

Table des matières

Antenne-relais de radiotéléphonie mobile.....	1
Clôture en zone naturelle.....	1
Gîtes.....	2
Instruction PC / recours devant la commission nationale d'aménagement commercial (CNAC).....	2
Architecte / plusieurs constructions même permis de construire.....	3

annexe : fiche technique 6 : réforme des destinations de constructions

Antenne-relais de radiotéléphonie mobile

Question : Une antenne-relais de radiotéléphonie mobile d'une hauteur de 36 m est-elle soumise à permis de construire ? S'agit-il d'un dossier qui doit être instruit par l'État ?

Réponse :

En dehors du périmètre des sites patrimoniaux remarquables, des abords des monuments historiques et des sites classés ou en instance de classement, les antennes-relais de radiotéléphonie mobile, quelle que soit leur hauteur, sont soumises à déclaration préalable, cf article [R.421-9 \(j\)](#) du code de l'urbanisme.

Il ne s'agit pas d'un projet relevant de la compétence de l'Etat (cf article [L.422-2](#) du code de l'urbanisme).

Par ailleurs, article [222](#) de la loi Elan : "*A titre expérimental, par dérogation à l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme et jusqu'au 31 décembre 2022, les décisions d'urbanisme autorisant ou ne s'opposant pas à l'implantation d'antennes de radiotéléphonie mobile avec leurs systèmes d'accroche et leurs locaux et installations techniques ne peuvent pas être retirées. Cette disposition est applicable aux décisions d'urbanisme prises à compter du trentième jour suivant la publication de la présente loi. Au plus tard le 30 juin 2022, le Gouvernement établit un bilan de cette expérimentation.*"

Clôture en zone naturelle

Question : Un pétitionnaire souhaite édifier une clôture en zone N. Le PLU ne précise rien en matière de clôture et ne les interdit pas explicitement. Les clôtures sont-elles alors autorisées ?

Réponse :

Le règlement d'un PLU ne peut pas interdire les clôtures, cf RM [n°36710 JOAN](#) du 13/05/2014 :

"L'article 647 du code civil prévoit que tout propriétaire d'un terrain a le droit de clore sa propriété (excepté lors de l'existence d'une servitude de passage en cas d'enclave). Par conséquent, les dispositions du plan local d'urbanisme ne peuvent porter atteinte à ce principe, en interdisant les clôtures ou en les soumettant à des conditions excessives (CE 29 déc. 1993, req. N° 129153). Toutefois, le plan local d'urbanisme peut conditionner la construction de clôtures, en fixant des règles concernant leur hauteur, leur nature ou leur aspect extérieur. Afin de limiter les conséquences liées à un risque d'inondation, le plan local d'urbanisme peut, par exemple, prévoir le recours à des clôtures végétalisées ou perméables pour ne pas faire obstacle au libre écoulement des eaux."

Gîtes

Un gîte est considéré comme un meublé de tourisme dès lors qu'il ne propose pas de prestations hôtelières au sens du b) du 4° de l'article 261-D du code général des impôts, c'est-à-dire au moins trois des prestations suivantes : petit déjeuner, nettoyage régulier des locaux, fourniture de linge de maison et réception, même non personnalisée, de la clientèle (cf page 10 de la fiche technique ci-jointe).

Il est entre alors dans la sous-destination « logement et hébergement » de la destination « habitat ».

Par ailleurs, un gîte est un ERP si l'effectif du public hébergé est supérieur ou égal à 15 personnes, cf réponse ministérielle n°[69457 du 31 mars 2015](#) devant l'Assemblée Nationale.

Instruction PC / recours devant la commission nationale d'aménagement commercial (CNAC)

Conseil d'État, 2 mars 2022, [n°440079](#) :

« Ainsi, en cas de recours introduit devant la Commission nationale d'aménagement commercial contre l'avis de la commission départementale compétente, ou en cas d'auto-saisine de la commission nationale, l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale, qui bénéficie d'un délai d'instruction prolongé de cinq mois en vertu des dispositions de l'article R. 423-36-1 du code de l'urbanisme, doit attendre l'intervention de l'avis, exprès ou tacite, de la commission nationale pour délivrer le permis. **En effet, cet avis se substituant à l'avis de la commission départementale, le permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale ne saurait légalement intervenir avant qu'il ait été rendu.** »

Un permis de construire délivré avant que la CNAC se soit prononcée sur le recours contre la décision de la CDAC est illégal. En effet, la décision de la CNAC se substitue à celle de la CDAC ; or le permis de construire ne peut pas être délivré avant la décision de la CDAC ou le cas échéant

celle de la CNAC, cf article R.425-15-1 du code de l'urbanisme. Un permis de construire délivré avant la décision de la CNAC est donc illégal car il manque la décision de la CNAC.

De plus, la CNAC a 4 mois pour se prononcer à compter de sa saisine (cf article L.752-17 du code du commerce). Par conséquent il est probable que lorsque la CNAC se prononce, le délai de 3 mois imparti par l'article L.424-5 du code de l'urbanisme au maire pour retirer un permis de construire illégal (au cas où la CNAC casse l'accord de la CDAC) est expiré.

