

1. Une place de la santé mineure en apparence dans le code de l'urbanisme

A la première lecture du code de l'urbanisme¹, le lien santé – urbanisme ne s'impose pas avec évidence.

Le code de l'urbanisme vise avant tout à encadrer **l'utilisation du sol**, et même si les enjeux sanitaires ou hygiénistes ne sont pas totalement absents des documents d'urbanisme, **leur contenu, essentiellement tourné vers l'aménagement du territoire et la définition d'un projet urbain**, explique que le thème de la santé occupe dans le code de l'urbanisme **une**

place en apparence discrète comparativement aux thèmes récurrents tels que l'habitat, le développement économique, les transports, la protection et la valorisation des espaces naturels...



Un constat s'impose : le terme même de santé, (défini au sens strict comme l'absence de maladie ou d'infirmité) ne figure pas explicitement parmi les **objectifs généraux de la réglementation d'urbanisme**, fixés par les quatre premiers articles du code de l'urbanisme (art. L. 101-1 à L. 101-3).



© Urbalyon

¹ En droit, le code désigne un recueil de lois formant un ouvrage.

Pour consulter le code de l'urbanisme : <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006074075/>



L'importance du sujet : de quoi parle-t-on ?

En revanche, considérer la santé dans son acception la plus large, celle de santé environnementale (selon la définition donnée par l'OMS en 1946, la santé est « un état complet de bien-être physique, mental et social,

qui ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité », permet alors d'en constater la transversalité avec les autres politiques publiques traitées dans les documents d'urbanisme **et trouve pleinement sa place dans le code de l'urbanisme.**




Plusieurs liens santé-urbanisme peuvent notamment être établis **entre les enjeux de santé et les objectifs de développement durable** (article L. 101-2) qui visent à concilier les exigences environnementales, sociales et économiques auxquelles sont soumis les documents d'urbanisme lors de leur élaboration.

DÉTERMINANTS DE SANTÉ ET OBJECTIFS GÉNÉRAUX DE LA RÉGLEMENTATION D'URBANISME

DÉTERMINANTS DE SANTÉ	OBJECTIFS VISÉS POUR UN URBANISME FAVORABLE À LA SANTÉ ²	OBJECTIFS GÉNÉRAUX DE L'ARTICLE L. 101-2 DU CODE DE L'URBANISME
Famille I : modes de vie, structures sociales et économiques		
Comportements de vie sains	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Favoriser les déplacements et modes actifs ▶ Inciter aux pratiques de sport et de détente ▶ Inciter à une alimentation saine 	▶ Diminution des obligations de déplacements motorisés individuels
Cohésion sociale et équité	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Favoriser la mixité sociale, générationnelle, fonctionnelle ▶ Construire des espaces de rencontre, d'accueil et d'aide aux personnes vulnérables 	▶ Diversité des fonctions urbaines et rurales, mixité sociale dans l'habitat
Démocratie locale - citoyenneté	▶ Favoriser la participation au processus démocratique	
Accessibilité aux équipements, aux services publics et activités économiques	▶ Favoriser l'accessibilité aux services et équipements	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Satisfaction des besoins présents et futurs de l'ensemble des activités économiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'établissements publics et d'équipement commercial ▶ Promotion du principe de conception universelle pour une société inclusive vis-à-vis des personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie dans les zones urbaines et rurales
Développement économique et emploi	▶ Assurer les conditions d'attractivité du territoire	▶ Satisfaction des besoins présents et futurs de l'ensemble des activités économiques
Famille II : cadre de vie, construction et aménagement		
Habitat	▶ Construire ou réhabiliter du bâti de qualité (luminosité, isolation thermique et acoustique, matériaux sains...)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Amélioration des performances énergétiques ▶ Maîtrise de l'énergie et production énergétique à partir de sources renouvelables
Aménagement urbain	▶ Aménager des espaces urbains de qualité (mobilier urbain, formes urbaines, ambiances urbaines, offre en espaces verts...)	▶ Qualité urbaine, architecturale et paysagère
Sécurité - tranquillité	▶ Assurer la sécurité des habitants	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Sécurité et salubrité publiques ▶ Prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature

² Source : GUIDE Agir pour un urbanisme favorable à la santé – concept et outil", EHESP, 2014"


