



LES REGLES GENERALES ET LES DOCUMENTS D'URBANISME

Septembre 2020

SOMMAIRE

- Définition
- L'évolution du droit de l'urbanisme
- Le cadre législatif du droit de l'urbanisme :
 - Le Code de l'Urbanisme (CU)
 - Les lois d'aménagement
 - Le Schéma de Cohérence Territorial (SCot)
 - Le Plan Local d'Urbanisme (PLU)
 - La carte communale
 - Les règles générales d'urbanisme (RNU)
- Les différents types d'urbanisme :
 - Opérationnel
 - Réglementaire
 - Les autorisations individuelles (ADS)
 - Pénal

L'URBANISME :

Qu'est-ce que c'est ?

DEFINITION

Le droit de l'urbanisme peut être défini comme :

« L'ensemble des règles établies en vue d'obtenir une affectation de l'espace conforme aux objectifs d'aménagement des collectivités publiques »

OBJECTIF

Le droit de l'urbanisme vise
à
rationaliser l'utilisation du sol
et
de l'espace sur l'ensemble du territoire national
(règles nationales).

REGLEMENTATIONS

Les sources nationales et locales du droit de l'urbanisme s'articulent pour former la réglementation d'urbanisme d'une opération déterminée (**règles de fond**).

Mais l'application de la réglementation n'est ni homogène ni uniforme sur l'ensemble du territoire, c'est pourquoi le code de l'urbanisme confie à l'administration le contrôle, a priori de la légalité des projets d'utilisation du sol.

En conséquence les opérations relevant du droit de l'urbanisme doivent, avant tous travaux, recevoir l'aval de l'administration.

Les permis de construire, de démolir, d'aménager ou encore la procédure de déclaration préalable ont été conçus à cet effet (**règles de forme**).

En outre, le législateur a associé le **droit pénal** au droit de l'urbanisme pour réprimer les comportements contraires à la règle (**infractions aux règles d'urbanisme**).

EVOLUTION DU DROIT DE L'URBANISME

HISTORIQUE

Le droit de l'urbanisme est ancien, il s'est constitué depuis le XVII^e siècle, mais de manière “fragmentaire”.

C'est à compter de la Première Guerre mondiale que les pouvoirs publics ont pris conscience de l'importance de la croissance urbaine et de la nécessité de prévoir une réglementation afin de gérer harmonieusement cette croissance.

Mais c'est en 1958 que deux ordonnances et neuf décrets fixent les premières règles d'aménagement en créant les zones à urbaniser en priorité (ZUP).

En 1967 la loi d'orientation foncière marque une profonde réforme des procédures d'urbanisme en mettant en place les schémas directeurs et les plans d'occupation des sols (POS), les zones d'aménagement concerté et la taxe locale d'équipement.

EVOLUTION

Depuis, le droit de l'urbanisme n'a cessé d'évoluer, intégrant toujours plus de normes :

loi n°85 - 729 du 18 juillet 1985 : répartition des compétences entre l'État et les collectivités en matière d'application du droit des sols (ADS) ; le législateur transfère aux maires la compétence de délivrer les permis de construire, dans toutes les communes dotées de plan d'occupation des sols (POS). /...

loi Solidarité et de Renouvellement Urbain, dite loi « **SRU** » du 13 décembre **2000** : réforme de grande ampleur appuyée sur le développement durable et la gestion de l'espace, la cohésion sociale et territoriale, pour mieux articuler les documents d'urbanisme entre eux (urbanisme, habitat, déplacements, transports, environnement...).

Refonte en profondeur de la planification locale, elle transforme les schémas directeurs et les plans d'occupation des sols, en schémas de cohérence territoriale (SCOT) et plans locaux d'urbanisme (PLU), plus dynamiques et plus orientés vers le développement durable.

la réforme des autorisations d'urbanisme opérée par ordonnance le 8 décembre **2005** relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme et complétée par le décret du 5 janvier 2007, a marqué le début d'un vaste changement juridique et culturel : les 11 régimes ont été fusionnés en trois permis (construire, aménager, démolir) et une déclaration préalable, afin de simplifier le dispositif législatif et réglementaire

loi du 13 juillet **2006** portant engagement national pour le logement, dite «**ENL**» vise à répondre à la crise du logement que traverse notre pays,
s'articule autour d'un volet urbanisme, un volet consacré aux règles de construction et un volet logement,

de nouvelles corrections ont été apportées au régime des autorisations d'urbanisme par l'ordonnance du 22 décembre 2011 et le décret n°2012-274 du 28 février 2012 sur la question du lotissement dont la définition est de nouveau simplifiée,

Grenelle, Grenelle II, la loi Alur, la loi ELAN....

COMPLEXITE DES NORMES

La prolifération des normes, particulièrement depuis la fin des années 1960, traduit la complexité du droit de l'urbanisme.

Pour exemples :

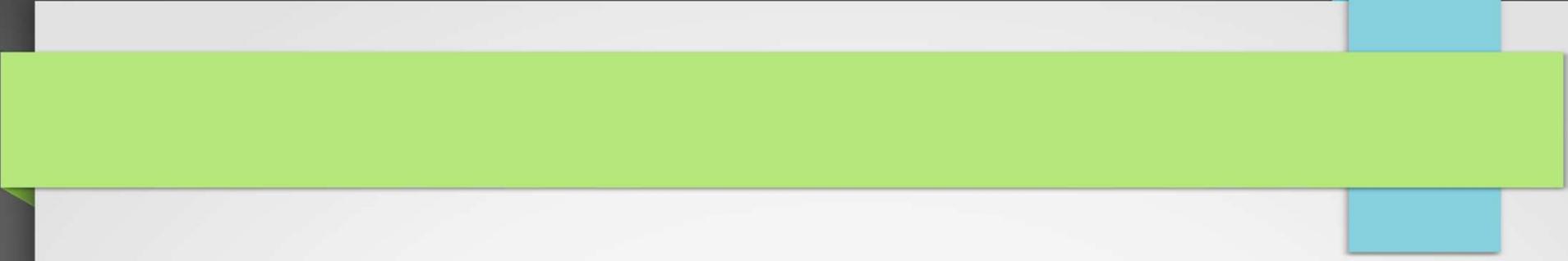
- la loi Grenelle 2, très complexe, a nécessité près de 200 décrets,
- la loi Alur, votée en 2014, compte 177 articles et près de 200 décrets...

Conséquences :

- contexte de multiplication,
- complexification des textes,
- sophistication des normes.

LE CADRE LEGISLATIF

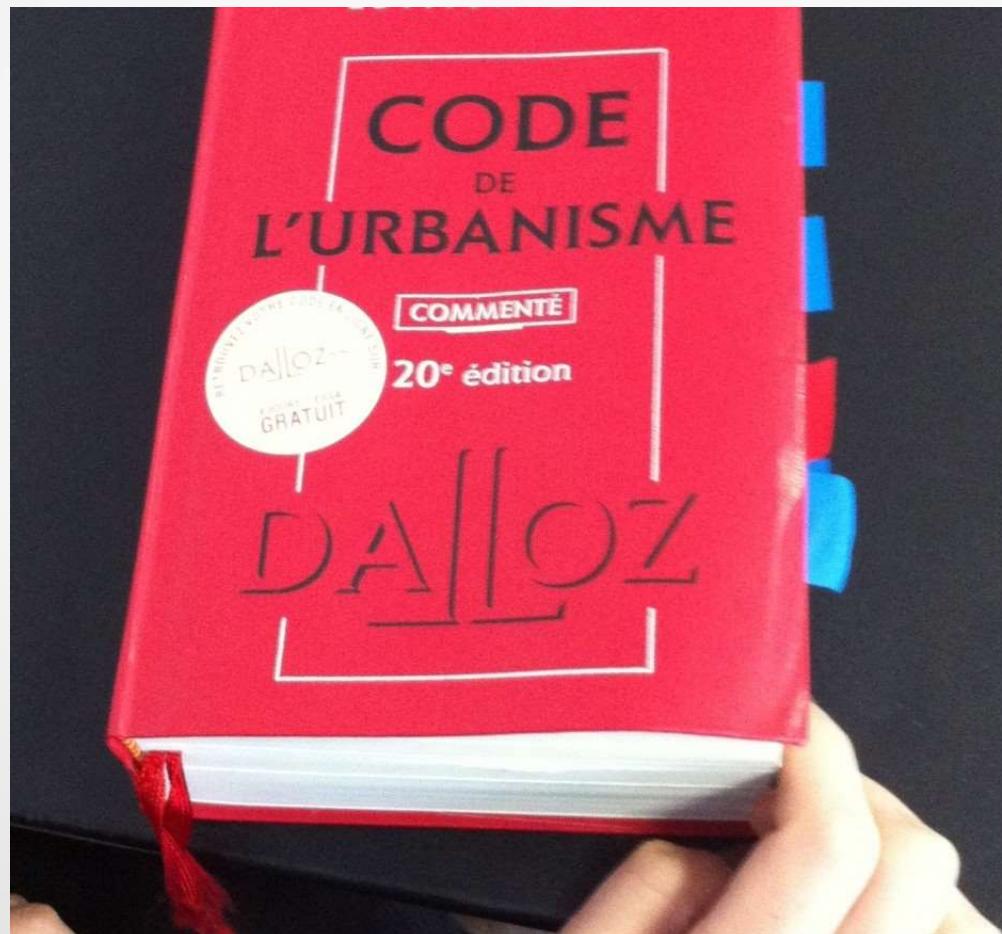
- Le Code de l'urbanisme (CU)
- Les Lois d'Aménagement (Loi Littoral et Loi Montagne)
- Le schéma de cohérence territorial (SCOT)
- Le Plan Local d'Urbanisme (PLU)
 - La carte communale
 - Les règles générales (RNU)



