

Droit de l'urbanisme

Leçon 2 : Les règles générales d'occupation du sol et de l'espace (constructibilité limitée et RNU)

Jessica MAKOWIAK

Table des matières

Section 1. La règle de la constructibilité limitée.....	p. 2
§1. Le principe.....	p. 2
A. Origine et champ d'application.....	p. 2
B. La notion de « partie urbanisée ».....	p. 3
§2. Les exceptions.....	p. 4
A. Les constructions autorisées en raison de leur nature.....	p. 4
B. Les exceptions justifiées par un intérêt communal.....	p. 5
Section 2. Le règlement national d'urbanisme (RNU).....	p. 6
§1. Le champ d'application du RNU.....	p. 6
A. Le champ d'application territorial.....	p. 6
1. Les dispositions d'ordre public.....	p. 6
2. Les dispositions à caractère supplétif.....	p. 6
B. Le champ d'application matériel : les autorisations du sol concernées.....	p. 7
§2. Le contenu du RNU.....	p. 7
A. La localisation, l'implantation et la desserte des constructions et aménagements.....	p. 7
1. La sécurité et la salubrité publiques (art. R. 111-2).....	p. 7
2. La viabilité des constructions.....	p. 8
3. La protection de la qualité de la vie, du patrimoine et de l'harmonie urbaine (art. R. 111-3, R. 111-4, R. 111-7, R. 111-14, R. 111-15 à -20).....	p. 8
4. La question particulière du surcoût des équipements.....	p. 10
B. Densité et reconstruction des constructions.....	p. 10
C. Performances environnementales et énergétiques.....	p. 10
D. Réalisation d'aires de stationnement.....	p. 11
E. Préservation des éléments présentant un intérêt architectural, patrimonial, paysager ou écologique.....	p. 11
§3. La portée du RNU.....	p. 12
A. La distinction entre les règles impératives et les règles permissives.....	p. 12
B. Les dérogations.....	p. 13

Les règles d'affectation et d'utilisation des sols trouvent essentiellement leurs sources dans les documents locaux et supra-locaux de planification. Mais toutes les communes ne sont pas dotées de tels documents.

Remarque

En 2021, environ 25 % des communes ne disposaient pas de documents de planification et étaient donc soumises au Règlement national d'urbanisme (Source : [Géoportail de l'urbanisme](#)).

Aussi était-il nécessaire de prévoir des règles générales d'urbanisme applicables sur tout le territoire national et notamment (mais pas seulement) en l'absence de tels documents locaux de planification.

C'est l'objet du règlement national d'urbanisme (RNU), que nous étudierons en détail dans la section 2. Pour plus de clarté, nous isolerons dans la section 1 la règle dite de la constructibilité limitée, qui formellement fait partie du RNU. L'objectif de l'ensemble des ces dispositions est d'encadrer un minimum les règles d'occupation des sols sur le territoire national, afin de garantir une cohérence d'ensemble.

Section 1. La règle de la constructibilité limitée

§1. Le principe

Il est posé à l'art. [L. 111-3](#) du Code de l'urb..

A. Origine et champ d'application

La règle de la constructibilité limitée est née en 1983 avec la décentralisation des compétences d'urbanisme. L'objectif était de lutter contre le mitage de l'espace rural et d'inciter les communes à se doter d'un document local de planification (POS, et depuis la loi n° [2000-1208](#) dite loi SRU de 2000, PLU ou carte communale). En effet, la règle de la constructibilité limitée a vocation à s'appliquer dans les communes qui ne sont pas dotées de tels documents.

Remarque

En d'autres termes, si les communes ou leurs groupements font l'effort de planifier l'utilisation et l'occupation des sols sur leurs territoires, non seulement ces autorités délivreront en leur nom les autorisations individuelles d'urbanisme (décentralisation), mais en plus elles échapperont à l'application de la règle de la constructibilité limitée : tel est l'esprit de cette disposition.



Le champ d'application de l'art. L. 111-3 est doublement limité, puisqu'il ne s'applique que :

- dans les communes non dotées d'un PLU, d'une carte communale ou d'un document en tenant lieu ;
- en dehors des « parties urbanisées de la commune ».

B. La notion de « partie urbanisée »

Cette notion n'étant pas définie par le législateur, c'est au juge qu'il revient de la préciser, au cas par cas. Il a recours à différents critères, qu'il peut éventuellement combiner.

- Un espace actuellement urbanisé est constitué par divers secteurs de constructions **agglomérées** de la commune. Il peut s'agir du bourg lui-même, mais aussi en zone rurale des hameaux. Il n'y a évidemment pas de nombre minimum de constructions qui permette au juge de retenir la qualification de « hameau ». L'appréciation se fait au cas par cas et le juge peut tenir compte, par exemple, du caractère groupé ou non des constructions.

