

LES OUTILS DE LA  
LUTTE CONTRE LA CABANISATION  
**PRÉVENIR**



## PRÉVENIR

- Fiche 6** La planification de l'urbanisme
- Fiche 7** Le Plan de Prévention des Risques
- Fiche 8** Les zones d'aménagement différé
- Fiche 9** Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et son application locale (SAGE)
- Fiche 10** La limitation du raccordement aux réseaux



Les documents d'urbanisme constituent de véritables outils de lutte contre la cabanisation : à l'échelle supra-communale, on distingue le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) et à l'échelle communale, le Plan local d'urbanisme (PLU) et la carte communale. Le règlement national d'urbanisme s'appliquera, quant à lui, aux communes qui ne sont pas dotées de documents d'urbanisme ainsi que dans certains autres cas pour protéger les espaces naturels et agricoles et lutter efficacement contre le mitage et les constructions illicites.

## La planification de l'urbanisme



### Le SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale)

Le SCOT est un document de planification urbaine créé par la loi de solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000. Sa procédure d'élaboration et son contenu sont encadrés par le code de l'urbanisme. Le SCOT est constitué d'un rapport de présentation, d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et d'un document d'orientations et d'objectifs (DOO).

Un SCOT détermine, à l'échelle de plusieurs communes ou groupements de communes, un projet de territoire visant à mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles d'aménagement en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacements, d'économie et d'équipements commerciaux, de préservation des espaces agricoles, naturels et des paysages.

Le PADD détaille les objectifs stratégiques fixés collégialement par les élus du SCOT. Il met en lumière les grandes orientations dont découleront les prescriptions du DOO. Il permet de prendre connaissance des objectifs politiques partagés, et les décline en grandes orientations. Il met notamment en place les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité, à la préservation des ressources naturelles et à la qualité des paysages. Il instaure des objectifs chiffrés de la consommation de l'espace et de la lutte contre l'étalement urbain.

Le SCOT ne produit pas d'effet hors de sa relation de compatibilité aux documents d'urbanisme «inférieurs». Cette relation impose une traduction des objectifs du SCOT à l'échelle communale (PLU/ Carte Communale) et/ou intercommunale (Plan Local Habitat/Plan de déplacement urbain). En effet, en traduisant ces objectifs, les PLU/CC permettent la mise en œuvre du projet de territoire tout en donnant l'opportunité aux élus locaux d'organiser leur commune.

### La carte communale

Les petites communes dépourvues de PLU peuvent se doter d'une carte communale. Elles deviennent ainsi compétentes en matière d'autorisation du sol, sauf si le conseil municipal en décide autrement lors de son approbation.

Procédure plus souple, la carte communale est un véritable document d'urbanisme. Elle est élaborée à l'initiative de la commune et approuvée, après enquête publique, conjointement par la commune et l'État.

Elle délimite les zones constructibles et précise les modalités d'application des règles générales d'urbanisme. Dans les secteurs délimités par la carte communale, l'application du Règlement National d'Urbanisme permettra de délivrer les permis de construire. La carte communale n'est pas dotée d'un règlement spécifique. Elle devra respecter les principes généraux définis aux **articles L.110 et L.121-1 du CU** et les servitudes d'utilité publique définies dans le «porter à connaissance».

### Le PLU (Plan Local de l'Urbanisme)

Document de planification au niveau communal ou intercommunal (PLUI), directement opposable aux autorisations de construire. Il délimite les zones urbaines (U), les zones à urbaniser (AU), les zones agricoles (A) et les zones naturelles (N), et fixe les règles et les servitudes d'utilisation du sol pour chacune de ces zones. Elles sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux.

Il est possible dans le règlement du PLU, à titre exceptionnel, de délimiter dans les zones naturelles, agricoles, ou forestières, des secteurs de taille et de capacité d'accueil limités dans lesquels peuvent être autorisés des constructions, des aires d'accueils, ou encore des résidences démontables qui constituent l'habitat permanent de leurs utilisateurs. Ces secteurs sont délimités après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (**article L151-13 du CU**).

Le PLU peut instituer des espaces boisés classés, à conserver, protéger, ou créer. Tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements y est interdit (**Art. L113-1 et suivants du CU**).



