

Parties Actuellement Urbanisées

Mars 2006



Sommaire

Avant-propos

Le fondement juridique p.2

1. Article L.111-1-2
2. Le règlement national d'urbanisme (RNU)

La définition de la PAU p.4

Fiche 1 p.6

Délimitation d'une partie actuellement urbanisée (PAU) d'une commune

Fiche 2 p.8

La note du 6 octobre 2003 relative aux annexes

Fiche 3 p.10

Le code de l'urbanisme (partie législative)

Fiche 4 p.11

Les exceptions

Les 12 fiches de cas p.12

Avant - propos

La nécessaire «gestion économe de l'espace», qui constitue un des principes fondamentaux du droit de l'urbanisme, a conduit le législateur, depuis de nombreuses années, à instituer des règles strictes pour éviter le mitage de l'espace naturel ou agricole.

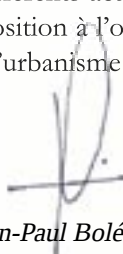
En particulier, dans les communes non dotées d'un document de planification (POS, PLU ou carte communale), s'impose la règle dite de «constructibilité limitée» qui n'autorise l'extension de l'urbanisation que dans les parties actuellement urbanisées de la commune (PAU).

Définir cette PAU n'est pas toujours un exercice facile. Or, il est indispensable que nos services partagent une vision commune de cette notion.

La présente plaquette vise à en faciliter la compréhension.

Ce document simple rappelle le cadre réglementaire applicable, enrichi de références jurisprudentielles, et illustré par des cas pratiques correspondant aux situations les plus courantes.

Il est destiné à aider les différents acteurs du droit de l'urbanisme à prendre position à l'occasion de l'instruction de certificats d'urbanisme ou de permis de construire.



Jean-Paul Boléat
Chef du service urbanisme
et aménagement local



1. Article L.111-1-2

En l'absence de PLU ou de carte communale opposable aux tiers ou de tout document d'urbanisme en tenant lieu, seuls sont autorisés, en dehors des parties urbanisées de la commune (PAU) :

① l'adaptation, le changement de destination (depuis la loi UH du 02.07.2003), la réfection ou l'extension des constructions existantes

② les constructions et installations nécessaires :

- à des équipements collectifs

- à la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage (loi du 5 juillet 2000)

- à l'exploitation agricole

- à la mise en valeur des ressources naturelles

③ les constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées et l'extension mesurée des constructions et installations existantes.

Commentaires

- *PLU ou POS*

- *PAZ ou PSMV*

- *voir «définition de la PAU» pour leur délimitation*

- *l'extension doit toujours être «mesurée» et «accolée» (fiche 2 pour certaines tolérances)*

- *constructions existantes : (fiche 3)*

- *équipements collectifs : éoliennes, camping, etc.*

- *lien de nécessité (y compris pour logement de fonction)*

- *carrières, mines, forêts...*

- *il s'agit d'activités générant des nuisances*

④ 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 de dépenses publiques et que le projet n'est pas contraire aux objectifs visés à l'article L.110 et aux dispositions des chapitres V et VI du titre IV du livre 1er ou aux directives territoriales d'aménagement précisant leurs modalités d'application.

- voir fiche 4

- notamment souci de la «gestion économe de l'espace»

2. Le règlement national d'urbanisme (RNU)

Les articles R.111-1 à R.111-24 permettent de fonder un refus ou d'imposer des prescriptions. Ils permettent de compléter une motivation de refus, notamment avec l'article R111-14.1 dit article «anti-mitage» :

«Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation des prescriptions spéciales si les constructions sont de nature, par leur localisation ou leur destination :

- a) à favoriser une urbanisation dispersée incompatible avec la vocation des espaces naturels environnants, en particulier lorsque ceux ci sont peu équipés...
- b) à compromettre les activités agricoles ou forestières...



C'est la jurisprudence qui permet d'éclairer cette notion.

