exigences se rapportent au constat de l'existence préalable d'une démarche de projet urbain visant cette catégorie d'espaces.

**L'inconstructibilité** initialement prescrite par l'article [L.111-6](#) du Code de l'Urbanisme, loin d'être un obstacle, **est ainsi envisagée comme la circonstance qui permet aux autorités locales, à l'origine d'un document d'urbanisme, de rendre constructibles certains des espaces non urbanisés situés le long des voies publiques.**

 Il convient de préciser que si le PLU(i) doit comporter cette étude, le rapport de présentation doit résumer sous la forme d'une synthèse les principaux éléments justifiant la réduction des bandes inconstructibles (sous la forme d'un résumé « non technique ») et renvoyer à cette étude pour plus de précision (l'étude est donc conçue comme étant une annexe au rapport de présentation).

Les conséquences induites par cette étude en termes de constructibilité apparaissent ponctuellement dans le règlement aux articles régissant l'implantation des constructions par rapport aux voies et aux emprises publiques, ainsi que sur le plan de zonage.

La jurisprudence a en effet considéré que les dispositions spécifiques doivent être prévues à la fois dans le règlement et dans le rapport de présentation. (CAA Paris 30 janv. 2001, Commune de Fontainebleau – CE 17 déc. 2004, Laillevaux).

Compte tenu du caractère dérogatoire de ce dispositif, le juge administratif contrôle de façon approfondie les données du PLU(i), notamment le fait que la notice de présentation du PLU(i) comporte bien en annexe une étude d'entrée de ville exposant notamment l'impact de la règle dérogatoire retenue en termes de qualité architecturale ou paysagère (CAA Nantes, 29 juin 2018, Assoc. Environnement et patrimoine de Béner), faute que quoi la dérogation serait illégale (CAA Marseille, 11 juin 2018, Assoc. Athéna).

#### **IV – Les critères de l'urbanisation dégagés par le législateur**

Concernant les études dérogatoires, La circulaire n°96-32 relative à l'application de l'amendement Dupont énonce :

*« La qualité que le législateur veut promouvoir s'apprécie au regard d'un certain nombre de critères qui témoignent des différents aspects que celle-ci peut prendre sans que l'énumération contenue dans la loi doive toujours être considérée comme une liste exhaustive.*

*La qualité s'apprécie au cas par cas, en fonction des caractéristiques des espaces concernés (intensité du trafic, configuration des lieux, paysage, plus ou moins grande proximité avec les espaces urbanisés...), et en laissant place à la définition d'un parti d'aménagement original. D'autres critères pourront être pris en compte et, sous réserve que ce parti puisse être dûment justifié et motivé, tous les critères retenus ne donneront pas nécessairement lieu au même niveau de prescriptions, selon la réalité à traiter ».*

Plusieurs objectifs et critères ont été dégagés par cette circulaire :

→ **Pour les nuisances**, il s'agit de rechercher les formes urbaines les plus efficaces pour protéger les riverains du bruit.

→ **Pour la sécurité**, étant donné que la présence d'infrastructures routières ou autoroutières dans les tissus urbains pose des problèmes de sécurité liés au mélange des trafics de transit et des trafics locaux, les réflexions engagées dans ces quartiers doivent être l'occasion d'étudier le profil de la voie afin de mieux gérer l'interface entre trafic de transit et trafic local. S'agissant de la qualité architecturale, l'objectif poursuivi est le souci de composition urbaine, la qualité des projets architecturaux et leur intégration dans un projet urbain d'ensemble.

→ Enfin, concernant **la qualité urbaine et paysagère**, il s'agit de l'apprécier au regard de la logique urbaine générale.



**La circulaire n°96-32** prévoit que :

**« Le nouveau quartier doit s'inscrire en continuité des autres quartiers existants, il doit lui-même prévoir ses connexions futures avec ces quartiers.**

**La forme urbaine doit notamment être étudiée pour permettre d'intégrer la notion de mixité des fonctions urbaines et les potentialités d'évolution de ces quartiers.**

**L'organisation du front urbain le long de la voie revêtira une importance majeure en termes de paysage urbain. On devra donc veiller à ce que celui-ci soit organisé de manière satisfaisante par la position du bâti, l'ordonnancement des bâtiments et la vision d'ensemble qu'ils offriront.**

**Ces critères s'exprimeront alors dans les articles du règlement de P.O.S. et dans les documents graphiques (création d'un alignement, par exemple). La gestion des aires de stationnement doit faire l'objet d'études tant du point de vue quantitatif que qualitatif dans le but d'éviter la création de vastes espaces inutilisés en dehors des seules heures d'affluence.**

**Les espaces publics, de la voie et de ses abords, jouent un rôle important dans la qualité urbaine. Ceux-ci devront donc être étudiés avec le souci de la composition paysagère et des tracés urbains. Le traitement de ces espaces libres (rapport de proportion, plantations, éclairages, mobilier urbain...) joueront un rôle déterminant dans la perception visuelle et qualitative du site. Il s'agit en fait de créer un projet urbain de qualité qui doit permettre d'anticiper et d'accompagner le développement de la ville, en incluant la dimension paysagère ».**