## L'application du RNU en l'absence de documents d'urbanisme ou dans certains cas

### Le RNU (Règlement National d'Urbanisme)

Il fixe des règles générales relatives à la localisation, la desserte, l'implantation, le volume, l'architecture, l'aspect des constructions et la tenue des propriétés foncières et des constructions.

Il s'applique partout où il n'existe pas de règles définies par un document d'urbanisme et dans certains cas, même lorsqu'il en existe un.

#### Les dispositions du RNU sont opposables aux demandes d'autorisation de construire :

- dans les communes sans plan local d'urbanisme (PLU) ou non dotées d'une carte communale : les dispositions du RNU s'appliquent obligatoirement dans leur intégralité ;

- dans les communes dotées d'une carte communale ou d'un PLU : seules les dispositions du RNU dites d'ordre public s'imposent. Le PLU doit les respecter, les permis de construire doivent leur être conformes, les autres dispositions ne sont pas obligatoires. Sont d'ordre public les règles concernant la sécurité et salubrité publiques (R.111-2 du CU), la conservation et mise en valeur des sites archéologiques (R.111-4 du CU), les conséquences dommageables pour l'environnement (R.111-26 du CU), l'aspect extérieur (R.111-27 du CU).

Dans les communes non dotées d'un document d'urbanisme, il est fait application de la règle de constructibilité limitée (article L 111-3 du CU).

Il s'agit d'une interdiction de construire en dehors des parties actuellement urbanisées dans les communes dépourvues d'un document d'urbanisme opposable aux tiers ; elle est destinée à éviter une consommation d'espace diffuse (mitage).

La notion de « partie actuellement urbanisée » de la commune a été précisée par la jurisprudence, qui a dégagé certains critères, librement appréciés par le juge en fonction des circonstances de fait : le nombre de constructions, la distance par rapport aux constructions existantes, la contiguïté ou la proximité immédiate d'un bourg ou d'un hameau, des terrains voisins déjà construits, la présence d'un obstacle ou d'une coupure géographique, etc ...

#### La règle de constructibilité limitée est atténuée par quatre exceptions :

- l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension des constructions existantes ou la construction de bâtiments nouveaux à usage d'habitation à l'intérieur du périmètre regroupant les bâtiments d'une ancienne exploitation agricole, dans le respect des traditions architecturales locales ;

- les constructions ou installations nécessaires à l'exploitation agricole, à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées, à la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage, à la mise en valeur des ressources naturelles et à la réalisation d'opérations d'intérêt national ;

- les constructions ou installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées et l'extension mesurée des constructions et installations existantes ;

- les constructions ou installations, sur délibération motivée du conseil municipal, si celui-ci considère que l'intérêt de la commune, en particulier pour éviter une diminution de la population communale, le justifie, dès lors qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la salubrité et à la sécurité publique et qu'elles n'entraînent pas un surcroît important de dépenses publiques et que le projet n'est pas contraire aux objectifs visés à l'article L 110 et aux dispositions des chapitres V et VI du titre IV du livre 1er ou aux directives territoriales d'aménagement précisant leurs modalités d'application.

De nombreuses parcelles cabanisées sont recensées dans des zones inondables, ce qui n'est pas sans poser d'importants problèmes de sécurité publique et de protection des populations.

Par ailleurs, la présence de cabanes dans ces zones est susceptible d'aggraver dangereusement le risque inondation pour d'autres secteurs urbanisés car elle a pour conséquence d'imperméabiliser des surfaces dont la vocation est de demeurer naturelles, voire de constituer des champs d'expansion des crues.

Enfin, dans ces zones rendues non constructibles en regard du risque existant, le sauvetage en cas de survenance d'un risque peut s'avérer plus périlleux qu'en zone urbaine constructible dans la mesure où la desserte des secours et l'identification des populations à secourir restent très complexes et difficiles à organiser.

## Le plan de prévention des risques



### DÉFINITION ET OBJECTIF

Le Plan de Prévention des Risques naturels (P.P.R) s'inscrit dans une politique globale de prévention des risques. Pour rappel, le risque est la rencontre entre un aléa (inondation, submersion marine, feux de forêt, mouvement de terrains, présence de dépôts d'hydrocarbure ou chimiques...) et un enjeu (défense et protection des populations). **L'objet du P.P.R est de délimiter les zones exposées directement ou indirectement à un risque et de réglementer dans ces zones l'utilisation des sols. Cette réglementation va de l'interdiction de construire à la possibilité de construire sous certaines conditions.**

L'élaboration des P.P.R est une compétence de l'Etat, menée en association avec les collectivités territoriales et en concertation avec la population (article **L.562-1 du CE**).