Les critères à prendre en compte sont :

- * Le nombre de constructions
- * La distance par rapport au bourg ou au hameau
- * La notion de contiguïté ou de proximité immédiate
- * L'existence de terrains voisins déjà construits
- * La desserte par les équipements (critère insuffisant à lui seul)
- * La protection de l'activité agricole (consultation de la Chambre d'agriculture)
- * Le type d'urbanisation et d'habitat du secteur.

Quelques exemples jurisprudentiels (voir illustrations diverses dans les fiches de cas) :

Constituent une PAU :

- 7 habitations dans une zone comprise entre 2 voies

- un terrain situé à proximité immédiate d'un lotissement composé d'un nombre suffisant d'habitations

- un terrain situé dans un hameau composé principalement de constructions contiguës ou très proches dont plusieurs à usage d'habitation, disposées de manière linéaire de part et d'autre d'un chemin rural et desservies par les équipements publics

- des terrains se trouvant à moins de 200 m d'une dizaine de maisons, n'occupant pas un compartiment de terrains différent, et desservis par les réseaux

TA Besançon
21/01/1987
Voignier

CAA Nancy
24/03/1994
Bongni

TA Caen
12/10/2004
Mme Gavard

CE
21/06/1989
Ronat

Ne constituent pas une PAU :

- 5 bâtiments (2 habitations, un appentis plus une ferme et un hangar)
- un terrain situé de l'autre côté d'une voie communale par rapport au hameau existant, et dans la continuité d'aucune autre construction, mis à part un hangar agricole
- un terrain situé à 400 m d'un hameau, malgré la présence de 3 maisons avoisinantes
- des terrains formant un compartiment nettement distinct d'une zone urbanisée, bien qu'un des terrains jouxte des parcelles supportant des constructions, et formant un espace naturel homogène

TA Besançon
27/01/1988

CAA Lyon
20/10/1998
Kojovic

CAA Nantes
27/05/1998
M. Das Neves Concalves

CE
18/10/2002
G. Turbe



FICHE 1 - Délimitation de la partie actuellement urbanisée (PAU) d'une commune

Selon l'analyse de la jurisprudence, 6 critères doivent être retenus. Il est à noter que la délimitation du secteur PAU résulte de la combinaison de plusieurs critères.

Les questions à se poser

1. le secteur est-il situé dans le bourg ou dans un hameau non agricole ?
 - sont à exclure de la PAU : les hameaux agricoles, les zones industrielles, les mitages épars, les constructions isolées
2. le secteur comporte-t-il au moins 5 constructions groupées ?
 - s'il n'est pas en continuité immédiate avec le bourg, le secteur doit présenter un bâti homogène cohérent.
 - La notion d'agglomération au sens de la voirie est à proscrire.
3. la distance du secteur bâti par rapport au bourg est-elle supérieure à 150 m ?
 - si la distance est importante, on ne doit pas favoriser l'extension linéaire, on étudiera la distance en tenant compte de la topographie qui peut créer une véritable rupture même si la distance est inférieure à 150 m (cohérence paysagère).
 - si contiguïté avec une parcelle bâtie du bourg ou du hameau ou si le terrain est entouré de constructions, on l'inclut dans la PAU.
 - Si la parcelle est très grande, seule une partie peut être incluse dans la PAU.
 - La notion de proximité immédiate est comprise entre 50 et 100 m.
4. la géographie du secteur présente-elle des éléments de rupture dans l'urbanisation existante ?
 - on est hors PAU s'il y a des éléments de discontinuité tels que :
 - voies importantes (RN, RD)
 - voies ferrées
 - cours d'eau
 - on est en PAU, si la coupure n'est constituée que d'un chemin privé ou public de faible importance.

5. la protection de l'activité agricole est-elle sauvegardée ?

- la sauvegarde de l'activité agricole implique que l'on ne scinde pas de vastes ensembles agricoles.

Même si un terrain est situé en PAU, il convient :

- de vérifier qu'il n'est pas rendu inconstructible en application de la règle de réciprocité (cf. avis chambre d'agriculture).

6. le secteur est-il desservi de façon satisfaisante par des équipements publics ?

- ce constat confirmera la constructibilité du terrain après l'analyse des 5 critères précédents. Ce critère n'est jamais suffisant à lui seul.



