

>> L'ÉCRITURE DES ARTICLES 1 ET 2 DES RÈGLEMENTS DE ZONE*Jean-François Inserguet, Maître de conférences à l'Université Rennes 2***Fiche 1****OCCUPATIONS ET UTILISATIONS DES SOLS QUI PEUVENT ÊTRE INTERDITES OU RÉGLEMENTÉES PAR LE PLU**

Selon les dispositions de l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme, « *le règlement et ses documents graphiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan* ».

Alors que les articles 1 et 2 des règlements de zone des POS devaient indiquer successivement les occupations du sol admises puis celles interdites ou soumises à conditions, l'énumération des occupations autorisées est dorénavant facultative. Tout ce qui n'est pas expressément interdit ou conditionné est donc présumé autorisé sans conditions. Cette rédaction marque la volonté de faciliter l'écriture des règlements.

L'énumération très imprécise de l'article L. 123-5 permet donc de soulever la question des utilisations du sol qui peuvent être légalement interdites ou conditionnées par le plan. En effet, le PLU n'a pas vocation à réglementer toutes les activités. Les auteurs du règlement doivent donc veiller à ne pas aller au-delà de l'habilitation législative qui leur est accordée par le législateur.

1. Est-il obligatoire de prévoir la liste des activités interdites ou conditionnées ?

Depuis l'intervention de la loi du 13 décembre 2000, le règlement n'a plus à mentionner la liste des activités ou occupations interdites ou soumises à conditions, les articles 1 et 2 des règlements de zone deviennent donc facultatifs.

Antérieurement à la loi SRU, l'article L. 123-1 prévoyait ainsi que les POS devaient déterminer « *l'affectation des sols selon l'usage principal qui doit en être fait ou la nature des activités dominantes qui peuvent être exercées* ». Inversement, le nouvel article L. 123-1-5 indique, quant à lui, que le PLU peut notamment « *préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées* » ou « *définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées* »¹. L'affectation des zones est donc désormais facultative, contrairement aux règles relatives à l'implantation des constructions par rapport aux voies, emprises publiques et limites séparatives (art. 6 et 7 des règlements de zone selon la présentation type proposée à l'article A. 123-2). Cette nouvelle liberté est rappelée par les dispositions de l'article R. 123-9 selon lesquelles le plan « *peut comprendre tout ou partie des règles suivantes : 1° Les*

¹ Le passage de la terminologie « d'usage principal » à celle « d'usages principaux » apparaît d'ailleurs révélateur.

occupations et utilisations du sol interdites ; 2° Les occupations et utilisations du sol soumises à des conditions particulières ».

Un PLU qui ne comporte aucune interdiction ne peut donc être censuré pour violation des dispositions de l'article L. 123-1-5, la loi n'imposant plus de rédiger une liste d'activités interdites.

En l'absence de renseignement des articles 1 et 2, les auteurs du PLU entendent donc admettre *a priori* toutes les constructions et utilisations des sols, hormis celles qui ne correspondent pas à la vocation générale de la zone, telle que définie par les dispositions réglementaires du code de l'urbanisme, ou qui sont incompatibles ou non conformes à une norme ou un document supérieurs.

Cette solution nouvelle comporte toutefois un certain nombre de limites qui imposent de ne l'utiliser qu'avec précaution. En dépit de son manque de clarté vis-à-vis des pétitionnaires, elle peut certes s'appliquer aux zones pour lesquelles le législateur a prévu une affectation de principe. Dans ces hypothèses, il convient en effet de se référer aux dispositions législatives ou réglementaires régissant l'affectation de la zone, sans qu'il soit indispensable pour les auteurs du PLU de prévoir des occupations interdites ou conditionnées. Tel est le cas des zones agricoles dans lesquelles seules sont autorisées les constructions et installations **nécessaires à l'exploitation agricole et, à certaines conditions, celles nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics** (art. R. 123-7)². Il en va de même pour les zones naturelles et forestières. **Hormis les constructions et installations agricoles, forestières ou nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics**, leur constructibilité ne peut résulter que de transfert de COS ou de la délimitation de « *secteurs de taille et de capacité d'accueil limités* » (art. R. 123-8)³.

En revanche, elle apparaît d'une utilisation plus délicate concernant les zones à urbaniser (art. R. 123-6). Ces dernières sont en effet urbanisables soit sous forme d'une modification ou d'une révision du PLU (ce qui suppose que le règlement prévoit des utilisations et occupations interdites en attendant la transformation du document), soit sous forme d'une opération d'aménagement d'ensemble ou au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone. Les auteurs du PLU doivent donc, au minimum, renseigner l'article 2 du règlement de zone concernant les constructions admises sous conditions⁴.

Surtout, concernant les zones urbaines, ne pas renseigner les articles 1 et 2 des règlements de zone engendrerait des inconvénients à la fois d'ordre juridique et d'ordre pratique.

