

Le paysage dans les documents d'urbanisme



Vingt ans après la loi « paysages », la loi Alur vient renforcer méthodologiquement la prise en compte des paysages dans les documents d'urbanisme, consolidant ainsi la mise en œuvre de la [Convention européenne du paysage](#), en particulier à travers les « objectifs de qualité paysagère » qu'elle introduit.

Entendu au sens de la Convention de Florence, le terme « paysage » désigne « une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ». Ainsi, « prendre en compte les paysages » signifie tenir compte des significations et des valeurs attachées à cette partie de territoire et partagées par une population.

Sur l'ensemble d'un territoire concerné par un document d'urbanisme, il peut s'agir d'appréhender plusieurs paysages (ou unités paysagères) et par ailleurs aussi bien des paysages considérés comme remarquables, que des paysages relevant du quotidien et des paysages dégradés. La manière de prendre en compte les paysages peut donc comprendre à la fois, sur un même territoire, des logiques de protection, mais également de gestion et/ou d'aménagement des paysages.

Les objectifs de qualité paysagère constituent des orientations stratégiques et spatialisées, qu'une autorité publique se fixe en matière de protection, de gestion ou d'aménagement de ses paysages. Ils permettent d'orienter la définition et la mise en œuvre ultérieure des projets de territoire au regard des traits caractéristiques des paysages considérés et des valeurs qui leur sont attribuées. Ainsi, ces objectifs de qualité paysagère peuvent par exemple initier et favoriser la transition énergétique dans les territoires ou encore faciliter la densification en identifiant les secteurs propices et en formulant des objectifs pour favoriser la qualité ultérieure des projets (énergétiques, immobiliers...).

La loi inscrit donc la prise en compte des paysages dans les documents d'urbanisme dans une approche concrète et opérationnelle, qui ne se limite pas à la préservation des paysages remarquables.

Ainsi, l'article L. 121-1 imposait dans sa version antérieure à la loi Alur un objectif en matière de qualité paysagère des entrées de ville. Avec la loi Alur, l'objectif de l'article [L121-1](#) est étendu, et confère aux documents d'urbanisme et de planification un devoir en matière de **qualité paysagère sur l'ensemble du territoire**, en cohérence avec la Convention européenne du paysage qui invite à porter une égale attention à l'ensemble des paysages, qu'ils soient considérés comme remarquables, du quotidien ou dégradés.

« Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :

[...]

1^{er} bis) la qualité urbaine, architecturale et paysagère, **notamment** des entrées de ville. »

Après avoir réaffirmé au rang des principes généraux des documents d'urbanisme les préoccupations que ceux-ci doivent satisfaire en matière de qualité paysagère, la loi Alur précise et décline la manière d'appréhender le paysage dans les différents documents d'urbanisme et de planification.

1. Le champ d'application

Les apports de la loi Alur en matière de paysage sont significatifs et concernent ainsi l'ensemble des pièces des SCoT (1.1.) et des PLU (1.2.). Par ailleurs, la loi comprend également une disposition visant à conférer aux agences d'urbanisme un rôle en matière de diffusion et d'innovation s'agissant des outils et méthodes propres à la démarche paysagère.

1.1. Le paysage dans les SCoT

En introduisant dans les SCoT l'obligation de formuler des « objectifs de qualité paysagère », la loi Alur traduit un des engagements majeurs de la Convention européenne du paysage dans le droit français.

Cet engagement d'intégrer les préoccupations paysagères dans les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et dans toutes les politiques pouvant avoir un effet sur les paysages, se décline par ailleurs en dispositions spécifiques pour tenir compte d'enjeux particuliers.

1.1.1. Rapport de présentation du SCoT

Le rapport de présentation vise à expliquer les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et le document d'orientation et d'objectifs au regard des dynamiques en cours, des besoins répertoriés et de l'état initial de l'environnement notamment. Il doit donc notamment justifier les objectifs de qualité paysagère retenus.

Mais la loi Alur introduit également un élément nouveau, au regard des objectifs qu'elle poursuit en matière de lutte contre l'étalement urbain.

L'article L. 122-1-2 relatif au rapport de présentation du SCoT est en particulier modifié. La loi oblige désormais à identifier au sein du SCoT des secteurs de densification en prenant en compte en particulier **la qualité des paysages** : le rapport de présentation du SCoT « identifie, **en prenant en compte la qualité des paysages** et du patrimoine architectural, **les espaces dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent analyser les capacités de densification** et de mutation en application de l'article L. 123-1-2 ».

L'approche paysagère est particulièrement intéressante pour permettre cette première étape d'identification des secteurs avec un potentiel de densification. En effet, alors que la densification est un sujet particulièrement complexe à appréhender et qu'il est assez fréquent de mesurer une différence entre la densité réelle et la densité ressentie ou vécue, il importe de prendre en compte à cette étape du SCoT, les différentes structures paysagères ou éléments de paysage susceptibles d'expliquer cette différence entre une réalité matérielle et un paysage vécu.