FICHE 2 - La note du 6 octobre 2003 relative aux annexes

note à l'attention de

messieurs les chefs de subdivisions,
(centres ADS) et messieurs les
responsables du SUAL/LOT ADS
de Vannes et Lorient

direction
départementale
de l'Équipement
Morbihan



service de
l'Urbanisme et de
l'Aménagement
local

Vannes, le - 6 OCT. 2003

objet : Communes sans POS/PLU - Construction d'annexes séparées.

références :

affaire suivie par : Claudine TOUREAUX-SUAL/ABADS
tél. 02 97 68 13 82, télécopie 02 97 68 12 04
mél : claudine.toureaux@equipement.gouv.fr

En dehors des parties urbanisées ou urbanisables des communes sans POS/PLU, seules sont autorisées « les extensions » (mesurées) des constructions existantes (article L.111-1-2 et L.124-2 du code de l'urbanisme).

La jurisprudence administrative, confirmée par la doctrine ministérielle, a précisé que ne pouvaient être admis dans ces secteurs inconstructibles que les extensions accolées aux bâtiments existants, à l'exclusion des annexes séparées ou dépendances.

La stricte application de ces dispositions a conduit fréquemment à des incompréhensions, voire des conflits, avec les élus. La conséquence en est que, très souvent, ces constructions sont réalisées sans autorisation.

Lors d'une réunion à Nantes, le 3 juillet 2003, la DGUHC, interrogée sur ce problème, a refusé d'envisager une quelconque évolution des textes sur le sujet. Par contre, elle a considéré que de telles constructions isolées pouvaient être admises sur délibération motivée des conseils municipaux (L.111-1-2-4°) ou par partilage des constructions existantes dans les cartes communales (!).

Cette dernière suggestion n'étant pas envisageable, notre doctrine locale se doit d'évoluer, sans perdre de vue la légalité, et sans pour autant laisser proliférer les édifices de toutes sortes.

Il a donc été décidé, après concertation en Pôle « aménagement de l'espace » avec les autres services de l'Etat, d'arrêter les dispositions suivantes :

- Dans les communes régies par le L.111-1-2 : toute annexe séparée, pour pouvoir être autorisée en dehors des parties urbanisées de la commune, devra faire l'objet d'une délibération motivée du conseil municipal justifiant de l'intérêt de la commune (§4 de l'article sus-visé).

Conformément aux directives récentes du Ministre, nous n'avons pas à nous substituer aux élus pour juger de cet intérêt communal, et seule l'atteinte à un enjeu fort (paysage, activité agricole, salubrité, sécurité) pourrait nous conduire à proposer un refus à la signature du Préfet.

N'oublions pas toutefois que, comme tout acte décentralisé, cette délibération

■ Dans les communes dotées d'un GARNU ou d'une carte communale sans transfert de compétence: Il sera fait application de l'article R.111-20 du code de l'urbanisme, qui admet les dérogations au RNU. Dans un tel cas, le maire devra émettre un avis exprès sur cette dérogation, qui entraînera la mise en œuvre de l'article R.421-36-5° : compétence pour signer l'acte transféré au Préfet ou au subdivisionnaire par délégation (selon le sens de l'avis DDE qui aura été émis par le SUAL).

■ Dans les communes avec carte communale qui ont pris la compétence ADS, c'est le maire qui signera au nom de la commune (dans un tel cas, il appartient au maire de prendre ses responsabilités et de décider d'instruire ou pas une dérogation. Si vous estimez que la dérogation ne se justifie pas, vous saisirez le SUAL qui pourrait alors vous demander de ne pas préparer cet acte que l'on considérerait comme illégal, comme dans les communes avec POS/PLU.