LE CODE DE L'URBANISME

LE CODE DE L'URBANISME

En pratique, la codification officielle du droit de l'urbanisme constitue le Code de l'Urbanisme (CU).



LE CODE DE L'URBANISME

Le Code de l'urbanisme réunit à la fois les lois et les dispositions réglementaires qui régissent l'urbanisme en France.

Créé en 1954, ce code n'a cessé d'être enrichi de textes nouveaux.

Le code a force de loi et s'organise en deux parties :

- la partie législative : contient les règles juridiques (articles L...),
- la partie réglementaire : précise les modes d'applications des lois (articles R...).

Les règles générales d'utilisation du sol sont posées à l'article L.101-1 du code de l'urbanisme :

Le territoire français est le patrimoine commun de la nation.

Les collectivités publiques en sont les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences.

En vue de la réalisation des objectifs définis à l'article L. 101-2, elles harmonisent leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace dans le respect réciproque de leur autonomie et dans le respect des objectifs de développement durable.

L'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :

1° L'équilibre entre :

- a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;
- b) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;
- c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
- d) La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;
- e) Les besoins en matière de mobilité ;

2° La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ;

3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat :

en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ;

4° La sécurité et la salubrité publiques

5° La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature

6° La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques

7° La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables



LES LOIS D'AMÉNAGEMENT

LES LOIS D'AMÉNAGEMENT

Dans les années 80 émerge un droit protecteur des espaces fragiles à l'origine des Directives Territoriales d'Aménagement (DTA).

Elaborées sous la responsabilité de l'Etat, leur objectif est double :

- ✓ préciser les orientations fondamentales de l'**Etat** en matière d'aménagement du territoire et de localisation des grandes infrastructures de transport ;
- ✓ préciser les modalités d'application des lois littoral et montagne.

Ces documents sont réservés à des territoires au périmètre spécifique, présentant des difficultés et des enjeux importants.

Il en existe deux :

- la loi montagne,
- la loi littoral.

LA LOI MONTAGNE DU 9 JANVIER 1985

Loi relative au développement et à la protection de la montagne, dite « loi Montagne », elle constitue en France le principal cadre législatif spécifiquement destiné aux territoires de montagne.

Il s'agit du premier acte législatif proposant une gestion intégrée et transversale des territoires de montagne, et c'est la première fois en France qu'un espace géographique en tant que tel a fait l'objet d'une loi.

OBJECTIFS DE LA LOI MONTAGNE

Son objectif principal : établir un équilibre entre le développement et la protection de la montagne.

Son article 1er dispose :

- faciliter l'exercice de nouvelles responsabilités par les collectivités et les organisations montagnardes dans la définition et la mise en œuvre de la politique de la montagne et des politiques de massifs ;
- engager l'économie de la montagne dans des politiques de qualité, de maîtrise de filière, de développement de la valeur ajoutée et rechercher toutes les possibilités de diversification ;
- participer à la protection des espaces naturels et des paysages et promouvoir le patrimoine culturel ainsi que la réhabilitation du bâti existant ;
- assurer une meilleure maîtrise de la gestion et de l'utilisation de l'espace montagnard par les populations et collectivités de montagne ;
- réévaluer le niveau des services en montagne, assurer leur pérennité et leur proximité par une généralisation de la contractualisation des obligations.

La loi Littoral, votée l'année suivante, suit le même esprit.

LA LOI LITTORAL DU 3 JANVIER 1986

Le littoral est défini à l'article **L. 321-1 du Code de l'environnement** comme :

« une entité géographique qui implique une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur ».

Les règles d'aménagement sont elles codifiées dans les **articles L.146-1 à L.146-9 du Code de l'urbanisme**.

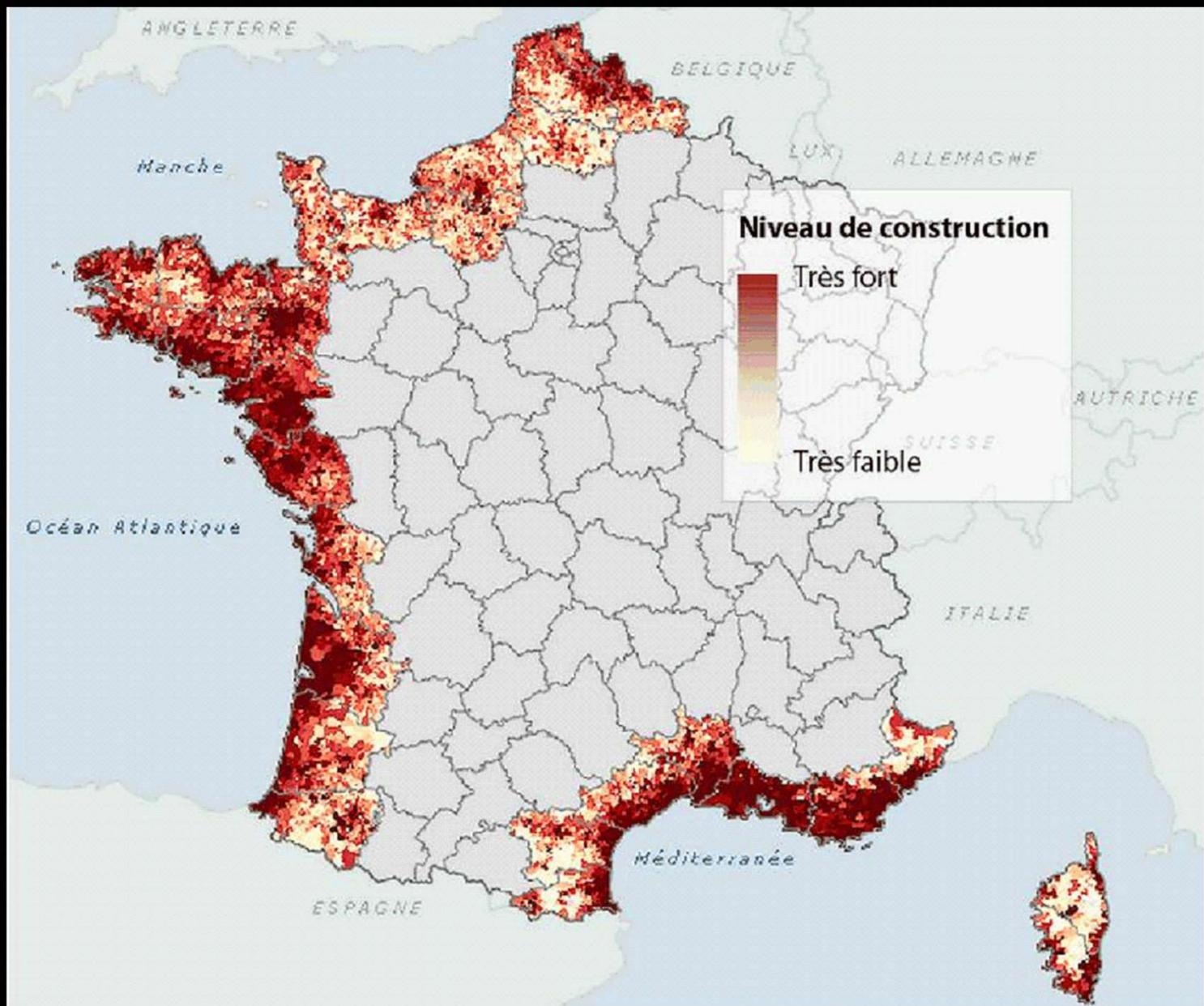
Ainsi, la Loi Littoral vise à la fois :

