

Synthèse de la consultation publique sur le projet de décret en Conseil d'État portant application de l'article L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation et de l'article L. 111-19-1 du code de l'urbanisme, relatif aux parcs de stationnement

En application de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, la consultation publique par voie électronique relative au projet de décret en Conseil d'État portant application de l'article L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation et de l'article L. 111-19-1 du code de l'urbanisme régissant les parcs de stationnement s'est déroulée du 22 août au 14 septembre 2023.

Cette consultation a donné lieu à 61 contributions.

Les observations sont regroupées selon 8 thématiques identifiées.

Les encadrés correspondent à des précisions de l'administration :

- En début de partie : un rappel des dispositions sur lesquelles portent les observations ;
- En fin de partie : des précisions relatives aux observations publiées et l'indication de leur éventuelle prise en compte.

1. Contributions en faveur de la suppression générale des critères d'exonération

L'article 101 de la loi Climat et résilience dispense de l'installation des dispositifs obligatoires les parcs de stationnement faisant face à des contraintes techniques, relatives à un risque, architecturales ou patrimoniales. Sont également exonérés les parcs ne pouvant installer les dispositifs dans des conditions économiquement acceptables du fait d'une contrainte technique.

Cet article appelle à la prise d'un décret en Conseil d'Etat afin de préciser les contraintes ouvrant droit à une exonération.

De nombreuses contributions souhaitent la suppression des critères d'exonération permettant de se soustraire aux obligations de l'article 101 de la loi Climat et résilience.

Les contraintes ouvrant droit à une exonération de l'application des obligations ont été instaurées par la loi : le décret ne peut les remettre en cause. Par ailleurs, il est nécessaire que les critères d'exonération soient précisés afin de permettre l'application de la loi. C'est l'un des principaux objectifs du présent projet de décret.

2. Contributions relatives au champ d'application général du dispositif

La loi (article L. 111-19-1 du code de l'urbanisme) fixe le champ d'application du dispositif. Sont concernés par l'application des obligations les parcs de stationnements extérieurs de plus de 500 m² ouverts au public ou associés aux bâtiments mentionnés à l'article L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation.

Les parcs de stationnement devront se conformer aux obligations à leur création, lors d'une rénovation lourde ou à l'occasion de la conclusion ou du renouvellement d'un contrat de concession de service public, de prestation de service ou de bail commercial portant sur la gestion du parc de stationnement, à partir du 1^{er} juillet 2023.

Les contributions ont majoritairement porté sur les points suivants :

- La précision que le contrat de bail dont la conclusion ou le renouvellement conduit à l'assujettissant des parcs aux obligations fixées par la loi soit un bail commercial portant sur la gestion du parc de stationnement;

- L'exonération des parcs de stationnement de poids-lourds du champ d'application du dispositif ;
- L'exonération automatique des emplacements équipés de borne de recharge pour les véhicules électriques, au motif que ces installations sont incompatibles avec l'application des obligations ;
- L'inclusion explicite des emplacements équipés de borne de recharge pour les véhicules électriques, sans exonération possible.

Les types de contrat ou de bail dont le renouvellement ou la conclusion engendre l'application des obligations figurera dans la notice du décret, selon les termes du V de l'article 101 de la loi Climat et résilience. Le projet de décret a évolué afin de clarifier ce point.

Il ne ressort pas de la volonté du législateur d'exclure, de droit, les parcs de stationnement de poids lourds, qui pourront bénéficier d'exonération le cas échéant, en raison des contraintes auxquelles ils peuvent être confrontés.

Il en est de même pour les emplacements de stationnement équipés d'installation de recharge pour véhicule électrique.

3. Contributions relatives aux conditions d'application des obligations (terminologies et définitions)

Le projet de décret précise les conditions d'application des obligations.

Ainsi, pour calculer la superficie du parc de stationnement assujettie à l'obligation d'installation de dispositifs d'ombrage, doivent être pris en compte : les emplacements de stationnement, les voies et cheminements de circulation ainsi que les aménagements et les zones de péage permettant l'accès à ces emplacements.