Le P.P.R est une servitude d'utilité publique qui s'impose à tous : particuliers, entreprises, collectivités et l'État.

Le Préfet est amené à prescrire un P.P.R. sur un territoire, quand celui-ci est soumis à un risque naturel important et identifié notamment : par l'existence d'événements récents ou historiques, par la connaissance de l'aléa, par le dossier départemental des risques majeurs, ou encore le bilan des arrêtés interministériels de constat de l'état de catastrophe naturelle prononcée sur le périmètre des communes.

### PROCÉDURE D'ÉLABORATION

L'établissement d'un P.P.R est prescrit par arrêté préfectoral (article **R.562-1 du CE**), publié et notifié aux maires ainsi qu'aux présidents des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale concernés (article **R.562-2 du CE**). Le Préfet définit les modalités de la concertation (article **L.562-3** et **R.562-2 du CE**). Les collectivités territoriales et les EPCI compétents en la matière sont associés à son élaboration (article **R.562-2 du CE**).

Après enquête publique et avis des conseils municipaux, le P.P.R est approuvé par arrêté préfectoral (article **L.562-3 du CE**).

Lorsqu'un projet de P.P.R délimite les zones exposées aux risques, dites « zones de danger » ou « zones de précautions », et que l'urgence le justifie, le préfet peut, après consultation des maires concernés, rendre immédiatement opposables certaines dispositions du P.P.R à toute personne publique ou privée par une décision rendue publique (article **L.562-2 du CE**). Ces dispositions cessent d'être opposables si elles ne sont pas reprises dans le plan approuvé.

## CONTENU

Le dossier de projet de plan se compose d'une note de présentation, de documents graphiques et d'un règlement (article R.562-3 code environnement). La note de présentation expose les raisons de la prescription du P.P.R. sur le territoire identifié, les phénomènes naturels connus, les aléas, les enjeux, les objectifs recherchés pour la prévention des risques, le choix du zonage et des mesures réglementaires afférentes.

Les documents graphiques délimitent les zones exposées aux risques et les zones qui ne le sont pas directement.

Le règlement précise, en tant que de besoin, les mesures d'interdiction, de prévention, de protection et de sauvegarde ainsi que des prescriptions spécifiques dans chacune des zones à risque identifiées (article L.562-1 du CE).

## EFFETS

Le P.P.R. approuvé vaut servitude d'utilité publique, et est annexé au PLU si la commune en est dotée, dans un délai de 3 mois.

Information préventive : depuis la loi «risques» du 30 juillet 2003, tous les maires dont les communes sont couvertes par un P.P.R prescrit ou approuvé doivent délivrer au moins une fois tous les 2 ans auprès de la population une information périodique sur les risques naturels. Cette procédure devra être complétée par une obligation d'information annuelle à l'ensemble des administrés par un relais laissé au libre choix de la collectivité (bulletin municipal, réunion publique, diffusion d'une plaquette). Ces mesures sont obligatoires et recommandées pour les projets futurs et pour le bâti existant.

Le diagnostic, la surveillance et l'entretien régulier des digues, des systèmes d'endiguement et les aménagements hydrauliques (type déversoir) permettent une meilleure protection contre le risque.

Depuis la loi du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile, l'approbation d'un P.P.R rend obligatoire l'élaboration d'un plan communal de sauvegarde (PCS), qui regroupe l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection de la population. Il détermine en fonction des risques connus : les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes ; fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité ; recense les moyens disponibles et définit la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population.

Le zonage d'assainissement pluviale : la gestion des eaux pluviales relève de la commune. S'il n'est pas déjà réalisé, le zonage d'assainissement pluvial devra être élaboré par la commune, conformément à l'article L.2224-10 3° du CGCT. Il doit délimiter les zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols, pour assurer la maîtrise du débit et l'écoulement des eaux pluviales ou de ruissellement. Enfin, il doit situer les zones où il est nécessaire de prévoir



## La zone d'aménagement différé



### Article L 212-1 et R 212-1 et suivant du CU.

L'outil a été créé en 1962, notamment pour lutter contre la spéculation foncière.

