

Ouvrage couronné par l'Académie
des sciences morales et politiques

Patrick GÉRARD
Christophe ROBERT



PRATIQUE DU DROIT DE L'URBANISME

8^e édition

● Éditions
EYROLLES

ÉDITIONS EYROLLES
61, bd Saint-Germain
75240 Paris Cedex 05
www.editions-eyrolles.com

Depuis 1925, les éditions Eyrolles s'engagent en proposant des livres pour comprendre le monde, transmettre les savoirs et cultiver ses passions !

Pour continuer à accompagner toutes les générations à venir, nous travaillons de manière responsable, dans le respect de l'environnement. Nos imprimeurs sont ainsi choisis avec la plus grande attention, afin que nos ouvrages soient imprimés sur du papier issu de forêts gérées durablement. Nous veillons également à limiter le transport en privilégiant des imprimeurs locaux. Ainsi, 89 % de nos impressions se font en Europe, dont plus de la moitié en France.

Aux termes du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction ou représentation intégrale ou partielle de la présente publication, faite par quelque procédé que ce soit (reprographie, microfilmage, scannérisation, numérisation...) sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L.335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle. L'autorisation d'effectuer des reproductions par reprographie doit être obtenue auprès du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) – 20, rue des Grands-Augustins – 75006 Paris.

© Groupe Eyrolles, 2013
© Éditions Eyrolles, 2022, 2024
ISBN Eyrolles : 978-2-416-01486-4

Table des matières

Introduction.....	1
-------------------	---

PARTIE 1 • 15

L'urbanisme réglementaire

CHAPITRE 1. Les règles imposées aux communes et intercommunalités.....	21
1.1 Les dispositions générales.....	21
1.1.1 Les objectifs généraux.....	22
1.1.2 Les dispositions législatives particulières	23
1.1.3 Les schémas d'aménagement régionaux	34
1.1.4 La mise en œuvre des orientations gouvernementales.....	40
1.2 Les projets particuliers de l'État.....	44
1.2.1 Les projets d'intérêt général (art. L.102-1 à L.102-3).....	44
1.2.2 Les opérations d'intérêt national (art. L.102-12 à L.102-15)	47
1.2.3 L'aménagement du quartier d'affaires de La Défense.....	49
1.2.4 La zone de protection naturelle du plateau de Saclay	50
1.3 Les dispositions obligatoires du règlement national d'urbanisme (RNU)	50
1.3.1 Dispositions concernant la salubrité et la sécurité publiques (R.111-2)	50
1.3.2 Dispositions concernant le patrimoine archéologique (R.111-4).....	51
1.3.3 Disposition concernant les aires de stationnement (R.111-25).....	51
1.3.4 Dispositions concernant l'environnement (R.111-26)	51
1.3.5 Dispositions concernant les paysages et les sites (R.111-27).....	52
1.4 Les servitudes d'utilité publique.....	54
1.4.1 Régime juridique.....	55
1.4.2 Classification	56
1.5 L'ancien régime du plafond légal de densité (PLD).....	66

CHAPITRE 2. Les règles choisies par les intercommunalités et les communes.....	69
2.1 Le schéma de cohérence territoriale (SCoT).....	72
2.1.1 Le contenu du SCoT.....	74
2.1.2 La procédure.....	77
2.1.3 Les effets du SCoT.....	83
2.1.4 L'annulation du SCoT.....	85
2.2 Le plan local d'urbanisme (PLU).....	85
2.2.1 L'élaboration du PLU.....	87
2.2.2 Le contenu du PLU.....	94
2.2.3 Les effets du PLU.....	114
2.2.4 L'évolution du PLU.....	118
2.2.5 L'abrogation du PLU.....	124
2.2.6 Le contentieux du PLU.....	124
2.3 Le document de base : la carte communale.....	128
2.3.1 L'élaboration de la carte.....	129
2.3.2 Le contenu de la carte.....	130
2.3.3 L'autorité compétente pour la délivrance des autorisations.....	131
2.3.4 L'application du règlement national d'urbanisme.....	131
2.3.5 Le contentieux de la carte communale.....	133
2.4 L'absence de PLU ou de carte communale : la constructibilité limitée.....	133
2.4.1 La constructibilité dans les « parties actuellement urbanisées » de la commune.....	133
2.4.2 L'inconstructibilité de principe à l'extérieur des « parties actuellement urbanisées » de la commune.....	135

PARTIE 2 • 139

L'urbanisme individuel

CHAPITRE 3. Le permis de construire.....	145
3.1 La demande de permis.....	146
3.1.1 Le pétitionnaire.....	146
3.1.2 Le dossier.....	147
3.1.3 L'objet : un projet de construction.....	156
3.1.4 Le destinataire de la demande de permis.....	164
3.2 La réponse à la demande.....	165
3.2.1 L'autorité compétente.....	165
3.2.2 L'instruction.....	167
3.2.3 La décision.....	176

3.3	Les conséquences du permis	182
3.3.1	Les conséquences administratives.....	182
3.3.2	Les conséquences matérielles d'un permis de construire.....	185
3.4	Le contentieux de la décision	195
3.4.1	Le contentieux administratif.....	195
3.4.2	Le contentieux judiciaire	211
CHAPITRE 4.	Les autres décisions individuelles	219
4.1	Le certificat d'urbanisme	220
4.1.1	La demande.....	221
4.1.2	L'instruction	222
4.1.3	La décision	222
4.1.4	Les effets.....	223
4.1.5	Le contentieux.....	225
4.2	Les autorisations individuelles	227
4.2.1	Le permis de démolir.....	227
4.2.2	L'autorisation d'exploitation commerciale.....	231
4.2.3	Les agréments en Île-de-France.....	239
4.3	Le droit de préemption urbain	242
4.3.1	L'institution du droit de préemption urbain	243
4.3.2	L'exercice du droit de préemption urbain.....	247
4.3.3	Le régime du bien préempté	252

PARTIE 3 • 257

L'urbanisme opérationnel

CHAPITRE 5.	Les procédures d'acquisition foncière	263
5.1	L'expropriation	264
5.1.1	Les conditions de l'expropriation.....	264
5.1.2	La procédure d'expropriation.....	271
5.2	La préemption dans les zones d'aménagement différé	285
5.2.1	La création de la ZAD	285
5.2.2	L'exercice du droit de préemption.....	288
5.3	La protection des espaces naturels et agricoles périurbains	289
5.3.1	La délimitation d'un périmètre	290
5.3.2	Le programme d'action	290

CHAPITRE 6. Les opérations d'aménagement	293
6.1 Les zones d'aménagement concerté	294
6.1.1 La création de la ZAC	294
6.1.2 La mise en œuvre de la ZAC	297
6.1.3 L'évolution de la ZAC	302
6.2 Les lotissements	303
6.2.1 Les conditions du lotissement.....	303
6.2.2 Les effets de l'autorisation.....	308
6.3 Les sites patrimoniaux remarquables	314
6.3.1 La création d'un SPR.....	315
6.3.2 Le plan de sauvegarde et de mise en valeur	316
6.4 La procédure intégrée pour le logement	318
 Conclusion.....	 319
 Adresses utiles.....	 323
 Bibliographie.....	 327
 Liste des sigles.....	 333
 Index.....	 337

Les règles imposées aux communes et intercommunalités

12. Les autorités de l'État interviennent par des normes (lois, décrets, arrêtés) visant à protéger le territoire, patrimoine commun de la Nation. Elles édictent, d'une part, des règles de fond que les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale doivent respecter et, d'autre part, des règles de procédure que les collectivités territoriales ne peuvent aggraver (Conseil d'État, 24 janvier 1990, époux Naudon, Rec. T. 1032). Ces règles peuvent faire l'objet, dans les départements et régions d'outre-mer, « *d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* », aux termes de l'article 73 de la Constitution. À noter que les infractions aux règles d'urbanisme sont sanctionnées par le juge pénal, en particulier en cas de non-respect des dispositions relatives aux plans locaux d'urbanisme (art. L. 610-1).

Ces règles peuvent être regroupées en quatre catégories :

- les dispositions générales (1.1) ;
- les projets particuliers de l'État (1.2) ;
- certaines dispositions du règlement national d'urbanisme (1.3) ;
- les servitudes d'utilité publique (1.4).

Il fallait y ajouter, jusqu'au 1^{er} janvier 2015, le plafond légal de densité (1.5).

1.1 Les dispositions générales

13. Parmi toutes les dispositions générales, on peut distinguer quatre groupes : les objectifs généraux, les dispositions législatives particulières, les schémas d'aménagement régional et les dispositions visant à mettre en œuvre des orientations gouvernementales.

