

>> **LE RNU**

Vincent Le Grand, Maître de conférences à l'Université de Caen Normandie

Fiche 2

LE CHAMP D'APPLICATION DU RNU

Le RNU constitue un standard réglementaire que les communes, et plus fréquemment aujourd'hui les établissements publics de coopération intercommunale, peuvent décider de remplacer partiellement par des règlements d'urbanisme locaux intégrés dans des plans locaux d'urbanisme (PLU) ou d'autres documents en tenant lieu tels que les plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV). Habilité par la loi en ce sens, le pouvoir réglementaire local a donc la capacité de suspendre l'application d'une partie des dispositions édictées par le RNU.

Le champ d'application du RNU est ainsi l'objet d'une double modulation.

L'application des dispositions du RNU est d'abord modulée en fonction de ce que le territoire communal est ou non couvert par un document d'urbanisme. En l'absence d'un PLU, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale opposable sur son territoire, la commune sera soumise à une application intégrale du RNU (1).

Au contraire, lorsque le territoire communal est couvert par l'un des documents précités, la commune voit diminuer le nombre d'articles du RNU opposables sur son territoire. L'importance de cette diminution est variable selon le type de document d'urbanisme ayant été adopté (2).

Un tableau de synthèse sur le champ d'application du RNU reproduit à la fin de cette fiche permet d'appréhender le périmètre du champ d'application de chacun des articles concernés (3).

1. L'application intégrale du RNU en l'absence de document d'urbanisme local opposable

Le RNU s'applique intégralement lorsque la commune se trouve dans l'une de ces trois situations :

- Elle n'a jamais approuvé de PLU, de document en tenant lieu ou de carte communale.
- Le PLU, le document en tenant lieu ou la carte communale applicable sur son territoire a été annulé ou déclaré illégal. L'article L. 600-12 fixe le principe du retour en application du document immédiatement antérieur en pareil cas¹. Or, quand ce document préalable n'existe pas, le territoire se retrouve intégralement soumis au RNU ou partiellement lorsqu'il s'agit d'une annulation partielle.

¹ Art. L. 600-12 du code de l'urbanisme : « *Sous réserve de l'application des articles L. 600-12-1 et L. 442-14, l'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale a pour effet de remettre en vigueur le schéma de cohérence territoriale, le plan local d'urbanisme, le document d'urbanisme en tenant lieu ou la carte communale immédiatement antérieure.* »

- Elle était régie par un plan d'occupation des sols (POS) lequel est devenu caduc à une date où son territoire n'est pas encore couvert par un nouveau document d'urbanisme opposable. Selon l'article L. 174-1 du code de l'urbanisme, la caducité du POS ne remet pas en vigueur le document d'urbanisme antérieur. Le retour (provisoire) au RNU est cette fois systématique.

Dès lors qu'elle se trouve dans l'une de ces trois situations, la commune est soumise à la règle de la constructibilité limitée (L.111-3) selon laquelle aucune construction ne peut être autorisée, sauf dérogation (L. 111-4), en dehors des parties urbanisées de son territoire. Une fiche se trouve être entièrement consacrée à cette règle².

2. L'application modulée des dispositions du RNU dans les territoires couverts par un document d'urbanisme

L'application du RNU n'est pas intégralement modulable. Certains articles qui le composent, que l'on qualifie habituellement d'articles d'ordre public, demeurent applicables en toutes circonstances quelle que soit la configuration locale (a). Ils s'appliquent ainsi de façon absolue à l'ensemble des communes françaises, même lorsque leur territoire est couvert par un PLU ou un document d'urbanisme en tenant lieu. Toutefois, l'application de quelques-uns de ces articles d'ordre public peut être tenue en échec ou encadrée par le règlement local applicable (b).

