



Lettre mensuelle du bureau de la législation de l'urbanisme n° 9 – QV4 – 15 janvier 2017

Editorial

L'application effective depuis le 1^{er} janvier 2016 du principe de caducité des plans d'occupation des sols est une des nombreuses mesures qui contribuent à accélérer la dynamique de couverture du territoire national par des plans locaux d'urbanisme (PLU), en particulier intercommunaux. Parallèlement, on observe que le nombre de communes dotées de cartes communales augmente légèrement. Alors qu'au 1^{er} janvier 2013, on comptait 5 919 cartes communales approuvées, ce nombre est passé à 6 370 au 1^{er} janvier 2016. Il faut toutefois souligner que 1 916 cartes communales sont actuellement en vigueur sur des territoires ayant prescrit un PLU. La carte communale couvre donc encore une part importante du territoire national. *URBA-Info* a donc décidé de faire le point en ce mois de janvier sur le régime juridique de ce document d'urbanisme.

Bonne lecture, avec nos vœux les meilleurs à toutes et tous en cette nouvelle année.

Sommaire

Éditorial	p. 1
Actualités	p. 1
Le dossier du mois : Régime juridique la carte communale	p. 2
Jurisprudence	p. 7
Nous contacter	p. 7

ACTUALITÉS

➔ **MISE EN LIGNE DE FICHES JURIDIQUES**

Dans le prolongement du numéro d'*URBA-Info* de septembre 2016, ont été mises en ligne sur le site [internet du ministère du logement](#), deux fiches juridiques relatives à :

- la **procédure intégrée pour le logement** ;
- la **déclaration d'utilité publique emportant mise en compatibilité du PLU**.

➔ **COLLOQUE 8 FEVRIER 2017, CHAMBERY :**
Quelles évolutions pour le droit de la montagne ?

Le centre de droit public et privé des obligations et de la consommation de la Faculté de droit de l'université Savoie Mont-Blanc organise le 8 février 2017 une demi-journée d'analyse juridique de la loi [du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne](#).

Entrée libre [sur inscription](#).

➔ **COLLOQUE 9 FEVRIER 2017, NANTES :**
Littoral de demain : comment concilier enjeux environnementaux et économie ?

France Nature Environnement et France Nature Environnement Pays de La Loire organisent un colloque national sur la thématique du [littoral de demain](#).

Entrée libre [sur inscription](#).



Cette lettre est réalisée par les agents du bureau QV4.

LA CARTE COMMUNALE



Crédits photo : Brochure loi Urbanisme et Habitat, La carte communale

Créée en décembre 2000 par la [loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains](#) pour répondre à la situation de petites communes ayant besoin d'une simple cartographie délimitant les zones constructibles et les zones non constructibles, la carte communale est un véritable document d'urbanisme même si, au regard de ses effets juridiques, elle ne tient pas lieu de PLU (Conseil d'État, 20 mars 2013, [n° 349807](#)).

Pour mémoire, la carte communale et le PLU étant « *deux documents d'urbanisme exclusifs l'un de l'autre* » (Conseil d'État, avis du 28 novembre 2007, [n° 303421](#)), une carte communale ne peut entrer légalement en vigueur que si la commune n'est pas dotée d'un PLU applicable (ou éventuellement d'un POS). En conséquence, une collectivité dotée d'un PLU peut engager l'élaboration d'une carte communale, mais cette dernière n'entrera en vigueur que si le PLU ne l'est plus. Une enquête publique unique portant à la fois sur l'abrogation du PLU et l'approbation de la carte communale pourra être réalisée et la délibération approuvant la carte communale devra également abroger le PLU.

1 Contenu

En application des articles [L. 161-1](#) et [R. 161-1](#) à [R. 161-8](#) du code de l'urbanisme, la carte communale ne comporte que trois éléments :

- x un rapport de présentation ;
- x un ou des documents graphiques ;
- x des annexes dont les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol.

Contrairement au PLU, il n'y a pas de règlement dans une carte communale puisque c'est le règlement national d'urbanisme (RNU) qui s'y applique, mais un zonage très simple qui délimite des secteurs constructibles et inconstructibles.