(pour mémoire : les actes ADS comportant une dérogation doivent être motivés cf. article R.421-29)

Dans tous les cas, un certain nombre de principes seront respectés :

- Pas plus d'une annexe séparée par îlot de propriété : les piscines découvertes, que l'on admettra même si elles sont détachées du bâtiment préexistant, ne seront pas comptabilisées
- Surface de l'annexe limitée à 30% de l'emprise au sol du bâtiment existant sans pouvoir dépasser 30 m². (Ces « droits à extension » n'étant disponibles que s'ils n'ont pas déjà été utilisés par une extension accolée)
- Implantation à une distance n'excédant pas 30 mètres de la construction principale, sauf impossibilité manifeste (même principe pour les piscines découvertes)
- Souci d'intégration tant en ce qui concerne l'implantation que le volume et les matériaux employés.

Il va de soi que ces « règles » ne sont que l'expression d'une doctrine locale, que les tribunaux pourraient mettre à mal en cas de contentieux.

Il convient également de rappeler que ces dossiers devront être transmis au SUAL, notamment pour formulation de l'avis DDE (dans le cas des actes de la compétence de l'Etat) et qu'en cas d'enjeux importants, la DDE pourra ne pas suivre l'avis de la commune.

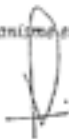
Dans le cas des actes pris au nom de l'Etat, c'est alors le Préfet qui devra trancher, au titre des avis divergents, conformément aux articles R.421-36-5° et R.421-42 du code de l'urbanisme.

Ces dispositions sont applicables dès réception de la présente note.

COPIES :

SUAL/EUA Vannes et Lorient
SPAT
DDE A/M. GUELLEC

Le chef du Service de l'Urbanisme et de l'Aménagement Local





Article L111-3

(Loi n° 75-1328 du 31 décembre 1975 Journal Officiel du 3 janvier 1976)
(Décret n° 76-267 du 25 mars 1976 Journal Officiel du 27 mars 1976 Rectificatif JORF 13 juin 1976)
(Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 art. 207 Journal Officiel du 14 décembre 2000)
(Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 art. 1 Journal Officiel du 3 juillet 2003)

La reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit par un sinistre est autorisée nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire, sauf si la carte communale ou le plan local d'urbanisme en dispose autrement, dès lors qu'il a été régulièrement édifié.

Peut également être autorisée, sauf dispositions contraires des documents d'urbanisme et sous réserve des dispositions de l'article L. 421-5, la restauration d'un bâtiment **dont il reste l'essentiel des murs porteurs**, lorsque son intérêt architectural ou patrimonial en justifie le maintien et sous réserve de respecter les principales caractéristiques de ce bâtiment.

Cet article permet de définir ce qu'est un bâtiment existant (par rapport à une ruine).



FICHE 4 - Les exceptions

Des exceptions sont possibles sur délibération motivée du Conseil Municipal.

Même si le terrain n'est pas situé dans une PAU délimitée, une exception ponctuelle est possible pour permettre aux communes rurales de se développer :

- si le terrain fait partie d'un lotissement « greffé » sur un village,
- si le terrain fait partie d'un secteur présentant un bâti lâche et diffus,
- si le terrain est situé dans une zone d'activités et si le projet vient conforter les activités (on n'autorisera pas de construction à usage d'habitation en raison de la gestion des nuisances occasionnées par les activités).

Dans un tel cas, le conseil doit délibérer et **motiver** en quoi le projet présente, pour la commune, un intérêt.

Les exceptions seront examinées en affirmant le principe de la lutte **contre le mitage** et la préservation des espaces naturels et agricoles.

On veillera notamment à la bonne intégration des projets dans l'environnement et à la prise en compte des nuisances.

La délivrance d'un permis, suite à délibération motivée, n'est jamais **de plein droit**.

Procédure DDE 56 (rappel note SUAL du 11 mai 1995)

Tous les dossiers concernés par une telle délibération devront être transmis au SUAL /AEADS pour avis.

(Seuls les chefs du SUAL et les DDE adjoints ont délégation pour signer l'avis DDE).

En cas d'avis DDE contraire à celui du maire, la décision sera signée par le Préfet (aucune délégation possible).



