

Loi Urbanisme & habitat



la carte communale

“ DOCUMENT D'URBANISME SIMPLE
POUR LES COMMUNES RURALES ”

Juin 2005



Avertissement

Le présent fascicule est conçu pour permettre éventuellement deux niveaux de lecture :

- les informations essentielles à retenir sur les cartes communales sont dans les parties en caractères gras,
- les informations plus détaillées et plus techniques figurent dans les autres parties du document.



introduction

Qu'il s'agisse d'accueillir de nouveaux habitants ou de lutter contre la désertification, de valoriser leurs richesses naturelles et leur patrimoine bâti ou tout simplement leurs atouts, les communes rurales partagent avec les communes urbaines le souci de mieux organiser et maîtriser leur développement. C'est tout l'intérêt de disposer d'un document d'urbanisme.

Les communes rurales qui n'ont pas encore de document d'urbanisme et qui reçoivent régulièrement des demandes de permis de construire peuvent choisir d'élaborer soit un Plan Local d'urbanisme (PLU), soit une carte communale. La carte communale est un document simple, sans règlement, qui délimite les secteurs où les permis de construire peuvent être délivrés : elle permet de fixer clairement les " règles du jeu ".

Le présent fascicule sur les cartes communales doit permettre aussi bien aux élus qu'à leurs collaborateurs, aux services de l'État et aux professionnels, de trouver des réponses à des questions souvent posées, aussi bien pratiques que méthodologiques et juridiques.

Il a vocation à fournir une aide précieuse aux communes pour élaborer de nouveaux documents d'urbanisme simples, clairs et transparents vis-à-vis du citoyen.

Dominique PERBEN

Ministre des Transports, de l'Équipement,
du Tourisme et de la Mer

Jacques PÉLISSARD

Président de l'Association
des Maires de France



la carte communale, un véritable document d'urbanisme

Se substituant aux « Modalités d'Application du Règlement National d'Urbanisme (MARNU) », les cartes communales préservent leur simplicité et leur souplesse. Elles sont désormais de véritables documents d'urbanisme dont la légitimité a été renforcée, s'agissant :

- du principe de démocratie locale, par une enquête publique obligatoire,
- de l'accessibilité du document approuvé, qui doit être tenu à la disposition du public,
- de la pérennité du document, par la suppression du délai de validité de 4 ans,
- de la décentralisation, par la délivrance des autorisations d'occupation des sols par les communes qui le décident.

Les communes dotées d'une carte communale peuvent désormais mettre en place un droit de préemption en vue de la réalisation d'un équipement ou d'une opération d'aménagement.

Pour autant, la carte communale reste un document simple : elle comprend un rapport de présentation et un document graphique seul opposable aux tiers.

Elle ne comprend pas de règlement, c'est le règlement national d'urbanisme (RNU) qui s'applique.

Pour des communes confrontées à des enjeux d'urbanisme importants (pression foncière en augmentation, requalification d'espaces publics, aspect architectural...), un plan local d'urbanisme (PLU) peut être mieux adapté.

Avant de choisir d'élaborer une carte communale, il est donc fortement recommandé de mener une réflexion préalable qui doit permettre de décider si la carte communale est bien l'outil approprié.



sommaire

- Une nécessaire réflexion préalable →page 4
- Préciser les modalités d'application des règles générales d'urbanisme →page 5
- Le contenu de la carte communale →page 6
- Le droit de préemption →page 10
- Le cadre que doivent respecter les cartes communales →page 11
- L'élaboration de la carte communale : qui fait quoi? →page 12
- L'enquête publique →page 13
- L'approbation de la carte communale →page 14
- Les effets de la carte communale →page 15
- Combien coûte l'élaboration d'une carte communale? →page 16



Une nécessaire réflexion préalable

En général, trois types de raisons doivent inciter les élus à envisager l'élaboration d'une carte communale :

- **les difficultés rencontrées du fait de l'application au cas par cas du règlement national d'urbanisme (RNU). La délivrance ou le refus d'un permis de construire font souvent l'objet de discussions : une carte communale permet de fixer les règles du jeu de façon transparente, entre les habitants et les autorités ou entre la commune et la DDE,**
- **l'émergence d'un projet (installation agricole importante, petite zone artisanale, lotissement d'habitations, équipement public...). De tels projets ont toujours un impact important sur la commune ; ils ne doivent pas être un ajout " juxtaposé " aux habitations existantes mais un atout pour le développement de toute la commune. La carte communale permet d'organiser le territoire pour cela,**
- **la préservation d'une zone agricole, d'un élément de paysage, ou d'un patrimoine architectural de qualité... La simple application du règlement national d'urbanisme ne permet pas toujours de protéger ces secteurs.**

La pression foncière, les données démographiques, le nombre de certificats d'urbanisme, de permis de construire, sont autant d'indicateurs de la rapidité de développement de la commune. En fonction des réponses apportées et des enjeux relevés, le choix éventuel de la carte communale comme document d'urbanisme sera ainsi fait en connaissance de cause.