En savoir plus : La qualification de 'hameau'

La présence de trois constructions (une ferme ancienne, une ferme restaurée et une construction plus récente) peut suffire à retenir la qualification de « hameau », comme l'a jugé le TA de Clermont-Ferrand dans une décision « Rochet » du 18 juin 1985. Cf. *RFDA*, 1986, p. 476, obs. J.-P. BRISEUL.

En revanche, ne constitue pas pour le juge une partie actuellement urbanisée de la commune un ensemble de trois constructions à usage d'habitation réalisées de manière dispersée (CE, 27 avril 1994, Commune de Sollières-Sardières, n° 108061).

- La localisation de la construction projetée par rapport à l'existant (c'est-à-dire au secteur de constructions agglomérées) est importante pour apprécier si elle est à l'intérieur ou à l'extérieur des parties actuellement urbanisées. Quand l'habitat est déjà dispersé, le juge apprécie la contiguïté ou non du terrain d'assiette de la construction par rapport aux secteurs déjà bâtis, ou encore la distance de la construction projetée par rapport au bourg ou au hameau.

Exemple

CAA de Bordeaux, 2 nov. 2012, n° [11BX01135](#).

- Récemment, le juge a précisé que le projet ne peut avoir pour effet « d'étendre le périmètre de la partie urbanisée de la commune » (projet de lotissement de 25 logements).

Exemple

CE, 29 mars 2017, Commune de Saint-Bauzille-de-Putois, n° 393730.

- Le juge peut également tenir compte du caractère général de la zone concernée (caractère rural, urbanisé), et de la nécessité de préserver les activités agricoles et les paysages pour qualifier ou non la zone de partie actuellement urbanisée de la commune.

Exemple

CAA de Douai, 27 sept. 2012, n° [11DA01277](#).

- Enfin, le fait que le terrain soit desservi ou non par des équipements publics ne suffit pas à le considérer comme appartenant à une partie « actuellement urbanisée » de la commune mais peut jouer un rôle complémentaire dans l'appréciation jurisprudentielle de la notion

Exemple

CAA de Nantes, 28 sept. 2012, n° [11NT00967](#).

§2. Les exceptions

Plusieurs textes ont étendu les possibilités de dérogation au principe de la constructibilité limitée, le principe comme les exceptions ne jouant qu'en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune. Certaines constructions sont permises en raison de leur nature particulière, d'autres sont justifiées par un intérêt communal. L'article L. 111-4 a été modifié par la loi n° [2014-366](#) dite loi ALUR (accès au logement et urbanisme rénové) du 24 mars 2014 puis, en dernier lieu, par la loi n° [2018-1021](#) dite loi ELAN du 23 novembre 2018.

A. Les constructions autorisées en raison de leur nature

Sont autorisées, par dérogation au principe, en dehors des espaces déjà urbanisés (art. L. 111-4 du Code de l'urb.) :

- 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.

En savoir plus : La notion 'd'extension'

Le respect de la notion « d'extension » est assuré par le juge, la notion n'étant pas, comme souvent en droit de l'urbanisme, précisément définie. Ainsi l'extension ne doit pas être démesurée par rapport à la construction initiale. Ne constitue donc pas une « extension » la transformation d'un chalet de 20 m² servant d'abri de jardin en une habitation de 118 m² comportant un garage en sous-sol (CE, 10 juin 1992, Ministre de l'Équipement, du logement, des transports et de la mer, n° 109891). Par ailleurs, la notion de « changement de destination » introduite par le législateur en 2003 était déjà admise par le juge en tant « qu'adaptation » de la construction existante.

- « Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole, à des équipements collectifs, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière (...), à la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage, à la mise en valeur des ressources naturelles et à la réalisation d'opérations d'intérêt national ». Les opérations d'intérêt national sont des opérations spécifiques listées à l'art. [R. 122-3](#) du Code de l'urb..

A noter que depuis la loi n° [2023-175](#) du 10 mars 2023, sont considérées comme des constructions ou des installations nécessaires à l'exploitation agricole « *les installations de production et, le cas échéant, de commercialisation, par un ou plusieurs exploitants agricoles, de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation* ».

- Les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles, lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production et dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière. Ces constructions et installations ne peuvent pas être autorisées dans les zones naturelles,

ni porter atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages. L'autorisation d'urbanisme est soumise pour avis à la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (art. 2 bis ajouté par la loi ELAN).

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

Exemple

A ce titre, l'installation d'une décharge d'ordures ménagères peut être autorisée en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune, car elle est incompatible avec le voisinage de zones habitées (CE, 23 décembre 1988, Ass. de défense de la protection de l'environnement de Miremont, n° 828863).