Les Fiches de cas

Cas n° 1 : Topographie, bâtiment public, densité

Cas n°2 : Opération structurée

Cas n°3 : Bâtiments agricoles, linéarité

Cas n°4 : Coupure physique, linéarité

Cas n°5 : Linéarité, bâtiments agricoles, bâtiment artisanal

Cas n°6 : Habitat diffus, élément de paysage

Cas n°7 : Hameau agricole

Cas n°8 : Distance, noyau bâti, secteur agricole

Cas n°9 : Paysage, bâtiments agricoles

Cas n°10 : Structure du bâti

Cas n°11 : Structure du bâti, contiguïté

Cas n°12 : Mitage



Cas n° 1 : Topographie, bâtiment public, densité



Cas 1 : topographie, bâtiment public, densité

A : après visite sur le terrain, on limite le périmètre en raison de la topographie marquée du terrain.

B : on ne prend pas en compte les constructions qui constituent un tissu lâche éloigné du bourg.

C : ce sont des bâtiments publics (école) bien qu'ils participent à la vie du bourg, ils sont en dehors du bourg, on ne les inclut pas dans la PAU.
Ils peuvent toutefois être réalisés en dehors de la PAU s'agissant de constructions nécessaires à des équipements collectifs.



Cas n°2 : Opération structurée



Cas 2 : opération structurée

Il s'agit d'une opération réalisée dans le cadre d'un lotissement.

On ne délimite pas de PAU car on considère que toute extension de cette urbanisation devrait être accompagnée d'une réflexion menée dans le cadre de l'élaboration d'un document d'urbanisme.

En cas de densification de cette urbanisation, la commune pourra avoir recours à la délibération motivée.



Cas n°3 : Bâtiments agricoles, linéarité



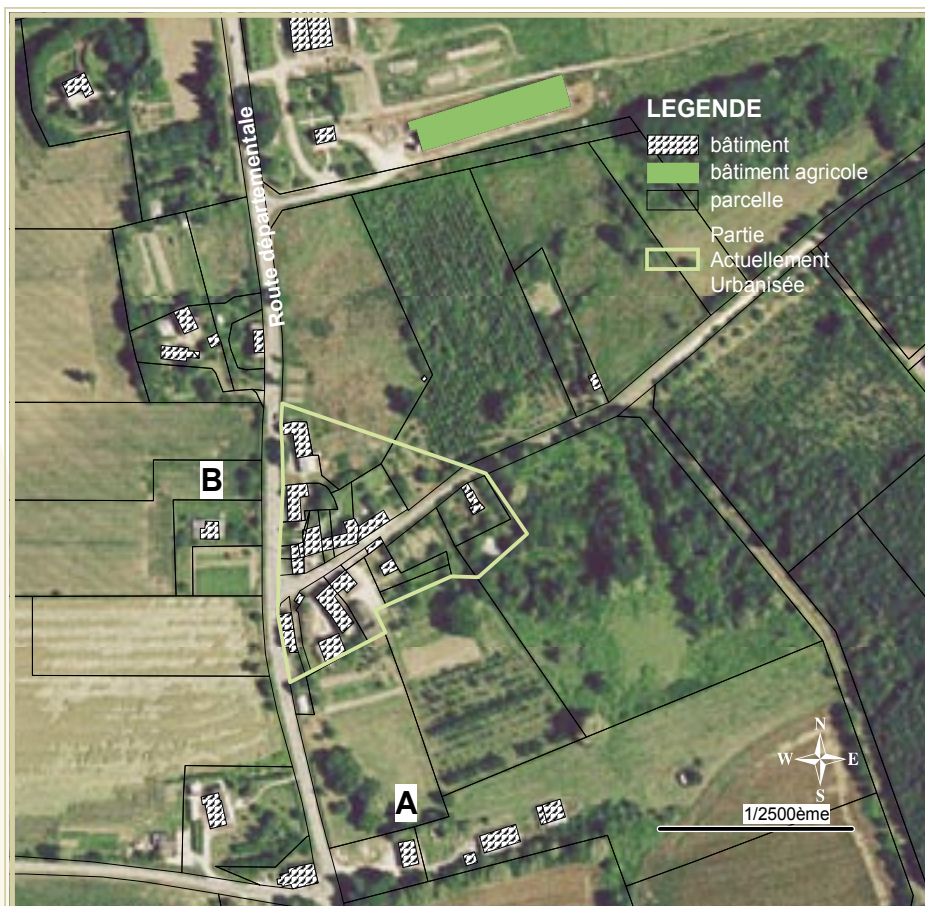
Cas 3 : bâtiments agricoles , linéarité

Le périmètre de la PAU proposée :

- tient compte du siège d'exploitation à l'ouest
- stoppe les amorces d'étiement du mitage le long de la voie.



