Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Direction Départementale des Territoires et de la Mer
Seine-Maritime

La règle de constructibilité limitée

Direction Départementale des Territoires et de la Mer de la Seine Maritime

Janvier 2010

SOMMAIRE

- Les enjeux de l'aménagement du territoire
- La règle de constructibilité limitée
- Les pistes d'évolution

- Questions - réponses

Les enjeux de l'aménagement du territoire

Les collectivités harmonisent leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace pour ;

- *aménager le cadre de vie,*
- *assurer des conditions d'habitat, d'emplois, de services, et de transports sans discrimination,*
- *gérer le sol de façon économe,*
- *assurer la protection des milieux naturels et des paysages,*
- *assurer la sécurité et la salubrité publique,*
- *promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales,*
- *rationaliser la demande en déplacement.*

Les enjeux de l'aménagement du territoire

- *L'urbanisation s'est étalée, en créant des divisions: «cités», «quartiers», «activités», «commerces», «loisirs».... dans une opposition entre lieux de vie et lieux de travail, lieux de commerce et lieux de détente ou de loisirs.*
- *Cette évolution a creusé des écarts entre les habitants et accentué les phénomènes de ségrégations.*
- *Elle a également favorisé l'usage à outrance de la voiture, engendrant encombrements et pollution.*

Les enjeux de l'aménagement du territoire

- *C’est ce constat et la volonté de promouvoir un développement urbain plus solidaire et plus durable qui a guidé l’élaboration de la loi :*

«Solidarité et Renouvellement Urbains » en 2000 complétée par la loi « Urbanisme et Habitat » en 2003.

Les enjeux de l'aménagement du territoire

Le Grenelle appelle à un nouveau mode de développement, qui se traduit pour l'urbanisme en objectifs forts ;

- *lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles,*
- *lutter contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergies,*
- *concevoir l'urbanisme de façon globale en changeant d'échelle de réflexion,*
- *assurer une gestion économe des ressources et de l'espace.*

La règle de constructibilité limitée

Apparue dans la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et l'État, elle a deux objectifs :

- *une incitation à la planification*

lier la responsabilité complète de la commune dans la gestion de son territoire à une démarche préalable de planification,

- *une limitation à l'urbanisation dispersée pour*
  - *lutter contre le mitage*
  - *assurer la préservation et la revalorisation des espaces naturels et agricoles*

La règle de constructibilité limitée

Elle pose le principe que le territoire des communes non dotées d'un document d'urbanisme est juridiquement inconstructible en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune.

Extrait du L.111-1-2 du Code de l'Urbanisme :

« En l'absence de PLU ou de carte communale opposable au tiers, seules sont autorisées, en dehors de la partie actuellement urbanisée de la commune :

- l'adaptation, le changement de destination, la réfection, l'extension des constructions existantes ou la construction de bâtiments nouveaux à usage d'habitation à l'intérieur du périmètre regroupant les bâtiments d'une ancienne exploitation agricole, dans le respect des traditions architecturales locales ;

- les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, à la réalisation d'aire d'accueil de gens du voyage, à l'exploitation agricole, à la mise en valeur des ressources naturelles et à la réalisation d'opération d'intérêt national ;

- les constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées et l'extension mesurée des constructions et installations existantes ;

- les constructions ou installations, sur délibération motivée du conseil municipal, si celui-ci considère que l'intérêt de la commune, en particulier pour éviter une diminution de la population communale, le justifie, dès lors qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la salubrité et à la sécurité publique, qu'elles n'entraînent pas un surcroît important des dépenses publiques .../... »

La règle de constructibilité limitée

La définition de la PAU issue de l'analyse de la jurisprudence nationale est déclinée au niveau départemental.

La compétence pour la qualifier revient au service instructeur, au besoin sous le contrôle du juge, et ne se partage pas avec l'élu.

Le travail d'analyse juridique transparaît dans la rédaction des arrêtés et des courriers au Maire.

La procédure de désaccord résulte d'un conflit entre le Maire et le service instructeur et aboutit à la décision du Préfet.