Pour calculer la superficie du parc de stationnement assujettie à l'obligation d'installation de dispositifs de gestion des eaux pluviales, doivent être pris en compte : les emplacements de stationnement, les voies et cheminements de circulation, les aménagements et les zones de péage permettant l'accès à ces emplacements, ainsi que les aménagements hydrauliques ou les dispositifs végétalisés permettant de satisfaire à l'obligation.

Le projet de décret précise que l'ombrage du parc est assuré par la plantation d'un arbre à canopée large par tranche de trois places de stationnement. Ces arbres sont disséminés sur l'ensemble du parc.

Le projet de décret définit également la rénovation lourde d'un parc comme étant le remplacement du revêtement de surface au sol sur la moitié de la superficie du parc.

Les contributions ont majoritairement porté sur les points suivants :

- La clarification des notions « aires de stationnement » et « parcs de stationnement » ;
- L'apport de précisions relatives à la détermination des surfaces d'assujettissement aux obligations, telles que :
 - o Une définition plus claire du périmètre concerné par l'application des obligations, notamment pour l'intégration des dispositifs de gestion des eaux pluviales ;

- L'inclusion des emplacements ayant une fonction alternative temporaire et des zones de stockage, les espaces logistiques, de manutention et de déchargement dans la superficie du parc assujettie aux obligations ;
 - L'inclusion dans la superficie assujettie aux obligations, des espaces adjacents aux parcs de stationnement incluant des dispositifs de gestion des eaux pluviales ;
 - L'exclusion des voies de circulation de la superficie assujettie aux obligations.
- L'affirmation du caractère indépendant des exonérations relatives à chacun des deux types de dispositifs (d'ombrage et de gestion des eaux pluviales) : l'exonération d'installation d'un dispositif d'ombrage n'induit pas l'exonération d'installation d'un dispositif de gestion des eaux pluviales.
 - L'encadrement plus strict de la définition de l'ombrage par un arbre ;
 - La rédaction d'une nouvelle définition de la rénovation lourde : la simple réfection du revêtement ne constitue pas des travaux d'ampleur suffisante pour justifier une application des obligations.

Le décret a été restructuré de manière à différencier davantage les dispositions s'appliquant pour l'installation de dispositifs de gestion des eaux pluviales, et celles s'appliquant pour l'installation de dispositifs d'ombrage.

Ainsi, le champ d'application du dispositif a été clarifié, en précisant davantage la consistance des parcs de stationnement assujettis.

Par ailleurs, les emplacements de stationnement ayant un usage alternatif temporaire (accueil d'évènements socio-économico-culturels ponctuels) pourront bénéficier d'une exonération sur justification du propriétaire, en raison de contraintes techniques ou économiques, et non de manière automatique.

S'agissant de l'exclusion des voies de cheminement et de circulation internes au parc, qu'elles soient à destination des véhicules lourds comme légers, il ne ressort ni du texte de la loi, ni de la volonté du législateur d'exclure ces espaces de la superficie assujettie aux obligations.

4. Contributions relatives aux exonérations de l'obligation d'intégrer un dispositif de gestion des eaux pluviales

Le projet de décret identifie les critères suivants pour bénéficier de l'exonération de l'application de l'obligation de prévoir un dispositif de gestion des eaux pluviales :

- Nature ou inclinaison du sol ;
- Impossibilité de ne pas aggraver un risque ;
- Incompatibilité avec l'usage du parc ;
- Coût des travaux renchéris par la présence d'une contrainte technique compromettant la viabilité économique du propriétaire ou s'avérant excessif ;
- Transformation partielle ou totale du parc à court terme.