Cas n°4 : Coupure physique, linéarité



Cas 4 : coupure physique, linéarité

A : malgré le nombre de 5 constructions, le bâti n'est pas regroupé et ne présente pas les caractéristiques d'un hameau.

B : la présence de la route départementale explique également la non intégration de la construction située à l'ouest de la PAU délimitée (bâti scindé en 2 secteurs).



Cas n°5 : Linéarité, bâtiments agricoles, bâtiment artisanal



Cas 5 : linéarité, bâtiments agricoles, bâtiment artisanal.

A : on bloque l'extension linéaire, on arrête la limite aux dernières constructions car on cherche à conforter une forme urbaine concentrée et structurée.

B : les bâtiments agricoles ne sont pas intégrés dans la PAU.

C : les bâtiments artisanaux sont exclus de la PAU.



Cas n°6 : Habitat diffus, élément de paysage



Cas 6 : habitat diffus, élément de paysage.

La PAU se limite au noyau dense du bâti.

A : habitat diffus non pris en compte

B : on limite le périmètre pour tenir compte d'une coupure naturelle constituée par une haie intéressante et marquante d'un point de vue intégration paysagère.



Cas 7 : hameau agricole

Bâti hors PAU car à dominante agricole



Cas n°8 : Distance, noyau bâti, secteur agricole



Cas 8 : Distance, noyau bâti, secteur agricole

Le bourg constitue un ensemble, pour délimiter la PAU, on étend l'urbanisation un peu car il existe une continuité avec des parcelles bâties, on donne un peu de respiration pour permettre de conforter la forme urbaine.

A : l'habitat diffus non regroupé n'est pas pris en compte pour ne pas favoriser l'extension linéaire du bâti.

B : on reconnaît le bâti existant peu éloigné du bourg (environ 140m).

C : secteur à dominante agricole, exclu de la PAU.



Cas 9 : paysage, bâtiments agricoles

Secteur situé hors PAU car :

- on constate une forte présence de bâtiments agricoles.
- les parcelles bâties ne se trouvent pas en contiguïté d'un bourg ou d'un hameau.
- le secteur est à dominante naturelle, on ne doit pas mettre en péril les espaces naturels (R 111- 14-1).
- on ne veut pas conforter un habitat lâche.



Cas 10 : structure du bâti

On souhaite conforter le hameau existant en lui permettant de s'étoffer.
On se limite toutefois à un espace structuré.



Cas n°11 : Structure du bâti, contiguïté



Cas 11 : structure du bâti, contiguïté

3 PAU distinctes sont délimitées

A : on ne reconnait pas le tissu lâche et l'habitat diffus.

B : on exclut les bâtiments agricoles.

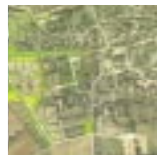
C : on prend en compte les 2 parcelles bâties car elles sont contiguës au bâti existant et reconnu.



Cas 12 : mitage

Constructions hors PAU

- L'habitat est diffus : on ne favorise pas l'extension linéaire ni les mitages
- La route départementale établit une coupure



DDE du Morbihan
Service de l'Urbanisme
et de l'Aménagement
Local
113, rue du Commerce
BP 520
56019 Vannes cedex
tél : 02 97 68 13 81
fax : 02 97 68 12 04
mél : sual.dde-56
@equipement.gouv.fr



Directeur de publication : Jean-Paul Boléat
Comité de rédaction : Béatrix Audran, Agnès Goulhen, Armelle Mouchel, Claudine Toureaux
Conception et mise en page : Unité communication DDE 56
Impression : Imprimerie de Basse Bretagne (IBB) - 56 Hennebont