



URBA-INFO

La lettre de la législation sur
l'urbanisme



Edito

Cette édition vous présente notamment les évolutions en matière de servitudes d'utilité publique relatives au voisinage de cimetières ou encore de protection du domaine public ferroviaire, les actualités législatives et réglementaires récentes, détaille le statut des zones d'activité et des extensions de constructions existantes en zones littorales, et présente les dernières évolutions jurisprudentielles. Par ailleurs, le dossier d'actualité de ce numéro est consacré aux 30 ans de la loi Paysage.

n° 57 – JUIN/JUILLET 2023

Lettre du bureau de la législation de l'urbanisme

Actualité

Servitudes d'utilité publique

Servitudes de champs de vue et de visibilité pour les établissements de signalisation maritime (EL8) :

La fiche SUP EL8 a été publiée sur [Géoinformations](#).

Servitudes instituées au voisinage des cimetières (INT1) :

La fiche SUP INT1 (mise à jour) a été publiée sur [Géoinformations](#).

Servitudes de protection du domaine public ferroviaire (T1) :

La fiche SUP T1 porte sur les servitudes le long de l'emprise de la voie ferrée et les servitudes de visibilité aux abords des passages à niveau. Concernant le réseau ferré géré par SNCF Réseau, les servitudes le long de l'emprise de la voie ferrée seront versées dans le Géoportail de l'urbanisme par SNCF immobilier.

La fiche SUP T1 a été publiée sur [Géoinformations](#).

Servitudes relatives aux canalisations de transport et de distribution de chaleur et de froid (I9) :

La fiche SUP I9 a été publiée sur [Géoinformations](#).

Rappel : Pour suivre les actualités sur les SUP :

<https://www.geoinformations.developpement-durable.gouv.fr/actualites-r1111.html>

Sommaire

Edito.....1

Actualité...1

Analyse....6

Jurisprudence....7

Dossier
d'actualité.....9

Cette lettre a été réalisée
avec les contributions des
bureaux de la sous-
direction QV

Urbanisme et nucléaire français : présentation de la loi du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes

Le 22 juin 2023 a été promulguée la [loi n° 2023-491](#) dite « accélération du nucléaire ». Cette loi s'inscrit dans un objectif d'accélération massive de la production d'énergie électrique décarbonée, en favorisant le développement de l'énergie nucléaire.

En 2021, la production d'énergie nucléaire décarbonnée contribuait à hauteur de 69% à la production totale d'électricité en France. Toutefois, la production d'électricité d'origine nucléaire doit, tant pour décarboner notre économie que pour assurer notre indépendance énergétique, être sécurisée dans la durée et poursuivre son développement.

Le 10 février 2022, le Président de la République a annoncé la construction de trois paires de nouveaux réacteurs électronucléaires sur des sites existants.

Dans ce contexte de relance de l'énergie nucléaire, la loi a pour objectif de **simplifier et d'accélérer la mise en œuvre de projets de construction de réacteurs électronucléaires** en France, en précisant l'articulation entre les différentes procédures (urbanisme, autorisation de création des réacteurs électronucléaires et autorisation environnementale), tout en garantissant la protection de l'ensemble des intérêts civils et environnementaux (article [L.593-1](#) du code de l'environnement) et le plein respect du principe de participation du public inscrit dans la Charte de l'Environnement.

Article 7 : définition de la réalisation d'un réacteur électronucléaire

Est considérée comme la réalisation d'un réacteur électronucléaire « *l'ensemble des constructions, des aménagements, des équipements, des installations et des travaux liés à sa création ou à sa mise en service ainsi que ses ouvrages de raccordement au réseau de transport d'électricité. La réalisation d'un réacteur électronucléaire comprend également les installations ou les aménagements directement liés à la préparation des travaux en vue de la réalisation de celui-ci* » (l de l'article 7).

L'ensemble de ces actions peuvent bénéficier des procédures exceptionnelles décrites aux articles 8 à 18 de la loi.

Article 8 : procédure de mise en compatibilité des documents d'urbanisme

La réalisation d'un réacteur électronucléaire nécessite au préalable que les documents d'urbanisme en permettent l'implantation. L'article 8 institue une procédure spécifique de mise en compatibilité des documents d'urbanisme adaptée aux enjeux calendaires et juridiques. Cette procédure prévoit deux volets d'ouverture :

- D'abord, la qualification de projet d'intérêt général (PIG –au sens de l'article [L.102-1](#) du code de l'urbanisme) par décret en Conseil d'Etat du projet de réacteur électronucléaire, engendrant la mise en compatibilité sans délai par l'Etat des documents d'urbanisme (SCoT, PLU(i), carte communale). La mise en compatibilité des documents est ensuite approuvée par décret.