Les articles L. 111-1 et R. 111-1 procèdent à cette différenciation fondamentale entre les articles qualifiés d'ordre public et les autres, à savoir les articles cessant de s'appliquer dès lors que l'un des documents d'urbanisme précités est applicable au territoire communal³. Il demeure toutefois loisible aux seuls auteurs de PLUi de réintroduire l'application de certaines dispositions supplétives du RNU dans les zones urbaines (zones « U »)⁴ délimitées sur le règlement graphique (c).

a. Dispositions du RNU demeurant applicables en toutes circonstances : les dispositions d'ordre public

L'étendue des dispositions du RNU demeurant applicables varie selon la nature du document d'urbanisme opposable. Une précision terminologique s'impose à ce titre. Le règlement national d'urbanisme intègre dans plusieurs de ses articles l'expression « *un PLU ou un document d'urbanisme en tenant lieu* ». Les documents d'urbanisme tenant lieu de PLU dans l'application du RNU sont les suivants : les plans de sauvegarde et mise en valeur au sein des sites patrimoniaux remarquables et les plans d'aménagement de zone d'aménagement concerté encore en vigueur. Au contraire, les cartes communales, les plans de prévention des risques et les plans d'exposition au bruit ne sont pas assimilés à des documents tenant lieu de PLU dans l'application du RNU⁵.

² Se reporter à la fiche 3 consacrée à la règle de la constructibilité limitée.

³ Les tableaux de synthèse figurant plus loin permettent de déterminer à quelle catégorie se rattache chaque article.

⁴ Art. R. 151-18 du code de l'urbanisme.

⁵ Voir à ce titre : S. Ferrari, « Règles générales d'urbanisme applicables sur l'ensemble du territoire – Règlement national d'urbanisme », *JurisClasseur Administratif*, Fasc. 498-20, n° 16.

- **Dispositions demeurant applicables au territoire couvert par un PLU ou un document d'urbanisme en tenant lieu**

Les articles d'ordre public se retrouvent pour l'essentiel dans la partie législative du RNU où rares sont les dispositions à ne pas être d'application générale. Tel est le cas des seuls articles L. 111-3 à L. 111-5. Jusqu'en 2016, le RNU ne contenait dans sa partie réglementaire que quatre articles d'ordre public. Les articles R. 111-2 et R. 111-4, qui n'ont pas connu de changement, et les articles R. 111-15 et R. 111-21 devenus depuis lors les nouveaux articles R. 111-26 et R. 111-27 du même code⁶. Au 1^{er} janvier 2016, l'article R. 111-1 confère toutefois à de nouveaux articles une application générale. Il s'agit des articles R. 111-20 à R. 111-25.

- **Dispositions demeurant applicables aux territoires couverts par une carte communale**

Les territoires couverts par une carte communale sont non seulement soumis aux articles d'ordre public du RNU mais aussi à l'ensemble des articles supplétifs de celui-ci. En effet, selon l'article R. 162-1 du code de l'urbanisme, « *les autorisations d'occuper et d'utiliser le sol sont instruites et délivrées sur le fondement du règlement national d'urbanisme dans les territoires couverts par la carte communale* ».

Il n'en demeure pas moins que le territoire ne sera plus soumis aux articles L. 111-3 à L. 111-5. Le règlement graphique de la carte communale ayant procédé à la délimitation des secteurs constructibles et secteurs non constructibles du territoire, il n'y a pas lieu d'appliquer la règle de la constructibilité limitée.

Les dispositions de l'article L. 111-22 du code de l'urbanisme demeurent applicables au territoire d'une commune couvert par une carte communale. Il résulte de celles-ci que le conseil municipal peut, par délibération prise après une enquête publique⁷, identifier et localiser un ou plusieurs éléments présentant un intérêt patrimonial, paysager ou écologique et définir, si nécessaire, les prescriptions de nature à assurer leur protection. Le plus souvent, cette identification sera menée au cours de la procédure d'élaboration de la carte communale. Le dossier de protection des éléments repérés au titre de l'article L. 111-22 est ainsi soumis à enquête publique au même moment que le projet de carte communale⁸.

Les éléments d'intérêt peuvent être identifiés isolément ou regroupés dans un même secteur patrimonial. Il s'agit le plus souvent d'éléments naturels d'intérêt paysager ou écologique (haies, arbres, étendues d'eau) mais des constructions présentant un caractère patrimonial ou une typicité peuvent aussi être concernées.