Sous l'empire des POS, le Conseil d'État a déjà admis qu'un règlement qui ne comporte pas les éléments facultatifs prévus à l'ancien article L. 123-1 n'est pas

² De façon plus restrictive, peuvent aussi être autorisés le changement de destination des bâtiments agricoles présentant un intérêt architectural ou patrimonial et des constructions dans des secteurs « de taille et de capacité d'accueil limités » (c. urb., art. L. 123-1-5 et R. 123-7). Les auteurs des PLU disposent donc d'une marge de manœuvre dans la délimitation des bâtiments et secteurs concernés ainsi que dans le choix des contraintes encadrant la nature des constructions.

³ CAA Marseille, 3 mai 2001, Hedge, req. n° 98MA01171.

⁴ J.-P. Lebreton, Les zones à urbaniser des plans locaux d'urbanisme, *DAUH* 2005, p. 87.

illégal⁵. Concernant les PLU, la solution apparaît plus difficilement transposable aux dispositions relatives aux occupations du sol interdites ou conditionnées pour deux raisons :

- Tout d'abord, un règlement qui admettrait toutes les constructions dans une zone en ne renseignant pas les articles 1 et 2 pourrait apparaître comme incompatible avec les dispositions de l'article L. 121-1, **dont le contenu a été considérablement enrichi depuis la loi du 12 juillet 2010**. Cet article, qui fait peser sur les communes une obligation de moyen⁶, fixe **plusieurs objectifs** aux auteurs des PLU **dont** : le principe d'équilibre, le principe de mixité urbaine et sociale, **des principes à vocation plus environnementale comme la prévention des risques naturels et technologiques**. Parmi eux, le principe de diversité des fonctions urbaines, **issu de la loi « SRU »**, apparaît le plus novateur en ce qu'il vise à combattre « les excès fonctionnalistes »⁷ aboutissant à des interdictions trop systématiques. Il doit toutefois être concilié avec d'autres principes, comme celui de « **prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature** ». Or, il apparaît difficile au sein d'une zone urbaine de ne pas prévoir de mesures d'interdiction ou des conditions à l'implantation d'installations polluantes ou dangereuses comme les installations classées pour la protection de l'environnement. Les travaux parlementaires, s'ils démontrent clairement la volonté de développer une certaine mixité et d'accorder une plus grande liberté dans la rédaction des PLU, confortent cette analyse⁸.
- Il apparaît donc logique que certaines activités, sources de nuisances par exemple, doivent, en fonction des circonstances, obligatoirement être interdites ou conditionnées dans certains secteurs. Au-delà du contrôle de compatibilité avec les dispositions de l'article L. 121-1, l'admission implicite de toutes les catégories de construction pourrait ainsi également conduire à une censure dans le cadre plus classique du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation.

D'un point de vue pratique, une commune qui ne renseignerait pas les articles 1 et 2 d'un règlement de zone ne pourrait s'opposer à un projet de construction que sur le fondement des normes et documents supérieurs au PLU (comme la loi Littoral du 3 janvier 1986, la loi Montagne du 9 janvier 1985 ou un projet d'intérêt général) ou des articles d'ordre public du règlement national d'urbanisme. Depuis la réforme opérée par le décret du 5 janvier 2007, le champ d'application du RNU a d'ailleurs été étendu, les dispositions de l'article R. 111-1 prévoyant clairement son opposabilité 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

⁵ Concernant les règles d'implantation des constructions les une par rapport aux autres sur une même propriété : CE 31 mars 1995, Commune de Saint-Bon-Tarentaise, req. n° 160774 – CE 30 déc. 1998, Épx Barbé, req n° 172317.

⁶ Conseil constitutionnel, déc. n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *AJDA* 2001, p. 19, note J.-E. Schoettl.

⁷ H. Jacquot, Les nouveaux principes d'encadrement de la planification urbaine, *DAUH* 2001, p. 39.

⁸ La plus grande liberté communale « ne va pas jusqu'à permettre l'élaboration de PLU se limitant au seul zonage puisque [...] les PLU doivent s'inscrire dans le cadre des principes de l'article L. 110 et satisfaire les objectifs de l'article L. 121-1 (ce que le seul zonage ne peut permettre) », Assemblée nationale, rapport n° 2229, 2 mars 2000, fait au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains.

l'urbanisme. Les quatre articles d'ordre public⁹ ont par ailleurs une vocation suffisamment large pour se prémunir contre les constructions sources de nuisances ou portant atteinte aux sites et paysages. Ils comportent toutefois des dispositions permissives laissant une marge de manœuvre importante à l'administration avec, par voie de conséquence, un « risque d'arbitraire »¹⁰ pour le pétitionnaire et un risque contentieux non négligeable pour l'administration quant à la légalité de son appréciation. Enfin, d'un point de vue urbanistique, l'absence d'indications d'activités interdites ou soumises à conditions apparaîtrait comme un « non-sens »¹¹ par rapport aux finalités du PLU, la commune pouvant dans ces conditions se limiter à élaborer une carte communale.

