

## **La réglementation de l'occupation de l'espace Règlement National d'Urbanisme (RNU), cartes communales et Plans Locaux d'Urbanisme (PLU)**

Les règles d'urbanisme opposables aux autorisations d'occupation des sols ont principalement trois sources : les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) qui succèdent aux Plans d'Occupation des Sols (POS), les nouvelles cartes communales qui ont remplacé les MARNU (Modalités d'Application des Règles Nationales d'Urbanisme) et les règles générales de l'urbanisme.

Si les Plans Locaux d'Urbanisme et les cartes communales constituent deux documents d'urbanisme exclusifs l'un de l'autre, les règles générales de l'urbanisme peuvent trouver à s'appliquer dans les territoires couverts par un Plan Local d'Urbanisme ou une carte communale.

### **Les règles générales de l'urbanisme**

La réglementation générale d'urbanisme est constituée de plusieurs catégories de règles :

- Le Règlement National d'Urbanisme, dont l'appellation a été rétablie par le décret n°2007-18 du 5 janvier 2007 (même si ce terme continuait à être couramment utilisé en doctrine et par les praticiens) ;
- La règle de la constructibilité limitée ;
- Les règles à objet particulier.

Tout d'abord concernant les règles contenues dans le Règlement National d'Urbanisme (RNU), elles ont en principe vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire. Elles ne sont donc pas, en général, très précises afin de pouvoir s'appliquer à la diversité des situations locales. Elles laissent aux autorités chargées de la délivrance des autorisations un large pouvoir d'appréciation ou des possibilités de dérogation. A l'exception de celles qui sont « d'ordre public », la plupart d'entre elles n'ont d'ailleurs qu'un caractère supplétif : elles ne s'appliquent qu'en l'absence de réglementation locale.

Les articles L.111-1 et R.111-1 à R.111-27 du Code de l'urbanisme définissent les dispositions relatives au Règlement National d'Urbanisme qui s'applique aux communes ne disposant pas d'un Plan Local d'Urbanisme (ou anciennement d'un Plan d'Occupation des Sols) rendu public ou approuvé, ou encore d'une carte communale.

Le Règlement National d'Urbanisme fixe les règles applicables en matière de localisation, desserte, implantation, aspect et volume des constructions. Il est adapté aux communes rurales sans aucune pression immobilière et faisant l'objet de très rares demandes de permis de construire.

Ensuite, concernant la règle de la constructibilité limitée, elle ne s'applique « qu'en l'absence de Plan Local d'Urbanisme ou de carte communale opposable aux tiers, ou de tout autre document d'urbanisme en tenant lieu » (article L.111-1-2 du Code de l'urbanisme) car elle a pour but d'inciter les communes à se doter d'un document d'urbanisme.

En outre, la règle ne s'applique pas sur la totalité du territoire communal non couvert par un Plan Local d'Urbanisme ou une carte communale ou un document d'urbanisme en tenant lieu. Elle ne produit ses effets « qu'en dehors des Parties Actuellement Urbanisées (PAU) de la commune (article L.111-1-2 du Code de l'urbanisme).

En principe, l'application de la règle entraîne l'inconstructibilité des terrains situés hors des Parties Actuellement Urbanisées (PAU) de la commune. Les autorités compétentes sont donc normalement tenues de refuser les permis de construire ou de lotir sur ces terrains. Leur compétence est liée.

L'article L.111-1-2 du Code de l'urbanisme énumère cependant trois catégories de constructions qui peuvent être autorisées en raison de leur nature. Il s'agit des constructions et travaux permettant « l'adaptation, la réfection ou l'extension des constructions existantes » et depuis la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003, permettant également leur « changement de destination ». Les constructions justifiées par l'intérêt de la commune peuvent également être autorisées.

## **La carte communale**

L'article L.124-1 du Code de l'urbanisme prévoit la possibilité aux communes qui ne sont pas dotées d'un Plan Local d'Urbanisme d'élaborer une carte communale précisant les modalités des règles générales d'urbanisme prises en application de l'article L.111-1 du Code de l'urbanisme. Document simple, la carte communale permet aux communes rurales soumises à une faible pression foncière de délimiter clairement les secteurs où les constructions sont autorisées.

Les nouvelles cartes communales, issues de la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (SRU) du 13 décembre 2000 et la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003, font suite aux anciennes MARNU (Modalité d'Application du Règlement National d'Urbanisme). Ce sont des alternatives intéressantes aux Plans Locaux d'Urbanisme.