Remarque

Attention : La loi ALUR dispose désormais ([art. L. 142-4 3° du Code de l'urb.](#)), que cette dernière possibilité de dérogation n'est pas possible en l'absence de SCOT.

B. Les exceptions justifiées par un intérêt communal

Elles ont été introduites puis progressivement élargies pour ne pas pénaliser les communes rurales connaissant un déclin démographique et économique (v. art. L. 111-4 4°). Il s'agit de leur donner la possibilité (sans les contraindre à élaborer un document de planification) de réaliser quelques constructions ou installations notamment, depuis la loi n° [2000-1208](#) dite loi SRU de 2000, « *pour éviter une diminution de la population communale* ». Cette possibilité de dérogation ponctuelle est toutefois encadrée par le législateur, les constructions ou installations ne devant pas porter atteinte, notamment, à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, aux dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral, à la salubrité et à la sécurité publique et aux objectifs visés à l'art. [L. 101-2](#). Les constructions ne doivent pas non plus entraîner un surcroît important de dépenses publiques.

La délivrance des autorisations est également soumise à une procédure spécifique. Le conseil municipal doit se prononcer par une délibération motivée sur l'intérêt du projet pour la commune. Cette délibération ne constitue qu'un avis, et l'autorisation est en principe délivrée par le maire au nom de l'État ou par le préfet. Le juge interprète strictement cette dernière possibilité d'exception « *dans l'intérêt de la commune* ».

Exemple

N'est pas justifié par un intérêt communal le cas d'un projet de construction devant permettre l'installation d'une entreprise sur la commune, voire la création d'emploi, le maintien d'un jeune couple sur la commune, de conforter les effectifs de l'école, devant amener des recettes fiscales et ne pas entraîner de nouvelle dépense pour la collectivité, la parcelle étant viabilisée, dès lors que le projet ne permet pas d'évaluer son incidence sur l'emploi dans la commune, qu'il n'est pas soutenu que le jeune couple aurait des enfants, ni que l'école du regroupement intercommunal connaîtrait des difficultés particulières en termes d'effectif (CAA de Lyon, 3 janv. 2017, M. F., n° [15LY00966](#) : *Constr.-Urb.* 2017, n° 2, comm. 18, note Cornille).

Surtout, la loi n° [2014-366](#) dite loi ALUR a introduit la nécessité d'un avis conforme de la Commission départementale de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers. Cette même commission doit également rendre un avis pour les quatre autres séries de dérogations (dérogations permises en raison de la nature du projet). En outre, la loi ALUR écarte cette possibilité de dérogation quand la commune n'est pas couverte par un SCOT (v. article [L. 142-4 3°](#) du Code de l'urb.). Il en va de même de la dérogation prévue au 3° de l'article L. 111-4 (constructions incompatibles avec le voisinage des zones habitées).

Section 2. Le règlement national d'urbanisme (RNU)

L'article L. 101-3 du Code de l'urb. habilite le pouvoir réglementaire à fixer les règles générales en matière d'utilisation du sol, notamment « *la localisation, la desserte, l'implantation et l'architecture des constructions (...)* ».

L'habilitation est donc très large et sur ce fondement, plusieurs règlements nationaux se sont succédé depuis 1955.

Un toilettage a finalement été opéré par le décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007, qui regroupe l'ensemble des dispositions pertinentes sous l'appellation de « règlement national d'urbanisme » (RNU).

On analysera successivement son champ d'application, son contenu et sa portée.

§1. Le champ d'application du RNU

Deux éléments doivent être distingués :

- le champ d'application territorial du RNU
- et les autorisations concernées par ses dispositions (ou champ d'application matériel).

A. Le champ d'application territorial

La logique retenue par le décret de 2007 est celle d'une application territoriale générale du RNU, quel que soit le droit de l'urbanisme applicable localement (ce sont les dispositions qualifiées d'ordre public), sous réserve d'exceptions énumérées à l'art. R. 111-1 1° (ce sont les dispositions supplétives).

1. Les dispositions d'ordre public

Il faut les déduire de l'énoncé de l'art. R. 111-1 1°.

Sont ainsi applicables sur tout le territoire y compris celui des communes couvertes par un document d'urbanisme :

- les prescriptions relatives à la salubrité et à la sécurité publiques (R. 111-2) ;
- les prescriptions relatives à la conservation et à la mise en valeur d'un site ou de vestiges archéologiques (R. 111-4) ;
- les dispositions relatives à la protection de l'environnement (R. 111-26 ; ancien art. R. 111-15) ;
- et les dispositions contenues dans l'art. R. 111-27 (ancien art. R. 111-21), qui permettent de refuser un projet ou de le soumettre à l'observation de prescriptions spéciales « *si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou (leur) aspect extérieur (...), sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales* ».