2. La présentation de la liste des activités interdites ou soumises à conditions

Contrairement à l'ancien article R. 123-21, les dispositions de l'article R. 123-9 ne renvoient pas à un arrêté du ministre chargé de l'urbanisme fixant la forme de présentation du plan. La présentation type prévue à l'article A. 123-2 demeure donc obligatoire pour les POS¹², mais revêt dorénavant un caractère simplement indicatif pour les PLU. Les auteurs des PLU sont donc libres du choix de la présentation du règlement.

De façon quasi-systématique toutefois, la distinction figurant à l'article R. 123-9 est reprise à la lettre et la liste des « occupations ou utilisations » interdites ou soumises à conditions particulières fait l'objet des deux premiers articles du règlement de zone (art. 1 : Occupations ou utilisations des sols interdites, art. 2 : Occupations et utilisations des sols soumises à des conditions particulières).

En revanche, des disparités assez importantes existent parfois dans la présentation des deux articles :

- la présentation la plus claire consiste à faire une liste simple des opérations concernées et des conditions posées ;
- parfois, les articles 1 et 2, après avoir énuméré les dispositions communes à chacun, procèdent à des énumérations et compléments spécifiques par sous-secteurs. Cette méthode rend parfois la lecture difficile. Par ailleurs, si ces spécificités sont trop importantes, il peut apparaître souhaitable de faire de ces sous-secteurs des zones à part entière, dotées donc d'un règlement de zone autonome ;
- l'article 2 est souvent subdivisé entre des dispositions générales et des dispositions spécifiques. Les dispositions générales consistent en un simple rappel des autorisations nécessaires dans la zone (permis de démolir, permis d'aménager pour les affouillements et exhaussements, déclaration pour la destruction des

⁹ Art. R. 111-2, R. 111-4, R. 111-15 et R. 111-21. Toutefois, l'article R. 111-21 ne s'applique pas dans les ZPPAUP, les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine et les territoires couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur.

¹⁰ G. Godfrin, La réforme inaboutie du règlement national d'urbanisme, *Constr.-Urb.* mars 2007, p. 7.

¹¹ P. Hocreître, *Le plan local d'urbanisme*, Berger-Levrault 2004, p. 473.

¹² Toutefois, concernant les POS, le juge administratif faisait déjà preuve d'une certaine souplesse en ne censurant pas des documents qui avaient inversé le contenu des deux premiers articles relatifs aux activités autorisées ou interdites (CE 28 juin 1996, Durnez, req. n° 164480).

éléments paysagers identifiés...) ou les servitudes d'utilité publique applicables (respect des règles d'isolation acoustique...) qui ne proviennent pas du règlement. Les dispositions spécifiques précisent quant à elles les activités conditionnées par le règlement.

Toutefois, quelques PLU continuent à énumérer la liste des occupations et utilisations autorisées sans conditions. Cette présentation était rendue obligatoire par l'ancien article R. 123-21. Elle est, en revanche, indirectement interdite par le nouvel article R. 123-9 qui ne mentionne pas l'énumération des activités autorisées sans conditions parmi la liste des dispositions qu'un règlement de zone peut comporter. Même si le pouvoir réglementaire semble avoir été sur ce point au-delà des dispositions de l'article L. 123-1-5, il convient d'éviter ce type de présentation.

3. Les occupations et utilisations du sol qui peuvent être interdites ou soumises à conditions

Les articles L. 123-1-5 et L. 123-5 du code de l'urbanisme donnent une habilitation très large au pouvoir réglementaire local dans la détermination des occupations ou utilisations qui peuvent être interdites ou soumises à conditions particulières. Sont visées les occupations soumises à l'accomplissement de formalités préalables au titre du code de l'urbanisme mais aussi des utilisations non soumises à autorisation ou déclaration.

3.1. Les occupations ou utilisations soumises à autorisation ou déclaration au titre du code de l'urbanisme

Toutes les occupations et utilisations des sols soumises à autorisation ou déclaration au titre du code de l'urbanisme sont donc concernées, dont :

- celles soumises à permis de construire ou déclaration préalable au titre des articles L. 421-1 et L. 421-4, **comme les changements de destination**¹³ ;
- celles soumises à permis d'aménager au titre de l'article L. 421-2 ou déclaration au titre de l'article L. 421-4 (pour les lotissements : voir encadré). Tel est le cas par exemple des coupes et abattages d'arbres soumis au régime des espaces boisés classés (art. L. 130-1) ou situés dans un secteur identifié par le PLU comme présentant un intérêt paysager (art. L. 123-1-5 7°) ;
- celles soumises à autorisation de défrichement au titre de l'article L. 311-5 du code forestier, en raison du régime applicable aux espaces boisés classés dans lesquels les défrichements sont interdits (c. urb., art. 130-1).