Famille III – milieux et ressources		
Environnement naturel	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Préserver la biodiversité et le paysage existant 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Protection des milieux naturels et des paysages ▶ Préservation des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, création, préservation et remise en bon état des continuités écologiques
Adaptation aux changements climatiques	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Favoriser l'adaptation aux événements climatiques extrêmes ▶ Lutter contre la prolifération des maladies vectorielles 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Lutte contre le changement climatique et adaptation à ce changement
Air extérieur	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Améliorer la qualité de l'air extérieur 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Préservation de la qualité de l'air ▶ Réduction des émissions de gaz à effet de serre
Eaux	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Améliorer la qualité et la gestion des eaux 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Préservation de la qualité de l'eau ▶ Sécurité et salubrité publiques
Déchets	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Inciter à une gestion de qualité des déchets (municipaux, ménagers, industriels, de soins...) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Sécurité et salubrité publiques
Sols	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Améliorer la qualité et la gestion des sols 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Préservation de la qualité du sol et du sous-sol ▶ Sécurité et salubrité publiques
Environnement sonore et gestion des champs électro-magnétiques	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Améliorer la qualité sonore de l'environnement et gérer les risques liés aux champs électro-magnétiques 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Prévention des nuisances de toute nature ▶ Sécurité et salubrité publiques

 **Pour aller plus loin**, se référer à la fiche sur « les déterminants de santé ».

Une fois cette relation établie, la prise en compte de la santé dans les documents d'urbanisme devient plus évidente. Et il apparaît très clairement que les auteurs de ces mêmes documents contribuent, par les choix qu'ils ont formulés dans leur projet de territoire ou dans les différents documents opposables, à intégrer des enjeux de santé publique bien au-delà de la simple politique de l'offre de soins consistant à prévoir la construction d'établissements de santé.

Quelle habilitation législative pour traiter des enjeux de santé dans les documents d'urbanisme ?

S'il est donc possible pour un document d'urbanisme d'édicter des mesures qui auront un impact en faveur de la santé des habitants, il ne saurait cependant être considéré que cet impact constitue la justification première de la mesure prise.

 Par exemple, le choix pour une commune d'inscrire un emplacement réservé pour réaliser une piste cyclable ne peut pas être justifié en vue d'inciter les habitants à pratiquer une activité physique bienfaisante pour leur santé en premier lieu, mais en vue de proposer des solutions alternatives aux déplacements motorisés lesquelles figurent parmi les objectifs définis à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme : un objectif de « diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ».

La mise en œuvre d'un objectif général, obligation imposée aux documents d'urbanisme, n'est pas sans conséquence sur la santé des habitants. En avoir conscience, permet par ricochet d'agir en faveur de la santé.

2. Quels leviers juridiques mobiliser dans un SCoT ?



Pour aller plus loin, se référer à la fiche « Objectif santé dans les schémas de Cohérence Territoriale ».

Entrée en vigueur le 1^{er} avril 2021, une ordonnance relative à la modernisation des SCoT a adapté leur contenu. Les SCoT se composent désormais du PAS, projet d'aménagement stratégique et du DOO, document opposable. Le PAS peut porter des ambitions de santé ensuite déclinables dans le DOO. Le DOO s'articule autour de trois thématiques :

- ▶ Activités économiques, artisanales, commerciales, agricoles et forestières
- ▶ Offre de logements et d'habitat, organisation des mobilités, implantation des grands équipements
- ▶ Transitions écologique et énergétique : lutte contre l'étalement urbain, lutte contre le changement climatique, adaptation aux effets de ce dernier, développement des énergies renouvelables, prévention des risques naturels, technologiques et miniers, valorisation des paysages, préservation de la biodiversité et des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Même si la santé ne fait pas partie des thématiques mentionnées par le code de l'urbanisme, les orientations et objectifs inscrits font écho aux déterminants de santé environnementale en prenant une entrée par l'aménagement du territoire. Ainsi, il appartient au DOO de fixer pour le territoire concerné notamment :

- ▶ Les objectifs de la politique d'amélioration et de **réhabilitation du parc de logements existant** public ou privé au regard des enjeux (..) de baisse des émissions de gaz à effet de serre
- ▶ Les orientations de la **politique de mobilité** dans un objectif de diminution de l'usage individuel de l'automobile
- ▶ Les orientations en matière de **préservation des paysages, des espaces naturels, agricoles, forestiers** ou urbains à protéger, notamment en raison de leur participation à l'amélioration du cadre de vie
- ▶ Les orientations qui contribuent à favoriser la transition énergétique et climatique, notamment la **lutte contre les émissions territoriales de gaz à effet de serre et les polluants atmosphériques**, et l'accroissement du stockage de carbone dans les sols et les milieux naturels.