2. Les dispositions à caractère supplétif

C'est l'art. R. 111-1 qui fixe les exceptions :

- Quand le territoire est doté d'un plan local d'urbanisme approuvé (ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu), la plupart des dispositions du RNU ne s'appliquent pas (art. R. 111-3, R. 111-5 à R. 111-19 et R. 111-28 à R. 111-30), c'est-à-dire toutes les dispositions du RNU qui ne sont pas d'ordre public. Cela signifie que le droit décentralisé de l'urbanisme permet d'évincer l'application de ces règles.

- Les dispositions de l'art. [R. 111-27](#) ne sont pas applicables dans les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), ni dans les Aires de Mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine (AMVAP, qui remplaceront à terme les ZPPAUP), ni dans les territoires dotés d'un PSMV. Dans ces zones, on considère en effet que la législation spécifique qui s'y applique (celle des ZPPAUP, des AMVAP et des secteurs sauvegardés) poursuit les mêmes objectifs que l'art. R. 111-27 (d'où un risque de redondance).

APPLICATION TERRITORIALE DU RNU

Dispositions du RNU applicables sur tout le territoire ou « Dispositions d'ordre public »	Dispositions du RNU ne s'appliquant pas quand territoire couvert par un PLU (Cf. énumération de l'art. R. 111-1)
- Art. R. 111-2 : Sécurité et salubrité publiques. - Art. R. 111-4 : Sites ou vestiges archéologiques. - Art. R. 111-25 : Aires de stationnement. - Art. R. 111-26 : Protection de l'environnement. - Art. R. 111-27 : Protection des lieux avoisinants, sites, paysages, perspectives monumentales.	Toutes les dispositions autres que celles énoncées ci-contre . Soit : - Art. R. 111-3, R. 111-5 à R. 111-19 : Localisation, implantation et desserte des constructions. - Art. R. 111-28 à -30 : Préservation des éléments présentant un intérêt architectural, patrimonial, paysager ou écologique.

B. Le champ d'application matériel : les autorisations du sol concernées

Le décret n° [2007-18](#) du 5 janvier 2007 a renforcé l'opposabilité du RNU, puisque ses dispositions s'imposent désormais non plus aux seuls permis de construire, mais « *aux constructions, aménagements, installations et travaux faisant l'objet d'un permis de construire, d'un permis d'aménager ou d'une déclaration préalable ainsi qu'aux autres utilisations du sol régies par le (Code de l'urbanisme)* » (cf. art. [R. 111-1](#)).

§2. Le contenu du RNU

Depuis l'intervention du décret n° [2015-1783](#) du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du Livre 1 du Code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du PLU, les dispositions du RNU sont désormais divisées en 8 sections (au lieu de 4 "sous-sections"), qui concernent respectivement la localisation, l'implantation et la desserte des constructions et aménagements, la densité et la reconstruction des constructions, les performances environnementales et énergétiques, la réalisation d'aires de stationnement, la préservation des éléments présentant un intérêt architectural, patrimonial, paysager ou écologique, le camping et autres installations (type résidences mobiles de loisirs), les résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs et, enfin, les dispositions particulières à la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Mayotte. Dans le cadre de cette leçon on ne s'attardera que sur les 5 premières séries de règles (les autres étant plus spécifiques).

A. La localisation, l'implantation et la desserte des constructions et aménagements.

Ces dispositions du RNU permettent à l'autorité compétente de refuser des projets ou de les subordonner au respect de certaines conditions lorsque certains impératifs liés à la situation, l'implantation ou la desserte du terrain ne sont pas respectés. Il s'agit d'une des rubriques du RNU la plus riche en prescriptions (art. R. 111-2 à R. 111-20).

1. La sécurité et la salubrité publiques (art. R. 111-2)

Cette disposition permet de refuser un projet ou d'assortir la décision de prescriptions spéciales lorsque le projet est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique « *du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations* ». Cette disposition vise deux hypothèses :

- soit le projet crée le risque :

Exemple

il accroît par exemple le risque incendie (CE, 22 avril 2005, Letouzey, *RDI* 2005 p. 342).

- soit il est susceptible de subir un risque :

Exemple

lotissement situé à proximité d'une porcherie (CE, 21 mars 1980, Peyrusque, *AJDA* 1981, p. 108, note Bouyssou).

2. La viabilité des constructions

Certaines dispositions du RNU concernent cet objectif général de viabilité, qui dépend :

- de la desserte des terrains par des voies publiques ou privées (art. [R. 111-5](#)) ou de la réalisation de voies privées (art. [R. 111-6](#)) ;
- de l'alimentation en eau potable, des conditions de l'assainissement, de l'épuration et du rejet des eaux résiduaires industrielles (art. [R. 111-8 à -12](#)).