Il importe peu que ces occupations ou utilisations soient soumises à un régime d'autorisation parallèle ou indépendant, des connexions ayant depuis longtemps

¹³ [CAA Paris 2 avr. 2009, Ville de Paris, req. n° 07PA03868, AJDA 2009, p. 1672, concl. B. Bachini : possibilité d'interdire les changements de destination résultant d'une construction ou de travaux soumis à autorisation dès lors qu'ils affectent la destination commerciale ou artisanale des locaux.](#) – [Dans le même sens, CE 8 juin 2010, SARL Immo Concept, req. n° 317469, BJD 2011, n° 1, p. 23, concl. P. Collin : possibilité d'interdire toute nouvelle implantation de bureaux et de services en rez-de-chaussée des immeubles afin de préserver les commerces de proximité.](#)

été aménagées entre le code de l'urbanisme et beaucoup de législations extérieures¹⁴. Tel est le cas :

- pour les installations classées pour la protection de l'environnement en vertu de l'article L. 123-5 (voir fiche n° 2) ;
- pour les travaux soumis à déclaration d'utilité publique ou déclaration de projet en vertu du code de l'expropriation. Les dispositions de l'article L. 123-16 du code de l'urbanisme prévoient ainsi une procédure de mise en compatibilité du PLU avec la DUP ou la déclaration de projet d'une opération incompatible ;
- pour les commerces soumis à autorisation d'exploitation commerciale au titre de la loi du 27 décembre 1973. Un PLU peut donc sous certaines conditions interdire les commerces dans certaines zones sans porter une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie¹⁵, même si cette interdiction s'applique à ceux dont la surface est inférieure aux seuils définis par la loi de 1973¹⁶. Une telle interdiction doit toutefois rester exceptionnelle et être soigneusement motivée par un motif d'urbanisme : par exemple, dans des secteurs de surface limitée du centre-ville, en raison des difficultés de circulation et de stationnement dues à la fréquentation touristique¹⁷. Inversement, il apparaît plus difficile de faire reposer sur un motif d'urbanisme une interdiction dans les zones périurbaines et *a fortiori* sur l'ensemble du territoire communal.

En revanche, en dehors des espaces boisés classés, il est possible de s'interroger quant à la possibilité pour le PLU d'interdire les défrichements. Ces derniers étaient, en effet, clairement visés par l'ancien article R. 123-21 comme étant un mode d'occupation du sol que le POS pouvait interdire ou soumettre à conditions. Cette formulation n'apparaît plus dans le nouvel article R. 123-9. En revanche, l'article L. 121-1 prévoit que « *la préservation des espaces liés aux activités forestières* » constitue l'un des objectifs du PLU. L'article R. 123-8 prévoit également la possibilité de créer des zones naturelles et forestières à protéger en raison notamment de « *l'existence d'une exploitation forestière* ». Même si les défrichements sont régis également par le code forestier, l'impossibilité de les interdire, surtout en zone N, apparaîtrait donc peu conforme à la vocation du PLU.

Le lotissement et le permis valant division

Certains auteurs de PLU interprètent les dispositions de l'article L. 123-5 selon lesquelles le document est opposable à la « *création de lotissements* » pour interdire ces derniers dans certains secteurs. **Un arrêt pour l'instant unique d'une cour administrative d'appel vient appuyer cette position en considérant le lotissement comme un « type d'occupation et d'utilisation des sols » pouvant faire l'objet d'interdictions ou de prescriptions**¹⁸.

¹⁴ J.-P. Lebreton, L'urbanisme et les législations réputées indépendantes, *AJDA* 1993, n° spéc. « Droit de l'urbanisme, bilan et perspectives », p. 27.

¹⁵ CE 26 nov. 1986, *Fol*, *D.* 1987, 163, note H. Charles.

¹⁶ CE 7 mai 1986, Société Guyenne et Gascogne, req. n° 57902, *AJDA* 1986, p. 523, note F. Bouyssou.

¹⁷ CE 7 mai 1986, Société Guyenne et Gascogne, préc. : dans des quartiers denses et anciens de la ville de Lourdes, dans lesquels la circulation est difficile en période d'affluence, possibilité d'interdire les commerces d'une SHON de plus de 500 mètres carrés.

¹⁸ **CAA Versailles 6 nov. 2008, Société Foncière de l'Ouest, req. n° 07VE01753, *DAUH* 2009, p. 342.**

Une interdiction semble toutefois aller au-delà de l'intention du législateur **comme l'ont rappelé des auteurs mais aussi plusieurs réponses ministérielles**¹⁹. En effet, si le lotissement constitue une opération de division de terrain en vue de construire, la vocation du PLU est de régir notamment l'implantation des bâtiments ou leur aspect, mais non de réglementer les divisions foncières. Le même raisonnement est applicable aux PLU interdisant également les « opérations groupées », le but étant de prohiber le permis de construire « groupé » ou « valant division parcellaire » prévu à l'article R. 431-4 (ancien art. R. 421-7-1).