Une fois rendu opposable, ce repérage impose que soient précédés d'une déclaration préalable les travaux autres que ceux exécutés sur des constructions existantes ayant pour effet, de modifier ou de supprimer un élément identifié⁹. Par ailleurs, les travaux ayant pour objet de démolir ou de rendre

⁶ Les articles R. 111-2 et R. 111-27 du code de l'urbanisme sont l'objet d'une fiche dédiée (Fiche n° 4).

⁷ Laquelle sera réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement.

⁸ Article L. 163-5 du code de l'urbanisme.

⁹ Art. R. 421-23 i) du code de l'urbanisme.

inutilisable tout ou partie d'une construction identifiée comme devant être protégée au visa de l'article L. 111-22 doivent être précédés d'une demande de permis de démolir¹⁰.

b. Dispositions d'ordre du public du RNU pouvant être mises en échec ou encadrées par un PLU, un document en tenant lieu, une carte communale ou un PPR.

Les auteurs de documents d'urbanisme peuvent mettre en échec les dispositions de deux articles d'ordre public du RNU.

▪ **Inconstructibilité aux abords de certains axes routiers et autoroutiers (art. L. 111-6)**

Issu d'un amendement – l'amendement Dupont – à la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, plus connue sous le nom de « loi Barnier », l'article L. 111-6 vise à préserver les entrées de ville enlaidies par une urbanisation logistiquement particulièrement disgracieuse s'étirant le long des grands axes.

L'article L. 111-6 établit une bande d'inconstructibilité de 100 mètres dans les espaces non urbanisés situés de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations au sens du code de la voirie routière. Ce recul imposé à toute construction ou installation est établi de part et d'autre de l'axe de ces voies.

Cette interdiction s'applique également dans une bande de 75 mètres de part et d'autre des routes classées à grande circulation ainsi que des autres voies susceptibles d'être soumises à ce recul par le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT applicable au territoire en cause.

Divers aménagements et constructions échappent à cette obligation de recul : les constructions ou installations liées ou nécessaires aux infrastructures routières, les services publics exigeant la proximité immédiate des infrastructures routières, les bâtiments d'exploitation agricole, les réseaux d'intérêt public ainsi que les infrastructures de production d'énergie solaire sous certaines conditions.

L'interdiction de construire n'empêche pas de la même manière que des bâtiments isolés situés dans cette bande de recul puissent connaître des adaptations, des changements de destination, des réfections ou des extensions de constructions existantes.

Dans le cadre d'un PLU ou d'un document en tenant lieu, des règles d'implantation différentes de celles établies à l'article L. 111-6 peuvent être prévues. Dans ce cas, l'article L. 111-8 du code de l'urbanisme prévoit que le PLU ou le document en tenant lieu devra comporter une étude justifiant, en fonction des spécificités locales, que ces règles sont compatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale, ainsi que de la qualité de l'urbanisme et des paysages.

De même, dans les communes dotées d'une carte communale, le conseil municipal peut, comme l'autorise l'article L. 111-9 du code de l'urbanisme, et avec l'accord du préfet et après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites, fixer des règles d'implantation différentes de celles prévues par le présent article au vu d'une étude justifiant,

¹⁰ Art. R. 421-28 e) du code de l'urbanisme.

en fonction des spécificités locales, que ces règles sont compatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale, ainsi que de la qualité de l'urbanisme et des paysages.

▪ **Droit à la reconstruction à l'identique après sinistre (L. 111-15)**

Issu de la loi SRU du 13 décembre 2000, l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme fait bénéficier les constructions régulièrement édifiées d'un droit à la reconstruction pendant une période de 10 ans alors même que l'évolution des dispositions d'urbanisme applicables au terrain rendrait ce projet impossible. La carte communale, le PLU ou le plan de prévention des risques naturels prévisibles peut cependant en « *dispose[r] autrement* ».