3. La protection de la qualité de la vie, du patrimoine et de l'harmonie urbaine (art. R. 111-3, R. 111-4, R. 111-7, R. 111-14, R. 111-15 à -20)

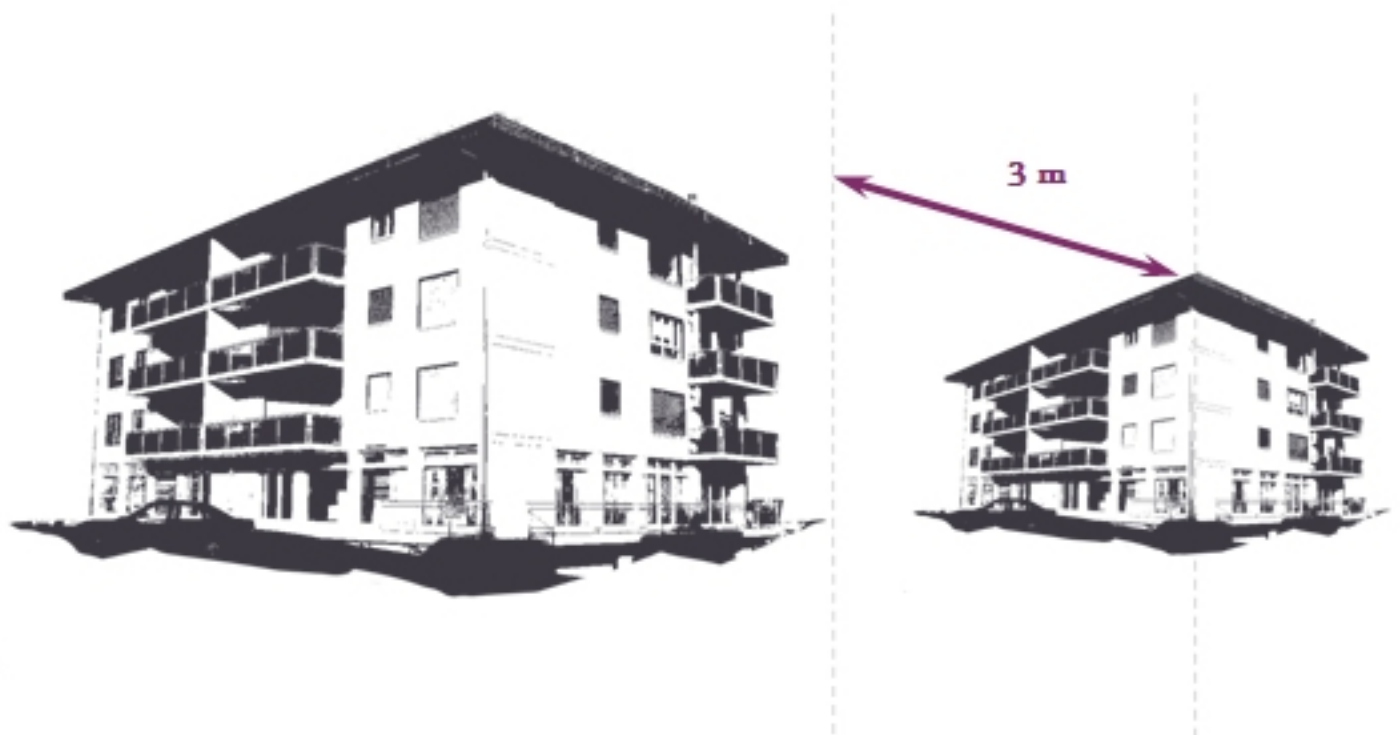
Au titre de la préservation de la qualité de la vie, le RNU permet, grâce à l'art. [R. 111-3](#), de limiter l'exposition du projet de construction à des nuisances graves, telles que le bruit.

D'autres dispositions visent plus spécifiquement la protection du patrimoine, qu'il s'agisse du patrimoine archéologique (art. [R. 111-4](#)) ou du patrimoine naturel comme les espaces verts (art. [R. 111-7](#)).

L'art. [R. 111-14](#) concerne la lutte contre le « mitage » de l'espace rural c'est-à-dire contre l'urbanisation dispersée. Il ne s'applique, depuis la réforme de 2007, qu'en dehors des parties urbanisées de la commune. La règle de la constructibilité limitée, instituée en 1983, limite l'intérêt de cette disposition du RNU, puisqu'elle poursuit le même objectif (voir *supra* section 1).