En résumé, la procédure :

- dépôt du PC
- le maire transmet au secrétariat de la CDAC deux exemplaires du dossier dans le délai de 7 jours francs suivant le dépôt - article R.423-13-2 CU
- majoration du délai d'instruction de 2 mois pour attendre avis CDAC - article R.423-25 CU
- avis CDAC ; délai de recours pour les tiers : 1 mois à compter de la publicité de l'avis ; ne pas délivrer le PC avant l'expiration de ce délai et éventuellement se renseigner auprès de la CNAC pour voir si un recours a été formé
- en cas de recours la CNAC informe le maire dans les 7 jours - article R.752-32 du code du commerce
- le maire prolonge alors le délai d'instruction du PC de 5 mois - article R.423-36-1 du CU
- il attend la décision de la CNAC pour délivrer ou refuser le PC sur le fondement des articles L.425-4 et R.425-15-1 du CU ; en l'absence d'avis exprès de la CNAC dans le délai de 4 mois à compter de sa saisine, l'avis de la CDAC est réputé confirmé - article L.752-17 du code du commerce

Architecte / plusieurs constructions même permis de construire

Question : Un projet prévoyant la construction de 3 maisons individuelles au sein d'un seul et même PC doit-il être établi par un architecte ? Dans les faits, chaque construction est indépendante (= non accolée aux autres) et présente une surface de plancher inférieure à 150m² mais l'ensemble des surfaces dépassera ce seuil.

Réponse :

Il convient de rappeler le principe posé par l'article [L. 431-1](#) du code de l'urbanisme : un dossier de PC doit obligatoirement être établi par un architecte :

*Conformément aux dispositions de l'article 3 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture, la demande de permis de construire ne peut être instruite que si la personne qui désire entreprendre des travaux soumis à une autorisation **a fait appel à un architecte pour établir le projet architectural faisant l'objet de la demande de permis de construire.***

Le projet architectural est défini dans l'article L. 431-2.

Ce principe comporte des exceptions posées par l'article [L. 431-3](#) et par l'article [R. 431-2](#) qui dispose : " Pour l'application de l'article 4 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture, ne sont toutefois pas tenues de recourir à un architecte les personnes physiques (...) qui déclarent vouloir édifier ou modifier pour elles-mêmes : a) **Une construction** à usage autre qu'agricole dont la surface de plancher n'excède pas cent cinquante mètres carrés (...)"

Ainsi l'article R. 431-2 ne dispense le pétitionnaire de recourir à un architecte que lorsqu'on son projet comporte une seule construction (neuve). Si le projet comporte plusieurs constructions, je ne vois pas sur quel fondement on pourrait écarter le principe posé par l'article L.431-1 précité.

Par conséquent, un PC qui comporte plusieurs constructions neuves ne sera pas dispensé d'architecte si le total de la SP de ces constructions est supérieur à 150 m².

Cependant, je n'irai pas jusqu'à exiger un PC avec architecte si un PC comporte plusieurs constructions dont le total de la SP est inférieur à 150 m².

Fiche technique 6 : Réforme des destinations de constructions

Le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et portant modernisation du contenu des plans locaux d'urbanisme a conduit à une réécriture de la partie réglementaire relative aux destinations de constructions pouvant être réglementées par le PLU (Partie 1).

Cette évolution résulte de l'application des lois ALUR¹ et ACTPE². La première prévoit une réforme de la liste des destinations de constructions pour répondre à des objectifs de mixité fonctionnelle, la seconde précise que « cette liste permet notamment de distinguer les locaux destinés à des bureaux, ceux destinés à des commerces et ceux destinés à des activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle ». En outre, un arrêt du Conseil d'État du 30 décembre 2014³ a consacré le caractère limitatif des destinations de constructions énumérées par le code de l'urbanisme.

Afin de permettre aux auteurs de PLU de prévoir des règles favorisant la mixité fonctionnelle et sociale, le décret prévoit de regrouper les 9 destinations antérieures en 5 destinations, elles-mêmes divisées en 20 sous-destinations. Cette nouvelle liste conserve son caractère limitatif (point 1.1).

Cette nouvelle division entre destinations et sous-destinations modifie également le régime des changements de destinations au titre des autorisations du droit des sols (Point 1.2)

Le décret clarifie également les possibilités offertes aux auteurs de PLU d'interdire ou autoriser sous conditions certains types d'activité (point 1.3).

Le décret a été complété par un arrêté du 10 novembre 2016 définissant les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par le règlement national d'urbanisme et les règlements des plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu⁴(Partie 2).

¹ VI de l'article 157. — Un décret en Conseil d'Etat fixe la liste des destinations des constructions que les règles édictées par les plans locaux d'urbanisme peuvent prendre en compte. Cette liste permet de distinguer la destination des bâtiments, dans un objectif de mixité fonctionnelle.

² Article 59 Un décret en Conseil d'Etat fixe la liste des destinations des constructions que les règles édictées par les plans locaux d'urbanisme peuvent prendre en compte. Cette liste permet notamment de distinguer les locaux destinés à des bureaux, ceux destinés à des commerces et ceux destinés à des activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle.

³ CE 30 décembre 2014, Groupe Patrice Pichet, req. n° 360850

⁴ Publié au JORF n°0274 du 25 novembre 2016, texte n° 51

1. Une nouvelle répartition réglementaire des neuf destinations de constructions en cinq destinations et vingt sous-destinations

L'ancien article **R*123-9** du code de l'urbanisme établissait une liste exhaustive de neuf destinations de constructions qui servaient :

- au contrôle du changement de destinations ;
- aux interdictions et restrictions d'implantation de constructions selon leur destination dans certaines zones du PLU ;
- à la différenciation des règles du PLU par type de constructions.

Cette catégorisation s'est avérée être insuffisamment exhaustive et de moins en moins adaptée à l'évolution de certaines activités au regard des enjeux de développement urbain.

La réforme des catégories de destinations vise donc à élargir les possibilités de différencier les règles selon les sous-destinations définies au niveau national et d'alléger le contrôle des changements de destination n'entraînant pas de travaux. Cette mesure permet de clarifier le contenu de chaque destination et sous-destination de manière à résoudre les ambiguïtés actuelles, source d'insécurité juridique. Elle favorise une gestion plus fine des règles applicables à chaque sous-destination, facilitant la réalisation des objectifs de mixité fonctionnelle.