L'auteur de l'un de ces documents peut d'abord écarter purement et simplement le bénéfice de l'application de l'article L. 111-15 à une partie ou à la totalité de son territoire. Son intention de faire obstacle à la reconstruction à l'identique après sinistre doit alors résulter de dispositions expresses. A l'inverse, une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysage, alors même qu'elle constitue une servitude d'utilité publique devant être annexée au plan local d'urbanisme en application de l'article L. 642-2 du code du patrimoine, ne peut, par ses prescriptions, faire obstacle à une reconstruction à l'identique¹¹.

Sans aller jusqu'à l'écarter totalement ou partiellement, l'auteur d'un de ces documents est en droit d'opposer des conditions supplémentaires à l'application de l'article L. 111-15. Le Conseil d'État reconnaît le caractère légal des dispositions particulières du règlement de la zone UB d'un POS relatives à la reconstruction des bâtiments détruits à la suite d'un sinistre. Toutefois, il estime que ces mêmes dispositions ne peuvent pas conduire à refuser des travaux sur le bâtiment reconstruit alors que ceux-ci sont conformes par ailleurs au règlement de la zone¹².

Le Conseil d'État entend rappeler de la sorte qu'il convient de ne pas se détourner de l'esprit de la loi SRU ayant introduit le droit à la reconstruction à l'identique dans le code de l'urbanisme juste après les importantes tempêtes de fin 1999 et 2000. Le souhait du législateur était alors de faciliter la reconstruction des bâtiments sinistrés et non de faire en sorte qu'elle puisse, par le truchement de la règle locale d'urbanisme, devenir plus difficile à mettre en œuvre que l'érection d'une construction nouvelle. Si elle n'est pas écartée sur le principe par le document d'urbanisme applicable, la reconstruction d'un ouvrage peut donc intégrer simultanément, sans rendre illégale la décision qui l'autorise, des évolutions conformes aux prescriptions imposées par ledit document. Au visa de l'article L. 111-15, une reconstruction peut ne plus s'opérer à l'identique et intégrer le bénéfice de dispositions applicables à son terrain d'implantation et auxquelles toute autre construction est tenue de se conformer. Dans le cas contraire, il faudrait au propriétaire solliciter une première autorisation pour disposer du seul droit à reconstruire le bâtiment à l'identique. Une fois les travaux achevés, il serait contraint de solliciter une seconde autorisation pour faire évoluer la construction rétablie et tirer bénéfice des dispositions de la réglementation locale applicable...

C. Dispositions supplétives du RNU pouvant être applicables en zones U des PLUi (art. R. 151-19)

¹¹ CE, 23 novembre 2005, n°279721, *Commune de Bagnères-de-Bigorre*, concl. Devys, *BJDU*, 2006, p. 92

¹² CE, 16 mai 2018, n° 406645, *Houis*, concl. G. Odinet, observations J. Tremeau, *BJDU*, 2018, p. 381 et s.

En vertu du nouvel article R. 151-19 du code de l'urbanisme, l'auteur d'un PLU intercommunal peut décider de réglementer une ou plusieurs zones urbaines en y appliquant l'intégralité des dispositions supplétives du RNU sans y ajouter d'autres règles.

Deux remarques doivent être faites à ce sujet.

D'une part, seules les zones urbaines sont concernées. Les zones à urbaniser échappent fort logiquement à cette application du RNU puisqu'elles doivent faire l'objet d'une réflexion stratégique et d'une réglementation adaptée au projet urbain.

D'autre part, il n'est pas fait application dans ces nouvelles zones U de toutes les dispositions supplétives du RNU. Est fort logiquement exclu l'article R. 111-14 dont la rédaction fait explicitement référence à l'application de la règle de la constructibilité limitée¹³ et dont l'application est vidée d'intérêt du fait du zonage du PLUi. De même, n'est pas applicable dans ces zones U, l'article R. 111-19 relatif aux dérogations à certaines règles d'implantation établies dans le RNU susceptibles d'être accordées par le représentant de l'État, inapplicable là encore à raison du transfert de compétence de la délivrance des autorisations d'urbanisme.

Le succès – encore très improbable – de cette nouvelle disposition pourrait contribuer à changer l'image d'un RNU qui ne serait plus subi, mais bel et bien choisi au détriment d'une réglementation locale d'urbanisme.