Cette mise en compatibilité dérogatoire s'inscrit dans le respect des principes constitutionnels de la participation du public : une concertation préalable est organisée et le projet de mise en compatibilité est soumis à une procédure de participation du public par voie électronique ou de mise à disposition du public, procédures au cours desquelles collectivités comme citoyens peuvent transmettre leurs observations.

Les collectivités sont également associées tout au long de la procédure de mise en compatibilité : au moment de l'engagement de la procédure, l'Etat informe les collectivités compétentes en matière d'urbanisme, le département ainsi que la région de la nécessité de mettre en compatibilité le ou les documents d'urbanisme applicables sur leur territoire. La collectivité porteuse du document d'urbanisme peut alors transmettre ses observations sur les modifications envisagées. Le projet de mise en compatibilité fait ensuite l'objet d'un examen conjoint. Enfin, la collectivité compétente en matière d'urbanisme formule un avis sur le projet de mise en compatibilité lors de la présentation du bilan de la procédure de participation du public.

- Le second volet d'ouverture est la qualification de PIG des projets de réacteurs électronucléaires faisant **l'objet d'une déclaration d'utilité publique** (DUP – articles L. 121-1 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique) par décret en Conseil d'Etat. Dans ce cas, la mise en compatibilité des documents d'urbanisme s'effectuera selon les procédures de droit commun et sera approuvée par la DUP (articles [L.143-44 et suivants](#) et [L.153-54 et suivants](#) du code de l'urbanisme). La qualification automatique de PIG sécurisera le projet pour l'avenir et, dans l'hypothèse d'une évolution ultérieure du projet, la procédure de mise en compatibilité nouvellement créée pourra s'appliquer.

Cette nouvelle procédure contribue à encadrer de manière plus fiable les délais procéduraux de mise en compatibilité. Elle se justifie par la spécificité des adaptations, pour des projets limités.

Les collectivités territoriales ne sont pas dépossédées de leur compétence d'urbanisme et peuvent toujours mener la mise en compatibilité de leurs documents selon la procédure de droit commun en vigueur.

Enfin, le traitement des contentieux éventuels en premier et dernier ressort par le Conseil d'Etat permettra une sécurisation juridique rapide et robuste.

Article 9 : dispense d'autorisation d'urbanisme et régime spécifique de réalisation des travaux

La loi dispense de formalités au titre du code de l'urbanisme l'ensemble des constructions, aménagements, installations et travaux liés à la réalisation d'un réacteur électronucléaire.

Néanmoins, cet article prévoit que le contrôle de la conformité du projet d'un réacteur électronucléaire au respect des règles d'urbanisme sera effectué dans le cadre de l'instruction de la demande d'autorisation environnementale ou d'autorisation de création du réacteur.

Un décret en Conseil d'Etat est nécessaire pour préciser les conditions d'application de cet article.

Article 13 : dérogation à la loi littoral

Les dispositions de la loi littoral peuvent faire obstacle à l'implantation de nouveaux réacteurs électronucléaires en bord de mer. En effet, la loi littoral (article [L.121-8](#) du code de l'urbanisme) pose le principe de l'extension de l'urbanisation en continuité des zones déjà urbanisées existantes, ce qui ne permet pas d'implanter des installations et des ouvrages dans des espaces éloignés des agglomérations ou villages existants. De plus, dans les espaces proches du rivage, s'ajoute la condition tenant à ce que l'extension de l'urbanisation doit présenter un caractère limité (articles [L.121-13](#) du code de l'urbanisme).

Pour lever ces obstacles, l'article 13 de la loi introduit une nouvelle dérogation à la loi littoral pour permettre, dans les zones où elle s'applique, la construction de réacteurs électronucléaires dans un cadre juridique sécurisé et adapté au caractère exceptionnel de ces ouvrages.

Ce dispositif dérogatoire est strictement proportionné et encadré compte tenu de son périmètre spatial et temporel précisément délimité. Il ne pourra jouer que pour des projets situés à proximité immédiate ou à l'intérieur du périmètre d'un réacteur électronucléaire existant et pour lesquels la demande d'autorisation de création est déposée au cours des vingt ans qui suivent la promulgation de la loi.