1.1.1 Les objectifs généraux

Les objectifs généraux du droit de l'urbanisme, énoncés à l'article L. 101-2 (voir *supra* 11), doivent être respectés par toute personne publique ou privée, et donc par les collectivités territoriales et leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ainsi, lorsque les intercommunalités ou les communes décident d'élaborer ou de modifier un document d'urbanisme, elles doivent également tenir compte des objectifs fixés par le Code de l'urbanisme.

Jusqu'en 2021, l'article L.121-1 fixait quatre objectifs à respecter pour assurer un développement durable ; au vu du caractère très général de ces objectifs, le Conseil constitutionnel avait invité le juge administratif à « *exercer un simple contrôle de compatibilité* » entre les règles fixées par les documents d'urbanisme et les dispositions de l'article L. 121-1 (décision n° 2000- 436 DC du 7 décembre 2000).

Avec la loi « Climat et résilience » n° 2021-1104 du 22 août 2021, les moyens à mettre en œuvre pour respecter les objectifs de développement durable définis à l'article L. 101-2 ont été redéfinis par le législateur.

Le nouvel article L. 101-2-1 impose désormais de veiller à « *L'équilibre entre : 1° La maîtrise de l'étalement urbain ; 2° Le renouvellement urbain ; 3° L'optimisation de la densité des espaces urbanisés ; 4° La qualité urbaine ; 5° La préservation et la restauration de la biodiversité et de la nature en ville ; 6° La protection des sols des espaces naturels, agricoles et forestiers ; 7° La renaturation des sols artificialisés* ».

La lutte contre l'artificialisation des sols paraît désormais constituer l'une des principales priorités en matière de planification urbaine. L'artificialisation est définie comme « *l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage* ». En outre, c'est désormais la notion de « *renaturation* » des sols artificialisés qui se trouve aujourd'hui consacrée par la loi.

Désireux d'aller plus loin encore, le législateur a par ailleurs prévu, à terme, un nouvel objectif d'« *absence d'artificialisation nette* », plus connu sous l'acronyme ZAN (zéro artificialisation nette). À grands traits, la loi vise à diviser par deux le rythme d'artificialisation entre 2021 et 2031 par rapport à la période 2011-2021, et atteindre le ZAN à l'horizon 2050. Ces objectifs restent cependant aussi complexes à mettre en œuvre que controversés sur le territoire. Une nouvelle loi du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux en a assoupli les modalités de mise en œuvre. Parmi les assouplissements apportés par ce texte figurent notamment la prolongation des délais pour intégrer ces objectifs dans les différents documents de planification (SRADDET, SCoT, PLU et cartes communales), la sortie partielle des grands projets d'intérêt national et européens (voir encadré *infra* 29) du décompte d'artificialisation au niveau régional, ou encore l'instauration d'une « *garantie de consommation foncière* » d'un hectare accordée à toutes les communes couvertes par un PLU ou un document en tenant lieu. Autant de dérogations qui ont été précisées par de récents décrets et qui le seront encore par d'autres textes réglementaires à venir.

Vers le zéro artificialisation nette (ZAN)

« La loi permet également de mettre la France sur la trajectoire du zéro artificialisation nette, pour mettre fin aux 20 000 à 30 000 hectares d'espaces naturels, agricoles ou forestiers qui disparaissent chaque année en France, dont la moitié du fait de l'étalement des logements. Pour cela, la France se fixe par la loi un objectif de division par deux du rythme d'artificialisation sur la décennie à venir par rapport à la consommation des sols observée ces dernières années. Cette ambition, partagée avec "les 150", nécessite de repenser les modèles urbains d'aménagement, hérités du siècle dernier et dont les conséquences économiques, sociales et environnementales sont aujourd'hui dénoncées (éloignement de l'emploi et des services publics, coûts de déplacement, ségrégation spatiale, moindre stockage de carbone dans le sol, augmentation des ruissellements, érosion de la biodiversité, perte de fertilité agronomique, etc.). Cette loi change le cap en plaçant la lutte contre l'artificialisation au cœur de l'aménagement du territoire : dans les schémas régionaux de planification et dans les documents d'urbanisme, dans la requalification des friches existantes, ou encore avec le frein au développement de zones commerciales en périphérie des villes, avec la réversibilité des bâtiments et le réemploi, le recyclage et la valorisation constante des matériaux en cas de démolition. Elle prévoit aussi des dispositions permettant d'adapter les territoires littoraux au recul du trait de côte qui est un phénomène amplifié par le changement climatique avec la hausse du niveau des océans et la multiplication des événements climatiques extrêmes. »

Exposé des motifs du projet de loi n° 3875 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, présenté par Jean Castex, Premier ministre, Assemblée nationale, 10 février 2020.

1.1.2 Les dispositions législatives particulières

Le Code de l'urbanisme organise une hiérarchie des normes : les plans locaux d'urbanisme doivent être ainsi « compatibles » avec les schémas de cohérence territoriale (SCoT) (art. L. 131-4) ; ceux-ci doivent être pour leur part compatibles notamment avec les dispositions législatives relatives aux zones de montagne et au littoral (art. L. 131-1). En raison de la géographie de la France, ces zones soumises à des dispositions législatives particulières sont sans doute les plus connues.

A. La loi « Montagne » du 9 janvier 1985 modifiée (art. L.122-1 à L.122-27)

14. La loi n° 85-30 du 9 janvier 1985, dite loi « Montagne », fixe les conditions de protection de l'espace montagnard. Elle a été complétée par la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, dite loi « Montagne 2 ». Ses dispositions concernent les massifs des Alpes, de Corse, le Massif central, le massif jurassien, les Pyrénées et le massif vosgien. En pratique, plus de 5 000 communes françaises sont aujourd'hui concernées par les dispositions législatives particulières relatives à l'espace montagnard.

■ La loi pose plusieurs principes d'aménagement et de protection de la montagne applicables à tout projet de construction en zone de montagne.

Elle contraint les autorités administratives à prévoir dans les documents et décisions relatifs à l'occupation des sols « les dispositions propres à préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel campagnard » (art. L. 122-9). Outre les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières, doivent être en particulier préservées les terres se situant dans les fonds de vallée. Les critères permettant d'apprécier la nécessité de préserver ces terres sont énoncés à l'article L. 122-10 : « La nécessité de préserver ces terres s'apprécie au regard de leur rôle et de leur place dans les systèmes

d'exploitation locaux. Sont également pris en compte leur situation par rapport au siège de l'exploitation, leur relief, leur pente et leur exposition. »

Le juge doit donc s'en tenir à ces critères lorsqu'il contrôle la régularité d'une décision administrative prise pour préserver les terres (Conseil d'État, 7 février 2013, ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement c/ M. Belmont, n° 354681) ; ainsi la reconstruction de chalets d'alpage, autorisée par le préfet, ne peut être réalisée qu'au même emplacement (Conseil d'État, 27 mai 2013, n° 349262, M. Zardo).

En zone de montagne, la règle est la continuité de l'urbanisation avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants (art. L. 122-5). En pratique, la continuité s'apprécie « *au regard des caractéristiques locales de l'habitat traditionnel, des constructions implantées et de l'existence de voies et réseaux* » (art. L. 122-5-1). Le respect de l'exigence de continuité est strictement contrôlé par le juge administratif qui vérifie, par exemple, la distance entre le bourg et le secteur dont l'urbanisation est prévue (Conseil d'État, 14 décembre 1992, Commune de Saint-Gervais-les-Bains, n° 115359), la présence immédiate d'habitations à proximité d'une parcelle sur laquelle est projetée une construction (Conseil d'État, 5 janvier 1994, Cribier, Rec. T. p. 1227), le nombre et les caractéristiques des habitations existantes (Cour administrative d'appel de Marseille, 5^e chambre, 12 mai 2021, Mme D., n° 19MA02584) ou encore la présence de voies et réseaux publics d'électricité et d'eau potable (Cour administrative d'appel de Lyon, 1^{re} chambre, 8 avril 1997, n° 94LY00450 / Commune de Biliou). Il peut être dérogé à cette règle de continuité pour les installations ou équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées (à propos d'un parc d'éoliennes : Conseil d'État, 16 juin 2010, M. Leloustre, n° 311840, Rec. p. 1010). D'autres exceptions (art. L. 122-7) sont prévues afin de permettre aux communes qui n'ont pas de document d'urbanisme et qui ne subissent pas de pression foncière d'autoriser, à titre exceptionnel, des constructions isolées.

La loi « Montagne » interdit en outre, en dehors des espaces urbanisés, toutes constructions ou installations dans une bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express ainsi que des déviations (art. L. 111-6). Pour les autres voies de circulation, cette distance est réduite à soixante-quinze mètres. Toutefois, cette interdiction ne s'applique pas aux installations nécessaires aux infrastructures routières, aux bâtiments d'exploitation agricole, aux réseaux d'intérêt public ainsi qu'aux installations de production d'énergie solaire installées sur des parcelles déclassées (art. L. 111-7).