Plusieurs arguments militent en faveur d'une illégalité de l'interdiction :

- Il est de jurisprudence constante qu'un document d'urbanisme ne peut imposer des règles de procédure supplémentaires à celles prévues par les textes en vigueur²⁰. Or, interdire les lotissements ou les permis groupés (et à moins que le but recherché ne soit purement et simplement que d'interdire les constructions) revient, *a contrario*, à imposer le recours à une autre procédure comme la ZAC pour parvenir au même but, à savoir opérer une opération de construction conduisant à des divisions foncières.
- Dans un cas différent puisqu'il s'agissait d'un POS interdisant de céder aux riverains les espaces verts communs d'une opération de construction (art. 13 du règlement de zone), le Conseil d'État a indiqué qu'un plan d'urbanisme peut prévoir des prescriptions relatives à l'usage des sols mais ne peut limiter le droit des propriétaires de disposer librement de leurs biens, la disposition contestée du plan étant donc illégale²¹. Or, interdire les lotissements revient bien à interdire les divisions foncières, donc le droit des propriétaires de disposer de leur bien. L'interdiction est d'autant plus problématique que la réforme opérée par le décret du 5 janvier 2007 a notoirement élargi le contrôle des divisions en vue de bâtir car une déclaration préalable (assortie de la possibilité pour l'administration de s'y opposer) est dorénavant au minimum exigée dès le premier découpage (c. urb., art. R. 421-23).
- Dans le même ordre d'idée, un rapprochement est possible avec la jurisprudence relative à la légalité des mesures de police administrative. Le droit de l'urbanisme constitue logiquement une police administrative spéciale. Or, une mesure de police ne peut imposer une méthode particulière lorsqu'il existe plusieurs moyens possibles pour parvenir au même but²². Sauf la réserve précédente (volonté d'interdire toute construction), restreindre le recours à une procédure revient bien indirectement à imposer l'utilisation d'une autre.

En résumé, il est possible de recenser deux hypothèses :

- Le but recherché par les auteurs du PLU est d'interdire les constructions : dans ce cas, il convient de revoir la formulation du règlement et de mentionner clairement que, pour des motifs d'urbanisme, les constructions sont interdites dans telle ou telle zone. Une interdiction des lotissements ou permis valant division générerait en effet des risques contentieux importants en raison de l'atteinte atteinte portée au droit de propriété.
- L'objectif n'est pas d'interdire les constructions mais d'imposer une procédure en particulier : la disposition du règlement interdit donc le recours à une procédure alternative. Cette disposition apparaît illégale. Le propriétaire ou l'aménageur peut librement choisir la procédure d'aménagement qu'il souhaite. La forme urbaine pourra en revanche être encadrée par le règlement et les éventuelles orientations d'aménagement.

¹⁹ S. Pérignon, Le lotissement soumis à déclaration préalable, *Defrénois* n° 10/07, p. 747. – [Rép. min. QE n° 13258, JOAN 25 mars 2008, p. 2606](#) ; [Rép. min. QE n° 11201, JOAN 27 janv. 2009, p. 756](#).

²⁰ CE 21 mars 1986, Syndicat des copropriétaires de l'immeuble « Les Périades », *Rec.* p. 78. Pour des applications aux articles 1 et 2 : illégalité de la disposition d'un article 1 selon laquelle les demandes d'autorisation de construire des installations à usage sportif et de loisirs devront être soumises à l'avis du maire et être assurées sous « maîtrise publique » : CAA Douai, 25 sept. 2003, Commune de Bouchain, *DAUH* n° 8, 271. En zone NA à règlement alternatif, illégalité de la disposition demandant aux demandeurs d'autorisation de lotir ou de permis de construire groupé de fournir une « note justificative de l'intérêt général de l'opération projetée » : CAA Paris, 12 oct. 2004, M. Pierre Ferrand, *BJDU* 5/2004, p. 399.

²¹ CE 28 juin 2006, Durnez, req. n° 164480.

²² CE ass. 4 janv. 1935, Dame Baron, *Rec.* p. 16.

3.2. Les utilisations ou occupations non soumises à autorisation ou déclaration au titre du code de l'urbanisme

Le champ d'application du PLU est toutefois beaucoup plus large et il s'applique à des utilisations du sol non soumises à un contrôle préalable.