La règle de constructibilité limitée

Un certain nombre de précisions ont été apportées par :

- *les orientations du MEEDM,*
- *la jurisprudence,*
- *un faisceau d'objectifs convergents en matière d'aménagement du territoire apportés par les différentes loi récentes.*

La règle de constructibilité limitée

Les critères d'identification des parties actuellement urbanisées :

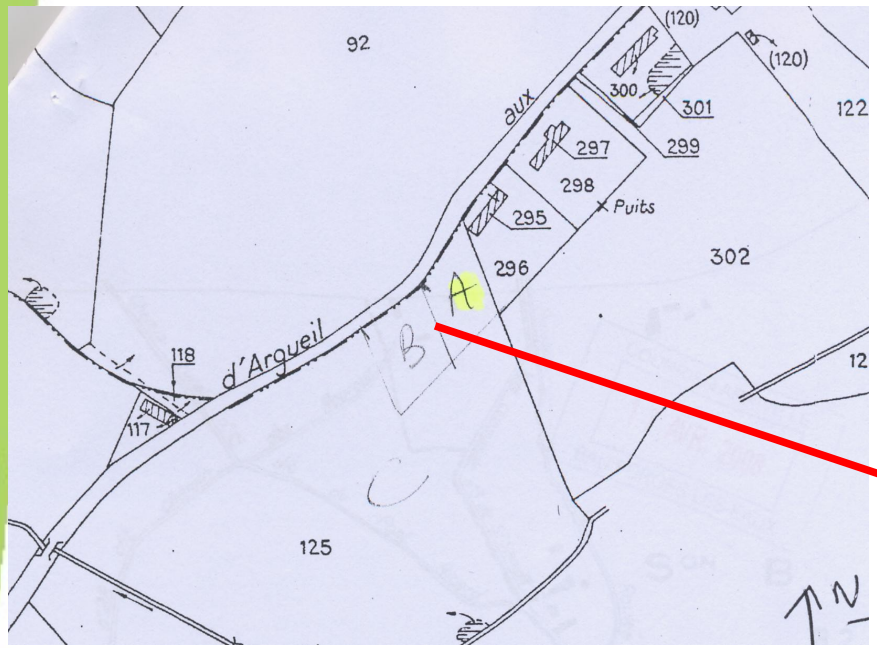
- *la structure du bâti et ses limites,*
- *la taille du parcellaire,*
- *le nombre de constructions,*
- *la distance par rapport au bourg,*
- *la continuité et la contiguïté,*
- *le relief,*
- *la végétation,*
- *la protection de l'activité agricole.*

La règle de constructibilité limitée

Étude de cas:

La règle de constructibilité limitée

Étude de cas:



La règle de constructibilité limitée

Les difficultés posées par insuffisance de maîtrise du développement :

- *développement d'un paysage peu compatible avec le développement traditionnel des bourgs,*
- *pas de prise en compte des problématiques environnementales (risques, biodiversité, pollution),*
- *destructuration des espaces agricoles et création d'espaces interstitiels sans vocation,*
- *pas de vision prospective du développement.*

La règle de constructibilité limitée

Les difficultés posées par insuffisance de maîtrise du développement : des coûts insupportables pour les communes,

- *urbanisation génératrice de déplacements,*
- *développement “subi” des réseaux (allongement ou renforcement des réseaux impossibles à programmer),*
- *développement “subi” des services (OM, éclairage public, scolarité, état des voiries...).*

La règle de constructibilité limitée

Comment maîtriser le développement pour éviter l'étalement?

La règle de constructibilité limitée

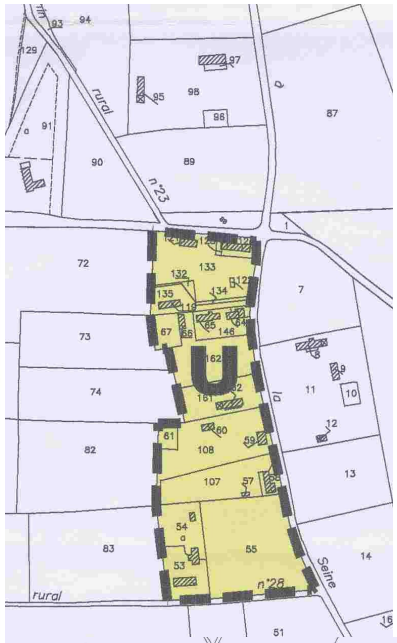
L'alternative :