Les cartes communales ont pour objet de délimiter les secteurs où les constructions sont autorisées et les secteurs où les constructions ne sont pas admises, à l'exception de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension des constructions existantes ou des constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, à l'exploitation agricole ou forestière et à la mise en valeur des ressources naturelles (article L.124-2 du Code de l'urbanisme).

Concernant l'élaboration d'une carte communale, le maire conduit la procédure d'élaboration dans le respect des principes généraux énoncés aux articles L.110 et L.121-1 du Code de l'urbanisme (article R.124-4 du Code de l'urbanisme). Il conduit également le dialogue avec la population et les services de l'Etat. Le projet de carte communale est soumis à enquête publique par le maire (articles L.124-2 et R.124-6 du Code de l'urbanisme).

Le dossier est composé du rapport de présentation et du ou des documents graphiques (article R.124-1 du Code de l'urbanisme).

Le rapport de présentation est défini à l'article R.124-2 du Code de l'urbanisme. Il analyse l'état initial de l'environnement et expose les prévisions de développement, notamment en matière économique et démographique. Il explique les choix retenus, notamment au regard des objectifs et des principes définis aux articles L.110 et L.121-1, pour la délimitation des secteurs où les constructions sont autorisées ; en cas de révision, il justifie, le cas échéant, les changements apportés à ces délimitations. Il évalue enfin les incidences des choix de la carte communale sur l'environnement et expose la manière dont la carte prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur.

Les documents graphiques sont, quant à eux, définis à l'article R.124-3 du Code de l'urbanisme. Seuls ceux qui sont opposables aux tiers, délimitent les secteurs dans lesquels les constructions sont autorisées et ceux où elles sont interdites, à l'exception de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension des constructions existantes ou des constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, à l'exploitation agricole ou forestière et à la mise en valeur des ressources naturelles. Ils peuvent préciser les secteurs réservés à l'implantation de certaines activités ou ceux dans lesquels la reconstruction à l'identique du bâtiment détruit par un sinistre n'est pas autorisée.

La carte communale doit également être compatible avec les dispositions du Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), le Plan de Déplacements Urbains (PDU) et le Programme Local d'Habitat (PLH) (article L.124-2 du Code de l'urbanisme).

La carte communale est ensuite approuvée par le conseil municipal et transmise pour approbation au préfet. Ce dernier doit se prononcer dans un délai de deux mois (article R.124-7 du même code). A l'expiration de ce délai, le préfet est réputé avoir approuvé la carte communale. Le maire organise la publicité de cette dernière (affichage, mise à disposition au public, publication dans un journal diffusé dans le département) qui est publiée au recueil des actes administratifs de la préfecture du département. La carte est opposable dès le premier jour d'affichage à la mairie (article R.121-8 du Code de l'urbanisme).

L'approbation de la carte communale permet à la commune de prendre, si elle le souhaite, la compétence pour délivrer les autorisations d'urbanisme. Toutefois, comme elle ne comporte pas de règlement, les autorisations d'urbanisme sont délivrées sur le fondement des règles générales de l'urbanisme. Le transfert est définitif après délibération du conseil municipal (article L.422-1 a) du Code de l'urbanisme).

## Les Plans locaux d'Urbanisme

Les Plans Locaux d'Urbanisme font suite aux Plans d'Occupation des Sols créés par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967. Ils doivent définir, pour l'ensemble du territoire qu'ils couvrent un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) qui va expliquer le projet urbain. Ils fixent également le droit des sols et encadrent les opérations d'aménagement urbain dont ils doivent constituer le cadre de référence.

Si les Plans Locaux d'Urbanisme comme les Plans d'Occupation des Sols sont établis à l'initiative et sous la responsabilité des communes, celles-ci ne disposent pas d'une totale liberté pour en fixer le contenu. Elles doivent respecter un certain nombre de règles de fond. Il s'agit tout d'abord des principes généraux qui figurent aux articles L.110 et surtout L.121-1 à L.121-9 et R.121-1 à R.121-13 du Code de l'urbanisme, et des règles établies dans le cadre de législations autres que celles de l'urbanisme. C'est le cas par exemple des chartes des parcs naturels régionaux.

Le Plan Local d'Urbanisme est un document d'aménagement qui est constitué par des règles et des servitudes d'occupation du sol, et d'un projet de développement et de mise en valeur de la commune. Il couvre l'intégralité du territoire (article L.123-1 du Code de l'urbanisme). Il détermine l'affectation des sols, définit les règles de constructibilité et d'implantation et prévoit les réseaux et équipements publics nécessaires au développement de chaque secteur. Il répond à trois objectifs : favoriser le renouvellement urbain, préserver la qualité architecturale et mettre en valeur l'environnement. Il est adapté aux communes où il existe de forts enjeux urbanistiques et une pression foncière importante comme des projets communaux de zones d'activités ou bien encore de lotissements.