Les articles **R.151-2**, **R.151-27 à R.151-29**, **R.151-30**, **R.151-33** et **R.151-37** redéfinissent donc le champ d'application des prescriptions relatives aux destinations des constructions et types d'activité.

Articles recodifiés	Anciens articles	Contenu des dispositions
<i>Chapitre I : Contenu du plan local d'urbanisme</i>		
<i>Section 3 : Le règlement</i>		
Alinéa 2° de l'article R151-2	Création	La différenciation des règles dans une même zone est possible selon les destinations et les sous-destinations de constructions, sous réserve de justification dans le rapport de présentation
R151-27	Modification de l'antépénultième alinéa du R.123-9	Liste des cinq destinations de constructions
R151-28	Création	Liste des vingt sous-destinations de constructions
R151-29	Création	Annnonce de l'arrêté définissant les sous-destinations
R151-30 et R151-33	Création	Réglementation des interdictions et des autorisations sous conditions de constructions possible selon les destinations, sous-destinations ou types d'activités définies par le règlement
R151-37	Création	Permet d'imposer une mixité des destinations ou sous-destinations au sein d'une construction ou d'une unité foncière ; et de définir des majorations de volume constructible pour certaines destinations ou sous-destinations

Les 5 destinations et leurs sous-destinations principales

AVANT	APRES
Limitation à 9 destinations	Limitation à 5 destinations
<ul style="list-style-type: none"> • Habitation • Hébergement hôtelier • Bureaux • Commerce • Artisanat • Industrie • Exploitation agricole ou forestière • Entrepôt • Constructions et installations nécessaires aux services publics et d'intérêt collectif (CINASPIC) 	<ul style="list-style-type: none"> • Habitation • Commerce et activités de service • Équipements d'intérêt collectif et services publics • Exploitation agricole et forestière • Autres activités des secteurs secondaires ou tertiaires
Les plans locaux d'urbanisme peuvent interdire ou soumettre à conditions les constructions dans certaines zones sur la base de ces destinations ou selon des natures d'activité	Les plans locaux d'urbanisme peuvent interdire ou soumettre à conditions les constructions dans certaines zones sur la base de ces destinations, sous destinations et selon certains types d'activité
Des règles différenciées peuvent être établies sur la base de ces neuf destinations	Des règles différenciées pourront être établies entre ces cinq destinations ainsi que selon les vingt sous-destinations

Limitation à 5 destinations et 20 sous-destinations
Des règles différenciées pourront être établies entre ces cinq destinations ainsi que selon les 20 sous-destinations limitatives suivantes :
Exploitation agricole et forestière : <ul style="list-style-type: none"> • Exploitation agricole • Exploitation forestière
Habitation : <ul style="list-style-type: none"> • Logement • Hébergement
Commerce et activités de service : <ul style="list-style-type: none"> • Artisanat et commerce de détail • Restauration • Commerce de gros • Activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle • Hébergement hôtelier et touristique • Cinéma
Équipements d'intérêt collectif et services publics <ul style="list-style-type: none"> • Locaux et bureaux accueillant du public des administrations publiques et assimilés • Locaux techniques et industriels des administrations publiques ou et assimilés • Établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale • Salles d'art et de spectacles • Équipements sportifs • Autres équipements recevant du public

<p>Autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire</p> <ul style="list-style-type: none"> • Industrie • Entrepôt • Bureau • Centre de congrès et d'exposition
<p>Le contrôle des changements de destination prévu par l'article R.421-17 s'effectue sur la base des 5 destinations et de ces 20 sous-destinations.</p> <p>Le contrôle des changements de destinations « sans travaux » prévu par le b) de l'article R421-17 du CU s'effectue sur la base des seules destinations.</p> <p>Il n'y a pas d'autorisation en cas de changement de sous-destination à l'intérieur d'une même destination.</p> <p>En cas de travaux ,le contrôle s'effectue sur la destination et la sous-destination.</p> <p>Dans les autres cas et en application du c) de l'article R421-14 du CU, le contrôle porte sur les sous-destinations.</p>
<p>Les destinations sont définies :</p> <ul style="list-style-type: none"> - par les sous-destinations qu'elles recouvrent - par référence à leur définition nationale prise par arrêté (point 2)

1.1 La différenciation des règles selon les destinations et sous-destinations de constructions

1.1.1 Des règles générales différenciées par destinations ou sous-destinations pour favoriser la mixité fonctionnelle⁵.

Le décret permet aux auteurs de PLU d'édicter des règles différentes sur une base limitative de 5 destinations et 20 sous-destinations de constructions prévues aux articles [R.151-27](#) et [R.151-28](#) du code de l'urbanisme. Une justification doit être apportée dans le rapport de présentation expliquant la nécessité de cette différenciation pour la mise en œuvre du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) conformément à l'alinéa 2° de l'article [R.151-2](#).

De plus, les règles générales ou alternatives qui seront déterminées par le PLU sur la base des sous-destinations, doivent être motivées par des considérations d'aménagement et d'urbanisme. Elles ne peuvent aboutir à une interdiction générale et absolue d'une sous-destination sur l'ensemble d'une zone U ou AU, sauf lorsque la sous-destination est incompatible avec la vocation de la zone. Une interdiction traduisant le PADD ou encore les objectifs du SCOT est également possible.

Plusieurs déclinaisons de règles permettront de préserver ou imposer une mixité fonctionnelle, par exemple, en:

- Combinant des règles différenciées entre les sous-destinations avec les nouvelles possibilités offertes de réglementer les rez-de-chaussée (hauteur sous plafond). Les auteurs de PLU pourront notamment, afin d'assurer une diversité commerciale, prévoir des règles différenciées entre le commerce de gros, les restaurants, l'artisanat et le commerce de détail, et les activités de service où s'effectue l'accueil d'une clientèle.