Cette réflexion peut ne pas être longue : une ou deux réunions doivent permettre au conseil municipal, éventuellement aidé par la DDE, de faire ce choix.



Exprimer les enjeux de la commune...

St Dalmas le Selvage (Alpes-Maritimes)



...permettant de mettre en valeur le patrimoine et le paysage

Sigale (Alpes-Maritimes)



Préciser les modalités d'application des règles générales d'urbanisme

La carte communale a pour objet de délimiter les secteurs constructibles de la commune, selon un accord entre la commune et l'État.

En l'absence de document d'urbanisme, la règle « de constructibilité limitée » autorise les constructions dans les « parties actuellement urbanisées », c'est-à-dire dans le village, les hameaux existants et sur les terrains situés en immédiate proximité. L'application de cette règle suscite souvent des discussions.

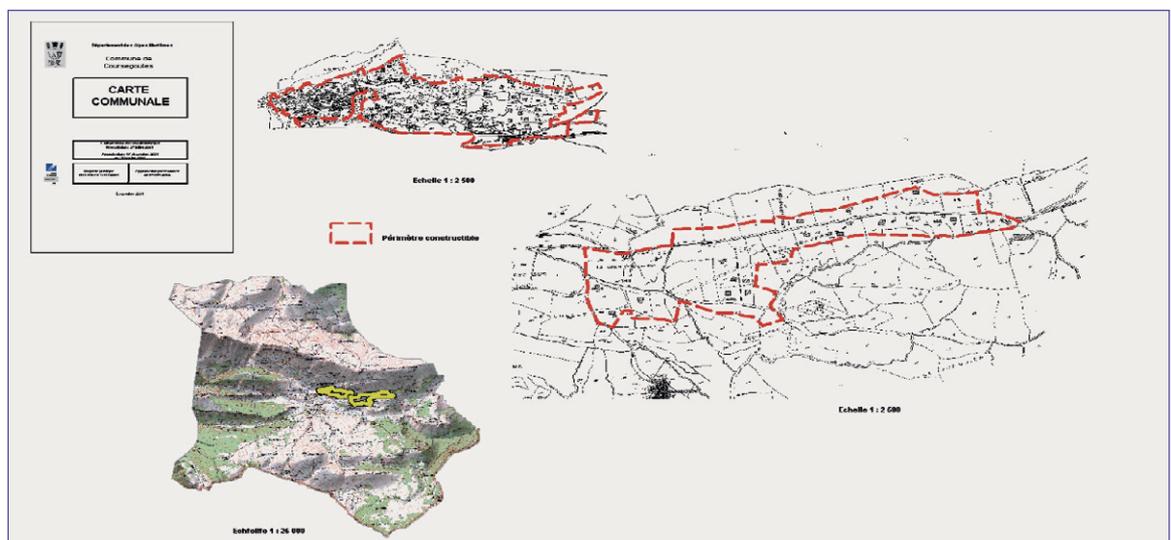
La carte communale distingue les secteurs constructibles et ceux qui ne sont pas constructibles, tels que les espaces agricoles et naturels à préserver, ce qui permet d'éviter les décisions au cas par cas.

La carte communale ne comportant pas de règlement, elle n'a donc pas pour objet de définir des règles relatives, par exemple, aux modes d'implantation des constructions, à leur aspect, à leur densité, à la délimitation des espaces boisés classés ou à la délimitation d'emplacements réservés. Seul un plan local d'urbanisme (PLU) peut le faire.

Ainsi, les cartes communales peuvent élargir le périmètre constructible au-delà des « parties actuellement urbanisées » ou créer de nouveaux secteurs constructibles, qui ne sont pas obligatoirement situés en continuité avec l'urbanisation existante.

Elles peuvent également classer en zone inconstructible des terrains inclus dans les « parties actuellement urbanisées » de la commune.

Pour les terrains situés en continuité de l'urbanisation existante, ceci relève du choix de la commune. En revanche, pour des terrains situés au cœur du village, ceci ne peut être fait que de manière exceptionnelle (par exemple par des motifs liés à l'existence de risques) et suppose une justification spécifique dans le rapport de présentation.