1.1.2. Projet d'aménagement et de développement durables du SCoT : Les objectifs de qualité paysagère

Alors que le PADD du SCoT devait, dans l'article L. 122-1-3 antérieurement en vigueur, fixer les objectifs des politiques « de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages », [l'article L. 122-1-3 modifié](#) prévoit que **le PADD du SCoT devra désormais fixer des « objectifs de qualité paysagère »**.

La loi Alur précise ainsi l'approche qui devra être retenue par les auteurs d'un SCoT en matière de paysage.

Conformément à la définition de la Convention européenne du paysage, par « objectif de qualité paysagère » est désigné « la formulation par les autorités publiques compétentes, pour un paysage donné, des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie ». Cela signifie notamment que les objectifs de qualité paysagère peuvent relever de la protection, de la gestion et/ou de l'aménagement des paysages.

1.1.3. Document d'orientation et d'objectifs : les objectifs de qualité paysagère

Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT peut déjà « définir les conditions de valorisation des paysages » en application de [l'article L. 122-1-4](#), article inchangé par la loi Alur.

Il peut désormais affiner les objectifs de qualité paysagère formulés dans le PADD, en application de [l'article L. 122-1-5 modifié](#).

1.1.4. Document d'orientation et d'objectifs : localisation préférentielle des commerces

[L'article L. 122-1-9](#) du code de l'urbanisme et [l'article L. 752-1](#) du code de commerce sont modifiés.

Le document d'orientation et d'objectifs est modifié en matière d'équipement commercial et artisanal. Les documents d'aménagements commerciaux et les zones d'aménagement commercial qu'ils pouvaient fixer disparaissent. Les localisations préférentielles des commerces doivent être plus strictement définies.

Si les zones d'aménagement commercial étaient « définies en considération des exigences d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement ou de qualité de l'urbanisme spécifiques à certaines parties du territoire couvert par le schéma » en application du II de [l'article L. 752-1 en vigueur antérieurement à la loi Alur](#), l'approche paysagère n'y était qu'implicite.

Il incombe désormais au DOO du SCoT de :

- définir, en cohérence avec les objectifs de qualité paysagère formulés, des localisations préférentielles des commerces **en prenant en compte les objectifs de préservation des paysages** ;
- déterminer des conditions d'implantation des équipements commerciaux à fort impact sur l'aménagement **relatives à la qualité paysagère des projets**.

1.2. Le paysage dans les plans locaux d'urbanisme

1.2.1. Orientations générales en matière de paysage dans le projet d'aménagement et de développement durables du PLU

Avec la modification de l'article [L. 123-1-3](#) du code de l'urbanisme, **le paysage fait son apparition parmi les orientations générales que doit définir le projet d'aménagement et de développement durables du PLU.**

Le premier alinéa de l'article L. 123-1-3 est ainsi rédigé :

« Le projet d'aménagement et de développement durables définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, **de paysage**, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques. »

Ainsi, dans le prolongement des objectifs de qualité paysagère introduits dans le SCoT, le PADD du PLU doit également, à son échelle et dans le respect du principe de subsidiarité, décliner et formuler explicitement des orientations en matière de protection, de gestion et/ou d'aménagement des structures paysagères.

Ces orientations en matière de paysage constituent une explicitation du projet de la collectivité en matière de qualité du cadre de vie. Le fait de formuler ces objectifs dans le PADD permet de guider les projets d'aménagement ultérieurs.

La qualité de ces projets sera liée à la manière dont ils contribuent à l'atteinte des objectifs et orientations données.

1.2.2. Le paysage dans la refonte du règlement du PLU

[L'article L. 123-1-5](#) modifie le règlement du PLU. L'article est réorganisé par thématique et faculté est donnée aux auteurs d'un PLU de développer une approche paysagère selon différents niveaux de prescriptions.

- **Changement de destination en zone naturelle de bâtiments présentant un intérêt architectural et patrimonial**

La loi introduit la possibilité pour le PLU d'identifier en zone naturelle des bâtiments dont le changement de destination peut être autorisé, mais elle encadre cette possibilité pour garantir que ce changement n'entraîne pas de conséquences négatives sur le paysage.

« Dans les zones naturelles, le règlement peut désigner les bâtiments qui, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'exploitation agricole ou **la qualité paysagère du site**. Dans ce cas, les autorisations de travaux sont soumises à **l'avis conforme de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites**. »

- **Contribution à la qualité paysagère**

La nouvelle écriture de l'alinéa de l'article L.123-1-5 concernant la possibilité de déterminer des règles relatives à l'aspect extérieur des constructions précise que ces règles ont notamment pour objet de contribuer à la qualité paysagère.