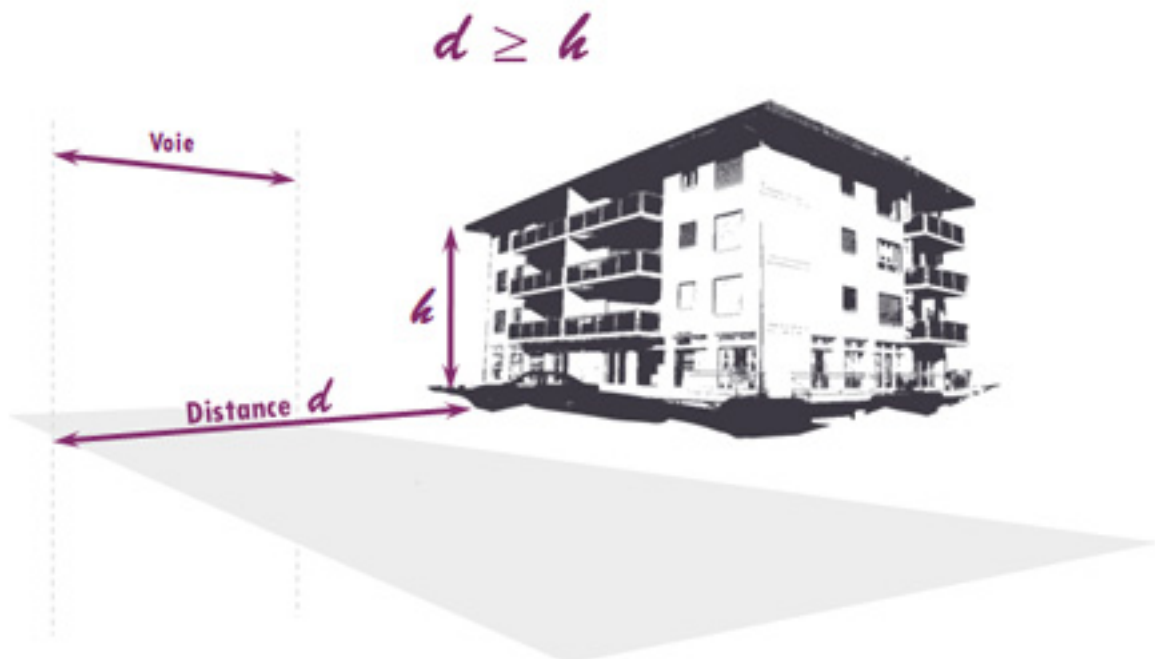
Enfin, il existe des règles dites de prospect, qui poursuivent plusieurs objectifs : assurer une certaine harmonie urbaine, mais aussi garantir aux occupants des constructions des conditions minimales d'hygiène, d'éclairage, de vue et d'ensoleillement.

- L'article [R. 111-15](#) concerne l'implantation de deux bâtiments non contigus situés sur un terrain appartenant au même propriétaire. Une distance minimale de 3 mètres peut être imposée (contre 4 auparavant). L'objectif est de garantir un minimum d'ensoleillement et d'éclairage des pièces principales.



R 111-15

- L'article [R. 111-16](#) régit l'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques. En principe la distance minimale doit être supérieure ou égale à la hauteur du bâtiment.



R 111-16

- Enfin, l'article [R. 111-17](#) concerne l'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives des fonds voisins, cette implantation pouvant être soit en limite séparative soit en retrait par rapport à celle-ci.



Remarque

A noter que si un immeuble existant n'a pas été édifié selon les règles de l'art. R. 111-17, des travaux ne pourront être autorisés que s'ils ont pour objet d'améliorer la conformité de l'implantation ou du gabarit ou s'ils sont sans effets sur eux (art. [R. 111-18](#)).

Des dérogations peuvent être accordées par décision motivée de l'autorité compétente, après avis du maire de la commune. De plus, le préfet peut, après avis du maire, apporter des aménagements à ces règles quand un PLU a été prescrit mais pas encore approuvé (art. [R. 111-19](#)).

4. La question particulière du surcoût des équipements

L'art. [R. 111-13](#) du RNU dispose que :

« Le projet peut être refusé si, par sa situation ou son importance, il impose, soit la réalisation par la commune d'équipements publics nouveaux hors de proportion avec ses ressources actuelles, soit un surcroît important des dépenses de fonctionnement des services publics. »

Exemple

Tel est le cas d'un lotissement qui impose un renforcement significatif des réseaux d'eau et d'assainissement (CE, 12 février 1986, SCI Les Jonquilles, n° [47104](#)).

B. Densité et reconstruction des constructions

Les nouveaux articles [R. 111-20](#) et [R. 111-21](#) issus du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 définissent respectivement la densité de construction ainsi que la surface de plancher, notions essentielles pour appréhender les règles générales d'urbanisme et leur application.