Délimitation des périmètres constructibles - Coursegoules (Alpes Maritimes)



Le contenu de la carte communale

La carte communale se compose :

- d'un rapport de présentation,
- d'un ou de plusieurs documents graphiques (carte(s)).

Elle ne comprend ni règlement, ni annexe.

1. Le rapport de présentation explique les raisons qui ont permis de définir les secteurs constructibles, à partir d'un diagnostic et d'une analyse de l'environnement. Conçu de façon synthétique, il doit permettre à chacun de comprendre les choix effectués.

Ainsi, **le rapport de présentation** comprend :

- une analyse de l'état initial de l'environnement : topographie, forme urbaine, analyse paysagère, caractéristiques des espaces naturels et agricoles, ressources en eau, risques...
- les prévisions de développement économique et démographique,
- l'explication des choix retenus, notamment au regard des objectifs et des principes définis aux articles L.110 et L.121-1 du code de l'urbanisme, pour la délimitation des secteurs où les constructions sont autorisées. Les motifs qui ont conduit à la délimitation des secteurs susceptibles d'accueillir des activités, notamment celles incompatibles avec le voisinage des zones habitées, seront précisés. En cas de révision, les changements apportés dans la délimitation des secteurs où les constructions sont autorisées, devront être justifiées,
- les incidences des choix de la carte communale sur l'environnement : il s'agit d'apprécier les conséquences directes et indirectes des choix d'aménagement retenus, mais aussi les effets positifs que la mise en œuvre de la carte communale va induire. Les mesures prises pour préserver l'environnement ou le mettre en valeur, et diminuer les risques de nuisances, seront exposées.

NB: Si un schéma de cohérence territoriale (SCoT) a été réalisé sur le secteur, les études réalisées pour le SCoT peuvent être réutilisées. En particulier, il peut être demandé au bureau d'études chargé d'élaborer le SCoT de préparer cette analyse pour chaque commune, afin qu'elles n'aient pas à payer deux fois les mêmes études...

2. La (ou les) carte(s) délimite(nt) des secteurs pouvant accueillir des constructions, en permettant d'identifier les parcelles concernées. Opposable aux tiers, ce document essentiel constitue l'objet même de la carte communale.

Dans les secteurs non constructibles, sont autorisés :

- la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit par un sinistre ou la restauration des bâtiments dont l'essentiel des murs porteurs subsiste,

- l'adaptation, le changement de destination (transformation en habitation, par exemple), la réfection ou l'extension des constructions existantes,
- la réalisation de constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, à l'exploitation agricole ou forestière et à la mise en valeur des ressources naturelles.

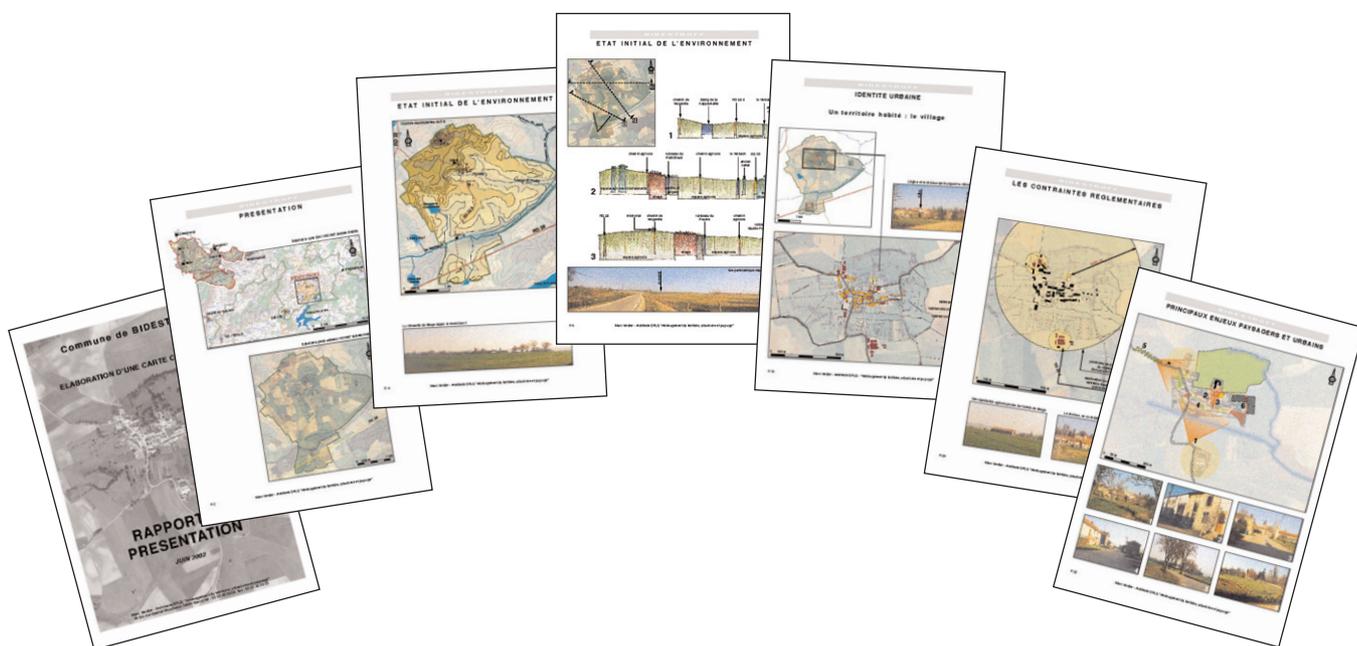
Les secteurs constructibles vont correspondre en premier lieu aux parties actuellement urbanisées, mais la carte communale peut également prévoir la délimitation de secteurs constructibles nouveaux.