- Édifiant des règles spécifiques de hauteur et d'emprise au sol, des ratios de stationnement, des normes relatives à la performance environnementale, des coefficients de biotope⁶ pour certaines sous-destinations.

⁵ Pour en savoir plus consulter la fiche technique n°11 : « mixité fonctionnelle et sociale »

⁶ Cf fiche technique n°13 : Traitement environnemental et paysager des espaces non-bâti

- Imposant des pourcentages de destinations ou sous-destinations de construction en application du 3° de l'article R151-37. Le PLU peut également prévoir, en cas de déséquilibre entre certaines destinations et sous-destinations, des bonus de constructibilité par rapport aux règles de hauteur et d'emprise au sol spécifiques à certaines destinations ou sous-destinations en application du 2° de l'article R151-37.

Les auteurs de PLU bénéficient de possibilités réglementaires élargies applicables aux destinations et sous-destinations dans la perspective de répondre aux objectifs du PADD en matière de mixité fonctionnelle.⁷

1.1.2 Des catégories de constructions faisant l'objet de dispositions législatives spécifiques

C'est seulement quand des dispositions législatives spécifiques existent pour certaines catégories de constructions qu'il est possible de réglementer plus finement que la sous-destination. Ces possibilités législatives ouvertes aux auteurs de PLU favorisent la mixité sociale, la diversité commerciale et l'intensification urbaine. Elles ne leur donnent pas pour autant la possibilité de faire de ces catégories de constructions des destinations ou sous-destinations spécifiques permettant d'élaborer des règles générales autres que celles limitativement prévues et encadrées par la loi.

En matière de stationnement, l'article L151-35 du code de l'urbanisme prévoit que, quelles que soient les dispositions prévues par le règlement du PLU, il ne pourra être opposé aux porteurs de projets de logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'État, d'établissements assurant l'hébergement des personnes âgées dépendantes et de résidences universitaires, la réalisation de plus d'une aire de stationnement par logement (ou 0,5 en cas de proximité avec les transports en commun).

En matière de logement, la loi a introduit diverses dispositions, telles que la localisation d'emplacements réservés pour la réalisation de programmes de logements, dans le respect des objectifs de mixité sociale, en application du 4° de l'article L151-41. Elle permet aux auteurs de PLU de prévoir des emplacements réservés en imposant des pourcentages de réalisation de programmes de logements spécifiques.

En matière de commerce l'article L151-16 et le 4° de l'article R151-37 prévoient que le PLU peut définir des prescriptions pour protéger ou développer la diversité commerciale notamment via le commerce de détail et de proximité.

Le code de l'urbanisme prévoit également que le règlement du PLU peut choisir d'accorder des bonus de constructibilité pour certaines catégories de constructions notamment dans le cadre d'un programme de logement comportant des logements locatifs sociaux (2° de l'article L151-28) ou logements intermédiaires (4° de l'article L151-28)

1.1.3 La réglementation des locaux accessoires

L'article R151-29 du livre I du code de l'urbanisme reprend le principe du livre IV en précisant que les locaux accessoires sont réputés avoir la même destination et sous-destination que le local principal.

Le code de l'urbanisme reste cependant silencieux sur les seuils à partir desquels un local doit être considéré comme accessoire d'un bâtiment principal. Certains PLU établissent

⁷ Cf : Fiche technique 11 : « Mixité sociale et fonctionnelle »

donc des règles de surfaces de plancher spécifiques à partir desquelles un local est considéré comme accessoire et doit donc se voir attribuer la même destination ou sous-destination que le bâtiment principal.

L'arrêté qui instaurera un lexique national donnera une définition plus précise du local accessoire.

1.2 Les modalités du contrôle des changements de destinations et sous-destinations dans le cadre de l'instruction des autorisations du droit des sols

En matière d'autorisation de droits des sols, il convient de souligner que le régime du contrôle des changements de destinations prévu aux articles [R.421-14](#) et [R.421-17](#) du code de l'urbanisme est modifié :

- dans le cas où un changement de destination ou de sous-destination est accompagné de travaux modifiant les structures porteuses ou la façade de l'immeuble, et qu'un permis de construire est nécessaire, le contrôle sera opéré sur la base des 20 sous-destinations de constructions prévues à l'article R421-14 du code de l'urbanisme ;

- dans le cas d'un changement de destination sans modification des structures porteuses ou de la façade, au titre de l'article R421-17 du code de l'urbanisme, une déclaration préalable est exigée.

Il appartient à la collectivité de vérifier dans ces deux hypothèses que le projet est conforme aux dispositions de son PLU tant au niveau de la destination que de la sous-destination (par exemple en cas d'interdiction ou d'autorisation sous condition).

- dans le cas d'un changement de sous destination au sein d'une même destination sans modification des structures porteuses ou de la façade, il n'y a pas d'autorisation d'urbanisme requise. Toutefois, les porteurs de projets sont, dans cette hypothèse, toujours tenus de respecter les dispositions prévues par le plan local d'urbanisme.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, ces modifications sont également applicables dans le cadre du règlement national d'urbanisme et pour les collectivités disposant d'une carte communale

1.3 La clarification de la réglementation des interdictions et des autorisations sous conditions de construction

1.3.1 Des interdictions et des autorisations sous conditions de construction, basées sur les destinations, sous-destinations et types d'activités

Selon les dispositions des articles [R151-30](#) et [R151-33](#) du code de l'urbanisme, les PLU peuvent interdire ou soumettre à des conditions particulières certains types d'activités qu'ils définissent ainsi que les constructions selon leurs destinations et sous-destinations prévues aux articles [R151-27](#) et [R151-28](#). Ces dispositions réglementaires précisent le champ des dispositions législatives prévues à l'article [L151-9](#) du code de l'urbanisme.