A ce jour, seuls deux sites sont identifiés : les sites de Penly et de Gravelines et le nombre maximum de lieux susceptibles d'être concernés est limité à cinq au total.

Dans sa [décision n° 2023-851 DC](#) du 21 juin 2023, le Conseil constitutionnel a jugé, en tenant notamment compte du caractère strictement délimité de ce dispositif dérogatoire, que les dispositions de l'article 13 ne méconnaissent pas les articles 1^{er} et 2 de la Charte de l'environnement qui protègent respectivement le droit de vivre dans un environnement sain et le devoir de préservation et d'amélioration de l'environnement (points 66 à 75).

Décret d'application de la loi d'accélération de la production d'énergies renouvelables

Le [décret n° 2023-517 du 28 juin 2023](#) fixe certaines modalités d'application des articles 27, 37 et 66 de la [loi n° 2023-175 du 10 mars 2023](#) relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables

Les articles 27 (V), 37 et 66 de la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables ont en effet introduit de nouvelles dérogations à la loi littoral en faveur, d'une part, des ouvrages du réseau public de transport d'électricité nécessaires au développement de l'éolien en mer et à la décarbonation des industries et, d'autre part, des ouvrages nécessaires à la production d'énergie solaire photovoltaïque ou thermique sur des friches ou des bassins industriels de saumure saturée, en discontinuité de l'urbanisation.

Ces dérogations à la loi littoral sont soumises à des autorisations spéciales de l'Etat délivrées au cas par cas. Les communes littorales sont des espaces à forts enjeux environnementaux et paysagers qui imposent d'entourer la délivrance de ces autorisations dérogatoires, d'un certain nombre de garanties.

Dans cette perspective, le décret a tout d'abord pour objet d'inverser le sens du silence gardé sur une demande d'autorisation de déroger à la loi Littoral, pour conférer à cette décision la valeur d'un refus. Cette mesure permet de s'assurer qu'un projet ne pourra pas bénéficier d'une dérogation aux dispositions protectrices de la loi Littoral sans avoir fait l'objet au préalable d'un strict contrôle du respect des conditions définies par la loi et d'assurer ainsi une bonne conciliation entre l'objectif d'accélération des énergies renouvelables poursuivie par la loi du 10 mars 2023 et les enjeux de protection du littoral.

Le décret a également pour objet d'allonger à quatre mois le délai au terme duquel naît cette décision implicite de refus et de préciser que, pour les dérogations relatives à l'installation de panneaux solaires sur des friches, l'autorité compétente est le ministre chargé de l'urbanisme.

Décret portant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale des plans et programmes

Le [décret n° 2023-504 du 22 juin 2023 portant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale des plans et programmes](#) précise les modalités liées à l'évaluation environnementale de certains plans programmes, notamment :

- **Les plans d'exposition au bruit (PEB) :** l'évaluation environnementale sera systématique pour les PEB relevant des catégories A et B en application de l'article [R. 222-5](#) du code de l'aviation civile. Les PEB ne relevant pas de ces catégories feront l'objet d'une évaluation environnementale après examen au cas par cas réalisé par l'autorité environnementale.
- **La stratégie nationale bas carbone :** l'évaluation environnementale sera systématique.
- **Les programmes d'actions de prévention des inondations :** l'évaluation environnementale sera systématique.
- **Le schéma territorial d'aménagement et d'urbanisme de Saint-Pierre-et-Miquelon :** l'évaluation environnementale sera systématique.
- **Les avenants à la convention d'Etat – Compagnie nationale du Rhône :** l'évaluation environnementale : ces avenants feront l'objet d'une évaluation environnementale après examen au cas par cas.

À noter, l'article [R. 571-60](#) du code de l'environnement relatif au dossier d'enquête publique des plans d'exposition au bruit est modifié. En cas d'évaluation environnementale, le dossier d'enquête publique devra également comprendre le rapport environnemental et la décision de l'autorité environnementale prise après un examen au cas par cas ou la mention de son caractère tacite le cas échéant.

Enfin, l'article 18 du [décret n° 2022-1165 du 20 août 2022 portant création et organisation de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable](#) (IGEDD) a été modifié par le décret n° 2023-504 du 22 juin 2023 afin de permettre aux missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) de donner délégation à un ou plusieurs de leurs membres pour statuer sur les demandes d'avis conformes dans le cadre de l'évaluation environnementale au cas par cas *ad hoc* des documents d'urbanisme.