Il peut être utile de créer une ZAD dans certaines situations, appréciées au cas par cas, pour contribuer à la lutte contre le phénomène de cabanisation.

La ZAD est un secteur institué par arrêté préfectoral sur proposition ou après avis motivé des collectivités locales, ou par délibération motivée d'un EPCI compétent en matière de PLUI.

Dans cette zone, s'applique un droit de préemption permettant à la collectivité d'acquérir prioritairement les biens immobiliers en cours d'aliénation.

Cette procédure permet ainsi aux collectivités locales, via l'utilisation du droit de préemption de s'assurer progressivement de la maîtrise foncière de terrains où est prévu à terme une opération d'aménagement et d'éviter que l'annonce de ce projet ne provoque une hausse des prix.

Comme le droit de préemption urbain (cf fiche 19), le droit de préemption en ZAD doit être exercé pour la réalisation, dans l'intérêt général, d'opérations visant à mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, à maintenir ou accueillir des activités économiques, à favoriser le développement des loisirs et du tourisme, à réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, à lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, à permettre le renouvellement urbain, à sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine bâti ou non, à l'exception des opérations visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels, ou à constituer des réserves foncières pour permettre la réalisation des opérations en question (art. L.210-1 du CU).

Le droit de préemption lié à la ZAD peut être exercé pendant une période de six ans renouvelable, à compter de la publication de l'acte créant la ZAD.

Les outils de planification concertés mis en place dans le cadre de la politique de l'eau servent la lutte contre la cabanisation. Cette dernière a en effet un impact non négligeable en termes notamment :

- de gestion des eaux usées, sur la qualité des cours d'eau ou des lagunes,
- de fonctionnement hydrodynamique (écoulement de l'eau) et écologique (impact sur des zones humides) des milieux naturels, par l'occupation directe des zones d'expansion des crues ou par remblaiement.

## Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (sdage)

et son application locale (sage) d'habitat permanent



### Les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE)

élaborés par le comité de bassin et soumis à l'approbation de l'État, définissent la politique à mener pour stopper la détérioration des milieux et atteindre le bon état de toutes les eaux : cours d'eau, plans d'eau, nappes souterraines, eaux côtières et eaux de transition (lagunes). Ils fixent pour 6 ans, les grandes priorités, appelées «orientations fondamentales», de gestion équilibrée de la ressource en eau, à l'échelle d'un grand bassin hydrographique, et sont opposables aux décisions administratives dans le domaine de l'eau et aux documents de planification tels que les SCOT et les PLU.

Le département de l'Hérault est concerné par l'application de deux SDAGE pour la période 2015-2021 :

- pour la plus grande partie du territoire : SDAGE Rhône-Méditerranée,
- pour le bassin versant de l'Agout : SDAGE Adour-Garonne.

### Les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE)

sont élaborés sur un périmètre hydrographique cohérent, pour contribuer à la mise en œuvre du SDAGE, fixer des objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur, de protection quantitative et qualitative de la ressource en eau, atteindre un équilibre entre la satisfaction des usages et la préservation des milieux.

Ils sont établis par une Commission Locale de l'Eau représentant les divers acteurs du territoire (élus, représentants d'usagers, services de l'Etat), et sont approuvés par le préfet.

Les décisions dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendues compatibles avec les dispositions des SAGE. Les autres décisions administratives (par exemple les permis de construire) doivent les prendre en compte. Les documents d'urbanisme (SCOT, PLU) doivent quant à eux être compatibles avec les objectifs de protection définis.

Dans le département, 7 SAGE sont approuvés (Agout avril 2014, Hérault novembre 2011, Lez-Mosson étangs palavasiens janvier 2015, Basse vallée de l'Aude mai 2017, Orb-libron juillet 2018, Astien août 2018, Thau et Ingril septembre 2018).

ÉLECTRICITÉ, EAU  
POTABLE, GAZ,  
TÉLÉPHONE

La limitation  
des raccordements  
aux réseaux



Les documents d'urbanisme constituent de véritables outils de lutte contre la cabanisation : à l'échelle supra-communale, on distingue le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) et à l'échelle communale, le Plan local d'urbanisme (PLU) et la carte communale. Le règlement national d'urbanisme s'appliquera, quant à lui, aux communes qui ne sont pas dotées de documents d'urbanisme ainsi que dans certains autres cas pour protéger les espaces naturels et agricoles et lutter efficacement contre le mitage et les constructions illicites.