La carte communale peut réserver des secteurs destinés à l'implantation d'activités industrielles ou artisanales, notamment celles qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées. La légende du document graphique précisera cette particularité.

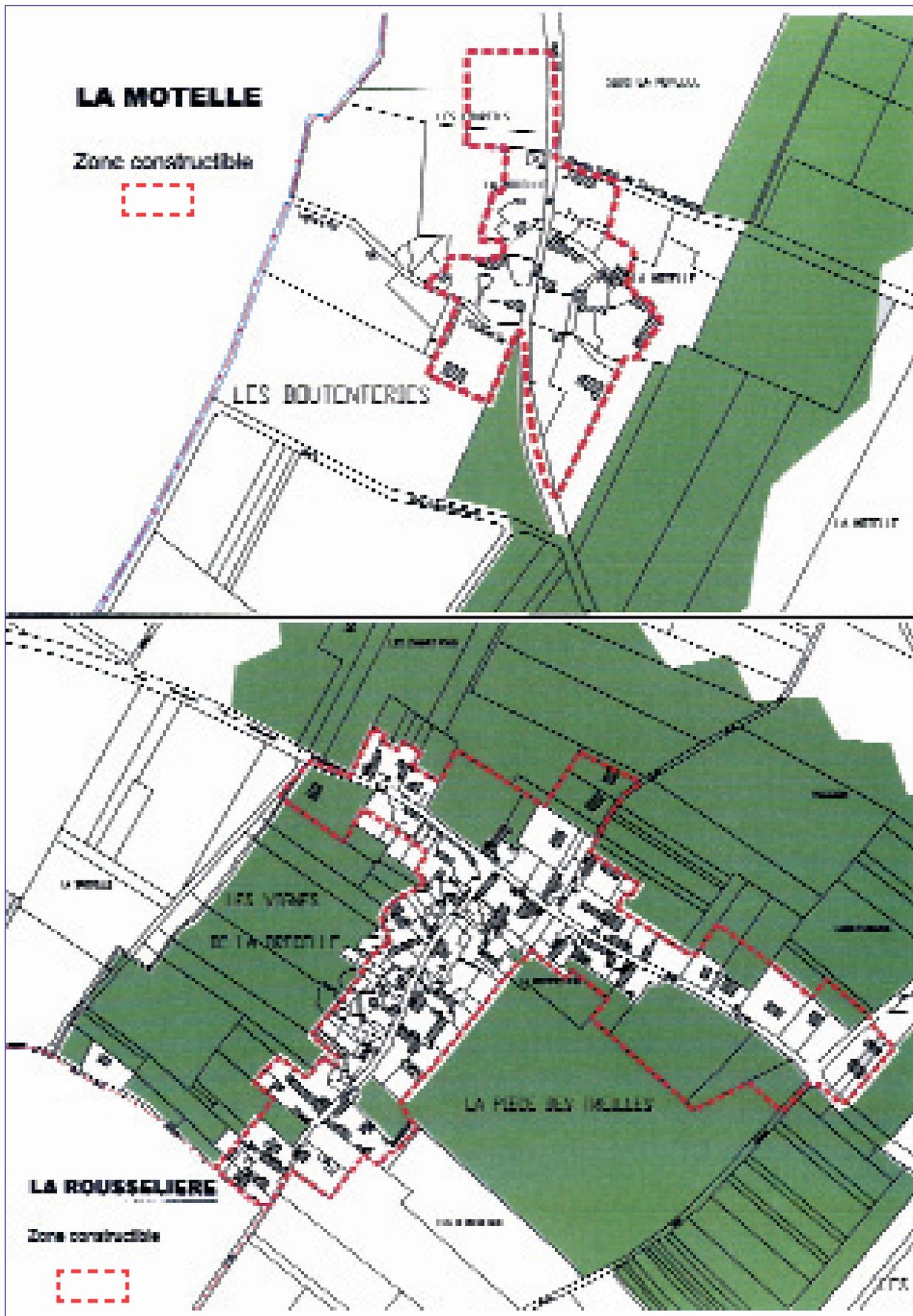
Le document graphique peut délimiter les secteurs dans lesquels seront interdites la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit par un sinistre ou la restauration des bâtiments dont pourtant l'essentiel des murs porteurs subsiste. Le rapport de présentation devra expliquer les motifs de ces décisions.