C. Performances environnementales et énergétiques

Les dispositions contenues dans les articles [R. 111-23](#) et [R. 111-24](#) concernent les critères permettant d'apprécier qu'une construction répond à des performances environnementales ou énergétiques particulières. Ces deux articles précisent les modalités d'application d'une règle générale d'urbanisme particulière, introduite par la loi n° [2010-788](#) dite loi Grenelle II de 2010 et modifiée par la loi ALUR, figurant à l'article [L. 111-16](#) du Code de l'urbanisme.

Aux termes de cet article, « *Nonobstant les règles relatives à l'aspect extérieur des constructions des plans locaux d'urbanisme, des plans d'occupation des sols, des plans d'aménagement de zone et des règlements des lotissements, le permis de construire ou d'aménager ou la décision prise sur une déclaration préalable ne peut s'opposer à l'utilisation de matériaux renouvelables ou de matériaux ou procédés de construction permettant d'éviter l'émission de gaz à effet de serre, à l'installation de dispositifs favorisant la retenue des eaux pluviales ou la production d'énergie renouvelable* correspondant aux besoins de la consommation domestique des occupants de l'immeuble ou de la partie d'immeuble concernés. Le permis de construire ou d'aménager ou la décision prise sur une déclaration préalable peut néanmoins comporter des prescriptions destinées à assurer la bonne intégration architecturale du projet dans le bâti existant et dans le milieu environnant.

La liste des dispositifs, procédés de construction et matériaux concernés est fixée par décret. »

En vertu de ce décret, les dispositifs, matériaux ou procédés concernés sont (art. [R. 111-23](#)) :

1. Les bois, végétaux et matériaux biosourcés utilisés en façade ou en toiture ;
2. Les systèmes de production d'énergie à partir de sources renouvelables, lorsqu'ils correspondent aux besoins de la consommation domestique des occupants de l'immeuble ou de la partie d'immeuble concernée. Un arrêté du ministre chargé de l'urbanisme précise les critères d'appréciation des besoins de consommation précités ;
3. Les équipements de récupération des eaux de pluie, lorsqu'ils correspondent aux besoins de la consommation domestique des occupants de l'immeuble ou de la partie d'immeuble concernée ;
4. Les pompes à chaleur ;
5. Les brise-soleils.

L'article [R. 111-24](#) précise quant à lui les modalités particulières d'association du public, de publicité et de recueil de l'avis de l'ABF concernant la délibération de la commune ou de l'EPCI qui met en œuvre l'art. [L. 111-16](#).

D. Réalisation d'aires de stationnement

Un seul article concerne les prescriptions applicables aux aires de stationnement : l'article [R. 111-25](#). A noter que cette disposition est d'ordre public.

Le principe est qu'un permis ou une décision prise sur la déclaration préalable **peut imposer la réalisation d'installations propres à assurer le stationnement hors des voies publiques** des véhicules correspondant aux caractéristiques du projet.

Toutefois, deux tempéraments sont posés à cette règle :

- S'il s'agit de la construction de logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'Etat, il ne peut être exigé la réalisation de plus d'une aire de stationnement par logement.
- L'obligation n'est pas applicable aux travaux de transformation ou d'amélioration de bâtiments affectés à des logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'Etat, y compris dans le cas où ces travaux s'accompagnent de la création de surface de plancher, dans la limite d'un plafond de 50 % de la surface de plancher existant avant le commencement des travaux.

E. Préservation des éléments présentant un intérêt architectural, patrimonial, paysager ou écologique

Ce sont les dispositions du RNU qui permettent d'assurer l'esthétique des constructions et d'appréhender leur impact sur l'environnement (entendu au sens large).

Cette section du RNU regroupe désormais 5 dispositions.

L'art. [R. 111-26](#) (ancien article [R. 111-15](#)), disposition centrale du RNU, dispose, de manière beaucoup plus large depuis 2007, que « *le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable doit respecter les préoccupations d'environnement définies aux articles L. 110-1 et L. 110-2 du code de l'environnement* », soit les principes généraux du droit de l'environnement (prévention, précaution, etc).

En savoir plus : Jurisprudence : remise en cause du principe d'indépendance des législations

Cette nouvelle formulation remet en cause le principe d'indépendance des législations. En effet, jusqu'à une période récente, le juge refusait, sur le fondement de l'indépendance des législations de l'urbanisme et de l'environnement, de faire application du principe de précaution en matière d'implantation d'antennes de téléphonie mobile. Le nouvel art. R. 111-15, ainsi que la consécration constitutionnelle du principe de précaution, devaient remettre en cause cette jurisprudence.