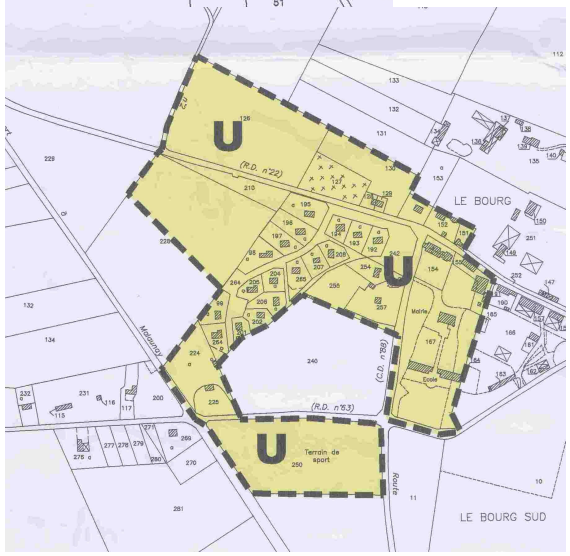
La logique des lois d'aménagement veut que si des problèmes d'appréciation de la “Partie Actuellement Urbanisée » se posent aux autorités chargées localement de délivrer les autorisations de construire, c'est qu'il est nécessaire d'élaborer un document d'urbanisme :