Le juge administratif n'hésite pas à faire preuve de sévérité lorsqu'une commune ne respecte pas les dispositions relatives à la protection des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard. A ainsi été annulée la délibération d'un conseil municipal prévoyant la création de deux zones d'urbanisation future s'étendant, sur 35 hectares, sur des terres agricoles de bonne valeur agronomique (Conseil d'État, 6 février 1998, Commune de Faverges, n° 161812, Rec. p. 45).

■ **Pour tout ou partie d'un massif, une directive territoriale d'aménagement (voir *infra* 25) peut être édictée** après avis ou sur proposition d'un comité de massif composé d'élus et de représentants d'activités associatives et touristiques. Les prescriptions d'une telle directive peuvent préciser les modalités d'application de la loi afin d'assurer la préservation des gorges, des grottes, des glaciers, des lacs, des marais ou des lieux de pratique de l'alpinisme, de l'escalade et du canoë-kayak. Chaque projet de directive est soumis par le gouvernement à l'avis du conseil régional puis soumis à enquête publique, avant d'être approuvé par décret en Conseil d'État. Une seule DTA concernant une zone de montagne, celle des Alpes-

Maritimes, a été approuvée (décret n° 2003-1169 du 2 décembre 2003) ; la DTA des Alpes du Nord a été élaborée, mais non publiée. En l'absence de directive territoriale d'aménagement, un décret en Conseil d'État, pris sur proposition du comité de massif et après enquête publique, peut définir des prescriptions particulières pour tout ou partie d'un massif (L. 122-26).

■ Création des unités touristiques nouvelles (UTN)

15. Une unité touristique nouvelle (UTN) est une opération de développement touristique en zone de montagne. La particularité des UTN est de ne pas être soumises au principe d'urbanisation en continuité. Constitue plus précisément une UTN « *route opération de développement touristique effectuée en zone de montagne et contribuant aux performances socio-économiques de l'espace montagnard* » (art. L. 122-16). Le régime juridique applicable aux UTN a été réformé par la loi « Montagne 2 » du 28 décembre 2016, puis précisé par ses décrets d'application. On distingue ainsi désormais les UTN « structurantes », de taille ou de capacité d'accueil importante, et les UTN « locales », de moindre importance. La création ou l'extension d'une UTN « structurante » doit être prévue par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) qui doit en définir les caractéristiques (art. L. 122-20), tandis que la création d'une simple UTN « locale » relève du plan local d'urbanisme (art. L. 122-21).

- Constituent des UTN structurantes : « 1° *La création, l'extension ou le remplacement de remontées mécaniques, lorsque ces travaux ont pour effet : a) La création d'un nouveau domaine skiable alpin ; b) L'augmentation de la superficie totale d'un domaine skiable alpin existant, dès lors que cette augmentation est supérieure ou égale à 100 hectares ; 2° Les liaisons entre domaines skiables alpins existants ; 3° Les opérations de construction ou d'extension d'hébergements et d'équipements touristiques d'une surface de plancher totale supérieure à 12 000 mètres carrés, à l'exclusion des logements à destination des personnels saisonniers ou permanents des équipements et hébergements touristiques ; 4° L'aménagement, la création et l'extension de terrains de golf d'une superficie supérieure à 15 hectares ; 5° L'aménagement de terrains de camping d'une superficie supérieure à 5 hectares ; 6° L'aménagement de terrains pour la pratique de sports ou de loisirs motorisés d'une superficie supérieure à 4 hectares ; 7° Les travaux d'aménagement de pistes pour la pratique des sports d'hiver alpins, situés en site vierge au sens du tableau annexé à l'article R. 122-2 du Code de l'environnement d'une superficie supérieure à 4 hectares ; 8° La création d'une remontée mécanique n'ayant pas pour objet principal de desservir un domaine skiable, pouvant transporter plus de dix mille voyageurs par jour sur un dénivelé supérieur à 300 mètres* » (art. R. 122-8).
- Les UTN « locales » pour leur part consistent en « 1° *La création, l'extension ou le remplacement de remontées mécaniques, lorsqu'ils ont pour effet l'augmentation de plus de 10 hectares et de moins de 100 hectares d'un domaine skiable alpin existant ; 2° L'aménagement, la création et l'extension de terrains de golf d'une superficie inférieure ou égale à 15 hectares ; 3° Les opérations suivantes, lorsqu'elles ne sont pas situées dans un secteur urbanisé ou dans un secteur constructible situé en continuité de l'urbanisation :*
 - a) *La création ou l'extension, sur une surface de plancher totale supérieure à 500 mètres carrés, d'hébergements touristiques ou d'équipements touristiques ; b) L'aménagement de terrains de camping d'une superficie comprise entre 1 et 5 hectares ; c) La création de refuges de montagne mentionnés à l'article L 326-1 du Code du tourisme, ainsi que leur extension pour une surface de plancher totale supérieure à 200 mètres carrés* » (art. R. 122-9).

Dans les communes non couvertes par un SCoT, la création d'une UTN structurante est soumise à autorisation du préfet coordonnateur de massif (art. R. 122-10), par exemple le

préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté pour le massif du Jura. Dans les communes non couvertes par un PLU, la création d'une UTN locale est soumise à autorisation du préfet de département.

Dans les deux cas (UTN structurante ou UTN locale), le dossier de demande est présenté par la commune (ou par l'EPCI compétent en matière de PLU) au préfet de département (art. R. 122-13). Cette demande est notamment accompagnée des délibérations des organes délibérants des communes ou EPCI concernés par le projet. Avant de prendre sa décision, le préfet compétent recueille l'avis du comité de massif et procède à une consultation du public. Le préfet peut également assortir sa décision de prescriptions à respecter ; s'il refuse la demande, il précise le motif du refus. Le juge vérifie pour sa part que la création d'une UTN n'apporte pas d'atteintes excessives à la qualité du site et aux grands équilibres naturels (Conseil d'État, Section, 15 mai 1992, Commune de Cruseilles et ministre de l'Équipement c/ association FRAPNA Haute-Savoie et Club alpin français, n° 118573 et 118867, Rec. p. 210 ; Cour administrative d'appel de Lyon, 15 novembre 2015, Association Vivre en Tarentaise, n° 14LY03771 ; Cour administrative d'appel de Marseille, 9 février 2015, Fédération française des clubs alpins et de montagne, n° 12MA03856) ; mais il n'a pas à s'assurer que la réalisation de l'UTN est effectivement prévue au POS ou au PLU (Conseil d'État, 16 juin 2000, ministre de l'Équipement c/ association Union Midi-Pyrénées Nature Environnement, n° 182395, Rec. p. 235).

B. La loi « Littoral » du 3 janvier 1986 (art. L.121-1 à L.121-51)

16. Ce texte s'applique aux communes riveraines des mers et des océans, des étangs salés et des plans d'eau intérieurs de plus de 1 000 hectares ainsi qu'aux communes riveraines des estuaires et des deltas dont la liste est fixée à l'article R. 321-1 du Code de l'environnement. Une cour a récemment estimé que, dès lors qu'une partie du territoire d'une commune jouxte la mer, cette commune devait être regardée comme une commune littorale pour l'ensemble de son territoire (Cour administrative d'appel de Douai, 4 février 2020, SCI JBS, req. n° 18DA00806). En pratique, la loi « Littoral », qui donne lieu à un important contentieux, concerne aujourd'hui un peu plus de 1 200 communes en France.

■ **Elle limite la possibilité de réaliser des routes proches du littoral**, par trois dispositions (art. L. 121-6) :

- interdiction de créer de nouvelles routes de transit à moins de 2 000 mètres du rivage, l'appréciation du caractère de route de transit relevant du juge du fond, tribunal ou cour (Conseil d'État, 12 décembre 2007, Commune de Sene, n° 290312, Rec. T. p. 1116) ; cette interdiction ne s'applique pas aux rives des plans d'eau intérieurs ;
- interdiction absolue de créer des routes sur les plages, cordons lagunaires, dunes ou en corniche ;
- limitation d'aménagement d'une route dans la bande littorale (100 mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs) : un tel aménagement n'est possible que dans les espaces urbanisés ou lorsqu'il est nécessaire à des services publics ou à des activités économiques nécessitant la proximité immédiate de l'eau.

Cependant, l'implantation ou l'aménagement de nouvelles routes, qui sont rendus nécessaires en raison de l'insularité ou de la configuration des lieux, peuvent être réalisés après avis de la commission départementale des sites (Conseil d'État, 30 décembre 1996, Société de protection de la nature de Sète-Frontignan-Baraduc, n° 102023, Rec. p. 512). Il en est de

même lorsque la réalisation de la route nouvelle est nécessaire au fonctionnement d'un service public portuaire et que sa localisation répond à une nécessité technique impérative (Conseil d'État, 29 décembre 1999, Mautalent, n° 197720, Rec. T. p. 1065) ou à des besoins de sécurité civile ou militaire (art. L. 121-4).