Contrairement aux destinations et sous-destinations qui sont limitatives, les types d'activité pouvant être interdits ou autorisés sous conditions ne sont pas définis ou limités par le code de l'urbanisme. Les auteurs de PLU peuvent donc les définir, en s'attachant à les justifier dans le rapport de présentation :

- pour la mise en œuvre du PADD ou pour des raisons de sécurité ou de salubrité en ce qui concerne les interdictions (Art. R151-30) ;
- pour tenir compte des circonstances locales en ce qui concerne les autorisations sous conditions (Art. R151-33).

Le règlement du PLU dispose d'une habilitation explicite des articles R.151-30 et R. 151-33 pour interdire ou autoriser sous conditions « les types d'activité qu'il définit ». Toutefois, les motifs qui peuvent être invoqués par les auteurs du PLU doivent être basés sur des éléments objectifs, consacrés par des législations ou des réglementations existantes notamment la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement. Le 2^o alinéa de l'article L112-4 du code de l'urbanisme est d'ailleurs sans équivoque sur cette dernière possibilité puisqu'il est prévu que les dispositions des ScoT, PLU(i), PSMV et cartes communales sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, aménagements, affouillements ou exhaussements des sols, la création de lotissements et l'ouverture des installations classées pour la protection de l'environnement.

Ces possibilités doivent également être mises en œuvre en tenant compte de la vocation de la zone notamment en zone A et N où la constructibilité est légalement encadrée et où sont exclus par principe les types d'activités, destinations ou sous-destinations incompatibles avec l'exercice de l'agriculture ou la préservation du caractère naturel de la zone.

Cette disposition permet d'englober l'ensemble des affectations du sol pouvant être réglementées. En effet, les seules destinations et sous-destinations de constructions ne permettent pas d'envisager les occupations du sol selon le type d'activité (activités polluantes, carrières, certains types d'ouvrages ou d'installation ne revêtant pas le caractère de construction). Ces interdictions peuvent également porter sur un champ plus large que les constructions et installations, notamment l'interdiction des affouillements, exhaussements ou remblais.

Le règlement du PLU peut également encadrer les interdictions et soumettre à conditions particulières des destinations et sous-destinations de constructions notamment pour poursuivre les objectifs rappelés par la loi et par le décret : mixité sociale, fonctionnelle et diversité commerciale⁸. A cette fin, le règlement peut combiner les destinations, sous-destinations et types d'activités. Toutefois, ces interdictions ou autorisations sous conditions doivent toujours être motivées au regard des objectifs qui lui sont dévolus par le code de l'urbanisme en matière d'urbanisme, d'environnement, de santé publique, de risques, de mixité fonctionnelle et sociale, de déplacement...

1.3.2 Doctrine et jurisprudence sur les interdictions de certaines destinations, sous-destinations et types d'activités

- *L'interdiction des émetteurs-récepteurs de télétransmission en zone U*
Conseil d'Etat 17 juillet 2013, Sté française de radiotéléphonie et a. , Req n°350380

⁸ Cf : Fiche technique 11 : « Mixité sociale et fonctionnelle »

Une collectivité territoriale révisant son plan local d'urbanisme pour interdire les émetteurs-récepteurs de télétransmission dans certaines zones urbaines doit le justifier dans son rapport de présentation. Cette justification doit porter sur des motifs d'urbanisme, le Conseil d'État ayant tranché que la « dangerosité de ces équipements pour la santé publique » n'était pas établie (CAA Bordeaux, 6 juin 2006, Cme d'Arcachon, req, n°03BX00602).

La réglementation des ouvrages de productions d'électricité en zone agricole et naturelle

- *Éoliennes dont l'énergie produite n'est pas destinée à l'autoconsommation*

La loi urbanisme et habitat n° 2003-590 du 2 juillet 2003 a fait l'objet d'une circulaire du 10 septembre 2003 qui dresse le panel des différents leviers juridiques disponibles pour favoriser le développement de l'éolien⁹. Cette loi a notamment introduit la possibilité d'élaborer un schéma régional éolien à valeur indicative. Ce document ne s'impose ni au ScoT, ni au PLU. Le PLU peut donc être amené à s'interroger sur l'interdiction ou l'autorisation sous condition de tels équipements particulièrement en zone naturelle ou agricole.

L'article **L151-11** du code de l'urbanisme dispose que les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs peuvent être autorisés s'ils ne sont pas « incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages. »

Au sens de la jurisprudence du Conseil d'État, les éoliennes sont considérées comme des « équipements collectifs publics » qui peuvent donc être autorisés en zone agricole ou naturelle dès lors qu'ils ne sont pas destinés à une autoconsommation dès lors qu'ils ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel ils sont implantés et qu'ils ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages en application du 1° de l'article L. 151-11.

- *Panneaux photovoltaïques*

La pose ou l'intégration de panneaux photovoltaïques sur un bâtiment existant ou sur une extension, ne modifie pas l'usage principal dudit bâtiment. Dès lors, ce bâtiment ne peut pas être qualifié d'ouvrage de production d'énergie et reste notamment soumis aux mêmes interdictions et limitations de construction en zones agricoles et naturelles prévues à l'article L151-11 du code de l'urbanisme.