Réponse du Ministère auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé de la ville et du logement publiée le 20/07/2023 à la question de Madame Christine Herzog n° [05669](#) relative aux distances réglementaires entre la sortie d'un terrain et la route hors et dans une agglomération.

La mise en œuvre de l'article [R.111-5](#) du code de l'urbanisme n'est soumise à aucune distance réglementaire entre la sortie du terrain et la route hors agglomération et en agglomération. C'est à l'autorité qui délivre l'autorisation de construire d'apprécier, au cas par cas, si le terrain est desservi par des voies publiques ou privées dans des conditions répondant à l'importance du projet ou à la destination des constructions ou des aménagements envisagés, en fonction des caractéristiques des voies publiques ou privées déjà ouvertes à la circulation et sur lesquelles le raccordement doit être effectué. Par ailleurs, cette desserte ne concerne que l'espace entre l'extrémité du terrain d'assiette de la construction et la voie publique ou privée, et aucunement les voies de desserte internes à la parcelle. La voie d'accès peut être fermée à la circulation publique, mais elle doit être existante et ses caractéristiques (déclivité, largeur) doivent être telles qu'elle permet l'intervention des engins de lutte contre l'incendie. De plus en vertu de la jurisprudence formulée par la Cour Administrative d'Appel de Nancy le 17 janvier 2023, l'absence de possibilité matérielle de réaliser cette voie conduirait au refus de l'autorisation sollicitée.

Extensions de constructions et zones d'activité dans la loi Littoral

Extension d'une construction

L'article [L.121-8](#) du code de l'urbanisme impose l'extension de l'urbanisation en continuité avec les villages et agglomérations existants. Dans les espaces naturels et dans les zones d'urbanisation diffuse, le juge a une acception large de la notion d'extension de l'urbanisation et y assimile toute construction isolée.

Toutefois, le Conseil d'Etat a retenu que le « *simple agrandissement d'une construction existante ne peut être regardé comme une extension de l'urbanisation* » au sens de l'article L.121-8 (CE, 3 avril 2020, [n° 419139](#)).

Dans cette décision, il a été retenu qu'il est possible de réaliser l'extension d'une construction existante à usage d'habitation, située dans une zone d'urbanisation diffuse, portant la surface de plancher de 105 m² à 147 m².

Même s'il n'existe pas de seuil précis en termes de création de surface de plancher pour déterminer si un projet peut être qualifié de simple agrandissement, le juge vérifie le caractère limité du projet en comparant la surface créée et la surface initiale.

Le tableau ci-dessous présente quelques illustrations jurisprudentielles.

Décisions où l'extension est vue comme un simple agrandissement	Décisions où l'extension ne se résume pas à un simple agrandissement
CAA Nantes, 26/05/2021, n°20NT00466 CAA Marseille, 29/03/2022, n°19MA02687 CAA Marseille, 07/11/2022, n°21MA01997	CAA Marseille, 12 mai 2021, n°19MA03024 CAA Bordeaux, 23 mars 2021, n°19BX00537

Dans la bande des 100 mètres, l'article [L.121-16](#) du code de l'urbanisme fixe un principe d'inconstructibilité strict dans les espaces non urbanisés. La souplesse

relative aux extensions de construction n'y existe donc pas : « *pour l'application de ces dispositions [art. L.121-16] il n'y a pas lieu de distinguer entre les constructions nouvelles et celles portant extension d'une construction existante* » (CAA de Nantes, 26 juin 2015, [n° 14NT01920](#)).

Statut des zones d'activités

Le Conseil d'Etat a déjà précisé ce qu'il fallait entendre par agglomération et village au sens de l'article [L.121-8](#) du code de l'urbanisme. Ainsi, « *les constructions peuvent être autorisées dans les communes littorales en continuité avec les **agglomérations et villages existants**, c'est-à-dire avec les zones déjà urbanisées caractérisées par un **nombre** et une **densité** significatifs de constructions* » (Conseil d'État, 9 novembre 2015, Commune de Porto Vecchio, [n° 372531](#)).

Il n'existe pas de règle spécifique aux zones d'activités dans la loi Littoral. Un projet situé en continuité avec une zone d'activités ne sera donc possible que si cette dernière est qualifiée de village/agglomération.