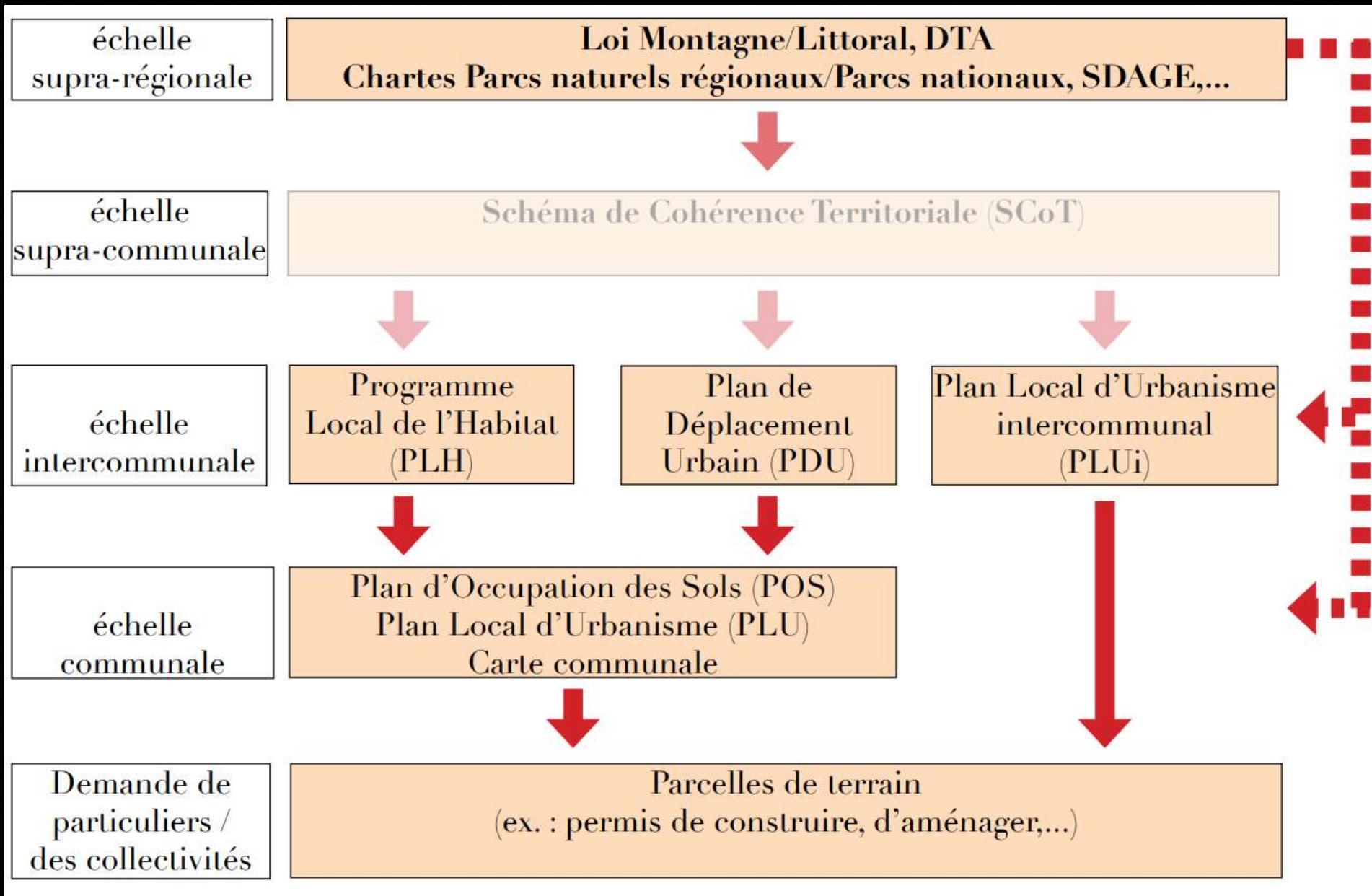
- l'aménagement,
- la protection,
- et la mise en valeur du littoral.

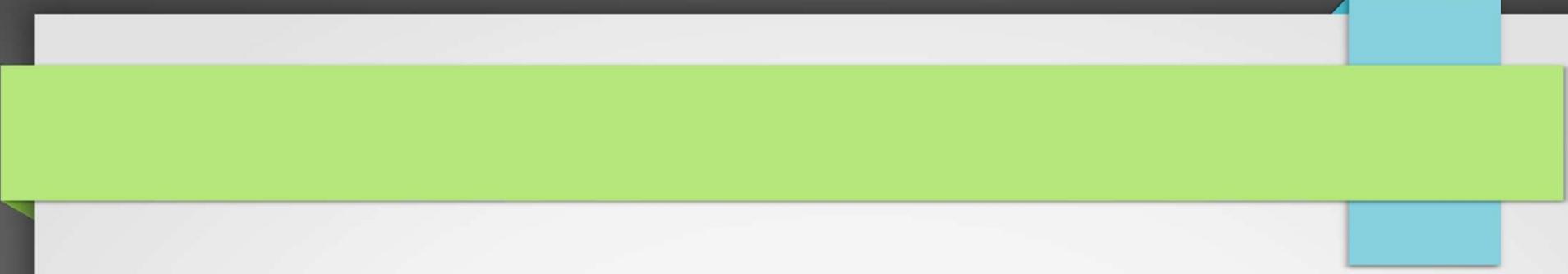
OBJECTIFS DE LA LOI LITTORAL

Les principaux objectifs de la loi littoral sont :

- ✓ combiner la protection des équilibres biologiques et écologiques,
- ✓ lutter contre l'érosion,
- ✓ préserver des sites et paysages et du patrimoine,
- ✓ développer des activités économiques liées à la proximité de l'eau,
- ✓ maintenir, voire développer, des activités agricoles ou sylvicoles, de l'artisanat et du tourisme.







LE SCOT

DEFINITION

Le Schéma de cohérence territoriale (SCOT) est un document de planification intercommunale qui définit les grandes orientations d'aménagement pour un territoire donné, et pour le long terme (réflexion pour les 15 à 20 ans à venir).

Son contenu est défini par le code de l'urbanisme.

Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) a été instauré par la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains du 13 décembre 2000 (loi SRU).

Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) définit les objectifs et principes à mettre en œuvre pour assurer un développement plus cohérent et plus solidaire du territoire.

L'objectif du SCOT est de préserver un équilibre entre :

- la croissance urbaine (étalement urbain),
- le maintien des activités agricoles et forestières,
- la préservation des sites et des paysages,
- la prévention des risques,
- la mise en relation de l'espace avec les transports collectifs,
- le développement commercial...

Document de norme supérieure, le SCOT sert de cadre de référence pour :

- les documents de planification (Programme Local de l'Habitat, Plan de Déplacements Urbains,...),
- les documents d'urbanisme locaux (Plan Local d'Urbanisme, carte communale).

PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT

Définit les objectifs visant à :

- favoriser le renouvellement urbain ;
- favoriser la mixité sociale ;
- répondre aux besoins en logements en assurant une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre entre les communes.

Etabli pour une durée de 6 ans, il comprend un programme d'actions détaillé par commune et, le cas échéant, par secteur géographique.

L'élaboration d'un PLH est obligatoire pour :

- les métropoles ;
- les communautés urbaines ;
- les communautés d'agglomération ;
- les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants.

Le PLH est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale.

Depuis l'approbation du Grenelle de l'environnement (12 juillet 2010) les SCOT sont obligatoires pour l'ensemble du territoire national.

Depuis le 1er janvier 2017, en l'absence de SCOT, les communes sont sous le régime de la constructibilité limitée et ne peuvent plus ouvrir de zones d'urbanisation future (Art. L 122-2 du Code de l'Urbanisme).

Le SCOT ayant une portée juridique, tous les documents doivent lui être compatibles, c'est à dire en respecter les grandes orientations.

L'INTÉRÊT DES SCOT

Son périmètre est un bassin de vie.

Il met en cohérence les politiques territoriales :

- d'aménagement,
- de déplacements,
- de développement économique,
- d'environnement...

Il permet de prendre du recul par rapport aux enjeux strictement communaux.

C'est un document d'orientation pour le territoire (*contrairement au PLU qui ne concerne que les parcelles*).

Il répond aux besoins de développement durable.