3. Tableaux de synthèse sur le champ d'application du RNU

Les tableaux ci-dessous permettent de déterminer pour chaque article du RNU, dont l'objet est résumé en quelques mots, si celui-ci s'applique ou non dans chacune des trois situations suivantes :

- territoire couvert par un PLU, PLUi ou un document en tenant lieu opposable ;
- territoire couvert par une carte communale opposable ;
- territoire couvert par aucun des documents d'urbanisme précités.

Remarque : La mention « OUI » signifie que l'article visé à cette ligne s'applique. La mention « NON » signifie que l'article visé à cette ligne ne s'applique pas.

a. Dispositions du RNU de valeur législative

Article concerné	Objet	PLU ou document en tenant lieu	Carte communale	Sans document d'urbanisme
L. 111-1	Champ d'application du RNU	OUI	OUI	OUI
L. 111-2	Renvoi à un décret précisant les dispositions d'application	OUI	OUI	OUI

¹³ Se reporter à la fiche n°3 consacrée au RNU.

L. 111-3	Constructibilité limitée aux espaces urbanisés	NON	NON	OUI
L. 111-4	Dérogations à la constructibilité limitée	NON	NON	OUI
L. 111-5	Consultation CDPENAF en cas de recours aux dérogations (L.111-4)	NON	NON	OUI
L. 111-6	Recul des constructions vis-à-vis de certains axes routiers	OUI	OUI	OUI
L. 111-7	Constructions non concernées par le recul fixé à l'article L. 111-6	OUI	OUI	OUI
L. 111-8	Règles d'implantation différentes que celles prévues à L.111-6	OUI	NON	NON
L. 111-9	Règles d'implantation différentes que celles prévues à L.111-6	NON	OUI	NON
L. 111-10	Dérogation générale à l'art. L.111-6 avec l'accord de l'Etat	OUI	OUI	OUI
L. 111-11	Desserte par les réseaux publics d'eau, d'assainissement d'électricité	OUI	OUI	OUI
L. 111-12	Raccordement des constructions non autorisées ou déclarées	OUI	OUI	OUI
L. 111-13	Propriétés riveraines de voies spécialisées non ouvertes à la circulation générale	OUI	OUI	OUI
L. 111-14	Définition de la surface de plancher	OUI	OUI	OUI
L. 111-15	Reconstruction à l'identique d'un bâtiment démoli ou détruit	OUI	OUI	OUI
L. 111-16	Performances environnementales et énergétiques des constructions	OUI	OUI	OUI
L. 111-17	Secteurs non concernés par l'application de l'article L. 111-16	OUI	OUI	OUI
L. 111-18	Motivation des règles nouvelles interdisant ou limitant les dispositifs énumérés à l'article L.111-16	OUI	OUI	OUI
L.111-18-1	Obligations spécifiques relatives aux performances environnementales de certaines constructions	OUI	OUI	OUI

L.111-19	Emprise au sol des surfaces de stationnement annexes à un commerce	OUI	OUI	OUI
L.111-20	Emprise au sol des surfaces de stationnement annexes à un cinéma	OUI	OUI	OUI
L.111-21	Dérogations aux dispositions des articles L.111-19 et L.111-20	OUI	OUI	OUI
L.111-22	Identification et protection d'élément(s) présentant un intérêt patrimonial, paysager ou écologique	NON	OUI	OUI
L.111-23	Restauration d'un bâtiment présentant un intérêt architectural ou patrimonial	OUI	OUI	OUI
L. 111-24	Obligations d'une production minimale de logements locatifs sociaux	OUI	OUI	OUI
L.111-25	Renvoi à un décret précisant les règles opposables à l'installation de caravanes, RML et HLL	OUI	OUI	OUI
L. 111-26	Définition des friches	OUI	OUI	OUI