**Les bâtiments, locaux ou installations soumis à une autorisation de droit du sol (permis de construire, de démolir, d'aménager ou agrément d'une autorité administrative) ne peuvent être raccordés définitivement aux réseaux d'électricité, d'eau, de gaz ou de téléphone si leur construction ou leur transformation n'a pas été autorisée ou agréée conformément aux dispositions du code de l'urbanisme.**

La jurisprudence considère que les dispositions de l'article L. 111-12 du CU s'applique au stationnement irrégulier de caravanes (CE, 26 décembre 2012, Mme Vecchia, req. n° 340503).

Le refus de raccordement aux réseaux est une mesure de police exercée par le maire au titre de ses pouvoirs de police générale (articles L.2212-1 et L.2122-24 du CGCT).

Il s'exerce indépendamment de l'engagement de poursuites pénales.

Le maire peut donc s'opposer à un raccordement quelle que soit la date d'édification des constructions (CE, 23 juillet 1993, Epoux Schafer, req. n° 125331), et même si l'infraction pénale constituée par la construction sans autorisation est prescrite (CE, 7 octobre 1998, L'Hermite, req. N° 140759).

- En ce qui concerne les branchements provisoires, le maire peut également s'y opposer au titre de ses pouvoirs de police générale (cités précédemment) si le terrain expose ses occupants à un risque d'une particulière gravité pour leurs vies ou pour leurs intégrités physiques. Notons toutefois que dans ce cas, la décision du maire, prise sur le fondement de l'article L.2212-2 du CGCT, devra être proportionnée aux risques encourus. A contrario, La décision d'opposition à un raccordement peut être annulée par le juge administratif au regard de la situation des personnes occupantes, notamment pour la durée de l'hiver pour les occupants d'une caravane installée irrégulièrement (CE, 9 avril 2004, Commune de Caumont-sur-Durance, req. n° 261521).
- Même si la notion de branchement provisoire n'est pas définie par le Conseil d'État, il peut être admis qu'un branchement est provisoire lorsqu'il est demandé pour une raison particulière et une période limitée (travaux, alimentation d'un chantier en cas de destruction de la construction irrégulière, durée de l'hiver..).
- Le maire doit donc exercer un contrôle permanent sur son territoire afin d'informer les opérateurs de son refus concernant le raccordement des installations illégales. Lorsqu'il existe une décision du maire s'opposant à un raccordement, l'opérateur a l'obligation d'appliquer la décision du maire (TA Nice, 2 janvier 2002, M. et Mme Julian, req. N° 98-583).
- Il est à noter que les règles d'urbanisme ne permettent pas de fonder une décision de suppression d'un branchement qu'il soit provisoire ou définitif. Cette possibilité n'existe que dans le cas de l'exécution d'office d'une décision de justice ayant ordonné la démolition d'une construction illégale sur le fondement de l'article L. 480-9 du code de l'urbanisme. Dans les cas de branchements sans demande de raccordement (dits « branchements sauvages ») qui peuvent poser des problèmes de sécurité, le maire doit, dès qu'il en a connaissance, informer le gestionnaire, seul à même d'intervenir sur le réseau et d'engager une action en justice.

## FORAGES

Tout forage, à titre domestique, est soumis à déclaration en mairie (article [L.2224-9 du CGCT](#)). Dans la mesure où l'impact des forages sauvages n'est pas négligeable en terme de préservation des ressources en eau, l'intérêt général peut être invoqué, tenant à la préservation de l'eau (articles [L211-1 et suivants du CE](#)) pour refuser ce type de forage.

## ASSAINISSEMENT

La commune est compétente en matière d'assainissement des eaux usées (article [L.2224-8-I du CGCT](#)).

Le traitement des eaux usées des immeubles non raccordés à un réseau public de collecte est obligatoire (article [L1331-11-1 du CSP](#)).

Pour les immeubles non raccordés au réseau public de collecte, la commune doit assurer le contrôle des installations d'assainissement non collectif.(articles [L.2224-8 III](#) et [R.2224-17 du CGCT](#)).