Schéma de Cohérence Territoriale

Avoir une vision d'ensemble du territoire pour préparer collectivement l'avenir

Participer à une gestion plus économique de l'espace
Un département urbanisé tous les 7 ans. Si poursuite de cette tendance : tout le territoire français sera urbanisé dans 160 ans

Définir les règles du jeu à respecter

Harmoniser les projets communs

Partager les connaissances et mutualiser les ressources

Anticiper
Ne pas subir pour renforcer le territoire

Faire des choix à l'échelle pertinente des bassins de vie

Documents à
l'échelle supra-
communale

Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT)

Documents
à l'échelle
intercommunale

Programme
Local de
l'Habitat (PLH)

Plan de
Déplacement
Urbain (PDU)

Plan Local
d'Urbanisme
intercommunal
(PLUi)

Documents
à l'échelle
communale

Plan Local d'Urbanisme (PLU)
Carte communale
Plan d'Occupation des Sols (POS)

Demande de
particuliers /
des collectivités

Parcelles de terrain
(ex. : permis de construire, d'aménager,...)

échelle
supra-régionale

Loi Montagne/Littoral, DTA
Chartes Parcs naturels régionaux/Parcs nationaux, SDAGE,...



échelle
supra-communale

Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT)



échelle
intercommunale

Programme
Local de l'Habitat
(PLH)

Plan de
Déplacement
Urbain (PDU)

Plan Local d'Urbanism
intercommunal
(PLUi)



échelle
communale

Plan d'Occupation des Sols (POS)
Plan Local d'Urbanisme (PLU)
Carte communale



Demande de
particuliers /
des collectivités

Parcelles de terrain
(ex. : permis de construire, d'aménager,...)

échelle
supra-régionale

Loi Montagne/Littoral, DTA
Chartes Parcs naturels régionaux/Parcs nationaux, SDAGE,...



échelle
supra-communale

Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT)



échelle
intercommunale

Programme
Local de l'Habitat
(PLH)

Plan de
Déplacement
Urbain (PDU)

Plan Local d'Urbanisme
intercommunal
(PLUi)



échelle
communale

Plan d'Occupation des Sols (POS)
Plan Local d'Urbanisme (PLU)
Carte communale



Demande de
particuliers /
des collectivités

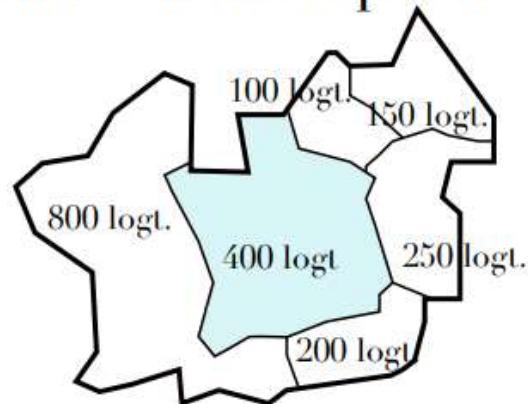
Parcelles de terrain
(ex. : permis de construire, d'aménager,...)

Exemple de mise en compatibilité

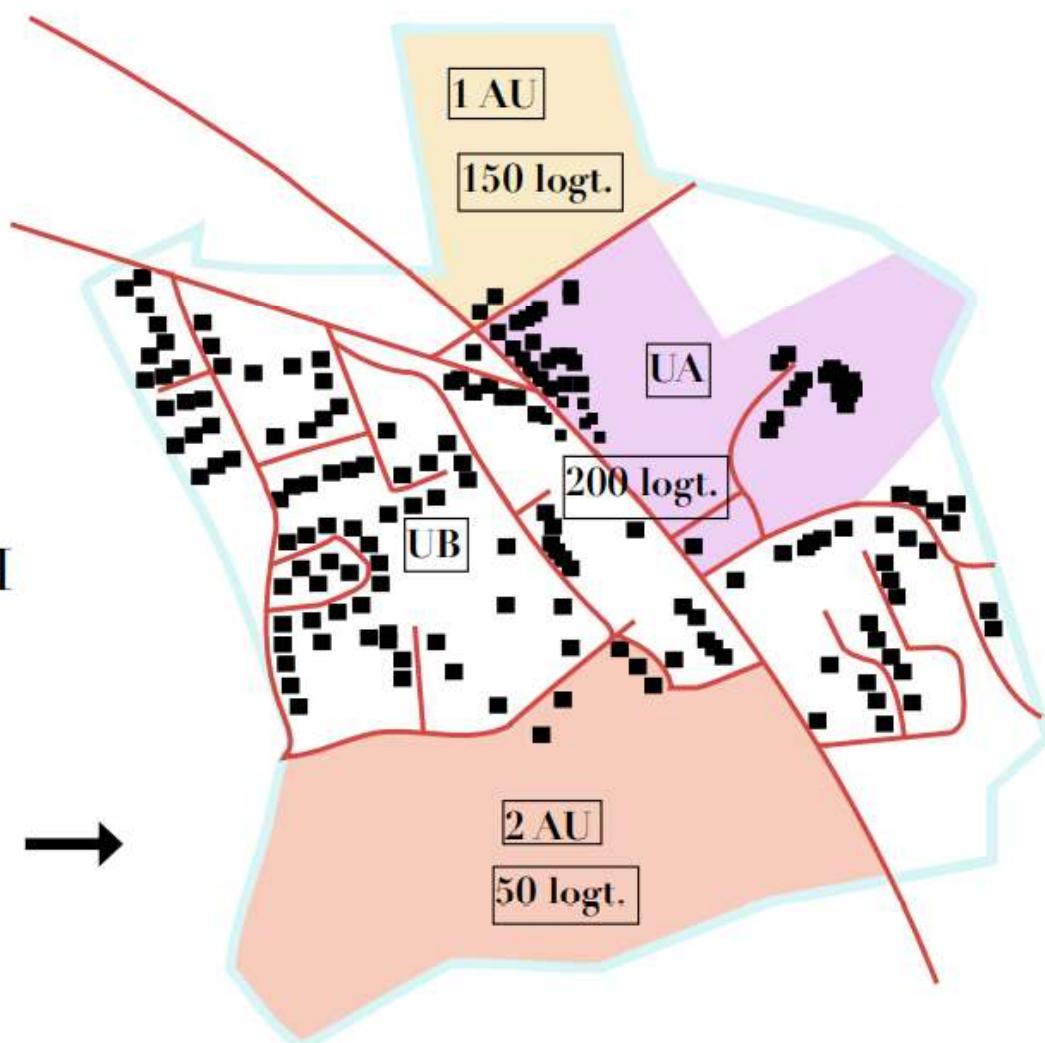
Besoins en logements
des territoires du SCOT

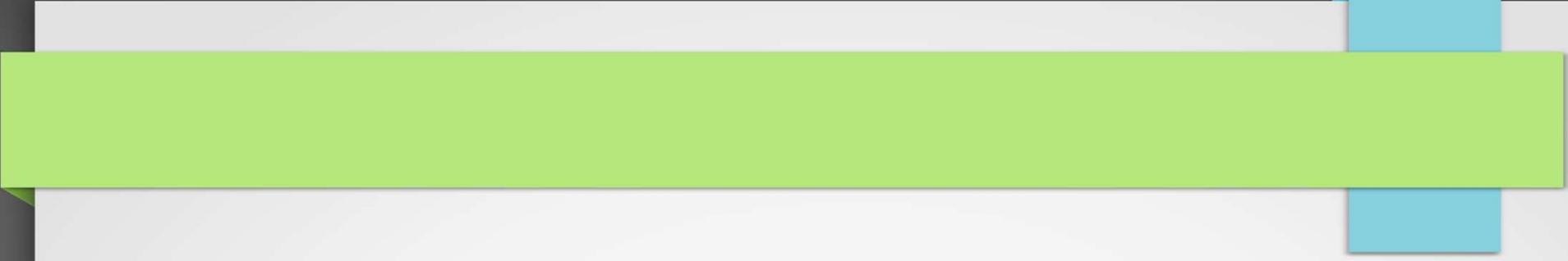


Déclinaison de l'objectif
du territoire 1 par le PLH



Exemple de transcription dans le PLU





LE PLU

FONDEMENT JURIDIQUE

Le Plan Local d'Urbanisme a été instauré le 13 décembre 2000, par la Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (SRU).

Il remplace le plan d'occupation des sols (POS).

DEFINITION

Le PLU est un document qui établit des règles pour les terrains publics et privés.

Il doit être respecté par les particuliers, les entreprises (notamment les promoteurs immobiliers) ainsi que les administrations.

Le PLU est le document de référence pour la délivrance des autorisations d'urbanisme.