■ **Elle poursuit l'objectif** de mettre fin au « mitage », constitué par la dissémination des constructions dans ces communes souvent soumises à une forte pression foncière. Cet objectif a cependant été assoupli par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « ELAN », en permettant de « combler les dents creuses » dans certains secteurs déjà urbanisés.

17. La loi Littoral distingue trois types de zones en fonction de la distance par rapport au rivage.

Dans les zones les plus lointaines, l'urbanisation ne pouvait auparavant se réaliser que soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement (Conseil d'État, 3 juillet 1996, SCI Mandelieu Maure Vieil, n° 137623, Rec. p. 261). La référence aux « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement » a été supprimée par la loi « ELAN » du 23 novembre 2018. L'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme dispose désormais que « l'extension de l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et villages existants ». Par ailleurs, cet article prévoit la possibilité d'étendre l'urbanisation « dans les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages identifiés par le schéma de cohérence territoriale et délimités par le plan local d'urbanisme ». En pratique, plusieurs éléments permettent de spécifier le caractère « déjà urbanisés » de ces secteurs : « la densité de l'urbanisation, sa continuité, sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets ou la présence d'équipements collectifs » (Conseil d'État, 22 avril 2022, Office public de l'habitat des Pyrénées-Atlantiques, n° 450229).

Ces secteurs déjà urbanisés se distinguent des espaces d'urbanisation diffuse notamment par « la densité de l'urbanisation, sa continuité, sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou la présence d'équipements ou de lieux collectifs ». La possibilité de construire dans ces secteurs demeure soumise à des finalités exclusives « d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics ». En outre, les constructions et installations projetées ne doivent pas venir étendre le périmètre bâti existant ni modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti. À titre d'exemple, il a été jugé que l'implantation d'une infrastructure de téléphonie mobile comprenant une antenne-relais et ses systèmes d'accroche doit être regardée comme constituant une extension de l'urbanisation soumise au principe de continuité (Conseil d'État, avis, 11 juin 2021, Commune de Plomeur, n° 449840). De même s'agissant d'un projet d'implantation de panneaux photovoltaïques (Conseil d'État, 17 février 2023, Société Soleil participatif du Narbonnais, n° 452346).

Une dérogation à cette règle peut être donnée avec l'accord du préfet pour « les constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières ou aux cultures marines » (art. L. 121-10). Cet accord est donné après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) et de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF). En outre, les travaux de mise aux normes des exploitations agricoles sont possibles sans dérogation, « à condition que les effluents d'origine animale ne soient pas accrus » (art. L. 121-11).

À titre d'exemple, un secteur caractérisé par « *un faible nombre de constructions* » et « *leur faible densité* » a été jugé comme constituant, non pas « *une agglomération ou un village existant* », mais « *une zone d'urbanisation diffuse éloignée des agglomérations et villages existants* » (Cour administrative d'appel de Nantes, 8 décembre 2020, Commune de l'Île-de-Bréhat, n° 19NT03392). *A contrario*, un « *secteur qui comporte une cinquantaine de maisons d'habitation groupées desservies par plusieurs voies de circulation* » présentant « *un nombre et une densité significatifs de constructions constitue une zone urbanisée au sens de l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme* » (Cour administrative d'appel de Bordeaux, 1^{re} chambre, 10 décembre 2020, Commune de Saint-Just-Luzac, n° 19BX00322). Par ailleurs, dans un secteur d'urbanisation diffuse, les constructions nouvelles ne peuvent en principe être autorisées, même si les projets envisagés n'aboutissent pas à étendre le périmètre déjà bâti (Cour administrative d'appel de Marseille, 24 janvier 2022, n° 20MA01137).

La loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables a créé une nouvelle dérogation au principe de continuité pour permettre l'installation d'ouvrages nécessaires à la production d'énergie solaire photovoltaïque ou thermique sur des friches (définies à l'art. L. 111-26). L'autorisation est subordonnée à la condition que « *le projet ne soit pas de nature à porter atteinte à l'environnement, notamment à la biodiversité ou aux paysages et à la salubrité ou à la sécurité publique, en fonctionnement normal comme en cas d'incident ou d'accident* » (art. L. 121-12-1, I). La liste des friches concernées a été fixée par le décret n° 2023-1311 du 27 décembre 2023 ; elles sont au nombre de 22, par exemple, en Gironde, le site de Plantey à Pauillac.

Dans les espaces proches du rivage, les constructions sont autorisées à la condition qu'elles n'entraînent qu'une extension limitée de l'urbanisation spécialement justifiée et motivée et qu'elles soient situées en dehors de la bande littorale des cent mètres à compter de la limite haute du rivage. L'extension de l'urbanisation doit être limitée, justifiée et motivée (art. L. 121-13). La notion d'« *extension de l'urbanisation* » a été précisée par le Conseil d'État : une opération projetée en agglomération ou dans un espace déjà urbanisé « *ne peut être regardée comme une extension de l'urbanisation (...) que si elle conduit à étendre ou à renforcer de manière significative l'urbanisation de quartiers périphériques ou si elle modifie de manière importante les caractéristiques d'un quartier, notamment en augmentant sensiblement la densité des constructions* » (Conseil d'État, 7 février 2005, Société Soleil d'or et commune de Menton, n° 264315, Rec. T. p. 1132). De même, un simple projet d'agrandissement d'une construction existante ne peut être regardé comme une extension de l'urbanisation (Cour administrative d'appel de Nantes, 26 mai 2021, SCI Sainte-Barbe, n° 20NT00466). Un projet pourra être qualifié d'extension de l'urbanisation soit parce qu'il élargit un périmètre déjà bâti, soit parce qu'il en modifie les caractéristiques (Cour administrative d'appel de Nantes, 3 juillet 2020, SCI Les Près Biard, n° 19NT03319). Le caractère limité d'un projet d'extension de l'urbanisation s'apprécie pour sa part « *eu égard à l'implantation, à l'importance, à la densité, à la destination des constructions envisagées et à la topographie des lieux* » (Conseil d'État, 5 avril 2006, Société Les Hauts de Saint-Antoine, n° 272004, Rec. T. p. 1097). La justification et la motivation doivent en principe s'appuyer sur le plan local d'urbanisme selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

Deux situations peuvent se présenter :

- Première situation : l'extension est conforme au schéma de cohérence territoriale ou au schéma de mise en valeur de la mer ou au schéma d'aménagement régional. Il suffit alors que le PLU soit compatible avec les dispositions du schéma ;

- Deuxième situation : l'extension n'est pas prévue par un schéma. Elle doit alors :
 - soit être justifiée dans le PLU selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ;
 - soit être autorisée par le préfet, sur demande motivée du conseil municipal, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Le plan local d'urbanisme doit alors respecter les dispositions de cet accord. À noter : l'autorisation n'est nécessaire que s'il s'agit bien d'une extension.

Dans ces zones, les règles relatives à l'extension limitée de l'urbanisation concernent également les projets d'aménagement et d'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes (art. L. 121-14).

18. Le long d'une bande littorale de 100 mètres à compter de la limite haute du rivage, il est interdit de construire en dehors des espaces urbanisés (art. L. 121-16). Il s'agit là de la limite des plus hautes eaux en dehors des circonstances météorologiques exceptionnelles, assimilable pour le juge administratif « à la limite du domaine public » (Conseil d'État, 12 mai 1997, Société Coprotour, n° 151359, Rec. p. 188). Dans le cadre d'un projet de construction à flanc de falaise, la distance par rapport au rivage de la mer est calculée horizontalement de tout point des façades de la construction à l'élévation à la verticale du point, au pied de la falaise (Cour administrative d'appel de Marseille, 25 février 2019, Association U Levante, n° 17MA03628). En particulier, dans la bande littorale, l'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes sont strictement interdits (art. L. 121-18). Un PLU peut prévoir que la bande littorale s'étende à plus de 100 mètres si la fragilité des milieux ou l'érosion des côtes le justifie (Conseil d'État, 17 juin 1998, Association de défense des propriétaires longevillais, n° 169463, Rec. T. p. 1237), ou plus précisément « lorsque des motifs liés à la sensibilité des milieux le justifient » (art. L. 121-19). La protection des zones les plus proches du littoral a été renforcée par la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021 afin de prendre en compte le phénomène dit de « recul du trait de côte ». Ce phénomène peut être défini comme la progression durable de la mer sur l'espace continental. Les communes concernées figurent sur une liste établie par décret « en tenant compte de la particulière vulnérabilité de leur territoire au recul du trait de côte » (art. L. 321-15 du Code de l'environnement). Cette liste, établie après consultation des conseils municipaux de ces communes, est révisée au moins tous les neuf ans.