Le non-respect des dispositions du PLU constitue ainsi une infraction pénale au titre de l'article L. 160-1, même si l'activité litigieuse n'est soumise à l'accomplissement préalable d'aucune formalité. Tel est le cas :

- de la réalisation de travaux de remblaiement non soumis à autorisation d'affouillement ou d'exhaussement au titre de l'ancien article R. 442-2²³ ;
- de la création de treize studios dans une maison d'habitation, travaux non soumis à permis de construire mais ne respectant pas les dispositions du POS qui ne prévoyaient qu'un seul logement par parcelle²⁴.

Cette sanction pénale alors même qu'aucune autorisation n'est exigée était toutefois trompeuse pour les constructeurs. Dans un souci de clarté, la portée de l'obligation a été clarifiée par l'ordonnance du 8 décembre 2005²⁵. Le nouvel article L. 421-8 précise ainsi que « *les constructions, aménagements, installations et travaux* » dispensés de toute formalité au titre du code de l'urbanisme doivent être conformes aux dispositions du PLU, à l'exception des constructions temporaires mentionnées à l'article L. 421-5b (voir ci-dessous).

Sous le régime des POS, une telle solution avait déjà été reconnue :

- ainsi, dans l'affaire « Chambre d'agriculture de la Mayenne », il a été admis qu'un POS peut imposer en zone agricole l'enfouissement immédiat du fumier et du lisier à proximité des habitations²⁶. Cette solution jurisprudentielle n'a toutefois pas été confirmée depuis et apparaît exceptionnelle, le PLU n'ayant pas en principe vocation à réglementer les modalités d'exercice des activités agricoles (voir *infra*) ;
- dans le même esprit, il est reconnu qu'un POS peut édicter des dispositions restreignant ou interdisant de façon générale le camping et le stationnement des caravanes en dehors des terrains aménagés²⁷.

Cette habilitation très large permet ainsi aux PLU d'interdire les occupations dispensées de toute procédure comme :

- les dépôts de matériaux ou de déchets²⁸ ;
- les aires de stationnement ou les dépôts de véhicules susceptibles d'accueillir moins de dix unités ;

²³ CA Rennes, 10 oct. 1996, Commune de Saint-Herblain c/ SCI L'Avenir, *BJDU* 3/1997, p. 184.

²⁴ Cass. crim. 9 nov. 1994, Philippe Abitan, req. n° 94-80962.

²⁵ B. Phémolant, La réforme des autorisations d'urbanisme. Présentation générale de la réforme, *AJDA* 1997, p. 230 – P. Planchet, La réforme des autorisations d'urbanisme, *DAUH* 2006, p. 47.

²⁶ CE 4 déc. 1995, Chambre d'agriculture de La Mayenne, req. n° 128057.

²⁷ CE 13 mai 1994, Commune de La Tranche-sur-Mer, req. n° 112757, *AJDA* 1994, p. 626, concl. C. Vigouroux.

²⁸ CE 12 févr. 1997, Sté Soccoim, req. n° 156895 : légalité d'un POS interdisant « les dépôts d'ordures ménagères et industrielles de toutes sortes ».

- le stationnement de caravanes ou de camping-cars d'une durée inférieure à trois mois²⁹. Cette faculté est d'ailleurs rappelée pour les PLU par les dispositions de l'article R. 111-43 selon lesquelles, sauf exceptions limitativement énumérées³⁰, « *la pratique du camping en dehors des terrains aménagés peut [...] être interdite dans certaines zones par le plan local d'urbanisme* », disposition également applicable à l'installation des caravanes (art. R. 111-38)³¹. La mesure semble également applicable aux camping-cars. En revanche, concernant ces derniers et les caravanes, le PLU n'a pas vocation à régir leurs arrêts momentanés qui relèvent plutôt du code de la route ou de la police générale³². Cette limite apparaît implicitement dans la rédaction nouvelle des dispositions relatives au tourisme depuis le décret du 5 janvier 2007 qui régissent « *l'installation des caravanes* » (art. R. 111-38) et non plus leur « *stationnement* » (ancien art. R. 443-4).

4. Les utilisations ou occupations qui ne peuvent, en principe, ni être interdites ni soumises à conditions

En dépit des dispositions de l'article L. 421-8, le PLU n'a pas vocation à régir la totalité des activités même si la loi du **12 juillet 2010, dans la continuité de celle du 13 décembre 2000** a retenu une conception assez « maximaliste » des objectifs du droit de l'urbanisme³³. Il existe donc des occupations ou utilisations des sols que le règlement ne peut pas interdire ou soumettre à conditions. Les raisons de ces exclusions sont de deux ordres. L'une d'entre elles est expressément prévue par le code de l'urbanisme (les installations temporaires). Les autres sont liées au fait qu'elles sont régies par des législations indépendantes.