2. L'arrêté définissant les destinations et sous-destinations

L'arrêté du 10 novembre 2016 définit les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par le règlement national d'urbanisme et les règlements des plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu (JORF n°0274 du 25 novembre 2016, texte n° 51). Cette déclinaison des activités couvertes par chaque sous-destination a un caractère de définition et n'autorise pas les auteurs de PLU à édicter

⁹ <http://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/fiches/exboenvireco/200322/A0220016.htm>

leurs propres définitions. Toutefois, il reste possible pour les auteurs de PLU de prévoir des exemples notamment sous forme de liste ouverte. Cette forme d'illustration peut être justifiée en fonction du projet de la collectivité ou du contexte local. Ces exemples ne devront pas aboutir à une nouvelle division des destinations ou sous-destinations pas plus qu'à la création de catégories spécifiques.

2.1 Présentation détaillée de l'arrêté

L'arrêté comporte une série de définitions générales. Il constitue le socle réglementaire et opposable des définitions aux collectivités territoriales dotées ou non d'un document d'urbanisme. Toutefois, les précisions et exemples suivants peuvent être apportés pour en éclairer l'application.

2.1.1 - Destination « exploitation agricole et forestière » : sous-destinations exploitation agricole et exploitation forestière

- La sous-destination **exploitation agricole** recouvre l'ensemble des constructions concourant à l'exercice d'une activité agricole au sens de l'article L. 311-1 du code rural et la pêche maritime.
- La sous-destination **exploitation forestière** recouvre notamment les maisons forestières et les scieries.

2.1.2 - Destination « Habitat » : sous-destinations logement et hébergement

- La sous-destination **logement** comprend les logements utilisés à titre de résidence principale, secondaire ou logement occasionnel.

Cette sous-destination intègre, sans les distinguer, tous les statuts d'occupation : propriétaire, accédant, locataire, occupant à titre gratuit, et tous les logements quel que soit leur mode de financement. En effet, l'affectation des logements n'est pas nécessairement connue au moment de la construction, elle peut varier entre différents logements d'un même bâtiment et évoluer au fil du temps. Le PLU n'est donc pas habilité à instaurer un contrôle aussi fin de l'affectation des logements.

Les seules différenciations réglementaires que peut faire un PLU entre des typologies de logements relèvent des dispositions législatives spécifiques notamment en matière de logements locatifs sociaux en application des articles L. 151-15 (programme de logements comportant une part de LLS sans droit de délaissement) ou du 1° de l'article L. 151-41 (programme de logements comportant une part de LLS avec droit de délaissement).

Cette sous-destination recouvre également :

- les « résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs » (par exemple les yourtes) ;
- les chambres d'hôtes au sens de l'article D324-13 du code du tourisme, c'est-à-dire limitées à cinq chambres pour une capacité maximale de 15 personnes ;

- les meublés de tourisme dès lors qu'ils ne proposent pas de prestations hôtelières au sens du b) du 4° de l'article 261-D du code général des impôts, c'est-à-dire au moins trois des prestations suivantes : petit déjeuner, nettoyage régulier des locaux, fourniture de linge de maison et réception, même non personnalisée, de la clientèle. Pour l'application de l'arrêté, les gîtes sont considérés comme des meublés de tourisme.
- La sous-destination **hébergement** recouvre les constructions principalement à vocation sociale, destinées à héberger un public spécifique: des étudiants (gestion CROUS), des foyers de travailleurs, EHPAD, des maisons de retraite, des résidences hôtelières à vocation sociale ...

Cette sous-destination recouvre également les hébergements assurant les mêmes fonctions et visant le même public, mais à vocation commerciale (notamment les résidences étudiantes avec service para-hôtelier...). Ces structures peuvent proposer des hébergements en logement ou en chambres collectives ou individuelles.

Elle recouvre enfin les centres d'hébergement d'urgence, des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et les centres d'accueil des des demandeurs d'asile (CADA).

En application de l'article 141 de la loi égalité et citoyenneté adoptée en lecture définitive par l'Assemblée nationale le 22 décembre 2016, les résidences hôtelières à vocation sociale auront une double sous-destination de construction à la fois hébergement et hébergement hôtelier et touristique. Cette double sous-destination introduite par amendement vise à faciliter la transformation de construction existante en RHVS même si le plan local d'urbanisme a interdit l'une ou l'autre de ces destinations ou le passage de l'une à l'autre de ces sous-destinations. Cette disposition sera codifiée au premier alinéa de l'article L. 631-11 du code de la construction et de l'habitation. Un décret en élaboration viendra préciser la mise en œuvre du dispositif.

2.1.3 - Destination de construction commerce et activité de service : sous-destinations artisanat et commerce de détail, restauration, commerce de gros, activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle, hébergement hôtelier et touristique, cinéma.

- La sous-destination **artisanat et commerce de détail** recouvre tous les commerces de détail, notamment les épiceries, les supermarchés, les hypermarchés, les points permanents de retrait par la clientèle, d'achats au détail commandés par voie télématique, ou organisés pour l'accès en automobile. Cette sous-destination inclut également l'artisanat avec une activité commerciale de vente de biens, tels que les boulangeries, les charcuteries, les poissonneries ainsi que l'artisanat avec une activité commerciale de vente de services : cordonnerie, salon de coiffure... L'activité artisanale peut se définir en application de l'article 19 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 modifié par l'article 45 de la loi n°2015-990 du 6 août 2015.

Cette sous destination ne permet pas de déterminer de règles spécifiques à certains commerces (exemple : vente de vêtements, vente d'électroménager...). Toutefois, les auteurs du PLU disposent d'un outil supplémentaire : ils sont habilités par l'article L. 151-16 du code de l'urbanisme, sous certaines conditions, à identifier et délimiter les quartiers, îlots et voies dans lesquels est préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif.