Dans ces espaces urbanisés, caractérisés par un nombre et une densité significative de constructions, les constructions peuvent être exceptionnellement autorisées à la condition qu'elles n'entraînent pas une densification significative des secteurs concernés (Conseil d'État, 21 juin 2018, n° 416564 ; 7 mars 2022, Association Cucq Trepied Stella 2020, n° 443804). À titre d'exemple, l'extension d'un bâtiment augmentant d'un tiers sa surface plancher a été jugée comme constituant une densification significative, dès lors insusceptible d'être autorisée dans la bande des 100 mètres (Cour administrative d'appel de Nantes, 12 janvier 2021, Commune de Trébeurden, n° 19NT03512).

La règle d'interdiction de construire sur la bande littorale comporte deux exceptions.

- La première concerne les constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques « exigeant la proximité immédiate de l'eau » (art. L. 121-17). Tel peut être, par exemple, le cas de sanitaires installés l'été sur les plages (Conseil d'État, 8 octobre 2008, M. Babœuf, n° 293469, Rec. T. p. 958) ou encore d'installations liées à aux activités de la pêche et de la conchyliculture (Cour administrative d'appel de Nantes, 7 avril 1999, Association « Collectif de Protection de la Pointe d'Argon », n° 97NT00926).

- La seconde exception concerne les communes dotées d'un schéma d'aménagement de plage (art. L. 121-18) : ce schéma peut autoriser, à titre dérogatoire et afin d'améliorer les conditions d'accès au domaine public maritime, le maintien ou la reconstruction d'une partie d'équipements existants à l'intérieur de la bande des 100 mètres, « *dès lors que ceux-ci sont de nature à permettre de concilier les objectifs de préservation de l'environnement et d'organisation de la fréquentation touristique* » (art. L. 121-30) ; il définit les prescriptions à respecter pour ne pas dénaturer le caractère du site et ne pas compromettre la préservation des paysages et des milieux naturels (art. R. 121-7). Le schéma, soumis à enquête publique par le préfet, est approuvé par décret en Conseil d'État avant d'être annexé au plan local d'urbanisme, s'il existe (art. R. 121-8).

■ La loi Littoral exige en outre que les documents d'urbanisme des communes littorales respectent certaines dispositions spécifiques.

Dans les communes soumises à la loi Littoral, les documents et décisions relatifs à l'utilisation des sols et à leur vocation doivent préserver les espaces terrestres et marins, les sites et paysages remarquables ou caractéristiques ainsi que les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. Il s'agit plus précisément de veiller à protéger « *les dunes et les landes côtières, les plages et lidos, les forêts et zones boisées côtières, les îlots inhabités, les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps, les marais, les vasières, les zones humides et milieux temporairement immergés ainsi que les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune* » (art. L. 121-23).

En particulier, les documents d'urbanisme doivent tenir compte de plusieurs éléments pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser : la préservation des espaces et milieux protégés (espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables, milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques...), l'existence de risques littoraux, la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes, la fréquentation par le public des espaces naturels et du rivage (art. L. 121-21). De plus, conformément à la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021, dans les communes concernées par l'érosion littorale, le document graphique du PLU doit faire apparaître la zone exposée au recul du trait de côte, d'une part, à l'horizon de trente ans et, d'autre part, à un horizon compris entre trente et cent ans (art. L. 121-22-2).

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'objectif ZAN, pour la fixation des objectifs chiffrés de lutte contre l'artificialisation des sols, il doit être tenu compte des enjeux d'adaptation et de recomposition spatiale des territoires littoraux. En outre, dans les zones exposées au recul du trait de côte, les surfaces artificialisées pourront être considérées comme désartificialisées dès lors qu'elles ont vocation à être renaturées dans le cadre d'un projet de recomposition spatiale du territoire littoral. Cependant, et à l'issue de chaque période décennale, les surfaces n'ayant pas fait l'objet d'une renaturation seront considérées comme artificialisées (art. L. 321-15-1 du Code de l'environnement).

Recul du trait de côte

Défini comme la limite entre la terre et la mer, bien que celle-ci puisse varier selon la situation géographique, le trait de côte fluctue sous l'effet de processus naturels, mais également sous l'effet de l'anthropisation (urbanisation, construction d'ouvrages de protection du littoral, rechargements sableux...), mais aussi du changement climatique (montée du niveau marin). C'est pourquoi la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021 a prévu un certain nombre de mesures et d'outils pour permettre aux collectivités territoriales d'adapter leur action en matière d'urbanisme et leur politique d'aménagement au recul du trait de côte.

Cette loi a notamment prescrit l'établissement par décret d'une liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral. Dans ce cadre, les communes ont été identifiées en tenant compte de la particulière vulnérabilité de leur territoire au recul du trait de côte. La liste des communes concernées a été fixée par le décret n° 2022-750 du 29 avril 2022, modifiée par un décret du 31 juillet 2023. Cette liste, qui comporte 242 communes au 1^{er} janvier 2024, a vocation à être révisée au moins tous les neuf ans. Elle peut cependant être complétée à tout moment à la demande d'une commune souhaitant adapter son action en matière d'urbanisme et sa politique d'aménagement. En outre, quelques mesures spécifiques ont été prévues par l'ordonnance du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte : ainsi le nouveau régime de contrat de bail réel de longue durée, dit « *bail réel d'adaptation à l'érosion côtière* » (BRAEC).

Par ailleurs, les propriétés riveraines du domaine public maritime sont grevées, d'une part, d'une servitude dite « *de passage longitudinale* » à savoir « *une bande de trois mètres de largeur destinée à assurer exclusivement le passage des piétons* » (art. L.121-31) et, d'autre part, d'une servitude dite « *de passage transversale* ». Cette dernière a pour but de relier la voirie publique au rivage de la mer ou aux sentiers d'accès immédiat à celui-ci « *en l'absence de voie publique située à moins de cinq cents mètres et permettant l'accès au rivage* » (art. L.121-34).

Certains aménagements légers peuvent être créés après enquête publique (art. L. 121-24) : il s'agit de permettre l'implantation d'équipements « nécessaires » à la gestion de ces espaces, à leur mise en valeur économique, voire à leur ouverture au public (chemins piétonniers ou cyclables, mobilier destiné à l'accueil ou à l'information du public, postes d'observation de la faune, postes de secours...). La détermination de ces équipements légers résulte du décret du 21 mai 2019 (art. R.121-5), qui a fixé une « *liste désormais limitative de ces aménagements* » (Conseil d'État, 10 juillet 2020, Association France nature environnement, n° 432944). En tout état de cause, ces aménagements ne sauraient porter atteinte au caractère remarquable du site.

■ **Le Conservatoire du littoral veille à la protection des espaces littoraux.** Créé en 1975, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est un établissement public de l'État à caractère administratif qui a pour mission de mener une politique foncière ayant pour objets la sauvegarde du littoral, le respect des équilibres écologiques et la préservation des sites naturels ainsi que celle des biens culturels qui s'y rapportent (art. L.322-1 du Code de l'environnement). Le Conservatoire exerce ses actions « *après avis des conseils municipaux et en partenariat avec les collectivités territoriales intéressés* ». Il comprend aujourd'hui dix « *délégations de rivages* » : Manche-Mer du Nord (Wimereux), Normandie (Caen), Bretagne (Plérin), Centre-Atlantique (Rochefort), Aquitaine (Bordeaux), Languedoc-Roussillon (Montpellier), PACA (Aix-en-Provence), Corse (Bastia), Lacs (Bourget-du-Lac) et outre-mer (Paris et outre-mer).

Au titre de ses missions, le Conservatoire du littoral peut acquérir des sites, situés en bord de mer et de lacs, dont la valeur écologique, paysagère et patrimoniale justifie la mise en place d'un dispositif de protection et de gestion (art. L.322-3 du Code de l'environnement). Présent sur près de 1 500 km de rivages, et gérant un patrimoine de plus de 200 000 hectares, le Conservatoire du littoral dispose également d'un droit de préemption pour mettre en valeur le littoral (art. L.215-5 du Code de l'urbanisme), voire d'expropriation si nécessaire (art. L.322-4 du Code de l'environnement).