Le Plan Local d'Urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune (article L.123-6 du Code de l'urbanisme). Le maire conduit la procédure d'élaboration (article R.123-15 du même code). Le préfet porte à la connaissance du maire, la proposition faite par l'Architecte des Bâtiments de France (ABF).

Aux termes de l'article L.123-7 du même code, à l'initiative du maire, les services de l'Etat sont associés à l'élaboration du projet de plan local d'urbanisme. Le président du Conseil Régional, le président du Conseil Général, le président de l'autorité compétente en matière de transports urbains, les présidents des chambres consulaires, ceux des établissements publics de coopération intercommunale voisins compétents, les maires des communes voisines, le président de l'établissement public de coopération intercommunale en charge du schéma de cohérence territoriale limitrophe et toutes personnes visées à l'article L.123-8 du Code de l'urbanisme, sont consultés à leur demande au cours de l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme. Les associations locales d'usagers agréées peuvent également être consultées (article L.121-5 du Code de l'urbanisme). Le maire peut recueillir l'avis de tout organisme ou association compétent en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'environnement, d'architecture et d'habitat et de déplacements.

Le Plan Local d'Urbanisme expose le diagnostic et précise les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'agriculture, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services (articles L.123-1 et suivants du Code de l'urbanisme). Il comporte un rapport de présentation (article R.123-2 du Code de l'urbanisme). Il comprend également un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) qui définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune. Des orientations d'aménagement relatives à certains quartiers ou à des secteurs à mettre en valeur, à réhabiliter, à restructurer ou aménager, peuvent être précisées (article L.123-1 et R.123-3-1 du même code). Un règlement fixe, en cohérence avec le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs fixés à l'article L.121-1 du Code de l'urbanisme (article R.123-9 de ce code). Des documents graphiques relatifs aux reliefs des espaces auxquels ils s'appliquent sont annexés. En outre, les communes peuvent également instituer par délibération un droit de préemption urbain.

Le conseil municipal arrête le projet de Plan Local d'Urbanisme à l'issue des différentes études (article L.123-6 du Code de l'urbanisme). La délibération qui arrête ce projet peut simultanément tirer le bilan de la concertation (article R.123-18 du même code). Le projet arrêté est soumis pour avis aux personnes publiques associées à son élaboration. Il est également soumis à enquête publique par le maire. Il comprend en annexe les avis des personnes publiques concernées (article L.123-9 et R.123-19 du Code de l'urbanisme). Le Plan Local d'Urbanisme est ensuite approuvé par délibération du conseil municipal (article L.123-10 du Code de l'urbanisme). Il est tenu à disposition du public. En l'absence de Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), le Plan Local d'Urbanisme devient exécutoire un mois suivant sa transmission au préfet. Enfin, le Plan Local d'Urbanisme peut être abrogé par le conseil municipal après enquête publique (article R.123-22-1 du Code de l'urbanisme).

Il reste un document plus complexe que la carte communale. Son délai d'élaboration est de deux à trois ans contre douze à dix huit mois pour une carte communale. Par conséquent, le coût de sa mise en place est supérieur à celui de la mise en place d'une carte communale.

### **Bref rappel sur les Plans d'Occupation des Sols**

Le Plan d'Occupation des Sols (POS) est un document d'urbanisme qui a été créé par la loi d'orientation foncière de 1967. Sa disparition a été prévue par la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (SRU) du 13 décembre 2000 au profit des nouveaux Plans Locaux d'Urbanisme (PLU). Toutefois, les anciens Plans d'Occupation des Sols subsistent et gardent toute leur validité juridique tant qu'ils n'ont pas été transformés en Plan Local d'Urbanisme.

A noter, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, il n'est plus possible de procéder à une révision simplifiée du Plan d'Occupation des Sols, c'est-à-dire celle qui est motivée par un projet précis. La possibilité de révision simplifiée a été mise en place par la loi de Solidarité et de Renouvellement Urbains du 13 décembre 2000. Initialement possible sans condition de délai, elle a ensuite été encadrée et limitée dans le temps. Prorogée à deux reprises en 2003 et 2006, le délai a été finalement fixé au 31 décembre 2009. Le gouvernement précise cependant, qu'actuellement, il est toujours possible de procéder à une révision générale des Plan d'Occupation des Sols (Réponse Ministérielle du 24 décembre 2009, publiée au Journal Officiel de l'Assemblée Nationale).