Un Plan Local d'Urbanisme

Une Carte Communale

La carte Communale



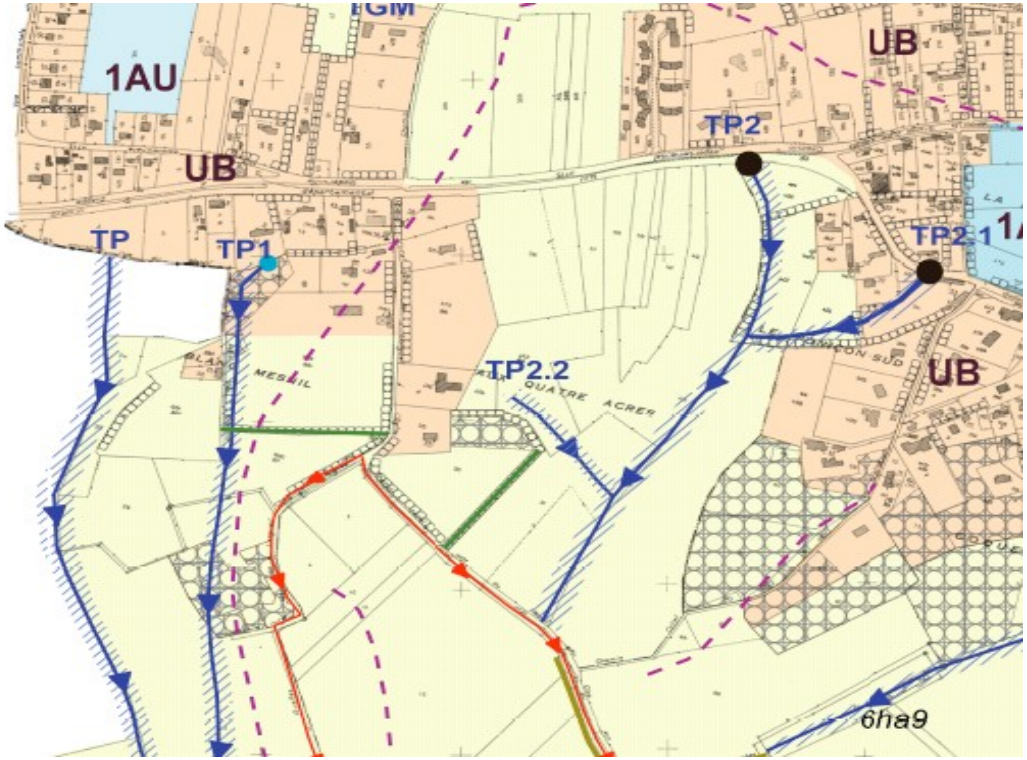


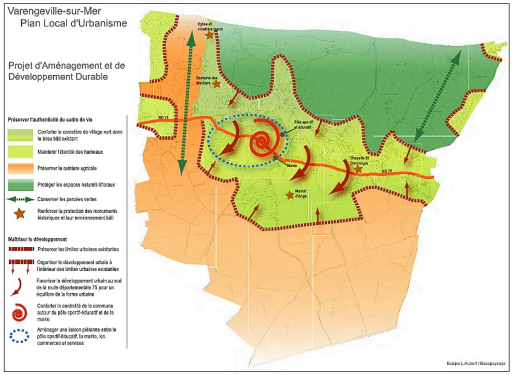
Un document simple établi à l'initiative de la commune en collaboration étroite avec l'État

Le résultat est la détermination de la zone constructible pouvant aller au-delà de la partie actuellement urbanisée.

L'application de la règle de constructibilité limitée est suspendue.

Le Plan Local d'Urbanisme





Un document riche établi à l'initiative de la commune en association avec l'État.

Le résultat est l'établissement d'un véritable projet de territoire intégrant toutes les composantes nécessaires à la maîtrise du développement

Comparatif des documents d'Urbanisme

	Règlement National d'Urbanisme	Carte Communale	Plan Local d'Urbanisme
Objectifs	Limiter le développement de l'urbanisation aux abords des bourgs et hameaux existants	Organiser la gestion du territoire Maîtriser le développement Préciser les Modalités d'application du Règlement National d'Urbanisme	Mettre en œuvre un Projet d'Aménagement et de développement Durable Permettre la concertation avec les citoyens Traduire ce projet sous forme réglementaire
Initiative	État	commune	commune
Contenu du dossier		Rapport de présentation	Projet d'Aménagement et de développement Durable Orientation d'aménagement le cas échéant Rapport de présentation Règlement d'urbanisme
Procédure		Documents graphiques Association possible de l'État Enquête publique Approbation municipale et préfectorale	Documents graphiques Décision municipale Concertation avec les citoyens Association possible de l'État Bilan de la concertation et arrêt du projet Avis des services de l'État Enquête publique Approbation municipale

Comparatif des documents d'Urbanisme

	Règlement National d'Urbanisme	Carte Communale	Plan Local d'Urbanisme
Délais		1,5 à 2 ans	3 ans
Effets	Gestion au coup par coup des autorisations	Gestion des autorisations claire et simplifiée Prise en compte limitée des risques	Maîtrise de l'urbanisation Mise en œuvre de la stratégie communale Protection forte des enjeux Prise en compte affirmée des risques
Actions complémentaires possibles	Protection possible d'éléments de paysages	Protection possible d'éléments de paysages Droit de Préemption Urbain	Protection possible d'éléments de paysages Protection des espaces boisés Valorisation possible du bâti Emplacements réservés Droit de Préemption Urbain Servitudes d'urbanisme Zonage et règlement adaptés à l'existant ou aux prévisions
Compétence ads	Liée Préfet/Maire	Maire ou Préfet	Maire
Coût		12000€ à 15000€ hors études particulières	30000€ à 60000€ hors études particulières
Dotations, Subventions		DGD = 2500€ hors études particulières CG = 50% dépense HT déduite de la DGD hors études particulières	DGD = 9200€ hors études particulières CG = 50% dépense HT déduite de la DGD hors études particulières
Évolutions		Possibilité de réviser ou d'abroger le document	Possibilité de modifier, de réviser ou d'abroger le document

Conclusion

Chaque demande fait l'objet d'une analyse détaillée et particulière. On ne peut tirer de généralité des autorisations.

La règle de constructibilité limitée est une situation par défaut.

Les documents d'urbanisme permettent aux communes de s'emparer de la compétence urbanisme.

Le changement de modèle de développement impulsé par le Grenelle modifie les échelles de réflexion des territoires et nous incite à développer une gestion économe de l'espace.

Questions - réponses