b. Dispositions du RNU de valeur réglementaire

Article concerné	Objet	PLU ou document en tenant lieu	Carte communale	Sans document d'urbanisme
R. 111-1	Champ d'application du RNU	OUI	OUI	OUI
R. 111-2	Préservation de la sécurité et de la salubrité publiques	OUI	OUI	OUI
R. 111-3	Exposition à des nuisances graves, dues notamment au bruit	NON	OUI	OUI
R. 111-4	Conservation ou mise en valeur d'un site ou de vestiges archéologiques	OUI	OUI	OUI
R. 111-5	Desserte du terrain par des voies publiques ou privées	NON	OUI	OUI
R. 111-6	Réalisation de voies privées ou aménagements / Nombre d'accès	NON	OUI	OUI
R. 111-7	Maintien ou création d'espaces verts ou d'aires de jeux	NON	OUI	OUI

R. 111-8	Conformité à la réglementation des réseaux et équipements	NON	OUI	OUI
R. 111-9	Alimentation en eau potable des bâtiments à usage d'habitation	NON	OUI	OUI
R. 111-10	Alimentation en eau potable en l'absence de réseau public de distribution	NON	OUI	OUI
R. 111-11	Dérogations à l'obligation de réaliser des installations collectives (eau potable ou d'assainissement)	NON	OUI	OUI
R. 111-12	Traitement et évacuation des eaux résiduaires industrielles	NON	OUI	OUI
R. 111-13	Projet imposant la réalisation d'équipements disproportionnés ou un surcroît important de dépenses	NON	OUI	OUI
R. 111-14	Projet favorisant une urbanisation dispersée ou compromettant les activités agricoles ou forestières	NON	OUI	OUI
R. 111-15	Recul entre deux bâtiments sur un terrain appartenant à un même propriétaire	NON	OUI	OUI
R. 111-16	Recul par rapport à la voie publique	NON	OUI	OUI
R. 111-17	Recul par rapport à la limite parcellaire	NON	OUI	OUI
R. 111-18	Travaux sur un immeuble bâti non conforme aux prescriptions de l'article R.111-17	NON	OUI	OUI
R.111-19	Dérogations motivées / aux règles de distance (R. 111-15 à R. 111-18)	NON	OUI	OUI
R.111-20	Régime de la consultation de la CDPENAF au titre des articles L. 111-4 et L.111-5	NON	NON	OUI
R.111-21	Définition de la densité de construction	OUI	OUI	OUI
R.111-22	Déductions opérées au cours du calcul de la surface de plancher d'une construction	OUI	OUI	OUI
R.111-23	Dispositifs, matériaux ou procédés pris en compte pour l'application de l'article L.111-16	OUI	OUI	OUI
R. 111-24	Procédure d'adoption de la délibération visée au 2° de l'article L. 111-17	OUI	OUI	OUI

R. 111-24-1	Raccordement à un réseau de chaleur ou de froid en application de l'article L. 712-3 du code de l'énergie	OUI	OUI	OUI
R.111-25	Réalisation d'aires de stationnement des véhicules hors des voies publiques	OUI	OUI	OUI
R.111-26	Projet de nature à avoir des conséquences dommageables pour l'environnement	OUI	OUI	OUI
R.111-27	Projet de nature à porter atteinte à l'intérêt ou au caractère des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages	OUI	OUI	OUI
R.111-28	Hauteur des constructions	NON	OUI	OUI
R.111-29	Aspect des murs séparatifs et des murs aveugles des bâtiments	NON	OUI	OUI
R.111-30	Prescriptions opposables à la création ou l'extension de bâtiments industriels ou de constructions légères ou provisoires	NON	OUI	OUI
R.111-31	Champ d'application de la section VI	OUI	OUI	OUI
R.111-32 à R.111-35	Camping	OUI	OUI	OUI
R.111-36	Pars résidentiels de loisirs	OUI	OUI	OUI
R.111-37 à R.111-40	Habitations légères de loisirs	OUI	OUI	OUI
R.111-41 à R.111-46	Résidences mobiles de loisirs	OUI	OUI	OUI
R.111-47 à R.111-50	Caravanes	OUI	OUI	OUI
R.111-51	Résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs	OUI	OUI	OUI
R.111-52 à R.111-53	Dispositions particulières à la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et à La Réunion	OUI	OUI	OUI