1.1 Le rapport de présentation

Depuis la recodification du livre I^{er} du code de l'urbanisme, il est prévu explicitement que la carte communale comprend un rapport de présentation, afin de donner un fondement législatif aux articles réglementaires qui listent précisément le contenu de ce rapport de présentation :

- ➔ analyse de l'état initial de l'environnement et prévisions de développement, notamment en matière économique et démographique ;
- ➔ explication des choix retenus, notamment au regard des objectifs et des principes définis aux articles [L. 101-1](#) et [L. 101-2](#) du code de l'urbanisme¹, pour la délimitation des secteurs où les constructions sont autorisées et justification, en cas de révision, des changements apportés à ces délimitations ;
- ➔ évaluation des incidences des choix de la carte communale sur l'environnement et manière dont la carte prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur.

1 Principes généraux du droit de l'urbanisme.

Le rapport de présentation est par ailleurs enrichi d'autres items lorsque la carte communale est soumise à évaluation environnementale (articles [R. 104-15](#) et [R. 104-16](#)). Il convient en particulier de présenter les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre de la carte sur l'environnement (article [R. 161-3](#)).

Champ de l'évaluation environnementale pour les cartes communales

L'élaboration d'une carte communale est soumise à évaluation environnementale de façon systématique lorsque le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000. Dans les autres cas, la procédure d'élaboration fait l'objet d'un examen au cas par cas.

La procédure de révision est soumise à évaluation environnementale de façon systématique lorsque le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000 ou lorsque la révision permet la réalisation de travaux, aménagements, ouvrages ou installations susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000. Dans les autres cas, la procédure fait l'objet d'un examen au cas par cas.

1.2 Le ou les documents graphiques : un zonage binaire

Le ou les documents graphiques de la carte communale délimitent les secteurs où les constructions sont autorisées et ceux où les constructions ne peuvent pas être autorisées, à l'exception :

⇒ De l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension des constructions existantes ;

⇒ Des constructions et installations nécessaires :

- x à des équipements collectifs ou à des services publics si elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole ou pastorale ou forestière dans l'unité foncière où elles sont implantées et ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages ;
- x à l'exploitation agricole ou forestière ;
- x à la mise en valeur des ressources naturelles.

Les documents graphiques peuvent par ailleurs préciser qu'un secteur est réservé à l'implantation d'activités, notamment celles qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées (article [R. 161-5](#)).

Ces documents sont [opposables aux tiers](#).

1.3 Les servitudes d'utilité publique (SUP)

A l'instar des PLU, la loi ALUR du 24 mars 2014 ([article 133](#)) a prévu que les cartes communales comportent en annexe les SUP affectant l'utilisation du sol. Ainsi, pour les cartes communales nouvellement élaborées ou révisées, il revient au préfet, dans le cadre de son porter à connaissance, de notifier à la commune ou l'EPCI compétent ces servitudes, à charge pour la collectivité territoriale de les annexer à la carte communale.

Cette « annexion » peut en outre se faire à tout moment, dans le cadre d'une simple procédure de mise à jour des annexes (infra 4.d).

Le code de l'urbanisme prévoit par ailleurs qu'après l'expiration d'un délai d'un an à compter, soit de l'approbation de la carte communale, soit, s'il s'agit d'une SUP nouvelle, de son institution, seules les servitudes annexées au plan peuvent être opposées aux demandes d'autorisation d'occupation du sol (article [L. 162-1](#)).

L'obligation d'annexer les SUP ne s'applique pas aux cartes communales approuvées avant la publication de la loi ALUR ni à celles en cours d'élaboration ou de révision pour « *lesquelles l'avis prescrivant l'ouverture de l'enquête publique a été publié à la date de publication de la présente loi* » ([V de l'article 133](#)). Il est toutefois vivement recommandé, dans un souci d'accessibilité à la norme, de procéder à « l'annexion » de ces servitudes par le biais de la procédure de la mise à jour.

2 Effets juridiques

2.1 Sur les règles d'urbanisme applicables

⇒ Précision des modalités d'application de la réglementation de l'urbanisme

Les autorisations d'urbanisme sont instruites, sur les territoires couverts par une carte communale, sur la base du zonage défini et des prescriptions du RNU.