- ✓ principal document de planification de l'urbanisme au niveau communal (PLU) ou intercommunal (PLUI),
- ✓ il définit le projet global d'aménagement de la commune,
- ✓ il organise le développement de la commune en fixant les règles d'urbanisme,
- ✓ il garantit l'équilibre entre développement urbain et préservation des espaces naturels dans une perspective de développement durable,
- ✓ il définit le projet d'aménagement d'une commune sur plusieurs années (entre 10 et 15 ans en moyenne) ainsi que les règles d'utilisation du sol

Il encadre de nombreux éléments comme :

- les secteurs constructibles ;
- les types de constructions autorisées ;
- l'implantation et l'emprise au sol à respecter ;
- la hauteur maximale des constructions ;
- l'aspect extérieur des constructions ;
- les obligations en place de stationnement (...)

SON CONTENU

Il comporte :

- **Le rapport de présentation** : expose le diagnostic, analyse l'état initial de l'environnement, explique les choix retenus pour établir le PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durable)
- **Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD)** : définit les orientations générales des élus concernant l'aménagement et l'urbanisme et motive les règles d'urbanisme imposées par la collectivité
- **Le règlement** : indique les règles s'appliquant aux constructions sur toutes les parcelles apparaissant sur les documents graphiques
- **Les documents graphiques** : délimitent les différentes zones de la commune concernée. Zones urbaines, zones à urbaniser, zones agricoles, zones naturelles et forestières
- **Des annexes** : il s'agit généralement de divers documents techniques d'informations, éléments graphiques d'aide à la conception

LE REGLEMENT DE PLU

Le règlement décrit, **pour chaque zone** définie dans le document graphique et chaque parcelle de la commune, les dispositions réglementaires applicables.

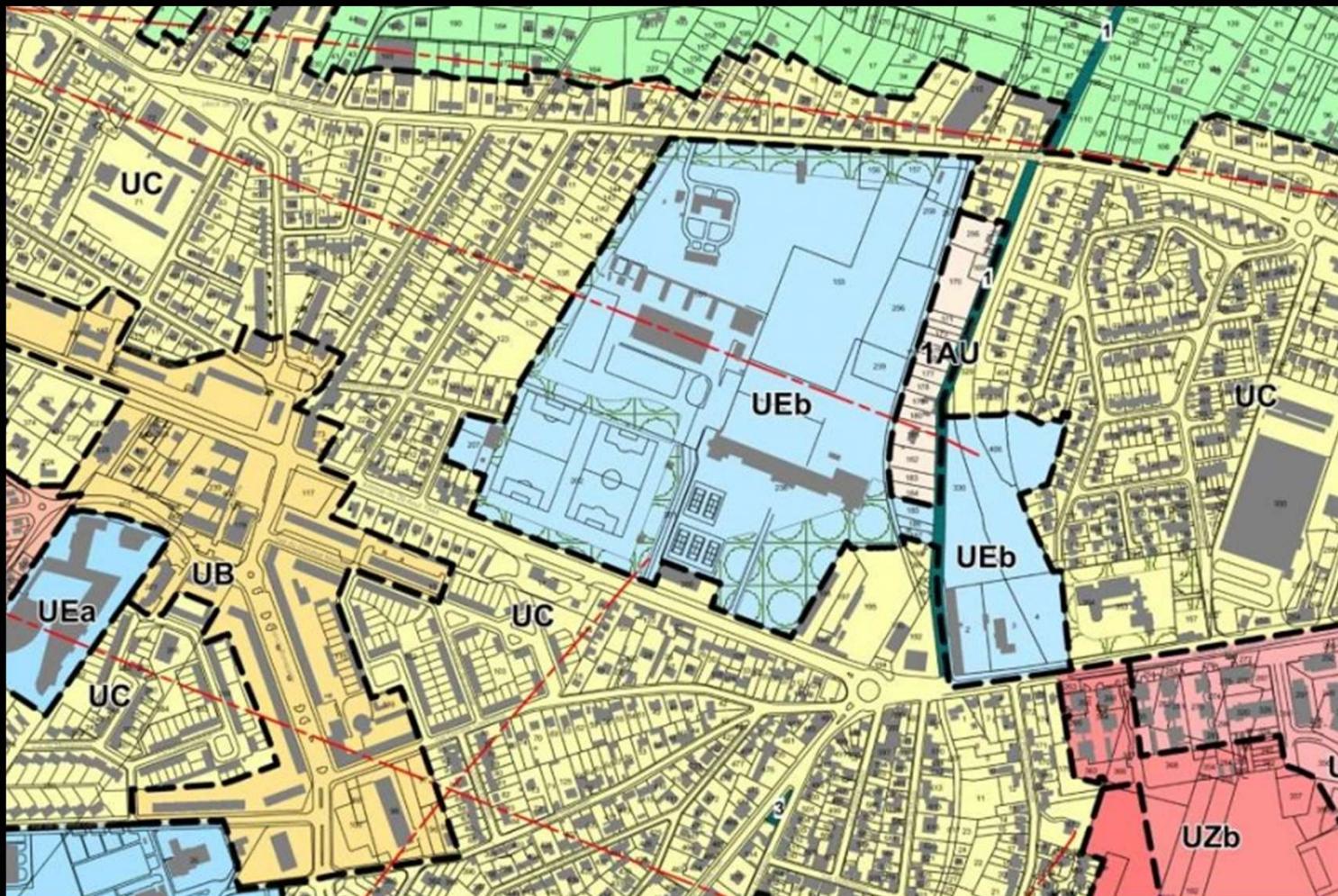
Il définit :

- ✓ la destination des constructions, usages des sols et nature d'activité,
- ✓ les interdictions ou limitations de certains usages et affectations des sols,
- ✓ les caractéristiques urbaine, architecturale, environnementale et paysagère,
- ✓ la volumétrie et l'implantation des constructions,
- ✓ le traitement environnemental et paysager des espaces non bâties et abords des constructions,
- ✓ le stationnement,
- ✓ les équipement et réseaux,
- ✓ les dessertes par les voies publiques et privées,
- ✓ les dessertes par les réseaux.

LE ZONAGE

Le zonage d'un PLU se décompose en :

- Zone Urbaine (U) : secteurs déjà urbanisés et secteurs suffisamment équipés, construction possible
- Zone A Urbaniser (AU, ancien NA) : secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation à court terme (constructions autorisées si opération d'aménagement d'ensemble)
- Zone Agricole (A, ancien NC) : secteurs, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles (seuls bâtiments agricoles ou d'intérêt public autorisés)
- Zone Naturelle et forestière (N, ancien ND) : secteurs, équipés ou non, à protéger en raison de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages, de leur intérêt esthétique, historique ou écologique, de l'existence d'une exploitation forestière...les constructions autorisées dans certains secteurs (taille limitée) et sous conditions
- Zones boisées



UN BON ZONAGE PERMET

- ✓ L'urbanisation en continuité de l'existant,
- ✓ Le renouvellement urbain,
- ✓ La mixité,
- ✓ La protection des espaces naturels ou agricoles à enjeux.

LE PLU EN PRATIQUE

A quoi sert-il ?

Le plan local d'urbanisme est un document systématiquement consulté dans le cadre de projets de construction, qu'il s'agisse d'immeubles ou de maisons. Il permet notamment de vérifier la faisabilité d'un projet et de prendre connaissance des règles à respecter au sein d'une commune.

A quel moment est-il utilisé, pourquoi et par qui ?

Lors de l'instruction des autorisations notamment, pour vérifier que le projet :

- se trouve dans un des secteurs constructibles ;
- que les types de constructions projetées sont autorisées ;
- vérifier L'implantation et l'emprise au sol à respecter ;
- la hauteur maximale ;
- l'aspect extérieur ;
- les zones devant demeurer naturelles ;
- les obligations en place de stationnement ;
- les conditions d'évolutions sur chaque parcelle.

S'il n'est pas respecté quelles en sont les conséquences ?

- ✓ refus d'autorisation,
- ✓ PV-AIT- poursuites pénales.

INTERETS DU PLU

Le PLU est essentiel puisqu'il définit la façon dont la ville doit être aménagée à moyen terme, afin de gérer au mieux le projet urbain de la ville et préserver le patrimoine et l'architecture de celle-ci.

Le PLU est bien plus ambitieux que le POS ; il comprend un grand nombre d'informations :

- un diagnostic de l'état initial de l'environnement au moment de l'établissement du PLU ;
- le Projet d'Aménagement et de Développement Durable, qui détaille le projet politique des élus de la commune concernant l'urbanisme et l'aménagement du territoire ;
- le détail des différentes zones qui composent la commune (les zones urbaines, zones à urbaniser, zones agricoles, zones naturelles, zones classées, etc.) ;
- le règlement, par zone, qui découle de ce découpage et de la politique locale d'urbanisme ;
- les servitudes, etc.