Les contributions ont majoritairement porté sur les points suivants :

- Permettre la gestion des eaux pluviales en volume plutôt qu'en surface (viser l'infiltration des eaux de pluie tombées sur 50% de l'aire de stationnement, pas forcément là où elles tombent) ;
- La suppression de la contrainte technique relative à l'inclinaison du sol ;

- L'indication d'un pourcentage d'inclinaison du sol exonératoire (ex : à partir de 5%, 10% ou 15%) plutôt qu'une exonération générale ;
- L'obligation de plantation d'espèces locales en cas de recours à un dispositif de gestion des eaux pluviales par dispositifs végétalisés ;
- L'exonération de l'obligations d'installer un dispositif de gestion des eaux pluviales favorisant la perméabilité des sols pour les parcs de stationnement de poids lourds situés à proximité d'ICPE ;
- La prise en compte de la qualité de traitement des eaux pluviales pour l'installation des dispositifs de gestion des eaux, notamment en cas de pollution accidentelle des sols.

La gestion des eaux pluviales en superficie plutôt qu'en volume est une obligation fixée par la loi (objectif de gestion de 50% des pluies tombées sur la superficie du parc de stationnement). L'infiltration en volume pourrait conduire à ne perméabiliser qu'une très faible partie du parking (ex : mise en place de puits d'infiltration), contraire à l'objectif environnemental fixé qui n'est pas uniquement centré sur la gestion des eaux pluviales, mais également sur la perméabilisation des sols.

S'agissant du critère d'exonération tenant à la nature ou l'inclinaison du sol, il ne peut par principe être écarté ; en revanche, l'impossibilité qu'il engendre devra toujours être démontrée. Ces sols peuvent par exemple entraîner une aggravation d'un risque naturel (éboulement par dissolution pour la composition géologique ou inondation par ruissellement). Il n'est en revanche pas nécessaire de fixer un seuil d'inclinaison exonératoire : le propriétaire justifiera de l'impossibilité d'intégrer un tel dispositif en raison de l'inclinaison du sol, en fonction des circonstances locales.

La prescription d'espèces d'arbres locales pour l'intégration des dispositifs végétalisés, par le décret, présenterait l'inconvénient de rigidifier le dispositif, qui peut être contreproductif compte tenu du contexte particulier que présente la plantation sur un parc de stationnement.

S'agissant des parcs de stationnement de poids lourds à proximité d'ICPE, ces parcs seront exonérés si l'installation d'un dispositif de gestion des eaux pluviales est susceptible d'aggraver un risque naturel, technologique ou relatif à la sécurité civile. Ils peuvent également être exonérés si l'usage du parc est incompatible avec l'installation d'un tel dispositif.

S'agissant des interrogations sur la prise en compte des pollutions accidentelles, la gestion à la source des eaux pluviales est une manière de limiter l'impact des pollutions accidentelles par le rôle auto-épurateur des sols et par le fait qu'elle limite la concentration d'eaux polluées dans un même endroit.

5. Contributions relatives aux exonérations de l'obligation d'intégrer un dispositif d'ombrage

Le projet de décret identifie les critères suivants permettant d'ouvrir droit à une exonération de l'application de l'obligation de prévoir un dispositif d'ombrage :

- Nature ou inclinaison du sol ;
- Impossibilité de ne pas aggraver un risque ;
- Incompatibilité avec l'usage du parc ;
- Coût d'investissement portant atteinte de manière significative à la rentabilité de l'installation, s'il s'agit d'un dispositif d'ombrage par ombrières photovoltaïques ;
- Ensoleillement insuffisant, s'il s'agit d'un dispositif d'ombrage par ombrières photovoltaïques
- Coût des travaux compromettant la viabilité économique du propriétaire ou s'avérant excessif ;
- Implantation du parc au sein d'une zone à fort enjeu architectural ou patrimonial, pour l'ombrage par ombrières photovoltaïques ;
- Transformation partielle ou totale du parc à court terme.