Grand Pont sur la Loire St-Just-St-Rambert



La relation santé environnementale/ document de planification peut également être renforcée par la possibilité offerte aux établissements publics d'adosser à leur SCoT un plan climat air-énergie territorial (PCAET). L'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 admet désormais que le SCoT puisse valoir PCAET.

3. Quels leviers juridiques dans un PLU ?



Pour aller plus loin, se référer à la fiche « Objectif santé dans les Plans Locaux d'Urbanisme - PLU / PLUi ».

Dans un PLU ou un PLUi, le PADD est le lieu de l'expression du projet et des ambitions en matière de santé des habitants ; ce projet est ensuite décliné dans les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement écrit et graphique, qui constituent les deux documents opposables.

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP)

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) visent à définir des intentions et orientations d'aménagement qualitatives s'appliquant aux constructeurs qui peuvent :

- ▶ Porter sur un secteur donné du territoire (OAP sectorielles)
- ▶ Adopter une approche plus globale sur un enjeu spécifique (OAP dites "thématiques").

Les OAP ne sont pas restrictives en termes de champs d'action, elles offrent un panel de thématiques qui peuvent couvrir une majorité de déterminants de santé. Les OAP peuvent notamment définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain de quartiers ou secteurs, favoriser la mixité fonctionnelle des constructions, etc.

Les OAP constituent un **outil de prise en compte du cadre de vie des habitants et de leur santé** qui peuvent être complétées par des dispositions réglementaires qui s'imposeront aux porteurs de projet dans le cadre d'un rapport de compatibilité.

Le Règlement

L'affectation des sols et la destination des constructions



Pour chacune des zones délimitées dans le PLU, le règlement peut préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées (exploitation agricole, habitation, commerce...). Il peut également interdire les constructions ayant certaines destinations selon la

classification effectuée par les articles R. 151-27 et R. 151-28 du code de l'urbanisme.

Selon les contextes qui auront été identifiés dans le rapport de présentation, le règlement de PLU a la possibilité d'interdire les constructions ou installations à proximité de sites identifiés comme trop bruyants ou dont la qualité de l'air serait, par exemple, incompatible avec l'exercice d'une activité sportive.

Fixer des règles favorisant la qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère

La boîte à outils réglementaire permet d'encadrer la construction à proprement dit (son volume, son implantation par rapport aux voies et emprises publiques ou encore par rapport aux limites séparatives), autant qu'elle permet d'assurer l'insertion de la construction dans son milieu environnant, de contribuer à la qualité du cadre de vie, de garantir un équilibre entre les espaces construits et les espaces libres...

Si pendant longtemps, les documents d'urbanisme locaux ont essentiellement réglementé l'enveloppe extérieure des constructions qu'ils autorisent, le code de l'urbanisme s'est peu à peu ouvert à d'autres aspects tout aussi importants, tels que la taille minimale des logements ou leur nature.



Les articles R. 151-39 et suivants du code de l'urbanisme font directement écho à certains déterminants de santé environnementale tels que la nécessité d'aménager des espaces urbains de qualité, construire ou réhabiliter du bâti de qualité, favoriser l'adaptation aux événements climatiques extrêmes ou préserver la biodiversité et le paysage existant.

Si le règlement de PLU trouve néanmoins des limites en ce qu'il ne peut contenir de règles constructives qui relèvent par définition du code de la construction et de l'habitation, porosité de PLU aux enjeux environnementaux offre néanmoins à ses auteurs la possibilité :

- ▶ De fixer des obligations en matière de performances énergétiques et environnementales
- ▶ D'identifier les secteurs où des performances énergétiques et environnementales renforcées doivent être respectées
- ▶ De définir un coefficient de biotope pour favoriser le maintien de la biodiversité et de la nature en ville permettant d'imposer un équivalent d'espace de pleine terre, permettant de lutter contre les îlots de chaleur urbain
- ▶ De donner des règles en terme d'implantation du bâti par rapport à des voiries bruyantes.

Les limites du PLU sur la santé des habitants

Même si le champ d'application du règlement de PLU/PLUi s'est considérablement élargi en l'espace de 20 ans, il trouve cependant ses limites en matière de prise en compte de la santé des habitants.