La carte communale ne fixe donc par elle-même aucune règle d'urbanisme propre.

⇒ Non-application de la règle de constructibilité limitée

L'article [L. 111-3](#) du code de l'urbanisme prévoit que « *En l'absence de plan local d'urbanisme, de tout document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, les constructions ne peuvent être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune* ».

Ainsi, la règle dite de l'inconstructibilité en dehors des parties urbanisées de la commune ne s'applique pas sur les territoires couverts par une carte communale, ce qui permet à ses auteurs de délimiter des secteurs constructibles qui vont au-delà des parties urbanisées et qui ne sont pas obligatoirement situés en continuité avec l'urbanisation existante.

⇒ Mise en œuvre du principe d'urbanisation limitée

Le législateur a incité les collectivités territoriales à se doter d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT) [avant le 1^{er} janvier 2017](#).

A compter de cette date, les communes non couvertes par un SCoT opposable ne pourront ouvrir de nouveaux terrains à l'urbanisation, sauf dérogation. Cette règle s'applique également sur le territoire des communes dotées de cartes communales (article [L. 142-4 2°](#) du code de l'urbanisme).

2.2 Sur la compétence en matière d'instruction ADS

Sur le territoire des communes qui se sont dotées d'une carte communale après la publication de la loi ALUR, soit le 26 mars 2014 ([article 134](#)), le maire est l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir et pour se prononcer sur un projet relevant du régime de la déclaration préalable.

Dans les communes qui se sont dotées d'une carte communale avant le 26 mars 2014, le maire est compétent, au nom de la commune, seulement après délibération du conseil municipal, ou, en l'absence de délibération, automatiquement à compter du 1^{er} janvier 2017 (article [L. 422-1](#) du code de l'urbanisme).

2.3 Sur l'institution du droit de préemption urbain (DPU)

En application de l'article [L. 211-1](#) du code de l'urbanisme, « *les conseils municipaux des communes dotées d'une carte communale approuvée peuvent, en vue de la réalisation d'un équipement ou d'une opération d'aménagement, instituer un droit de préemption dans un ou plusieurs périmètres délimités par la carte* ».

Contrairement au DPU institué sur les territoires dotés d'un PLU, la délibération doit préciser, pour chaque périmètre, l'équipement ou l'opération projeté et être motivée par un projet d'équipement ou d'aménagement ([question écrite n° 01509](#)).

3 Carte communale et hiérarchie des normes

La carte communale doit respecter les principes généraux du droit de l'urbanisme énoncés aux articles [L. 101-1](#) et [L. 101-2](#) du code de l'urbanisme ainsi que les normes et documents de rang supérieur, dans les conditions définies par les articles [L. 131-4](#) et [L. 131-7](#) du même code.

Les cartes communales doivent donc être compatibles avec les SCoT, les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM), les plans de déplacements urbains (PDU), les programmes locaux de l'habitat (PLH) et les dispositions particulières aux zones de bruit des aérodromes. En l'absence de SCoT, les cartes communales sont compatibles avec l'ensemble des dispositions et documents énoncés à l'article [L. 131-1](#), et notamment avec les dispositions particulières au littoral et aux zones de montagne.

4 Procédures d'élaboration, d'évaluation et d'évolution

4.1 Elaboration et révision

⇒ **L'initiative de la procédure d'élaboration ou de révision de la carte communale appartient à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent.**

Aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit à une commune ou à un EPCI doté d'un PLU de substituer celui-ci par une carte communale. Toutefois, la responsabilité sans faute de la collectivité territoriale et, solidairement, de l'État, est susceptible d'être engagée si le nouveau zonage adopté fait peser une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi (Conseil d'État, 29 juin 2016, [n° 375020](#), considérants 20 et 21).