Pour cela, une jurisprudence ancienne retenait plusieurs critères, notamment le seuil d'une quarantaine de constructions, la mixité des usages (habitation/industries) et la présence de réseaux de voies internes (CAA de Nantes, 25/03/2011, [n° 10NT00154](#)).

Cependant, le courant jurisprudentiel actuel prend en compte la nature particulière des zones d'activités. En effet, les bâtiments y sont souvent espacés, entourés de voiries, de parcs de stationnement ou d'aires de stockage, ce qui nécessite d'apprécier différemment la notion de densité. De plus, en raison de l'emprise foncière spécifique à la nature des activités, il est possible de considérer que la densité est significative même si le nombre de constructions n'est pas élevé (CAA Nantes, 25 février 2022, [n° 20NT00038](#) ; CAA de Nantes, 6 décembre 2022, [n° 21NT01065](#) ; CE, 17 février 2023, [n° 452346](#)).

Jurisprudence

La nature de l'opération foncière ayant présidé à la création d'un secteur déjà urbanisé est sans incidence pour apprécier s'il caractérise une agglomération ou un village existant au sens de l'article [L.121-8](#) du code de l'urbanisme.

Lorsqu'il doit se prononcer sur la légalité d'une autorisation d'urbanisme, contestée au motif que le projet ne serait pas en continuité avec un village ou une agglomération, le juge doit rechercher si le nombre et la densité des constructions du secteur en continuité duquel le projet se situe sont significatifs. La nature de l'opération foncière, ici un lotissement, ne peut pas être prise en compte pour l'application des dispositions de l'article L.121-8 du code de l'urbanisme (CE, 12 juin 2023, [n° 459918](#)). Cette décision confirme le courant jurisprudentiel qui va dans le sens d'une application stricte de la jurisprudence de Porto Vecchio (CE, 9 novembre 2015, [n° 372531](#)).

Le retrait d'un permis de construire doit être précédé d'une procédure contradictoire. Cette procédure implique que le pétitionnaire puisse présenter des observations orales y compris s'il a pu présenter des observations écrites.

Le respect du caractère contradictoire de la procédure prévue par les articles [L.121-1 et suivants](#) du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) constitue une garantie pour le titulaire du permis de construire que l'autorité administrative entend retirer. Le maire avait retiré le permis accordé à une société après que celle-ci a été mise à même de présenter des observations écrites. Mais la société n'avait pas pu présenter d'observations orales alors qu'elle l'avait pourtant demandé à la commune. Le retrait est donc illégal quand bien même la société avait présenté des observations écrites (CE, 12 juin 2023, [n°465241](#)).

La qualification d'annexe de taille limitée à une construction existante doit s'apprécier au regard de la taille cumulée des annexes présentes au regard des constructions existantes, et non pas annexe par annexe.

Depuis la modification apportée à l'article [L.122-5](#) du code de l'urbanisme par la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016, la construction d'annexes de taille limitée aux constructions existantes constitue l'une des exceptions à la règle selon laquelle l'urbanisation en zone de montagne doit en principe être réalisée en

continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants. Pour vérifier si des constructions peuvent être regardées comme des annexes, il convient de rechercher si l'ensemble des constructions secondaires, existantes et envisagées, peuvent, eu égard, d'une part, à leur implantation par rapport aux constructions principales existantes et à leur ampleur limitée en proportion de ces dernières et, d'autre part, à leur taille elle-même limitée, être regardées comme constituant des annexes de taille limitée (CE, 12 juin 2023, [n°466725](#)).

La régularisation d'une autorisation d'urbanisme, dans le cadre de l'article [L. 600-5-1](#) du code de l'urbanisme, suppose la notification au juge d'une décision individuelle de l'autorité administrative compétente.

Lorsqu'une autorisation d'urbanisme a été délivrée en méconnaissance des dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'utilisation du sol ou sans que soient respectées des formes ou formalités préalables à la délivrance de l'autorisation, l'illégalité qui en résulte peut être régularisée dans le cas où le bénéficiaire de l'autorisation initiale notifie en temps utile au juge une décision individuelle de l'autorité administrative compétente valant mesure de régularisation à la suite d'un jugement décidant, en application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, de surseoir à statuer sur une demande tendant à l'annulation de l'autorisation initiale (CE, 4 mai 2023, [n° 464702](#)).

Les « cahiers de recommandation architecturales » présents dans certains PLU sont légaux et opposables notamment s'ils ont été adoptés selon les mêmes modalités que le PLU.