C. Les dispositions législatives relatives aux enceintes fortifiées de Paris, Lille et Strasbourg

19. Le décret des 8-10 juillet 1791 « *concernant la conservation et le classement des places de guerre et des postes militaires, la police des fortifications et d'autres objets y relatifs* » avait institué des servitudes militaires imposant l'interdiction de construire autour des enceintes fortifiées de Paris et de Lille. L'article 42-IV de la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement a abrogé ces servitudes, mais prescrit que dans chacune de ces zones, l'implantation des constructions, c'est-à-dire la surface du niveau édifié sur le sol, ne devait pas dépasser 20 % de la superficie globale. La loi n° 90-1079 du 5 décembre 1990 relative aux zones *non aedificandi* de la ville de Strasbourg a pris des dispositions identiques pour l'enceinte fortifiée de la capitale alsacienne et la voie ferrée de Strasbourg à Kehl.

D. La loi « Voisinage des aérodromes » du 11 juillet 1985 (art. L.112-3 à L.112-17)

20. Cette loi impose aux préfets d'élaborer, pour les principaux aérodromes, un plan d'exposition au bruit (PEB). Ce document est établi après consultation des communes intéressées, de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires, autorité administrative indépendante, et de la commission consultative de l'environnement constituée pour chaque aérodrome (art. L.112-6). Le préfet soumet le projet de plan à enquête publique avant de l'approuver par arrêté.

La loi française ne prévoit pas actuellement que les plans d'exposition au bruit fassent l'objet d'une évaluation environnementale, mais la jurisprudence européenne énonce que « *les autorités nationales compétentes doivent assurer que soit d'abord examiné si les projets concernés sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et, dans l'affirmative, que soit ensuite réalisée une évaluation de telles incidences* » (Cour de justice de l'Union européenne, 5^e chambre, 21 mars 2013, Salzburger Flughafen GmbH c/ Umweltsenat). Le plan d'exposition au bruit est annexé au plan local d'urbanisme, au plan de sauvegarde et de mise en valeur, voire à la carte communale (L.112-6). Il doit faire apparaître clairement (Conseil d'État, 29 septembre 2000, Grele – Commune de Villeneuve-le-Roi, n° 206685, Rec. T. p. 1277) les zones proches de l'aérodrome en fonction d'un indice mesurant le bruit *Lden* : *level day evening night*. Cet indicateur permet d'apprécier le niveau sonore moyen sur une journée entière de 24 heures. Les différentes zones sont ainsi identifiées et classées en fonction de leur exposition au bruit engendré par les aéronefs (art. L.112-7) : zones A (indice *Lden* supérieur à 70) et B (indice *Lden* compris entre 62 et 70) pour le bruit fort, zone C pour le bruit modéré (indice *Lden* compris entre 55 et 62) et zone D pour le bruit moindre (indice *Lden* supérieur à 50). Les zones A et B sont essentiellement inconstructibles. Dans la zone C, certaines constructions sont autorisées sous conditions. Dans la zone D, les nouveaux logements sont autorisés à condition qu'ils fassent l'objet d'une isolation phonique. Document d'urbanisme opposable aux tiers, le plan d'exposition au bruit s'impose au plan local d'urbanisme. Le principe est l'interdiction de l'extension de l'urbanisation tout comme la création d'équipements publics dans les zones définies par le plan d'exposition au bruit dès lors que de tels projets « *conduisent à exposer immédiatement ou à terme de nouvelles populations aux nuisances de bruit* » (art. L.112-10).

■ Les constructions à usage d'habitation sont ainsi interdites, sauf :

- en zones A, B et C, celles qui sont nécessaires ou liées à l'activité aéronautique ;
- en zones B et C, ainsi que dans les secteurs déjà urbanisés de la zone A, les logements de fonction nécessaires aux activités économiques de la zone et les constructions nécessaires à l'activité agricole ;

- en zone C, les constructions individuelles non groupées situées dans des secteurs déjà urbanisés et n'entraînant qu'un faible accroissement de la population.

■ La rénovation des constructions existantes

La rénovation, la réhabilitation, l'amélioration, l'extension mesurée des constructions existantes peuvent être admises si elles n'entraînent pas d'accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances ; en zone C, les PEB peuvent déterminer des secteurs où des opérations de renouvellement urbain peuvent être autorisées si « *elles n'entraînent pas d'augmentation significative de la population soumise aux nuisances sonores* ». Dès qu'un PEB est prescrit ou mis en révision, ses futures dispositions concernant les constructions en zones C et D peuvent être mises en application anticipée, pendant toute la période d'élaboration ou de révision, par un arrêté du préfet (art. L.112-14) ; le requérant qui conteste cet arrêté devant le juge administratif ne peut, à l'appui de sa demande, remettre en cause la légalité de la décision prescrivant l'élaboration ou la révision du PEB (Conseil d'État, 6 juin 2007, Commune de Groslay, n° 292942, Rec. p. 238).

■ Les équipements publics

Seuls sont admis en zones A et B les équipements publics nécessaires à l'activité aéronautique ou indispensables aux populations existantes : le permis de construire un pavillon supplémentaire dans une résidence pour personnes âgées située en zone B du plan d'exposition au bruit de l'aérodrome d'Orly est annulé (Conseil d'État, 25 mars 1994, Stern, Rec. T. p. 1228).

■ Les mesures d'isolation acoustique

Elles s'imposent à toutes les constructions, même en zone D, et peuvent bénéficier des contributions des exploitants des aérodromes pour la mise en œuvre des plans de gêne sonore (art. L.571-14 et L.571-15 du Code de l'environnement). Sont toutefois exclues du bénéfice de l'aide à l'insonorisation les constructions qui, bien que situées dans une zone définie par un plan de gêne sonore et appartenant à l'une des zones A, B ou C définies par le plan d'exposition au bruit, ont été autorisées après l'entrée en vigueur du plan d'exposition au bruit (Conseil d'État, 11 avril 2019, société Aéroports de Paris, n° 411903).

E. Les entrées de ville

21. Afin d'enrayer la dégradation des « vitrines » des agglomérations, une disposition issue de la loi n° 95-101 du 2 février 1995, dite loi « Barnier », est venue régir les entrées de ville. Il s'agissait d'« *obliger les communes qui souhaitent développer l'urbanisation dans leurs entrées de ville à mener au préalable une réflexion sur la qualité urbaine, paysagère et architecturale de l'aménagement dans leurs documents d'urbanisme* ».

■ Principe d'inconstructibilité

L'article L.111-6 interdit de construire, en dehors des espaces urbanisés des communes, « *dans une bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations* » et dans une bande « *de soixante-quinze mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classées à grande circulation* ».

Ce principe d'inconstructibilité ne concerne toutefois pas les constructions nécessaires aux infrastructures routières, les services publics exigeant la proximité immédiate de ces infrastructures, les bâtiments d'exploitation agricole, les réseaux d'intérêt public, ainsi que les « *infrastructures de production d'énergie solaire* » installées sur des parcelles déclassées ou sur des aires de repos ou de stationnement (art. L.111-7).

■ Exceptions

Une commune ou une intercommunalité peut prévoir dans son PLU ou son PLUi des constructions en entrée de ville en motivant soigneusement son choix au regard des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale, ainsi que de la qualité de l'urbanisme et des paysages (art. L.111-8 ; Conseil d'État, 17 décembre 2004, Laillevaux, n° 257738, Rec. p. 464). Une commune dotée d'une carte communale peut prévoir des constructions en entrée de ville avec l'accord du préfet, si elle a produit une étude justifiant sa position et approuvée par la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. En tout état de cause, ces règles locales devront être « compatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale, ainsi que de la qualité de l'urbanisme et des paysages » (art. L.111-9).

F. Le jardin du Luxembourg

Créé en 1612 à la demande de Marie de Médicis pour mettre en valeur le palais du Luxembourg à Paris, le jardin du Luxembourg appartient aujourd'hui au Sénat. Celui-ci, au nom du principe de la séparation des pouvoirs et de l'autonomie des assemblées parlementaires qui en découle, a inséré, dans la loi n° 2003-590 « Urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003, un article 76 aux termes duquel « les règles relatives aux constructions, démolitions, travaux, aménagements et installations dans le périmètre et sur les grilles du jardin sont fixées par les autorités du Sénat ». Il revient donc aux questeurs du Sénat de définir ces dispositions particulières. Un arrêté des questeurs du Sénat a donc pu écarter « toutes les règles de fond ou de procédure qui s'appliqueraient, en droit commun, à l'autorisation des constructions ou installations situées dans le périmètre du jardin du Luxembourg », par exemple l'exigence de l'accord de l'architecte des bâtiments de France (ABF) pour la protection des monuments historiques classés ou inscrits (Cour administrative d'appel de Paris, 10 mars 2008, Président du Sénat c/ M. Marian C., Apfelbaum B. et autres, Rec. T. p. 580).

1.1.3 Les schémas d'aménagement régionaux

Documents de planification applicables à certaines parties du territoire, les schémas d'aménagement régionaux résultent d'une évolution historique. Depuis la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « NOTRe », de nouveaux schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ont redonné à la planification territoriale son rôle stratégique en renforçant la place de l'échelon régional. Ces SRADDET ne concernent pas cependant la région d'Île-de-France, les régions d'outre-mer et la Corse, qui sont régies par d'autres schémas spécifiques.