Il est à noter par ailleurs que, en cas de création d'un EPCI compétent en matière de PLU, de document en tenant lieu ou de carte communale, de fusion de deux EPCI, de toute modification du périmètre d'un EPCI ou de transfert de la compétence en matière de PLU, les dispositions des cartes communales applicables aux territoires concernés restent applicables jusqu'à l'approbation du PLU intercommunal. Ces cartes peuvent, dans l'attente, faire l'objet d'une révision (article [L. 163-2](#) du code de l'urbanisme).

Par ailleurs, le code de l'urbanisme permet à un EPCI compétent en matière de PLU, de document en tenant lieu ou de carte communale de décider d'achever toute procédure d'élaboration ou de révision d'une carte communale engagée avant la date de sa création. Il est alors substitué de plein droit dans tous les actes et délibérations afférents à la procédure engagée (article [L. 163-3](#)).

Concertation préalable du code de l'environnement

Contrairement à l'élaboration et à la révision du PLU, l'élaboration et la révision de la carte communale ne nécessitent pas l'organisation d'une concertation préalable au titre du code de l'urbanisme. Néanmoins, le droit d'initiative, institué par l'ordonnance [n° 2016-1058](#) du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, s'applique aux documents d'urbanisme faisant l'objet d'une évaluation environnementale à l'exception des procédures d'élaboration et de révision des SCoT et des PLU, déjà soumis à concertation obligatoire au titre du code de l'urbanisme (exception prévue à l'article [L. 121-15-1](#) du code de l'environnement).

Si le droit d'initiative était soulevé dans le cadre d'une procédure d'élaboration ou de révision d'une carte communale soumise à évaluation environnementale, le préfet pourrait donc imposer l'organisation d'une concertation préalable.

⇒ **La procédure d'élaboration ou de révision est conduite par le maire ou le président de l'EPCI.** Le code de l'urbanisme ne prévoit pas de délibération de prescription mais celle-ci est recommandée et souvent pratiquée.

⇒ **Le préfet porte à la connaissance de l'EPCI compétent ou de la commune les éléments nécessaires à l'élaboration et à la révision** de la carte communale, soit :

- x Le cadre législatif et réglementaire à respecter ;
- x Les projets des collectivités territoriales et de l'Etat en cours d'élaboration ou existants.

⇒ **L'élaboration ou la révision de la carte communale sont exemptes de tout formalisme** (pas d'association des personnes publiques). Seules sont prévues les consultations :

- x de la chambre d'agriculture et de la CDPENAF (article [L. 163-4](#) du code de l'urbanisme) dans le cadre d'une élaboration ;
- x de la CDPENAF dans le cadre d'une révision qui aurait pour conséquence, dans une commune située en dehors du périmètre d'un SCoT approuvé, une réduction des surfaces des secteurs où les constructions ne sont pas admises (article [L. 163-8](#) du même code) ;
- x de l'autorité environnementale lorsque la carte communale est soumise à évaluation environnementale.

⇒ **L'élaboration comme la révision de la carte communale sont soumises à enquête publique**, ouverte et organisée par le président de l'EPCI compétent ou le maire.

⇒ **La carte communale est approuvée par délibération de l'organe délibérant compétent, puis transmise au préfet qui dispose d'un délai de deux mois pour l'approuver à son tour, par arrêté.** A l'expiration de ce délai, l'Etat est réputé avoir approuvé le document (articles [L. 163-6](#) et [L. 163-7](#) du code de l'urbanisme).

⇒ **La délibération de l'organe délibérant et l'arrêté préfectoral qui approuvent ou révisent la carte communale sont affichés pendant un mois** en mairie ou au siège de l'EPCI compétent, et, dans ce cas, dans les mairies des communes membres concernées. Mention de cet affichage est insérée dans un journal diffusé dans le département (article [R. 163-9](#) du code de l'urbanisme).

4.2 Rectification d'une erreur matérielle

A l'occasion de la recodification du livre I^{er} du code de l'urbanisme, la procédure de modification simplifiée de la carte communale ([ancien article L. 124-2](#) du code de l'urbanisme, alinéa 5) a été supprimée au profit d'une procédure de rectification d'une erreur matérielle. La première apparaissait en effet trop lourde en ce qui concerne les modalités de la participation du public alors que la simple rectification d'une erreur matérielle n'entre pas dans le champ d'application de [l'article 7 de la charte de l'environnement](#).