- La sous-destination **restauration** recouvre les constructions destinées à la restauration ouverte à la vente directe à une clientèle commerciale. Cette sous-destination n'inclut pas la restauration collective qui constitue une prestation proposée aux salariés ou usagers d'une entreprise, d'une administration ou d'un équipement.
- La sous-destination **commerce de gros** s'applique à toutes les constructions destinées à la vente entre professionnels (Ex : enseigne METRO, grossistes en rez-de-chaussée en ville...).
- La sous-destination **activités de service où s'effectue l'accueil d'une clientèle** s'applique à toutes les constructions où s'exercent une profession libérale (avocat, architecte, médecin...) ainsi que d'une manière générale à toutes les constructions permettant l'accomplissement de prestations de service qu'elles soient fournies à des professionnels ou des particuliers. Cette sous-destination inclut les assurances, les banques, les agences immobilières, les agences destinées à la location de véhicules, de matériel, les « showrooms »... Les magasins de téléphonie mobile entrent également dans cette catégorie. Il est en effet considéré que la vente de forfait téléphonique constitue l'activité principale des opérateurs (et non la vente de téléphone qui est accessoire). On y trouve également les salles de sport privées, les spa...
- La sous-destination **hébergement hôtelier et touristique** s'applique à tous les hôtels ainsi qu'à toutes les constructions démontables ou non destinées à délivrer des prestations hôtelières au sens du b) du 4° de l'article 261-D du code général des impôts, c'est-à-dire réunissant au moins trois des prestations suivantes : petit déjeuner, nettoyage régulier des locaux, fourniture de linge de maison et réception, même non personnalisée, de la clientèle. Cette sous-destination recouvre notamment l'ensemble des constructions à vocations touristiques :
 1. les résidences de tourisme,
 2. les villages résidentiels de tourisme ;
 3. les villages et maisons familiales de vacances...

Cette sous-destination recouvre également les bâtiments nécessaires au fonctionnement des terrains de campings et, des parcs résidentiels de loisirs.

- La sous-destination **cinéma** s'applique à toute construction nécessitant d'obtenir une autorisation d'exploitation et l'homologation de la salle et de ses équipements de projection.

2.1.4 - Destination de construction " équipements d'intérêt collectif et services publics " sous-destinations : locaux et bureaux accueillant du public des administrations publiques et assimilés, locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés, établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale, salles d'art et de spectacles, équipements sportifs, autres équipements recevant du public.

L'ensemble des sous-destinations de cette destination recouvre des constructions d'intérêt collectif et/ou de services publics. Un faisceau d'indices peut permettre de qualifier ce type d'ouvrage : investissement de la puissance publique en tant que maîtrise d'ouvrage ou investissement financier, désignation législative ou réglementaire de la per-

sonne morale comme délégataire ou investie d'une mission de service public, ouverture de la construction au public ou à des usagers d'un service public (Ex : Usager d'une bibliothèque municipale, d'une piscine...) , réalisation de la construction sur le domaine public ou privé de l'État, d'une collectivité locale ou assimilée...

- La sous-destination **locaux et bureaux accueillant du public des administrations publiques et assimilés** recouvre toutes les constructions des porteurs d'une mission de service public, que l'accueil du public soit une fonction principale du bâtiment (mairie, préfecture...) ou annexe (ministère, service déconcentrés de l'État), ainsi qu'à l'ensemble des constructions permettant d'assurer des missions régaliennes de l'État (commissariat, gendarmerie, caserne de pompiers, établissements pénitentiaires...). Elle s'applique également aux bureaux des organismes publics ou privés, délégataires d'un service public administratif (Ex : ACOSS, URS-SAF...) ou d'un service public industriel et commercial (SNCF, RATP, régie de transports public, VNF...). Cette sous-destination recouvre également les maisons de services publics.
- La sous-destination **locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés** recouvre les équipements d'intérêt collectif nécessaires à certains services publics, tels que les fourrières automobiles, les dépôts de transports en communs, les stations d'épuration... Elle recouvre également les constructions permettant la production d'énergie reversée dans les réseaux publics de distribution et de transport d'énergie, et les locaux techniques nécessaires comme les transformateurs électriques, les constructions permettant la transformation d'énergie produites par des installations d'éoliennes ou de panneaux photovoltaïques
- La sous-destination **établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale** recouvre l'ensemble des établissements d'enseignement (maternelle, primaire, collège, lycée, université, grandes écoles...), les établissements d'enseignement professionnels et techniques, les établissements d'enseignement et de formation pour adultes, les hôpitaux, les cliniques, les maisons de convalescence, les maisons de santé privées ou publics (art. L6323-3 du code de la santé publique) assurant le maintien de services médicaux dans les territoires sous-équipés (lutte contre les « déserts médicaux »). Les maisons de santé ne répondant pas à ces critères seront classées dans la sous-destination « Activités de service où s'effectue l'accueil d'une clientèle ».
- La sous-destination **salles d'art et de spectacles** recouvre les salles de concert, les théâtres, les opéras... Cette sous-destination n'inclut pas les stades qui peuvent occasionnellement accueillir des concerts ou spectacles mais dont la vocation principale est d'être un équipement sportif.
- La sous-destination **équipements sportifs** recouvre les équipements d'intérêts collectifs destinés à l'exercice d'une activité sportive. Cette sous-destination recouvre les stades dont la vocation est d'accueillir du public pour des événements sportifs privés (stade de football...) mais également les équipements sportifs ouverts au public en tant qu'usagers comme les piscines municipales, les gymnases ...
- La sous-destination **autres équipements recevant du public** recouvre les autres équipements collectifs dont la fonction est l'accueil du public à titre temporaire, pour pratiquer un culte (églises, mosquées, temples ...), pour tenir des réunions

publiques, organiser des activités de loisirs ou de fête (salles polyvalentes, maisons de quartier ...), assurer la permanence d'un parti politique, d'un syndicat, d'une association, pour accueillir des gens du voyage.