A. Le schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF)

22. Les gouvernements de la période de l'entre-deux-guerres s'étaient inquiétés du développement non maîtrisé des communes entourant Paris. La loi du 11 mai 1932 avait alors confié au ministre de l'Intérieur le soin d'élaborer un projet régional. Aujourd'hui, en raison de sa situation particulière (12,4 millions d'habitants, soit 19 % de la population française, répartis sur 12 000 km² soit 2 % du territoire), la région Île-de-France fait l'objet d'un traitement spécifique. L'objectif du schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF) est de « maîtriser la croissance urbaine et démographique et l'utilisation de l'espace tout en garantissant le rayonnement international de cette région » (art. L.123-1). En application de la loi « Climat

et résilience » du 22 août 2021, le SDRIF doit en outre fixer « *une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols ainsi que, par tranches de dix années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation* ».

■ Procédure

Le SDRIF, qui porte sur l'ensemble de la région Île-de-France, est élaboré par le conseil régional d'Île-de-France en association avec l'État (art. L.123-5). Sont également associés à son élaboration les conseils départementaux des départements intéressés, le conseil économique, social et environnemental régional (CESER), les chambres d'agriculture, les chambres de commerce et d'industrie (CCI), les chambres de métiers et de l'artisanat (CMA) ainsi que la population (art. L.123-7). Le conseil régional recueille ainsi les propositions du conseil de Paris, des conseils départementaux de Seine-et-Marne, des Yvelines, de l'Essonne, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et du Val-d'Oise.

Une enquête publique est organisée sur le projet, avant son approbation prononcée par décret en Conseil d'État. Le SDRIF s'impose aux documents d'urbanisme locaux des 1 288 communes et 56 intercommunalités de la région, qui doivent être compatibles avec ses orientations (Conseil d'État, 29 juillet 2002, Association seine-et-marnaise pour la sauvegarde de la nature, n° 232852, Rec. p. 303 ; 28 mars 2011, Groupement des usagers de l'aérodrome de Saint-Cyr-l'École, n° 312282, Rec. T. p. 1037). La procédure de sa révision est analogue à la procédure d'élaboration (art. L.123-13).

■ Contenu

23. Alors que le premier plan du Grand Londres date de 1944, le premier schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris (SDAURP) a été élaboré en 1965 sous la direction de Paul Delouvrier, délégué du district de la région parisienne. Il est notamment à l'origine de la création de cinq villes nouvelles, de l'installation d'un centre d'affaires à La Défense, de la réalisation du réseau express régional et de l'aéroport de Roissy... Il deviendra en 1976 le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France en (SDAURIF) avant d'évoluer en schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) en 1994.

L'actuel SDRIF a été approuvé par l'État par le décret n° 2013-1241 du 27 décembre 2013. Il prévoit notamment plusieurs dispositions relatives à la construction annuelle de logements, aux transports collectifs développés de banlieue à banlieue ou encore des mesures concernant les espaces naturels sensibles mis en valeur par des continuités écologiques et des liaisons vertes et protégés par des règles de construction très strictes. La loi « Climat et résilience » du 22 août 2021 est venue conforter les enjeux de lutte contre l'artificialisation des sols dans le SDRIF. Celui-ci doit fixer « *une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols* », mais également, « *par tranche de six années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation* ». En mars 2022, le conseil régional d'Île-de-France a décidé la mise en révision du SDRIF en vue de l'élaboration d'un SDRI environnemental, ou SDRIF-E, fixant des objectifs jusqu'à 2040. La formation d'autorité environnementale de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable assure son évaluation environnementale (art. R. 104-21, 1°).

Au Royaume-Uni, la loi (*Greater London Authority Act 1999*, art. 41) fixe au maire de Londres une mission analogue : établir le document définissant la stratégie de développement de l'espace (*Space Development Strategy*) du Grand Londres. Les plans locaux (*Unitary Development Plans*) des trente-deux arrondissements et de la *City of London* doivent se conformer à ce document.

B. Le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse

24. La loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse prévoit que la collectivité territoriale de Corse élabore un plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDuC). Ce plan « *définit une stratégie de développement durable du territoire en fixant les objectifs de la préservation de l'environnement de l'île et de son développement économique, social, culturel et touristique, qui garantit l'équilibre territorial* » (art. L.4424-9 du Code général des collectivités territoriales). Il doit respecter les grands principes énoncés à l'article L.101-2 du Code de l'urbanisme. En application de la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021, à l'instar du SDRIF, le PADDuC doit fixer « *une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols ainsi que, par tranches de dix années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation* ». La mission régionale d'autorité environnementale de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable en assure l'évaluation environnementale (art. R. 104-21, 2°).

Les schémas de cohérence territoriale (SCoT), et en l'absence de SCOT, les PLU, les schémas de secteur et les cartes communales doivent être compatibles avec le PADDuC. Les dispositions du PADDuC peuvent préciser les modalités d'application de la loi « Littoral » ou de la loi « Montagne » (art. L.4424-11 du Code général des collectivités territoriales). Ces dispositions sont alors directement applicables aux autorisations d'urbanisme (Cour administrative d'appel de Marseille, 18 mars 1999, ministre de l'Équipement c/ SCI Vetricella, Rec. p. 672 ; 17 juillet 2020, Société Corsea Promotion 12, n° 19MA02718). Le PADDuC vaut schéma régional de cohérence écologique et schéma de mise en valeur de la mer (art. L.4424-10 du Code général des collectivités territoriales). Le PADDuC a été instauré par délibération de l'Assemblée de Corse du 2 octobre 2015 et modifié le 5 novembre 2020.

C. Les schémas d'aménagement régionaux en outre-mer

Les régions de Guadeloupe et de La Réunion, les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique ainsi que le Département de Mayotte doivent élaborer un schéma d'aménagement régional (SAR). Le régime juridique de ces schémas, modifié par une ordonnance du 13 novembre 2019 en application de la loi ELAN du 23 novembre 2018, a été précisé par le décret du 14 août 2020. Aujourd'hui, il revient au SAR de fixer « *les orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement, eu égard aux objectifs assignés à l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme* » (art. L.4433-7 du Code général des collectivités territoriales). Ce schéma doit notamment définir les principes de l'aménagement de l'espace, la destination générale des différentes parties du territoire de la région, l'implantation des grands équipements d'infrastructures et de transport, ainsi que la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités économiques et commerciales, agricoles, forestières, touristiques et relatives aux énergies renouvelables. Il détermine en particulier « *les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral* » (art. L.4433-7-2 du Code général des collectivités territoriales). Il doit tenir compte de la loi « Littoral », qui connaît des modalités particulières d'application en outre-mer (art. L.121-38 à L.121-51), en raison notamment de l'existence de la zone des « *cinquante pas géométriques* », incorporée au domaine public et affectée au Conservatoire du littoral (art. L.121-45).

Ce schéma est élaboré à l'initiative et sous l'autorité de l'assemblée délibérante de la région, du département ou de la collectivité, selon une procédure conduite par le président de cette assemblée. Plusieurs instances sont associées à son élaboration (art. L.4433-10 du Code

général des collectivités territoriales) : le préfet, les communes, les intercommunalités compétentes en matière de PLU, les établissements publics fonciers et d'aménagement, les chambres d'agriculture, les chambres de commerce et d'industrie territoriale, les chambres de métiers... Le projet de schéma est soumis à enquête publique avant d'être transmis au ministre chargé de l'urbanisme, qui demande au Premier ministre de l'approuver par décret en Conseil d'État. Dans un délai maximal de dix ans suivant son approbation, le schéma approuvé doit faire l'objet d'une évaluation « *notamment du point de vue de l'environnement* », par l'assemblée délibérante compétente. À l'issue de cette évaluation, celle-ci peut décider de le réviser ou de le modifier.

Le schéma d'aménagement régional comporte notamment un rapport de présentation, qui présente un « *diagnostic du territoire* », des documents graphiques ou encore une carte des éléments de la trame verte et bleue du territoire. Une carte de destination générale des différentes parties du territoire doit être établie à une échelle comprise entre 1/50 000 et 1/100 000. Devront être compatibles avec le schéma d'aménagement régional les SCoT, les PLU, les documents en tenant lieu, les cartes communales ainsi que les chartes des parcs nationaux et celles des parcs naturels régionaux (art. L.4433-9 du Code général des collectivités territoriales). En l'absence de schéma régional approuvé, l'urbanisation peut être réalisée à titre exceptionnel dans les espaces proches du rivage avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État (art. L.121-41).