Les conseils municipaux des communes qui souhaitent identifier des éléments de paysage à protéger (haies, bosquets, mares...) peuvent le faire par délibération distincte de celle approuvant la carte communale et après une enquête publique qui peut être conjointe avec celle de la carte communale.

En revanche, la carte communale ne peut délimiter des emplacements réservés, des espaces boisés classés ou des dispositions de protections particulières, ni édicter des règles concernant la taille des parcelles, l'implantation des constructions, l'emprise maximale au sol ou encore des prescriptions architecturales particulières. Si la commune veut fixer certaines de ces règles, elle doit élaborer un PLU.



Le rapport de présentation permet d'expliquer les choix retenus
Carte communale de Bidestroff (Moselle)



Concilier développement du village et protection des zones viticoles
Commune des Ulmes (Maine-et-Loire)

Le droit de préemption

Le droit de préemption permet à la commune de se porter acquéreur prioritaire des biens en voie d'aliénation, en vue de la réalisation d'un projet d'aménagement.

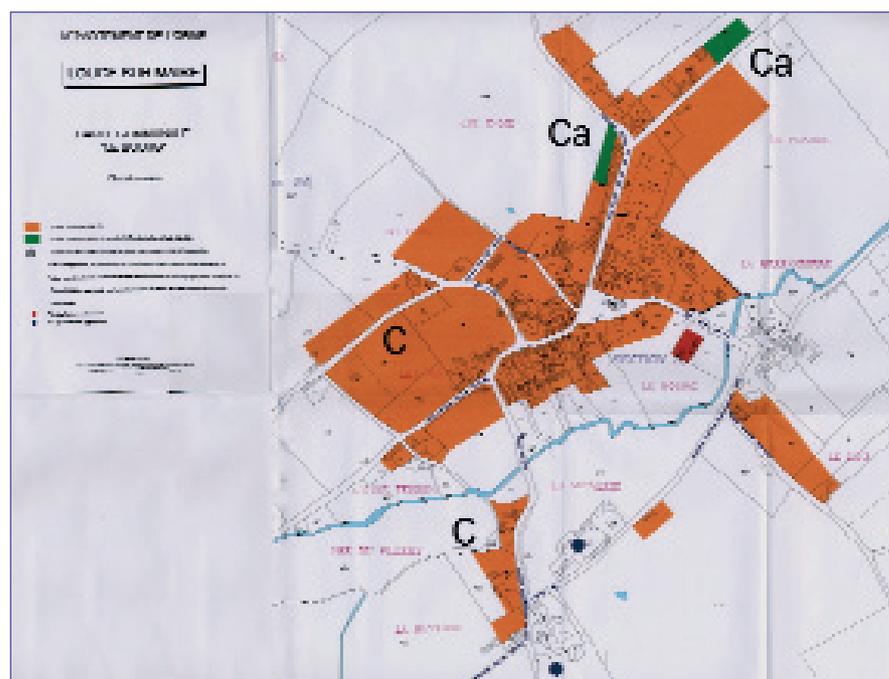
Lorsque la commune se dote d'une carte communale, elle peut instaurer un droit de préemption en vue de la réalisation d'un équipement ou d'une opération d'aménagement qu'elle définit précisément. Ce droit de préemption peut être instauré pour un ou plusieurs secteurs, soit lors de l'élaboration de la carte communale, soit postérieurement dans le cadre d'une délibération spécifique.

Le report du ou des périmètres du droit de préemption sur le ou les documents graphiques de la carte communale n'est donc pas obligatoire. Il peut faire l'objet d'une carte annexée à la délibération instituant le droit de préemption.

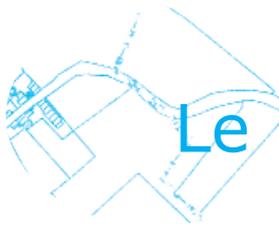
Le droit de préemption peut être institué en dehors des zones constructibles à condition que le projet soit compatible avec la vocation de la zone (installations nécessaires à des équipements collectifs).