Les contributions ont majoritairement porté sur les points suivants :

- L'exonération d'office de l'obligation d'installer des ombrières photovoltaïques pour les parcs de stationnement de poids lourds et de citernes en raison de la perte conséquente d'emplacements de stationnement à l'installation des ombrières, de l'existence de réglementation (incendie et de surveillance) et des difficultés de manœuvre résultant de la présence des installations susceptibles d'engendrer des risques d'atteinte à la sécurité des biens et des personnes (risque de collision avec les piliers de l'installation ;
- L'exonération d'office de l'obligation d'installer des ombrières photovoltaïques pour les parcs de stationnement de dépôt d'autobus et des sites de remisage pour des raisons techniques et de sécurité ;
- L'exonération d'office de l'obligation d'installer des ombrières photovoltaïques pour les parcs de stationnement temporaires ;
- La fixation d'un nouveau critère d'exonération lié au climat auquel le parc est exposé, notamment en cas de risque de chutes de neige abondantes nécessitant le passage de déneigeuse ;
- La suppression de la contrainte technique relative à l'inclinaison du sol ;
- L'encadrement de l'exonération en cas de contrainte technique liée à l'inclinaison du sol par la fixation d'un pourcentage d'inclinaison du sol exonératoire (ex : à partir de 5%, 10% ou 15%) ;
- La suppression du critère d'exonération lié à l'atteinte excessive à la rentabilité de l'installation photovoltaïque ;
- La fixation d'un critère d'exonération basé sur un seuil de productivité du parc en kWh/m²/an, au lieu d'un critère exonératoire basé sur un calcul de rentabilité ;
- La fixation d'un critère d'exonération pour les parcs dont l'ensoleillement est susceptible d'être affecté par la réalisation de futurs projets dont l'autorisation a été délivrée et purgée de tout recours ;
- Pour le critère d'exonération liée à l'insuffisance d'ensoleillement, la définition d'une irradiation minimale exonératoire reçue en kWh/m² ;
- La fixation d'un critère d'exonération pour les parcs dont l'ensoleillement est susceptible d'être affecté par la réalisation de futurs projets dont l'autorisation a été délivrée et purgée de tout recours ;
- L'inclusion, dans le calcul des coûts excessifs pouvant autoriser une exonération, des coûts d'études et de maîtrise d'ouvrage ;
- La fusion des trois critères d'exonération relatifs, respectivement, à l'atteinte excessive à la rentabilité de l'installation photovoltaïque en raison des coûts d'investissement, à l'insuffisance d'ensoleillement du parc et à la démonstration d'un coût excessif des travaux d'installation ;
- La fixation d'un critère d'exonération dans le cas où les dispositifs d'aides publiques prévus au code de l'énergie ne permettraient pas d'obtenir des conditions normales d'investissement ;
- La fixation d'un critère d'exonération dans le cas où aucun opérateur photovoltaïque ne répondrait à la consultation publique pour équiper un parc existant ;
- La fixation d'un critère d'exonération dans le cas où trois tiers-investisseurs refusent la prise en charge du coût de l'installation ;
- La fixation d'un critère d'exonération dans le cas où trois prêteurs refusent le financement de l'installation.

En préalable, il convient de rappeler que la loi impose un dispositif d'ombrage, mais laisse le choix au propriétaire de recourir soit à un système d'ombrage par arbre, soit à l'installation d'ombrières équipées d'un dispositif de production d'énergie renouvelable.

Comme mentionné dans la 1^{ère} partie, il ne ressort pas de la volonté du législateur d'exonérer de l'obligation, de droit, les parcs de stationnement de poids-lourds, de camions citernes et d'autobus.

Ces parcs pourront bénéficier d'exonération le cas échéant, en raison des contraintes auxquelles ils peuvent être confrontés.