Quatre des régions soumises à un SAR sont dotées d'un tel document approuvé (Martinique, décret du 23 décembre 1998 ; Guyane, décret du 2 mai 2002 ; La Réunion, décret n° 2011-1609 du 22 novembre 2011 ; Guadeloupe, décret n° 2011-1610 du 22 novembre 2011), le Département de Mayotte prépare son adoption en 2024. Tous ces documents devront être mis en conformité avec les nouvelles exigences posées par la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021.

D. Les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM)

La loi de décentralisation n° 83-8 du 7 janvier 1983 a prévu que, dans les zones côtières, le gouvernement pouvait élaborer des schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) pour fixer « *les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral* ». Par la suite, la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 a modifié le dispositif pour déconcentrer la procédure d'élaboration au niveau des préfetures littorales et donner la possibilité aux collectivités locales littorales d'élaborer un chapitre individualisé du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) valant SMVM, communément appelé « *volet mer* » ou « *volet littoral et maritime* » du SCoT (ancien art. L.141-26). Les SMVM comportent un rapport et des documents graphiques qui décrivent les caractéristiques du milieu marin ; l'utilisation des espaces maritimes et terrestres et les liens entre eux ; la vocation des différentes zones ; les espaces bénéficiant d'une protection particulière ; l'emplacement des équipements existants et prévus. Ils constituent des documents d'urbanisme qui doivent, à ce titre, être compatibles avec la loi « Littoral » (Conseil d'État, 3 mars 2008, Mme Laporte et autres, Rec. p. 73). Parmi les quelques SMVM mis en place en France métropolitaine, peuvent être cités celui du bassin de Thau (en 1995), le bassin d'Arcachon (en 2004), le bassin de Trégor-Goëlo (en 2007) ou encore celui du golfe du Morbihan révisé à l'été 2020.

L'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 a modifié le cadre juridique en instaurant de nouvelles dispositions entrées en vigueur le 1^{er} avril 2021. Ainsi, lorsqu'ils comprennent une ou des communes littorales, les SCoT peuvent fixer les orientations fondamentales de l'amé-

nagement, de la protection et de la mise en valeur de la mer et du littoral (art. L.141-12). Les SCoT peuvent ainsi désormais prévoir des prescriptions en matière de littoral sans passer par un chapitre valant schéma de mise en valeur de la mer. En outre, lorsqu'un SCoT comporte un chapitre valant SMVM, le porteur du SCoT peut décider de « *maintenir en vigueur [ce chapitre] ou d'intégrer ses dispositions dans le document d'orientation et d'objectifs [...] lors de toute procédure de révision ou de modification prescrite avant ou après le 1^{er} avril 2021* ».

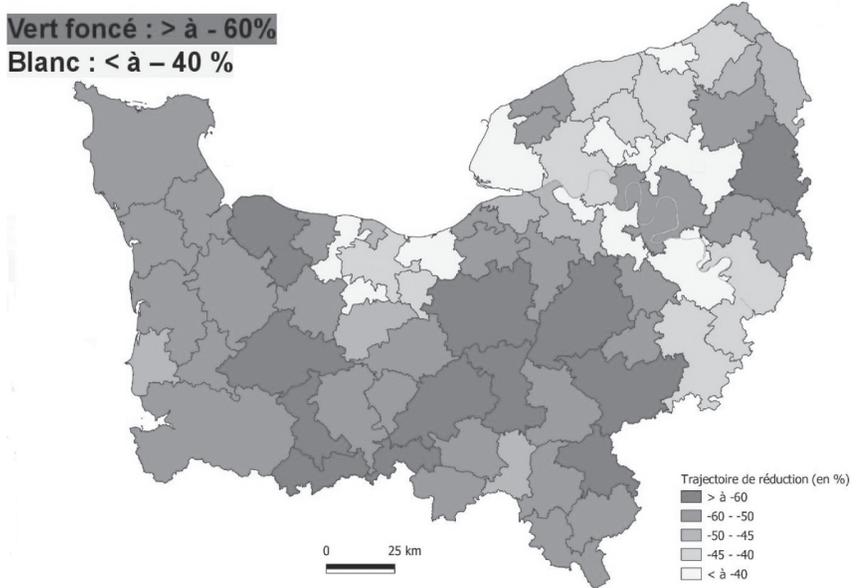
E. Les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)

Prévue par la loi « NOTRe » du 7 août 2015, la création des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) constitue sans doute l'une des plus importantes réformes intervenues en matière de planification territoriale ces dernières années. Ces schémas, qui visent à définir, à l'échelon régional, la stratégie, les objectifs et les règles fixés dans plusieurs domaines de l'aménagement du territoire, consacrent en effet le rôle prescripteur déterminant qui incombe aujourd'hui à la région. Le SRADDET doit en particulier fixer « *les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, de lutte contre l'artificialisation des sols, d'intermodalité et de développement des transports de personnes et de marchandises, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets* » (art. L.4251-1 du Code général des collectivités territoriales).

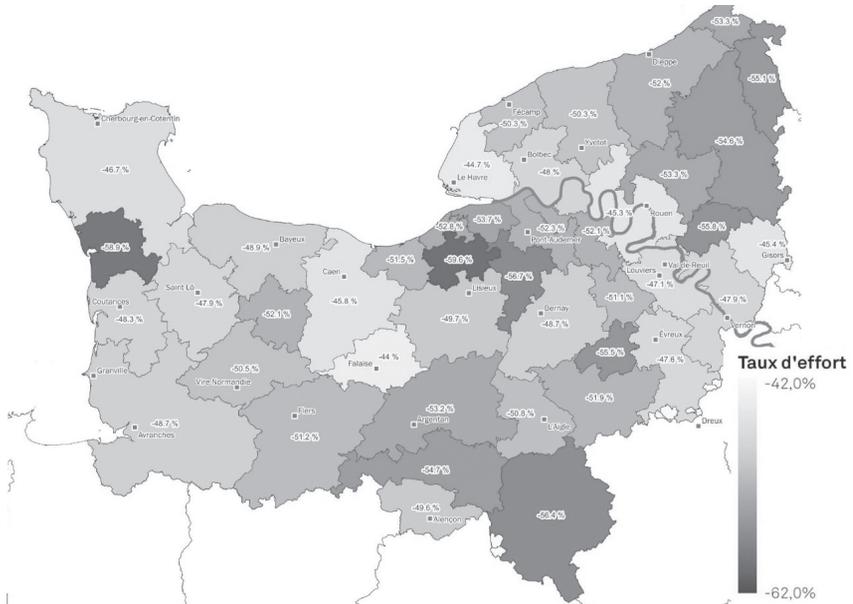
En outre, en application de la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021, le SRADDET doit définir « *une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols ainsi que, par tranches de dix années, par un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation* » ; « *cet objectif est décliné entre les différentes parties du territoire régional* ». En pratique, cette loi impose aux conseils régionaux de procéder à la révision de leur document de planification afin d'y intégrer leur « trajectoire ZAN » au plus tard d'ici le 22 novembre 2024. Pour y parvenir, les régions s'appuient sur le maillage intercommunal (les territoires couverts par les SCoT ou ceux des EPCI) pour évaluer les efforts à réaliser au niveau infrarégional. L'objectif général de réduction par deux du rythme de l'artificialisation est ainsi apprécié au niveau régional. Ainsi, dans chaque région, il peut exister des écarts entre les taux de réduction de la consommation d'espace impartis aux différents territoires infrarégionaux (plus ou moins 10 points autour de - 50 %, selon France Stratégie). À noter que, depuis la décret n° 2023-1097 du 27 novembre 2023 relatif aux SRADDET, la notion d'« efforts passés » est prise en compte, puisque les efforts de désartificialisation réalisés durant les dix années précédant la promulgation de la loi « Climat et résilience » sont intégrés dans les critères établis par les SRADDET.

Exemple : Projet de SRADDET de la Région Normandie (extraits)

Carte 1. Taux de réduction de la consommation foncière sur la période 2011-2020



Carte 2. Taux de réduction foncière par périmètre pour la période 2021-2030



Dans le cadre de l'intégration de l'objectif ZAN dans son SRADDET, la Région Normandie a choisi de retenir des périmètres de territorialisation définis par les territoires eux-mêmes, dans le respect du principe de subsidiarité. Ont été retenues : 21 territorialisations à l'échelle du SCoT/SCoT élargi qui concernent au total 41 EPCI ; 22 territorialisations à l'échelle de l'EPCI ou groupe d'EPCI qui concernent au total 28 EPCI. L'analyse de la consommation foncière sur la période 2011-2020 (carte 1) a permis d'établir un taux de réduction foncière par périmètre pour la période 2021-2030 (carte 2). Le taux d'effort varie de - 44 % à - 59,6 %.