Le périmètre doit désigner précisément les parcelles sur lesquelles est institué le droit de préemption de manière à éviter tout risque d'ambiguïté, notamment vis-à-vis des propriétaires.

La délibération instituant le droit de préemption doit faire l'objet des mesures de publicité prévues aux articles R.211-2 et R.211-3 du code de l'urbanisme.



Le droit de préemption peut être instauré sur un ou des secteurs clairement délimités en vue d'une opération clairement identifiée soit lors de l'élaboration de la carte communale soit dans le cadre d'une délibération spécifique Louge-sur-Maire (Orne)



Le cadre que doivent respecter

les cartes communales

Les cartes communales doivent respecter les principes généraux énoncés aux articles L.110 et L.121-1 du code de l'urbanisme, comme tous les autres documents d'urbanisme, notamment les objectifs d'équilibre, de diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale, et de gestion économe de l'espace.

Pour prendre quelques exemples, une carte communale ne peut pas avoir pour effet :

- de porter atteinte à un paysage ou un milieu naturel remarquable,
- de permettre une urbanisation dans des zones à risques sans précautions particulières,
- de réserver de fait ou de droit l'installation dans la commune à certaines catégories de populations,
- de geler tout développement dans des secteurs où les besoins économiques ou sociaux sont importants...

Les cartes communales doivent être compatibles, lorsqu'ils existent, avec les dispositions du schéma de cohérence territoriale (SCoT), du schéma de secteur, du schéma de mise en valeur de la mer, du SDAGE et du SAGE, de la charte du parc naturel régional ainsi que du plan de déplacements urbains et du programme local de l'habitat et avec les zones de bruit des aéroports. En l'absence de SCoT, elles doivent être compatibles, s'il y a lieu, avec les directives territoriales d'aménagement (DTA), le SDRIF en Ile-de-France, les SAR des DOM, le schéma d'aménagement de la Corse, et avec les prescriptions particulières concernant certaines parties du territoire national : zones de montagne et communes littorales, zones de bruit des aéroports.

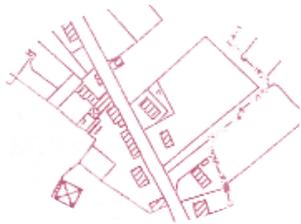
Cette compatibilité ne s'interprète pas comme un respect « au pied de la lettre » mais « dans l'esprit ».

En outre, il y aura lieu de consulter le document de gestion de l'espace agricole et forestier, lorsqu'il existe, et de prendre en compte l'existence d'éventuelles zones agricoles protégées.



La carte communale établit l'équilibre entre le développement de la commune et la protection de son patrimoine

Séverac-le-Château (Aveyron)



L'élaboration de la carte communale : qui fait quoi ?

Il revient à la commune¹ d'engager et de mener la procédure d'élaboration ou de révision de la carte communale.

Il n'y a pas, contrairement au PLU, de procédure de concertation formalisée avant l'enquête publique, même si dans la pratique il est indispensable d'élaborer ce document en discussion avec la population.

Il est conseillé au maire d'associer les services de l'Etat à l'élaboration de la carte communale.

L'élaboration ou la révision des cartes communales sont exemptes de tout formalisme. Elles peuvent être conduites à l'échelle communale ou intercommunale.

La carte communale peut s'appliquer à tout ou partie du territoire, l'élaboration d'une carte communale partielle n'étant pas interdite.

Le maire ou le président de l'EPCI compétent :

- conduit la procédure,
- mène la discussion avec la population. En effet, une carte communale n'est pas un document technocratique imposé à la commune, mais un projet communal qui tient compte de la réalité et des projets des habitants. Si l'intérêt général, c'est-à-dire le souci d'un développement équilibré de la commune doit guider les choix, il est parfaitement légitime de tenir compte des intérêts particuliers (la volonté d'extension d'une installation agricole, le souhait d'une entreprise de s'implanter, le projet d'habitants de construire sur leur terrain...). L'intérêt de la carte communale est, en tenant compte des intérêts de chacun, d'aboutir à un développement équilibré de la commune.

Il sollicite, s'il le souhaite, le préfet pour l'obtention des contraintes juridiques et des éléments d'information jugés nécessaires.

Il doit consulter le document de gestion de l'espace agricole et forestier, s'il existe, et s'entoure des avis des organismes qu'il estime devoir consulter.

Il soumet le projet de carte communale à enquête publique.

Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI compétent :

- peut solliciter la mise à disposition gratuite de la DDE pour l'élaboration de la carte communale,
- peut demander à bénéficier du concours financier de l'Etat au titre de la dotation générale de décentralisation (DGD). En effet, depuis le 6 janvier 2004, l'élaboration des cartes communales est éligible à la DGD et, depuis la loi Urbanisme et habitat du 3 juillet 2003, au fonds de compensation de la TVA,
- **approuve la carte communale**, après enquête publique, avant de la transmettre au préfet.

Le préfet (en pratique, la DDE pour le compte du préfet) :

- transmet à la commune les contraintes juridiques et les éléments d'information jugés indispensables (article R.121-1.) sur la demande du maire ou de sa propre initiative (en cours d'élaboration, le préfet fait toutes observations utiles),
- dispose d'un délai de deux mois, après approbation par le conseil municipal, pour approuver ou refuser d'approuver la carte communale.

Toute décision de refus doit être motivée. Passé ce délai, la carte communale est approuvée tacitement.

¹ ou, le cas échéant, au groupement intercommunal auquel les communes auraient confié leurs compétences en la matière.



L'enquête publique

L'enquête publique donne une plus grande « légitimité » aux cartes communales.

Le dossier soumis à enquête publique comprend le projet de carte communale (rapport de présentation et document(s) graphique(s)).

Il peut être complété par tout ou partie des documents transmis par le préfet au maire.

L'enquête publique se déroule sous l'autorité du maire ou du président de l'EPCI. Il lui appartient de saisir le président du tribunal administratif afin que celui-ci désigne le commissaire enquêteur, de fixer les dates de l'enquête et de publier l'avis au public.



Respecter les espaces agricoles et les paysages

Plaine de Brive et Puy d'Issandon, environs de Donzenac (Corrèze)



Préserver les espaces naturels

Région de Limoges (Haute-Vienne)



L'approbation de la carte communale

Comme pour les anciens MARNU, les cartes communales sont approuvées par la commune et l'État.

Le projet de carte communale est éventuellement modifié pour prendre en compte les résultats de l'enquête publique. Il peut être également modifié pour d'autres raisons, sous réserve que ces modifications n'aient pas pour effet de porter atteinte à l'économie générale du document.

Ensuite, la carte communale fait l'objet :

- d'une délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent,
- d'un arrêté du préfet pris dans le délai de deux mois. Passé ce délai, il est réputé avoir approuvé la carte communale. Si le préfet veut s'opposer à la carte communale, il doit donc notifier à la commune une décision de refus motivée dans ce délai de 2 mois.

La carte communale approuvée est tenue à la disposition du public. L'approbation de la carte communale produit ses effets juridiques dès que l'affichage en mairie (ou au siège de l'EPCI et dans les communes membres), ainsi que la mention de l'affichage dans un journal diffusé dans le département ont été effectués (la date de prise en compte pour l'affichage étant celle du premier jour où il a été effectué).



La carte communale approuvée est tenue à la disposition du public
Fixin (Côte d'or)



Les effets de la carte communale

Après l'approbation d'une carte communale la commune peut décider de délivrer elle-même ses autorisations d'urbanisme (permis de construire...). Dans ce cas, elle peut continuer de demander à la DDE d'instruire les permis pour son compte.

Ce transfert de compétence ne peut être refusé si la commune le souhaite. Il est définitif lorsque la commune l'a décidé.

Lors de la délibération approuvant la carte communale, si la commune n'indique pas qu'elle souhaite exercer cette compétence, les autorisations d'urbanisme restent de la compétence de l'État. Mais la commune a toujours la possibilité de demander ce transfert, dans une délibération postérieure.

Alors que les MARNU étaient applicables pendant quatre ans, les cartes communales sont valables sans limitation de durée.

La carte communale devient sans objet si un PLU est élaboré sur le territoire communal.

La carte communale peut être révisée dans les mêmes formes que l'élaboration.

Elle peut être abrogée par délibération du conseil municipal et approbation par arrêté du préfet après enquête publique. Dans ce cas, la règle de constructibilité limitée devient à nouveau applicable.