LES 16 ARTICLES DU RÈGLEMENT DU PLU

Article 1 : Utilisations du sol interdites

Article 2 : Utilisations du sol soumises à conditions particulières

Article 3 : Voies de desserte

Article 4 : Eaux, électricité, assainissement

Article 5 : Superficie minimale des terrains pour construire

Article 6 : Implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques

Article 7 : Implantation des constructions par rapport aux limites séparatives

Article 8 : Implantation des constructions sur un même terrain

Article 9 : Emprise au sol des constructions

Article 10 : Hauteur des constructions

Article 11 : Aspect extérieur et abords des constructions, patrimoine

Article 12 : Aires de stationnement liées aux constructions

Article 13 : Espaces libres et plantations liés aux constructions

Article 14 : Surface des bâtiments

Article 15 : Obligations imposées matière de performances énergétiques et environnementales

Article 16 : Obligations imposées en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques.

LE PLUI

Le PLUi est un document d'urbanisme à l'échelle d'un groupement de communes qui étudie le fonctionnement et les enjeux du territoire, construit un projet de développement respectueux de l'environnement, et le formalise dans des règles d'utilisation du sol.

Il doit permettre l'émergence d'un projet de territoire partagé, consolidant les politiques nationales et territoriales d'aménagement avec les spécificités du territoire.

Possible que si la compétence urbanisme a été transférée à un EPCI :

- procédure identique à un PLU communal (mais durée généralement plus longue),
- cohérence territoriale des politiques d'aménagement,
- échelle pertinente pour les transports, la biodiversité, l'agriculture...,
- économies d'échelle : temps, budget, compétences,
- projet fédérateur, nouvelle dynamique.

Le PLU(i) est défini aux articles L.123-1 à L.123-5 du Code de l'urbanisme.

PLU/PLUi

Avec la loi [ALUR](#) de 2014, la compétence d'élaboration des PLU est transférée aux communautés d'agglomération et de communes en vue d'établir un Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi).

Étendu au territoire de plusieurs communes, le PLUi a pour objectif de porter à une échelle intercommunale les problématiques d'urbanisme, d'habitat et de déplacements.

À la différence du PLU, le PLUi vise à renforcer la solidarité entre les communes pour proposer un projet collectif de co-construction et à mutualiser l'ingénierie et les moyens financiers pour des documents qualitatifs.

A quelle date un EPCI n'ayant pas la compétence PLU devra-t-il l'exercer de plein droit ?

La loi ALUR organise un nouveau transfert de droit de cette compétence aux EPCI concernés (communautés de communes et communautés d'agglomération existant à la date de publication de la loi ALUR, soit le 27 mars 2014, ainsi que celles créées ou issues d'une fusion, postérieurement à cette date).

Ainsi, les EPCI qui n'auraient pas pris la compétence en matière de PLU, deviendront compétents de plein droit, le premier jour de l'année suivant l'élection du président de la communauté suite au renouvellement général des conseils municipaux et communautaires, c'est-à-dire au 1er janvier 2021.

Mais la loi organise une période durant laquelle un droit d'opposition pourra être exercé par les communes membres :

si, dans les trois mois précédant le 1er janvier 2021, au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent, ce transfert de compétence n'aura pas lieu.

Les délibérations qui pourront être prises en compte seront donc celles qui seront rendues exécutoires entre le 1er octobre et le 31 décembre 2020.

A noter toutefois que la communauté peut choisir de prendre la compétence PLU en cours de mandat, avec l'accord de ses communes membres suivant le principe de majorité qualifiée.

Documents
à l'échelle
intercommunale

**Programme
Local de
l'Habitat
(PLH)**

**Plan de
Déplacement
Urbain (PDU)**
 $>100\,000$ hab.

**Plan Local
d'Urbanisme
intercommunal
(PLUi)**

Documents
à l'échelle
communale

Plan Local d'Urbanisme (PLU)
Carte communale
Plan d'Occupation des Sols (POS)

Demande de
particuliers /
des collectivités

Parcelles de terrain (ex. : permis de construire,
d'aménager,...)



LA CARTE COMMUNALE

LA CARTE COMMUNALE

Les communes non dotées d'un PLU peuvent élaborer une carte communale précisant les modalités d'application des règles générales d'urbanisme.

Ce document d'urbanisme adapté aux petites communes qui :

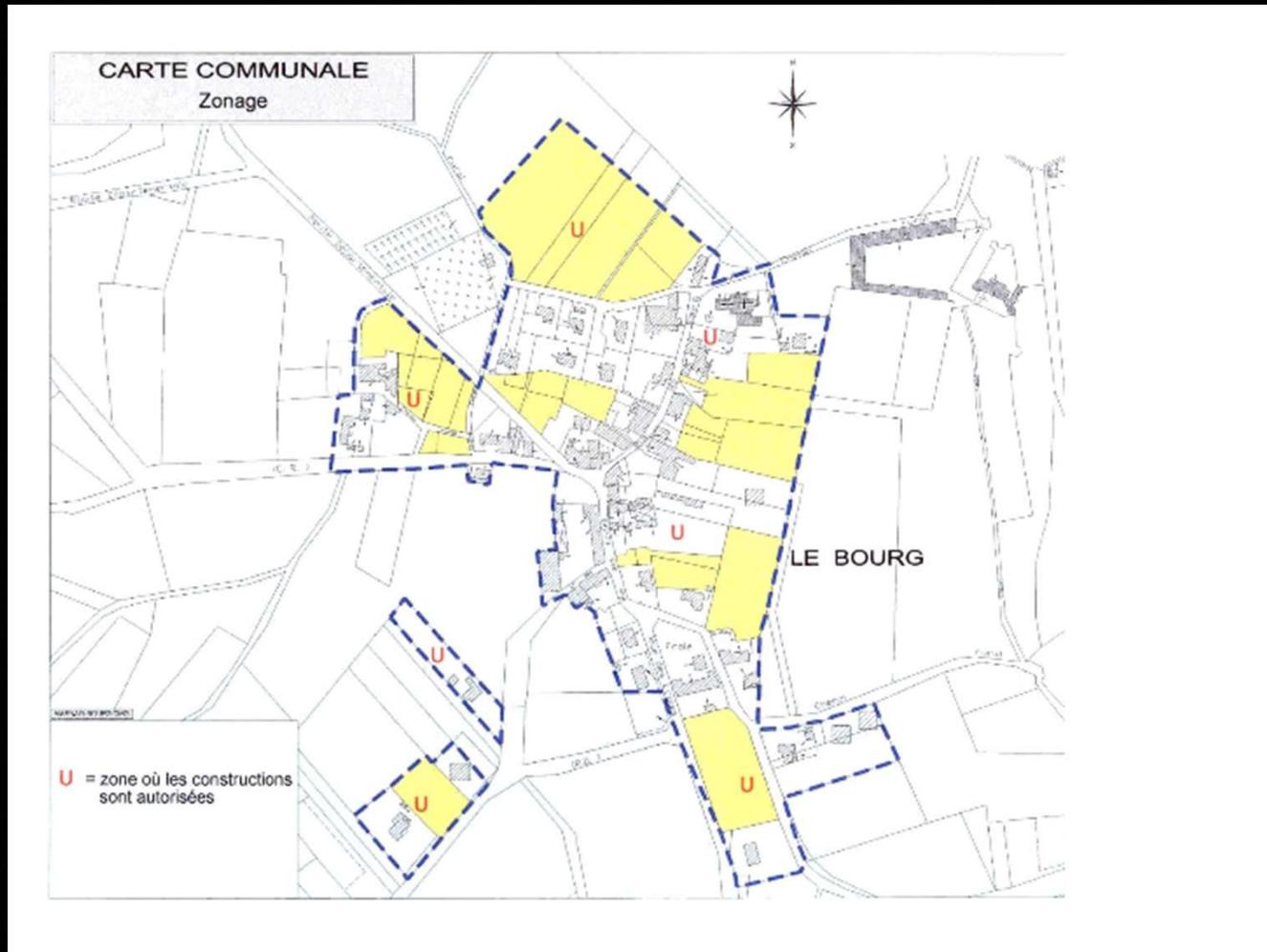
- ne sont pas confrontées à des enjeux importants, pas de forte pression
- ont besoin d'une carte délimitant les zones constructibles et les zones naturelles (quelques PC, projet ou problèmes particuliers,...)
- sans avoir à se doter d'un règlement spécifique

LA CARTE COMMUNALE

Les cartes communales :

- délimitent les secteurs où les constructions sont autorisées et ceux où elles ne sont pas admises
- sont approuvées, après enquête publique, par délibération du conseil municipal, puis par le préfet qui dispose d'un délai de deux mois pour les approuver
- doivent respecter les principes généraux énoncés dans le code de l'urbanisme
- doivent être compatibles avec les dispositions des documents supérieurs, notamment le SCOT

La carte communale étant opposable aux projets d'utilisation des sols et aux demandes d'autorisations d'urbanisme visant le périmètre couvert, le maire d'une commune dotée d'une carte communale est compétent pour statuer, au nom de la commune, sur les demandes d'autorisations d'urbanisme (article R.124-3 du code de l'urbanisme).