« Il - 1° Déterminer des règles concernant l'aspect extérieur des constructions neuves, rénovées ou réhabilitées, leurs dimensions, leurs conditions d'alignement sur la voirie et de distance minimale par rapport à la limite séparative et l'aménagement de leurs abords, **afin de contribuer à la qualité architecturale et paysagère**, à la performance énergétique et à l'insertion des constructions dans le milieu environnant. Des règles peuvent, en outre, imposer une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables, éventuellement pondérées en fonction de leur nature, afin de contribuer au maintien de la biodiversité et de la nature en ville. »

1.3. Prescriptions sur des éléments de paysage dans les communes non couvertes par un plan local d'urbanisme ou un document en tenant lieu

[Un article L. 111-1-6 est créé](#) dans le code de l'urbanisme. Ce nouvel article vise à donner une base légale, conformément à [l'article 7 de la Charte de l'environnement](#), à plusieurs dispositions réglementaires (le e de l'article R. 421-17, le i de l'article R. 421-23 et le e de l'article R. 421-28) qui prévoient une enquête publique préalable à la délibération du conseil municipal décidant, pour les communes régies par le règlement national d'urbanisme (RNU), qu'elles soient ou non dotées d'une carte communale, d'identifier un ou plusieurs éléments présentant un intérêt patrimonial ou paysager (ou désormais "d'intérêt écologique") à protéger. Il conforte donc et sécurise l'usage de cette possibilité.

« Sur un territoire non couvert par un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu, le conseil municipal peut, par délibération prise après une enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement, **identifier et localiser un ou plusieurs éléments** présentant un intérêt patrimonial, **paysager** ou écologique et définir, **si nécessaire, les prescriptions de nature à assurer leur protection**. »

1.4. Rôle des agences d'urbanisme : diffuser les outils de la qualité paysagère

Par ailleurs, la loi Alur conforte à l'article [L.121-3](#) le rôle des agences d'urbanisme en matière de qualité paysagère et urbaine ce qui, compte tenu de leur rôle en matière d'élaboration de documents d'urbanisme, est de nature à améliorer la prise en compte du paysage dans ces documents.

« Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les collectivités territoriales peuvent créer avec l'État et les établissements publics ou d'autres organismes qui contribuent à l'aménagement et au développement de leur territoire, des organismes de réflexion, et d'études et d'accompagnement des politiques publiques, appelés agences d'urbanisme. **Ces agences d'ingénierie partenariale ont notamment pour missions :**

[...]

4° De contribuer à diffuser l'innovation, les démarches et les outils du développement territorial durable et **la qualité paysagère et urbaine. »**

2. Entrée en vigueur

Un tableau global des entrées en vigueur est disponible sur [le site internet du ministère du Logement](#).

2.1. Objectifs des documents d'urbanisme et de planification en matière de qualité paysagère

La précision introduite par la loi Alur entre en vigueur immédiatement.

2.2. Le paysage dans les SCoT

2.2.1. Rapport de présentation du SCoT : identification des zones de densification

L'article L. 122-1-2 relatif au rapport de présentation du SCoT, dans sa rédaction en vigueur antérieurement à la date de publication de la loi, demeure applicable aux procédures en cours si le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables a eu lieu avant cette date.

Les SCoT déjà approuvés intègrent cette modification dans un délai raisonnable.

2.2.2. Les objectifs de qualité paysagère dans le PADD du SCoT

Cette modification de l'article L. 122-1-3 entre en vigueur immédiatement. La protection et la mise en valeur des paysages devaient déjà figurer dans le PADD du SCoT. La modification est avant tout rédactionnelle même si elle initie un changement de perspective et d'ambition par rapport à la prise en compte du paysage. Il convient que les documents en vigueur l'intègrent à leur prochaine révision. Les documents en cours d'élaboration et pour lesquels le débat sur le PADD n'a pas encore eu lieu devront veiller à prendre en compte cette évolution.

2.2.3. Document d'orientation et d'objectifs : localisation préférentielle des commerces

Le nouvel article L. 122-1-9 ne s'applique pas aux documents en cours d'élaboration ou de révision dès lors que le débat sur le PADD a déjà eu lieu.

Les SCoT déjà approuvés intègrent cette modification dans un délai raisonnable.

2.3. Le paysage dans les PLU

2.3.1. Orientations générales paysagères dans le plan d'aménagement et de développement durable du PLU

Les PLU approuvés intègrent cette modification dans un délai raisonnable et au plus tard lors de leur prochaine révision.

2.3.2. Changement de destination en zone naturelle pour les bâtiments présentant un intérêt architectural et patrimonial

Les demandes de permis et les déclarations préalables déposées avant la publication de la loi restent soumises aux dispositions de l'article L.123-1-5 du code de l'urbanisme dans leur rédaction antérieure à la loi Alur.

2.3.3. Prise en compte du paysage dans le règlement du PLU

L'article L. 123-1-5 dans sa nouvelle rédaction n'est pas applicable aux demandes de permis et aux déclarations préalables déposées avant la publication de la loi Alur.

Les dispositions relatives au paysage sont facultatives et d'application immédiate.

2.4. Prescriptions sur des éléments de paysage dans les communes couvertes par une carte communale ou au règlement national d'urbanisme

Le nouvel article L. 111-1-6 est d'application immédiate.