Les installations temporaires

L'absence de soumission des installations temporaires au PLU ressort clairement des dispositions de l'article L. 421-8 qui excluent l'application du document aux constructions mentionnées à l'article L. 421-5 b. Sont concernées les « *constructions, installations, aménagements et travaux* » dispensées de toute formalité en raison « *de la faible durée de leur maintien en place ou de leur caractère temporaire compte tenu de l'usage auquel ils sont destinés* » et dont la liste est fixée à l'article R. 421-5 : les constructions implantées pour une durée de moins de trois mois, les constructions de chantier pendant toute la durée du chantier et, pour certaines d'entre elles (classes démontables installées dans les établissements d'enseignement, constructions temporaires liées à une manifesta-

²⁹ CE 13 mai 1994, Commune de La Tranche-sur-Mer, préc.

³⁰ L'interdiction de l'installation des caravanes ne peut pas s'appliquer, « *sauf circonstance exceptionnelle* », aux caravanes à usage professionnel lorsqu'il n'existe pas de terrain aménagé sur la commune (art. R. 111-39, al. 3). En revanche, il semble que le PLU puisse interdire l'installation – donc l'utilisation – des caravanes même sur le terrain où est implantée la construction constituant la résidence de l'utilisateur. En effet, la restriction posée à l'article R. 111-40-2° vise « *l'entreposage* » des caravanes, « *en vue de leur prochaine utilisation* » et non leur installation.

³¹ C. Maugué, La réorganisation des dispositions relatives au tourisme, *BJDU* 2/2007, p. 83.

³² En ce sens, C. Maugué, La réorganisation des dispositions relatives au tourisme, préc.

³³ Y. Jégouzo, L'impact de la loi SRU sur la nature du droit de l'urbanisme, *BJDU* 4/2001, p. 226. Voir également : GRIDAUH, *La règle locale d'urbanisme en question*, *BJDU* 2012, n° 1, p. 12.

tion culturelle, commerciale, sportive, touristique...), pour une durée d'un an au maximum.

Les modalités d'exercice des activités agricoles

Le PLU a pour objet de réglementer les autorisations et utilisations du sol, ce qui inclut la nature des activités autorisées dans une zone et non les modalités d'exercice de ces activités. En matière agricole, le règlement ne peut donc, en principe, prévoir d'interdictions ou de règles concernant l'épandage, les types de culture autorisés, les mises en jachère... Ces activités sont en effet régies par des législations indépendantes. Certes, le Conseil d'État a admis qu'un POS pouvait, pour des raisons d'hygiène, rendre obligatoire l'enfouissement immédiat du lisier à proximité des habitations. Mais, comme le souligne le commissaire du gouvernement, la solution « *se situe aux franges de ce qui paraît légalement possible* »³⁴. Elle reste d'ailleurs isolée et n'a pas eu l'occasion d'être confirmée depuis. Sauf si elles sont réellement liées à des motifs d'hygiène ou de sécurité (justifiés dans le PLU), le règlement n'a donc pas en principe à prévoir ce type d'interdictions. Concernant les règles générales d'urbanisme, la solution est d'ailleurs rappelée par les dispositions de l'article L. 111-1 qui habilite le gouvernement à fixer des règles en matière d'utilisation des sols, « *en dehors de la production agricole* ».

Les publicités, enseignes et pré-enseignes

Les publicités, enseignes et pré-enseignes³⁵ ne peuvent, en principe, être réglementées ou interdites par le PLU. Leur régime juridique est en effet fixé par une législation indépendante – la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 **modifiée par celle du 12 juillet 2010** (c. env., art. L. 581-1 à L. 581-45) – qui prévoit des cas précis d'articulation en dehors desquels la réglementation d'urbanisme ne pourrait intervenir³⁶. Par ailleurs, les publicités et enseignes constituent une utilisation de l'immeuble et non du sol au sens strict. Pour ces raisons d'ailleurs, lors des discussions relatives au vote de la loi SRU, une disposition issue d'un amendement prévoyant expressément la possibilité pour le PLU de réglementer « la signalétique et la publicité » a été finalement supprimée³⁷. Enfin, ce principe de non-soumission apparaît indirectement dans le décret du 5 janvier 2007. En effet, concernant les projets soumis à des législations extérieures, ce dernier prévoit majoritairement des cas d'articulation dans lesquels l'autorisation d'urbanisme tient lieu de l'autorisation prévue par l'autre législation³⁸. Or, c'est une solution inverse qui a été retenue concernant les dispositifs de publicité, enseignes

³⁴ CE 4 déc. 1995, Chambre d'agriculture de la Mayenne, *BJDU* 6/1995, p. 449, concl. D. Piveteau.

³⁵ Constitue une publicité « *toute inscription, forme ou image, destinée à informer le public ou à attirer son attention, les dispositifs dont le principal objet est de recevoir lesdites inscriptions, formes ou images étant assimilées à des publicités* ». Constitue une enseigne « *toute inscription, forme ou image apposée sur un immeuble et relative à une activité qui s'y exerce* ». Constitue une préenseigne « *toute inscription, forme ou image indiquant la proximité d'un immeuble où s'exerce une activité déterminée* » (c. env., art. L. 581-3).