Depuis la loi SRU Solidarité Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000 :

- la carte communale est un véritable document d'urbanisme car soumise à enquête publique
- elle est valable sans limitation de durée
- le Maire est compétent pour délivrer les permis de construire

Elle comporte obligatoirement :

- 1 - Un rapport de présentation qui comprend (le diagnostic communal et les justifications du projet)
- 2 - Un ou des documents graphiques (opposables au tiers)

Les règles générales d'urbanisme (RNU)

DEFINITION

Le droit de l'urbanisme prévoit de nombreux outils pour réglementer la construction.

Mais dans les villes et villages ne disposant ni d'un plan local d'urbanisme, ni d'une carte communale, ces dispositions sont fixées par le **règlement national d'urbanisme**.

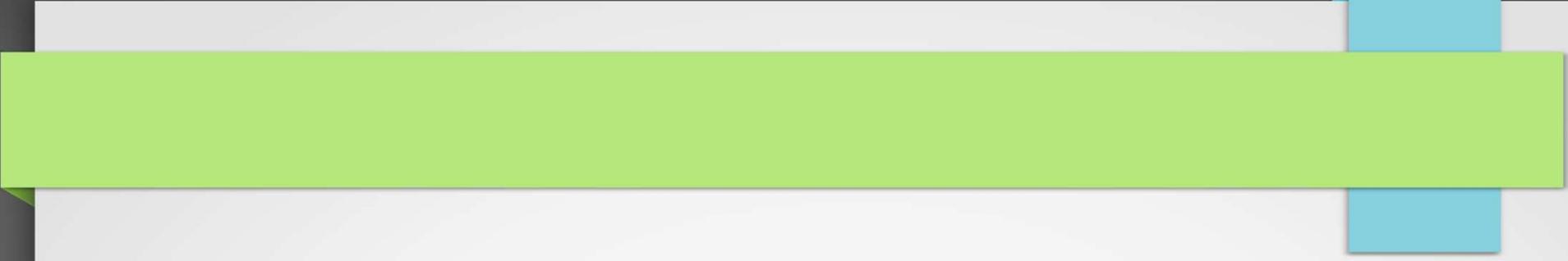
Elles sont aussi appelées Règlement National d'Urbanisme (RNU), elles conditionnent le refus ou l'accord du permis de construire dont la compétence revient au Préfet.

Elles sont contenues dans les articles L. 111-1 et R. 111-1 à R. 111-24 du CU.

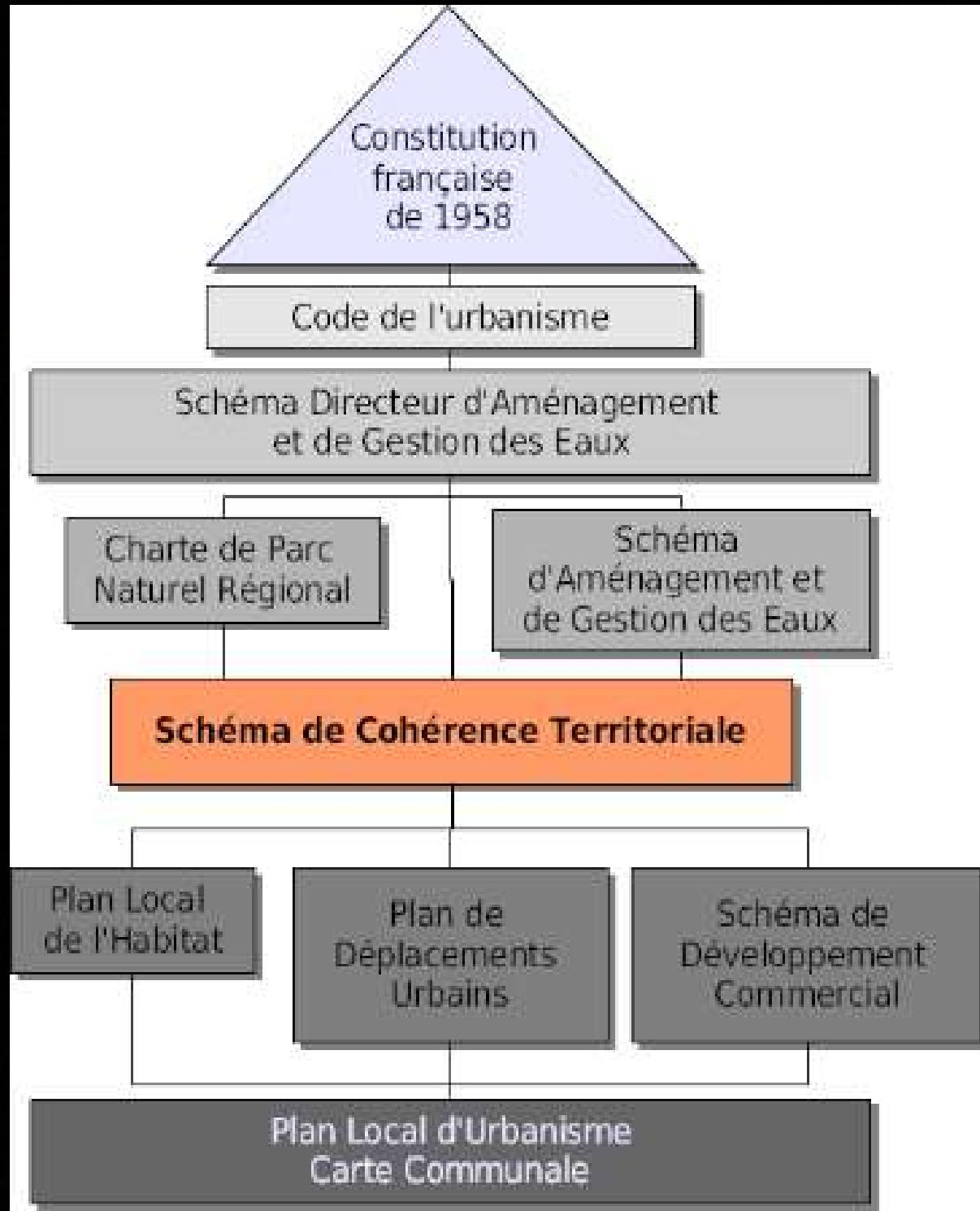
En l'absence de Plan local d'urbanisme, le RNU s'applique et notamment la règle de constructibilité limitée.

Ces règles générales d'urbanisme portent notamment sur :

- la localisation et la desserte des constructions (prise en compte de la sécurité, de la salubrité, des mesures du bruit et de la voirie et des réseaux divers) ;
- les conditions d'implantation et le volume des constructions ;
- les règles relatives à l'aspect des constructions (notamment pour préserver les sites et les paysages naturels, agricoles ou urbains).



SYNTHESE : LA HIERARCHIE DES NORMES



LES DIFFERENTS TYPES D'URBANISME

INTRODUCTION

Le droit de l'urbanisme peut être défini comme :

« l'ensemble des règles et des institutions établies en vue d'obtenir une affectation de l'espace conforme aux objectifs d'aménagement des collectivités publiques »

En pratique il se décline dans les domaines suivants :

- urbanisme opérationnel
- urbanisme réglementaire
- autorisations individuelles d'urbanisme (ADS)
 - urbanisme pénal
- Le contentieux des documents d'urbanisme

L'URBANISME OPERATIONNEL

L'urbanisme opérationnel concerne principalement les opérations d'aménagement du territoire comme :

- la création de lotissements, de ZAC
- la fourniture de terrains à bâtir
- la construction de bâtiments
- le traitement de quartiers et immeubles existants (recomposition urbaine, réhabilitation, résorption de l'habitat insalubre...).