L'approbation de la rectification d'une erreur matérielle relève d'un simple arrêté du président de l'EPCI ou du maire, transmis au préfet de département et affiché pendant un mois au siège de l'EPCI ou en mairie (article [R. 163-7](#) du code de l'urbanisme). Cet arrêté est soumis au contrôle de légalité du préfet.

4.3 Mise à jour des annexes

La mise à jour de la carte communale est effectuée chaque fois qu'il est nécessaire de modifier le contenu des annexes de la carte communale, et notamment le report des servitudes d'utilité publique (article [R. 163-8](#) du code de l'urbanisme).

4.4 Abrogation

Le code de l'urbanisme ne prévoit pas de procédure spécifique concernant l'abrogation d'une carte communale. La situation est toutefois différente selon que l'abrogation s'accompagne ou non de l'élaboration d'un PLU :

⇒ Si l'abrogation de la carte communale ne s'accompagne pas de l'élaboration d'un PLU, il convient d'appliquer strictement le principe du parallélisme des formes et de suivre la procédure utilisée pour l'élaboration de la carte communale, ce qui implique notamment l'organisation d'une enquête publique ainsi qu'une décision du préfet.

⇒ Si l'abrogation de la carte communale s'accompagne de l'élaboration d'un PLU, l'application du parallélisme des formes permettra de sécuriser la procédure sans coûts ni difficultés supplémentaires pour les communes. Il suffira en effet de réaliser une enquête publique portant à la fois sur l'abrogation de la carte communale et sur l'approbation du PLU, en veillant à ce que la délibération de l'organe délibérant emporte à la fois approbation du PLU et abrogation de la carte communale, l'ensemble s'accompagnant d'une décision du préfet ([question écrite n° 39836](#)).

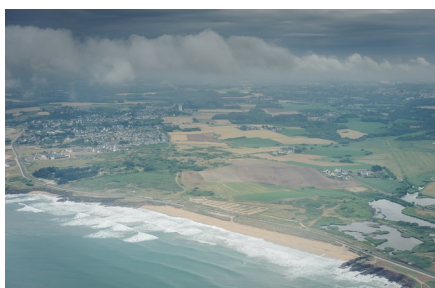
➡ Pour en savoir plus :

– [site internet du ministère du logement](#)

JURISPRUDENCE

CARTE COMMUNALE, LOI LITTORAL ET LUTTE CONTRE LE MITAGE

Par un arrêt du 3 octobre 2016, [n° 391750](#), le Conseil d'Etat a rappelé qu'une carte communale ne peut autoriser de construction, y compris en continuité avec des constructions existantes, dans les secteurs d'urbanisation diffuse, éloignés des agglomérations et villages existants au sens de la loi littoral ([article L. 121-8 du code de l'urbanisme](#)).



Crédits photo : Arnaud Bouissou/Terra

En l'espèce, est donc validé par le juge administratif le certificat d'urbanisme négatif contesté, le projet envisagé méconnaissant les dispositions de la loi littoral, et ce, alors même que la carte communale en vigueur classait le terrain d'assiette en zone constructible (considéranants n° 3 et 4).

CARTE COMMUNALE ET REDUCTION DES ZONES CONSTRUCTIBLES

Alors que jusqu'à présent, le Conseil d'État estimait que les cartes communales ne pouvaient qu'augmenter les zones constructibles et non les diminuer (19 mars 1997, [n° 122823](#)), un revirement de jurisprudence est intervenu en 2016. Par une décision du 15 avril, [n° 390113](#), le Conseil d'État a ainsi jugé « qu'aucune disposition législative en vigueur à la date des actes attaqués ne faisait obstacle à ce que puisse être légalement décidé le classement en zone naturelle d'un secteur que les auteurs du document d'urbanisme entendent soustraire, pour l'avenir, à l'urbanisation, sous réserve que l'appréciation à laquelle ils se livrent ne repose pas sur des faits matériellement inexacts ou ne soit pas entachée d'erreur manifeste ».

NOUS CONTACTER

Pour toute question : qv4.dhup@developpement-durable.gouv.fr