Le décret prévoit que les parcs de stationnement dont la transformation ou la suppression est actée au 1^{er} juillet 2023 soient, de droit, exonérés de l'obligation. Pour les parcs susceptibles de faire l'objet d'une transformation ou suppression dans le cadre d'un projet d'aménagement, une exonération temporaire peut être accordée par le préfet de département. Ces dispositions traduisent un équilibre : il serait contreproductif d'imposer l'installation de dispositifs d'ombrage sur des espaces ayant vocation à être transformés à moyen terme, tout comme il serait dommageable d'exclure indéfiniment du champ de l'obligation des parcs dont le dispositif d'ombrage permettrait soit de prodiguer efficacement de l'ombrage (arbre arrivant à maturité) ou d'atteindre une rentabilité (ombrières permettant le développement de la production d'énergies renouvelables). Le décret prévoit également que soient exonérés les parcs de stationnement situés à proximité d'opérations d'aménagement dont la réalisation peut entraîner des contraintes techniques (création de masques d'ombre) incompatibles avec l'installation de dispositifs d'ombrage.

La proposition d'exonération de l'obligation en cas de climat rude est trop large et difficilement contrôlable. Toutefois, le décret prévoit que les parcs exposés à des risques naturels, technologiques ou relatif à la sécurité civile puissent bénéficier, au cas par cas, d'une exonération. De plus, si la localisation particulière du parc nécessite l'installation d'ombrières à la structure renforcée (en cas de surcharge liée à la chute de neige, en cas de séisme, etc.), les surcoûts engendrés pourront ouvrir droit à une exonération, pour les ombrières, si ces surcoûts s'avèrent excessifs.

Le décret prévoit la possibilité d'exonérer de l'application de l'obligation les parcs dont l'inclinaison du sol ne rend pas possible l'installation d'ombrières photovoltaïques. Il n'est pas souhaitable de supprimer ce critère. En effet, une pente trop forte est susceptible d'accentuer les ruissellements excessifs susceptibles de porter des dommages aux installations (notamment les ombrières). Néanmoins, il n'est pas non plus nécessaire d'encadrer trop fortement ce critère : charge au propriétaire du parc de démontrer qu'une installation photovoltaïque est impossible en raison de l'inclinaison du terrain.

Les deux critères d'exonération liés à l'atteinte excessive à la rentabilité de l'installation sont nécessaires pour éviter l'installations d'ombrières non rentables et mettant en péril la viabilité économique du propriétaire du parc. Toutefois, il n'est pas nécessaire de préciser davantage ces critères : le propriétaire devra justifier de lui-même de l'atteinte excessive à la rentabilité de l'installation, soit en raison de coûts d'investissement, soit en raison d'un ensoleillement insuffisant, par des calculs qui sont déjà connus de la profession.

Enfin, la fusion des trois critères d'exonération relatifs, respectivement, à l'atteinte à la rentabilité excessive de l'installation photovoltaïque en raison des coûts d'investissement, à l'insuffisance d'ensoleillement du parc et à la démonstration d'un coût excessif des travaux d'installation n'est pas entièrement envisageable. Le projet de décret a évolué afin de fusionner les deux critères relatifs à l'atteinte excessive à la rentabilité de l'installation photovoltaïque en raison de coûts d'investissement ou d'un ensoleillement insuffisant. Ces deux critères permettent d'apprécier la contrainte technique pouvant empêcher l'installation d'ombrières photovoltaïques. Le critère d'exonération relatif au calcul des coûts d'installation excessifs ne peut être fusionné, car il permet d'apprécier les conditions économiquement inacceptables d'installation du dispositif d'ombrage, ouvrant également droit à exonération.

Les propositions visant à fixer de nouveaux critères d'exonération en cas de refus d'un opérateur photovoltaïque, d'un tiers-investisseur ou d'un prêteur, ou d'insuffisance des dispositifs d'aides publiques n'ont pas été retenues car ces critères ne peuvent être objectivés par des éléments pouvant figurer dans une attestation, sans alourdir à l'excès la procédure administrative.

6. Contributions relatives aux critères d'exonération temporaire

Le décret admet une exonération temporaire accordée par le préfet de département si un parc de stationnement a vocation à être supprimé ou transformé dans le cadre d'une opération d'aménagement s'inscrivant dans un périmètre particulier (PAPAG, ORT, OIN, OAP de PLU). Cette exonération temporaire est accordée pour cinq ans, prolongeable de deux ans. A l'échéance de la durée de l'exonération, le propriétaire du parc de stationnement dispose de deux ans pour se mettre en conformité avec les obligations.