En pratique, l'urbanisme opérationnel se scinde en deux phases :

1. une phase de maîtrise foncière :

- Droit de préemption urbain (DPU)
- Expropriation pour cause d'utilité publique

2. une phase de procédures d'aménagement :

- Lotissement
- Zone d'aménagement concerté (ZAC)

Ces différentes phases sont strictement encadrées par le Code de l'urbanisme et donnent lieu à un contentieux abondant, s'agissant notamment de l'utilisation abusive du droit de préemption.

LES ZONES D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉ

Mises en œuvre à partir de 1970, « les zones d'aménagement concerté sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement de terrains, notamment de ceux de la collectivité en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés ».

Les équipements publics réalisés dans le cadre de la ZAC peuvent porter sur le réseau d'eau potable, l'assainissement, routes, écoles, habitations, etc.

Le projet d'urbanisme de la ZAC est établi autour d'un programme de construction et d'équipements publics précis (logements, activités, équipements).

La ZAC représente une alternative à celle du lotissement : celui-ci est normalement d'initiative privée, alors que la ZAC nécessite la volonté d'agir d'une collectivité publique.

L'URBANISME REGLEMENTAIRE

L'urbanisme réglementaire concerne la rédaction et l'adoption des PLU et PLUi compte tenu du caractère réglementaire de ces documents.

Le Plan Local d'Urbanisme (PLU, PLUi) est le principal document d'urbanisme. Sur la base d'un diagnostic détaillé de l'ensemble des composantes d'un territoire, il définit les grands objectifs et les grandes orientations pour le développement de ce dernier, ainsi que les règles de constructibilité et d'occupation du sol permettant de les atteindre.

Au-delà de son caractère règlementaire, c'est un document de projet pour le territoire sur lequel il s'applique.

Il définit une stratégie territoriale à moyen et long termes.

Il est élaboré de manière logique afin de répondre aux besoins du territoire et aux principes du développement durable.

Il permet aux communes d'adopter, sur leur territoire, des normes d'utilisation des sols opposables aux demandes individuelles d'aménagement ou de construction.

LES AUTORISATIONS INDIVIDUELLES D'URBANISME (ADS)

Il s'agit de décisions administratives individuelles, créatrices de droits, autorisant des projets de construction ou d'aménagement.

Elles sont délivrées par le maire au nom de sa commune si celle-ci possède un document d'urbanisme (POS, PLU, carte communale) ou, à défaut, au nom de l'État.

Le régime de ces autorisations d'urbanisme a fortement été remanié par une ordonnance en date du 8 décembre 2005 entrée en vigueur le 1er octobre 2007.

Les principales décisions sont :

- ✓ la décision de non opposition à déclaration préalable
- ✓ le permis de démolir
- ✓ le permis de construire
- ✓ le permis d'aménager (remplaçant notamment le permis de lotir)

Le contentieux de ces décisions est quantitativement important

il concerne principalement les décisions de refus de permis de construire qui sont contestées par les pétitionnaires, ainsi que les décisions d'octroi qui sont généralement contestées par les riverains ou associations.

L'URBANISME PENAL

Le droit de l'urbanisme a pour objectif d'assurer le respect de l'application :

- des règles générales,
- des règlements d'urbanisme locaux,
- des autorisations individuelles d'urbanisme.

Le droit de l'urbanisme comporte un volet administratif et un volet pénal.

Le maire, premier magistrat de la commune, doit veiller, à travers ses pouvoirs de police, à assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques dans sa commune.

Il dispose pour cela :

- d'un pouvoir de police générale très large en vertu de l'article L.2212-1 du code général des collectivités territoriales
- de pouvoirs de polices spéciales sur le fondement de l'article L.2212-2 du CGCT (déchets, sécurité publique, péril, insalubrité... et urbanisme).

Le maire est un acteur incontournable dans le traitement des situations irrégulières au regard des règles d'urbanisme.

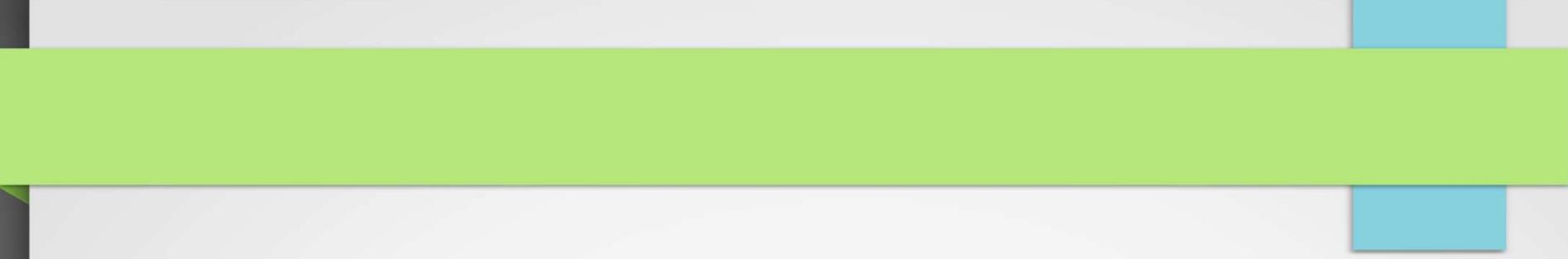
Son rôle : **contrôler le respect des règles d'urbanisme et engager les poursuites judiciaires.**

Le droit pénal de l'urbanisme est un mode préventif de protection de l'environnement au sens large (circulaire du Ministère de la Justice de 2015 relative aux orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement). La police de l'urbanisme, une mission essentielle de la puissance publique, qui consiste à :

- **vérifier** in situ l'achèvement de travaux (récolement des travaux finis),
- **verbaliser** les constructions réalisées sans autorisation,
- verbaliser les constructions en infraction à l'autorisation accordée (échappant donc au contrôle de légalité).

L'article L. 480-1 du code de l'urbanisme (CU), institue à l'autorité administrative une **obligation de dresser procès-verbal** dès qu'elle a connaissance d'une infraction. Dans l'exercice des attributions, le **maire agit toujours au nom de l'État** quand il dresse procès-verbal, que la commune soit dotée ou non d'un document d'urbanisme local.

Il s'agit principalement de constructions édifiées sans autorisation ou ne respectant pas les règles d'urbanisme. Ces infractions sont jugées devant les juridictions répressives de l'ordre judiciaire (tribunal correctionnel). Le droit pénal de l'urbanisme concerne un volet quantitatif important du contentieux de l'urbanisme.



LE CONTENTIEUX DES DOCUMENTS D'URBANISME

La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) comporte des dispositions relatives au contentieux des **documents d'urbanisme** :

1. Le juge administratif se voit ainsi doté d'un nouveau pouvoir en la matière : **le sursis à statuer**,
2. La possibilité d'une **annulation (partielle)** des documents d'urbanisme

LE SURSIS À STATUER

L'annulation par le juge d'un document d'urbanisme, entraîne de graves conséquences pour la commune : dans ce cas, c'est l'ancien document d'urbanisme, qui est remis en vigueur (article L.121-8 du code de l'urbanisme). La commune est alors obligée d'appliquer des règles obsolètes ou totalement inadaptées à la mise en œuvre de ses choix en matière d'urbanisme, et ce tant qu'un nouveau document n'a pas été élaboré.

La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a donc mis en place un nouvel article L.600-9 dans le code de l'urbanisme qui permet au juge de surseoir à statuer lorsqu'il est saisi d'une demande d'annulation d'un document d'urbanisme mais que l'illégalité est régularisable.

Le document d'urbanisme restera alors applicable en attendant la régularisation de cette illégalité dans un délai qui sera fixé par le juge. Ce dernier se prononcera ensuite sans annuler le document s'il considère que l'illégalité a été régularisée.

L'ANNULATION PARTIELLE

Les annulations partielles des documents d'urbanisme peuvent déjà être mises en œuvre par les juridictions administratives. Cette technique initialement jurisprudentielle est utilisée notamment lorsqu'un zonage ponctuel est contesté : elle permet de n'annuler le document d'urbanisme qu'en tant qu'il concerne les parcelles ou les zones en cause, le reste du document subsistant alors.

La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové donne valeur législative à cette technique dans le nouvel article L.600-9 du code de l'urbanisme. Elle évoque, pour les PLU, les possibilités d'annulation partielle des plans de secteur, des programmes d'orientations et d'actions, ou des dispositions relatives à l'habitat ou aux transports et déplacements, des orientations d'aménagement et de programmation.

Toutefois cette liste n'est pas limitative et les annulations partielles d'autres éléments des PLU restent bien sûr possibles, tout comme les annulations partielles de SCOT ou de cartes communales.



MERCI DE VOTRE ATTENTION