La question se pose en particulier s'agissant de la possibilité pour les PLU d'interdire l'implantation d'antennes relais que certaines associations jugent nocives pour la santé humaine.

Dans le même ordre d'idées, le PLU n'a pas vocation à interdire l'utilisation de produits phytosanitaires à proximité de zones d'habitations. Il convient de rappeler que la réglementation d'urbanisme régit l'utilisation qui est faite du sol, en dehors des productions agricoles. De nombreux arrêtés municipaux pris contre l'épandage de produits phytosanitaires ont été annulés par le juge administratif.

De même si la préservation de la qualité de l'air est un objectif d'urbanisme comme la prévention des pollutions, un PLU n'a pas la vocation à interdire l'utilisation de systèmes de chauffage au bois ne

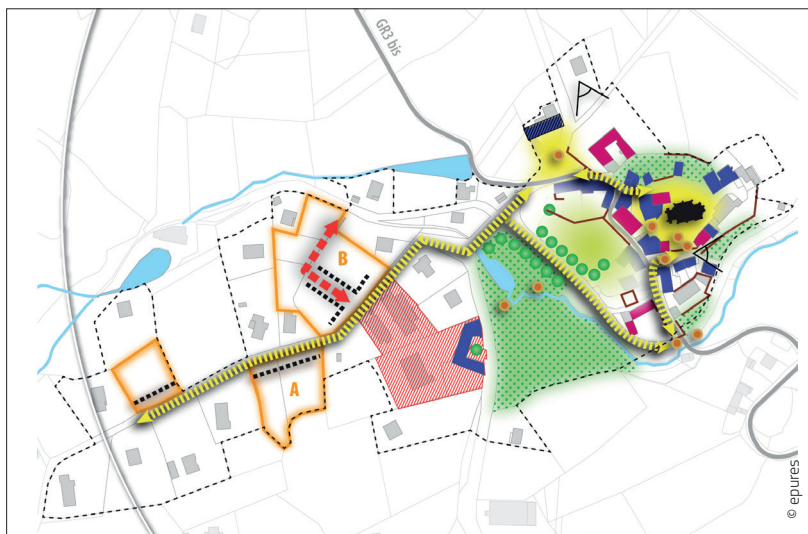
répondant pas aux normes actuelles, de même qu'il ne peut interdire aux véhicules les plus polluants de circuler. Ces mesures d'interdictions ou de remplacements relèvent d'autres compétences ou de dispositifs incitatifs (comme des aides pour remplacer les foyers ouverts).

Indiscutablement, les documents d'urbanisme ont un rôle à jouer pour répondre aux enjeux de santé environnementale. Pour autant, on ne peut attendre d'un document d'urbanisme qu'il apporte une réponse à chaque enjeu. Des choix sont à faire au regard des enjeux et des co-bénéfices partagés à l'occasion de l'élaboration ou de l'évolution du document. Enfin, certaines mesures ne relèvent pas de leur compétence.

Ressources

En savoir +

se référer à l'intégralité de l'analyse juridique sur les liens santé et documents d'urbanisme, en 3e partie du rapport technique de l'action 17 du PRSE.



Un exemple d'OAP

Pour vous accompagner dans une démarche d'urbanisme favorable à la santé et au bien-être des habitants, des fiches pratiques et inspirantes sont disponibles

Fiche 1 Urbanisme et santé : alliés pour la ville	Fiche 2 Déterminants de santé	Fiche 3 Projet de Territoire	Fiche 4 Diagnostic	Fiche 5 Santé et projets urbains	Fiche 6 Santé et PLU/PLUi	Fiche 7 Santé et Scot	Fiche 8 Enjeux juridiques
Fiche 9 Sur le terrain : La Mure	Fiche 10 Sur le terrain : Quart Nord-Est Saint-Etienne	Fiche 11 Sur le terrain : PLH St-Marcellin Vercors Isère Communauté	Fiche 12 Sur le terrain : Vienne Condrieu Agglomération	Fiche 13 Sur le terrain : Scot Bresse Val de Saône	Fiche 14 Sur le terrain : Scot Sud Loire		

Faire valoir les enjeux de santé dans les documents de planification et les projets d'aménagement : c'est la mission que s'est donné le réseau des Agences d'urbanisme d'Auvergne-Rhône-Alpes (réseau Urba4), dans le cadre d'un partenariat avec l'Observatoire régional de la Santé, la Direction Régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement et l'Agence Régionale de Santé.