³⁶ En ce sens, P. Hocreitere, *Le plan local d'urbanisme*, préc., p. 473.

³⁷ Amendement n° 111 déposé par M. Vaxès visant à modifier l'ancien l'article L. 123-1 ; Assemblée nationale, rapport P. Rimbart n° 2229 au nom de la commission de la production et des échanges, 7 mars 2000, tome 1, p. 111.

³⁸ Y. Jégouzo, Les opérations soumises à une autorisation prévue par une législation étrangère à l'urbanisme, *AJDA* 2007, p. 249.

et pré-enseignes, les autorisations ou déclarations exigées au titre de la loi de 1979 dispensant de celles exigées au titre du code de l'urbanisme (c. urb., art. R. 425-29).

Cette interprétation semble toutefois devoir être nuancée à la lecture du nouvel article L. 421-8 qui soumet au respect des dispositions du PLU les « constructions, aménagements, installations et travaux » pourtant dispensés de toute formalité au titre du code de l'urbanisme. En outre, les dispositifs régis par la loi de 1979 constituent dans de très nombreux cas des immeubles par destination qui peuvent recevoir la qualification d'« installations » ou même de « constructions ». Enfin et surtout, les dimensions importantes de certains d'entre eux (notamment les enseignes d'établissements de restauration) et les nuisances visuelles engendrées peuvent justifier des restrictions par le PLU, dès lors qu'elles reposent sur un motif d'urbanisme justifié dans le rapport de présentation. Pour l'instant, les juridictions administratives n'ont pas eu l'occasion de se prononcer sur le sujet.

La procédure du lotissement et celle du permis groupé

Voir encadré.

5. Les activités qui peuvent être soumises à conditions mais qui ne peuvent être interdites

Il existe deux modes d'occupation et d'utilisation du sol pour lesquels le PLU peut prévoir des prescriptions mais qu'il ne peut interdire :

La réfection des constructions existantes

Cette exclusion ressort de la jurisprudence administrative. Un règlement ne peut pas interdire les travaux nécessaires à la conservation des bâtiments existants, en l'absence d'habilitation législative expresse, car une telle mesure entraînerait à terme une dépossession de fait que seule la loi peut autoriser³⁹.

Les clôtures

Le PLU peut fixer des règles de fond concernant la nature des clôtures, leur hauteur ou leur aspect extérieur.

En revanche, le règlement n'a pas vocation à interdire les clôtures ou à prévoir des dispositions empêchant indirectement de se clore. Ainsi, sous le régime des POS, le juge administratif avait reconnu qu'un POS pouvait fixer des règles concernant leur hauteur ou leur aspect mais ne pouvait les interdire ou prévoir des règles d'implantation conduisant indirectement à les prohiber⁴⁰. Cette impossibilité était fondée sur les dispositions de l'ancien article L. 441-3 qui prévoyait que l'administration ne pouvait interdire une clôture qu'à la condition qu'elle fasse obstacle à la libre circulation des piétons admise par les usages locaux⁴¹.

³⁹ CE 30 sept. 1988, Martres c/ Commune de Mimizan, *Rec.* p. 322.

⁴⁰ CE 29 déc. 1993, Melle Chan Hin Ying, req. n° 129153, *BJU* 2/1994, p. 41, concl. S. Lasvignes.

⁴¹ Par exemple, CAA Nantes, 27 juin 2003, M. X, Mme Y, req. n° 01NT01018, *DAUH* 2004, n° 782.

L'abrogation de cette habilitation légale par l'ordonnance du 8 décembre 2005 semble conforter cette analyse⁴². En effet, le droit de se clore est l'une des composantes du droit de propriété, telle que rappelée par les dispositions de l'article 647 du code civil, seules les dispositions limitativement énumérées à l'article 682 pouvant y faire obstacle (essentiellement en cas d'existence d'un droit de passage). Or, il est reconnu que le droit de l'urbanisme n'a pas à s'immiscer dans des relations régies par le droit privé⁴³ et qui relèvent de l'appréciation des juridictions de l'ordre judiciaire. Cette volonté est d'ailleurs confortée par l'ordonnance du 8 décembre 2005 et le décret du 5 janvier 2007, à travers, par exemple, les nouvelles règles de détermination des personnes habilitées à déposer une demande d'autorisation d'occupation des sols⁴⁴.

~~*Le changement de destination des constructions existantes*~~

⁴² [En ce sens, TA Rennes 2 déc. 2011, M. Y. Waron, AJDA 2012, p. 899, concl. P. Report.](#)

⁴³ Conseil d'État, rapport *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, La Documentation française, 1992, p. 33.

⁴⁴ F. Priet, La clarification des responsabilités de l'administration et des opérateurs, *DAUH* 2007, p. 73.