Une contribution suggère l'allongement du délai d'octroi de l'exonération temporaire.

S'il serait contreproductif d'imposer l'intégration de dispositifs coûteux sur des parcs de stationnement ayant vocation à être transformés sur une courte période, un allongement du délai d'exonération temporaire réduirait les ambitions du dispositif.

Ce dispositif permet d'octroyer un délai maximal de 9 ans au propriétaire du parc, ce qui constitue un délai raisonnable pour que soit finalisée l'opération d'aménagement.

7. Contributions relatives à l'instruction du dossier de demande d'exonération

Charge au propriétaire du parc de stationnement de justifier, par une attestation, au moment du dépôt de sa demande d'autorisation d'urbanisme ou, le cas échéant, lors d'un contrôle, qu'il remplit les critères ouvrant droit à l'exonération de la ou des obligation(s).

Lorsque l'attestation est jointe à la demande d'autorisation d'urbanisme, l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme instruira la demande d'exonération.

Les contributions ont majoritairement porté sur les points suivants :

- La précision des modalités de vérification du cumul des travaux mentionnés à l'article 1^{er} du décret, dans le cadre d'une rénovation lourde ;
- La démonstration, dans l'attestation fournie par le propriétaire, que le parc respecte les prescriptions relatives à la gestion des eaux pluviales définies par les collectivités territoriales dans le cadre de l'article L. 2226-1 du code général des collectivités territoriales ;
- La précision des modalités d'instruction de la demande d'exonération par l'autorité compétente ;
- La sollicitation de l'avis du service de gestion des eaux pluviales pour l'octroi de la demande d'exonération du dispositif de gestion des eaux pluviales ;
- Pour la démonstration du critère d'exonération de l'application des obligations lié à l'atteinte à la viabilité économique du propriétaire du parc, l'imposition de la production de trois offres d'entreprise démontrant cette mise en péril.

La rénovation lourde d'un parc de stationnement est définie dans le décret. Afin d'éviter un contournement du dispositif, le parc de stationnement faisant l'objet de rénovations partielles et échelonnée dans le temps, devra se conformer aux obligations si le cumul des travaux sur 15 ans affecte plus de 50% de la superficie du parc. En cas de non-respect des obligations, le propriétaire du parc de stationnement s'expose à des sanctions administratives et pénales.

S'agissant du respect des prescriptions relatives à la gestion des eaux pluviales, le schéma de cohérence territorial ou à défaut de celui-ci, le plan local d'urbanisme doit être compatible avec les dispositions du schéma d'aménagement et de gestion des eaux, ce dernier n'étant toutefois pas opposable directement aux autorisations d'urbanisme. La demande d'autorisation d'urbanisme et, le cas échéant, la dérogation qui l'accompagne, seront donc instruites au regard des règles d'urbanisme imposées par les documents d'urbanisme.

Par ailleurs, les articles R. 423-50 et R. 423-59 du code de l'urbanisme permettent à l'autorité compétente de pouvoir consulter toutes personnes intéressées par le projet, et notamment le service compétent en matière d'eau pluviale. Il n'est donc pas nécessaire d'ajouter un avis du service de gestion des eaux pluviales.

Enfin, il n'apparaît pas nécessaire de contraindre le propriétaire du parc de stationnement à fournir trois offres prouvant qu'il satisfait un des critères d'exonération. Il est de la responsabilité du propriétaire de joindre tout élément permettant de justifier de sa situation, et la multiplication de la production d'offres peut être coûteuse.

8. Autres contributions

Des contributions ont pointé deux erreurs matérielles de rédaction, l'une portant sur le référencement d'un article juridique et l'autre soulignant une erreur de désignation de la personne responsable de l'application des obligations et de la justification des critères d'exonération (le gestionnaire était désigné, au lieu du propriétaire du parc).

Ces contributions ont été prises en compte, le propriétaire du parc de stationnement est bien la personne assujettie aux obligations.