Le maire peut délivrer les permis de construire au nom de la commune
Village de Seine-et-Marne



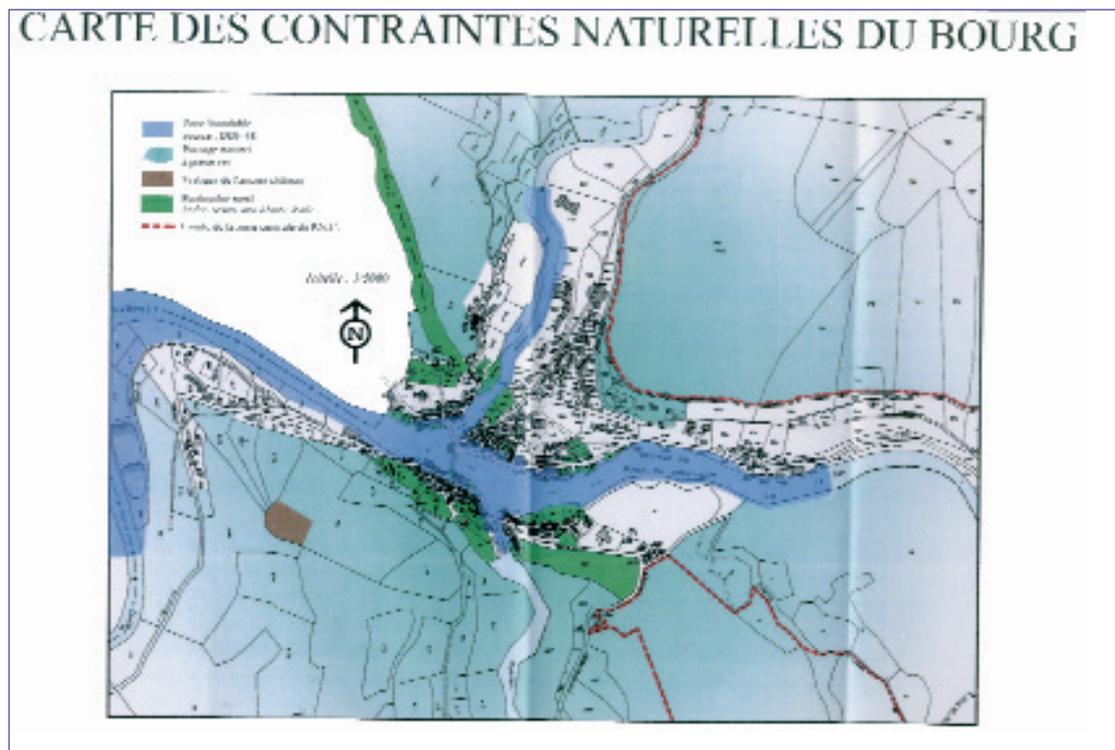
Combien coûte l'élaboration d'une carte communale ?

Le coût d'élaboration d'une carte communale est variable, selon les investigations à mener, la situation des études existantes sur la commune, les types d'enjeux, le nombre de hameaux et la superficie de la commune, l'éloignement de la commune par rapport au lieu de travail du bureau d'études...

En pratique, la fourchette va de 6 000 à 15 000 euros, pour une moyenne en général autour de 10 000 euros.

Ce coût sera moins élevé pour les communes qui ont élaboré un SCoT et qui pourront utiliser les études déjà réalisées, en particulier pour l'étude d'environnement de leur carte communale.

La carte communale est désormais éligible à l'octroi de la dotation générale de décentralisation (DGD), et au fonds de compensation de la TVA.



Le coût de la carte communale varie suivant les investigations à mener
Pont-de-Montvert (Lozère)

La présente brochure a été rédigée par un groupe de travail composé de :

- Pierre MIQUEL (DGHHC/PS),
- Marie-Françoise FACON (DGHHC/DU),
- René DOMON (DGHHC/PS),
- Frédérique COCOUAL (DGHHC/DU),
- Alexandre TOUZET (AMF),
- Alain LASSERRE (DDE 49),
- Chahoul GAFFAR (DDE 61),
- Catherine BRICHE (DDE 58),
- Sophie SOBOLEFF (DDE 48),
- Benoît HUE (DDE 57),
- Eric GONAND (DDE 57).

Documents et photos :

- A.Bérenguier - Ministère de l'Équipement - SIC,
- G. Crossay - Ministère de l'Équipement - SIC,
- Directions départementales de l'Équipement de l'Orne, des Alpes-Maritimes, du Maine-et-Loire, de la Lozère et de la Moselle.

Nous remercions les maires des communes citées dans cette brochure pour leur aimable collaboration.

Mise en page, suivi d'édition : Mission de la Communication de la DGHHC.

Reproduction interdite sans autorisation.



Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer
Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
La Grande Arche Paroi Sud - 92055 La Défense cedex
Téléphone : 33 (01) 40 81 21 22
Télécopie : 33 (01) 40 81 94 49
Internet : www.urbanisme.equipement.gouv.fr

Association des Maires de France
41 quai d'Orsay - 75343 Paris cedex 07
Téléphone : 33 (01) 44 18 14 14
Télécopie : 33 (01) 44 18 14 15
Internet : www.amf.asso.fr