Exemple

Cf. CE, 20 avril 2005, Société Bouygues Telecom, et particulièrement les conclusions de Yann AGUILA, AJDA 2005, p. 1191.

Pour une confirmation, cf. CE, 19 juillet 2010, Association du quartier les Hauts de Choiseul, n° 32868.

L'art. R. 111-27 (ancien art. R. 111-21) est également au cœur de ces dispositions d'ordre environnemental, et prévoit que : « *Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales.* »

La jurisprudence est ici très abondante, et place le juge sur le terrain subjectif de l'esthétique.

Exemple

Viola ainsi l'art. R. 111-21 le projet de construction de 52 logements dans un site pittoresque de l'Estuaire de la Gironde (CE, 6 février 1990, Société Jarry-Maiano, LPA 18 janvier 1991, p. 4) ; il en va de même concernant l'implantation de plusieurs immeubles dans un parc ordonnancé de style XVIII^{ème} siècle, lui-même inscrit dans un site inscrit boisé (CAA de Paris, 10 février 1994, SCI « Rentyilly », *Droit adm.* 1994, n° 301).

Il faut souligner une particularité concernant l'intensité du contrôle du juge : il exerce en effet un contrôle normal quand le permis a été refusé, et un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation quand celui-ci a été accordé.

Les autres dispositions sont plus spécifiques : l'art. R. 111-28 permet de limiter la hauteur des constructions à celle des bâtiments voisins dans des secteurs présentant une certaine unité d'aspect ; l'art. R. 111-29 impose que les murs séparatifs et les murs aveugles, lorsqu'ils ne sont pas construits avec les mêmes matériaux que la façade principale, présentent un aspect qui s'harmonise avec celui de la façade. Enfin l'art. R. 111-30 permet de subordonner les constructions industrielles ainsi que les habitations provisoires ou légères à l'aménagement d'un écran de verdure ou au respect d'une marge de reculement.

§3. La portée du RNU

La question abordée ici est celle de la portée plus ou moins contraignante des règles contenues dans le RNU, à distinguer de la portée territoriale du RNU (*supra* §1. A). La distinction entre règles impératives et règles permissives sera expliquée, ainsi que les dérogations possibles aux règles impératives. Un tableau récapitulatif complète ces développements.

A. La distinction entre les règles impératives et les règles permissives

Les règles impératives sont les moins nombreuses. Elles se caractérisent par la formulation suivante : le projet « *doit...* » ou les autorités compétentes « *doivent...* ». Ce sont les dispositions visées aux art. R. 111-8, -9, et -10 (alimentation en eau potable et assainissement) et aux art. R. 111-16 à -18 (règles de prospect). Dans ces hypothèses, l'administration est en situation de compétence liée, et le juge exerce un contrôle normal de la qualification juridique des faits.

A l'inverse, les autres dispositions du RNU sont permissives. La formulation est la suivante : le projet « *peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales ...* ». Dans ce cas, l'administration dispose d'une marge d'appréciation plus importante. Toutefois, si elle refuse l'autorisation ou l'accorde sous réserve du respect de certaines conditions, elle doit motiver sa décision (art. [R. 424-5](#) du Code de l'urb.). En outre, les décisions prises le sont sous le contrôle du juge, et le contrôle varie selon que l'autorisation est accordée ou refusée. En effet, si l'autorisation est refusée, le juge exercera un contrôle normal ; si l'autorisation est accordée, le juge limitera son contrôle à celui d'une éventuelle erreur manifeste d'appréciation (l'administration disposant dans ce dernier cas d'un pouvoir discrétionnaire).

B. Les dérogations

Elles concernent explicitement les règles impératives. Elles permettent de tenir compte, sous certaines conditions, de contraintes ou de considérations locales. Elles sont toutefois limitées, puisqu'elles ne concernent que l'obligation de réaliser des installations collectives de distribution d'eau potable ou d'assainissement (cf. [art. R. 111-11](#)) et les règles de prospect (cf. [art. R. 111-19](#) du même Code). L'octroi d'une dérogation doit absolument être justifié par un intérêt général, tel que des préoccupations d'esthétique architecturale (CE, 24 juillet 1981, Mme Woll Brett, Rec. p. 316). En cas d'octroi de la dérogation, le juge vérifie que l'atteinte portée à l'intérêt général protégé par les règles d'urbanisme n'est pas excessive par rapport à l'intérêt général de la dérogation (CE, Assemblée, 18 juillet 1973, Ville de Limoges, Rec., p. 530, *RDP* 1974, note Waline et concl. Rougevin-Baville, p. 2). Si la dérogation est refusée, le juge n'exercera qu'un contrôle minimum.

PORTÉE DU RNU Nature des règles et contrôle