2.1.5 - Destination de construction « autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire » sous-destinations : industrie, entrepôt, bureau, centre de congrès et d'exposition.

- La sous-destination **industrie** recouvre les constructions industrielles ou artisanales affiliées à l'industrie (construction automobile, construction aéronautique, ateliers métallurgique, maçonnerie, menuiserie, peinture...) Le caractère industriel d'une activité peut s'apprécier au regard de la nature des opérations de transformation ou de production qu'elle effectue et de l'importance des moyens techniques qu'elle met en œuvre pour les réaliser. L'activité artisanale peut se définir en application de l'article 19 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 modifié par l'article 45 de la loi n°2015-990 du 6 août 2015.
- La sous-destination **entrepôt** recouvre les constructions destinées au stockage des biens ou à la logistique. Cette sous-destination inclut notamment les locaux logistiques dédiés à la vente en ligne et les centres de données.
- La sous-destination **bureau** recouvre les constructions destinées au travail tertiaire, les sièges sociaux des entreprises privées et les différents établissements assurant des activités de gestion financière, administrative et commerciale.
- La sous-destination **centre de congrès et d'exposition** recouvre les constructions de grandes dimensions notamment les centres et les palais et parcs d'exposition, les parcs d'attraction, les zéniths...

2.2 Rappels de principes généraux

Le code de l'urbanisme permet aux auteurs de PLU de définir des règles différentes par destination et sous-destination de construction au sein de l'unité foncière voire du bâtiment.

2.2.1- Co-existence de plusieurs destinations au sein d'un même bâtiment

Lorsque plusieurs destinations ou sous-destinations cohabitent au sein d'une même construction ou de l'unité foncière, elles sont soumises aux règles des différentes destinations ou sous-destinations déclinées dans le PLU.

Un bâtiment qui comporte par exemple un commerce en rez-de-chaussée et des logements dans les étages supérieurs se voit donc appliquer les règles différenciées propres à ces deux sous-destinations, il n'existe en effet aucun lien de nécessité ou d'indissociabilité entre ces deux fonctions.

2.2.2 – Locaux constituant l'accessoire d'une construction

Sont concernées les constructions nécessaires à la bonne exécution d'un service public ou d'une activité agricole.

Ainsi, à titre d'exemple :

Le logement des pompiers est nécessaire au fonctionnement de la caserne. Il relève donc accessoirement de la sous-destination locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés ;

Le logement du personnel administratif travaillant en établissement public local d'enseignement nécessitant une présence permanente en raison des nécessités de service (gestionnaire et chef d'établissement notamment) ;

Le logement de l'agriculteur nécessaire à l'exploitation agricole selon les conditions prévues par les 1° des articles R151-23 et R151-25 du code de l'urbanisme ;

A l'inverse un bâtiment qui comporte un commerce en rez-de-chaussée et des logements dans les étages supérieurs se voit appliquer les règles différenciées propres à ces deux sous-destinations, il n'existe en effet aucun lien de nécessité ou d'indissociabilité entre ces deux fonctions.

Il n'existe pas de définition légale ou réglementaire du lien de nécessité à l'exploitation agricole. Toutefois, la jurisprudence administrative apporte des éléments de réponse. Ainsi, le logement de l'agriculteur n'est pas systématiquement considéré comme nécessaire à l'exploitation agricole, il faut que le lien de nécessité soit avéré. Le juge administratif a en effet pu considérer qu'était nécessaire à l'exploitation agricole le logement d'un éleveur de bétail en raison de l'obligation d'être en permanence à proximité de son élevage.

Dans l'hypothèse où le logement de l'agriculteur est nécessaire à l'exploitation agricole, et dans le cas où ce logement est accessoire à l'exploitation agricole, il sera alors considéré comme relevant de la sous-destination « exploitation agricole ».

2.2.3. - Les définitions des destinations et sous-destinations ne s'appliquent qu'aux seules constructions et pas aux installations

Les destinations et sous-destinations réglementent uniquement les constructions, et non les installations qui disposent d'un régime propre dans le PLU en application de plusieurs bases législatives et réglementaires du code de l'urbanisme qui prévoient :

- à l'article L151-9, que «...[Le règlement] peut préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être fait ou la nature des activités qui peuvent y être exercées et également prévoir l'interdiction de construire. » et, qu'en application du 1° de l'article R151-30 : « Pour des raisons de sécurité ou salubrité ou en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, le règlement peut, dans le respect de la vocation générale des zones, interdire: [...] certains usages et affectations des sols ainsi que certains types d'activités qu'il définit. »

- la possibilité, en application du 1° de l'article R151-33 : « en fonction des situations locales, de soumettre à conditions particulières, [...] les types d'activités qu'il définit.

- une habilitation générale du PLU à encadrer l'implantation d'installations classées en application de l'article L152-1 qui prévoit que : « L'exécution par toute personne publique ou privée de tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, et ouverture d'installations classées appartenant aux

catégories déterminées dans le plan sont conformes au règlement et à ses documents graphiques. »

- qu' en zone naturelle ou en zone agricole, en application du 1° de l'article L151-11 du même code, le plan local d'urbanisme peut choisir d' « autoriser les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages »

Les implantations d'installations de production d'énergie renouvelable telles que les éoliennes, les champs de panneaux photovoltaïques ou encore les unités de méthanisation peuvent donc être réglementées en tant qu'installations.

Version fiche	Date	Auteur
1	Août 2016	DHUP/QV3
2	Septembre 2016	DHUP/QV3
3	Février 2017	DHUP/QV3