Les dispositions du code de l'urbanisme ne font pas obstacle à ce que le règlement du plan local d'urbanisme renvoie à un « cahier de recommandations architecturales », adopté selon les mêmes modalités procédurales, le soin d'explicitier ou de préciser certaines des règles figurant dans le règlement auquel il s'incorpore. Un tel document ne peut toutefois être opposé aux demandes d'autorisation d'urbanisme que s'il y est fait expressément référence dans le règlement et que ce cahier se contente d'explicitier ou préciser, sans les contredire ni les méconnaître, des règles figurant déjà dans le règlement. (CE, 2 juin 2023, [n°461645](#)).

Les dispositions d'un PLU adopté après une autorisation de construire ne remettent pas en cause les droits conférés au pétitionnaire par cette autorisation.

Les droits qu'un pétitionnaire tient d'un permis de construire ne sont pas remis en cause par le courrier où le maire indiquait à une société que le stationnement, sur le terrain appartenant au pétitionnaire et indépendamment de la construction autorisée par le permis de construire, de nombreux bus et autres véhicules, au titre de son activité économique de transport, était contraire aux dispositions du règlement du plan local d'urbanisme limitant l'affectation des sols dans cette zone à l'exercice d'activités agricoles et adopté postérieurement au permis (CE, 2 juin 2023, [n°449820](#)).

Une cartographie des aléas concernant des risques peut présenter le caractère d'un acte susceptible de recours, eu égard aux commentaires du préfet accompagnant sa diffusion.

Une cartographie du CEREMA relative aux risques de glissement de terrains et les termes dont le préfet a assorti le porter à connaissance qu'il en a fait sont destinés à orienter de manière significative les autorités compétentes dans l'instruction des autorisations d'urbanisme. De plus, compte tenu de la publicité qui lui a été donnée et des commentaires accompagnant sa publication sur le site internet de la préfecture, elle est, par elle-même, de nature à influencer sur la valeur vénale des terrains concernés. Il résulte de ces éléments que cette cartographie peut faire l'objet d'un recours en annulation. (CE, 13 juillet 2023, [n°455800](#)).

1993-2023 : les 30 ans de la loi Paysage



A l'occasion des 30 ans de la loi sur la protection et la mise en valeur des paysages, dite loi Paysage, la DGALN souhaite que 2023 soit une année dédiée aux enjeux paysagers de la transition écologique, et invite tous ses partenaires et services déconcentrés à participer à cette célébration.



La loi Paysage : de quoi parle-t-on ?

Portée par Ségolène Royal, alors ministre de l'environnement, la loi sur la protection et la mise en valeur des paysages, dite loi « Paysage », est promulguée le 8 janvier 1993 dans le contexte d'une France marquée par les bouleversements des 30 Glorieuses suivies par les premières années de la décentralisation qui ont profondément impacté et transformé les paysages.

En effet, les politiques de la reconstruction ont produit des paysages qui se justifiaient par les urgences et la culture de l'époque mais s'inscrivaient en rupture avec les époques précédentes. Puis, à partir du milieu des années 60, une conscience environnementale apparaît ; dans les années 80, avec les lois « littoral » et « montagne » et les lois de décentralisation, la subsidiarité entre en jeu et les territoires ont désormais largement la main sur leur aménagement.

C'est dans ce cadre que le comité interministériel à l'aménagement du territoire confié en 1984 à la DATAR une mission photographique pour connaître l'état de la France, menant à une prise de conscience que le paysage a été bouleversé et largement banalisé. La loi Paysage est l'aboutissement à la fois de cette décentralisation, et du diagnostic réalisé par les photographes. C'est dans ce contexte que la loi Paysage marque la première étape d'un paysage qui devient un enjeu environnemental à part entière. La loi du 8 janvier 1993 est le premier texte consacré au paysage du quotidien dans toutes ses dimensions, qui ne se limite pas à quelques lieux spectaculaires.

Concrètement, la loi Paysage, c'est :

- Le renforcement de la préservation de la qualité des paysages et la maîtrise de leur évolution dans les plans d'occupation des sols ;
- L'obligation d'études relatives à l'insertion et l'impact visuel des nouveaux bâtiments et de leurs abords dans les permis de construire ;
- Une portée juridique donnée aux chartes des Parcs naturels régionaux avec lesquels les documents d'urbanisme doivent être compatibles ;
- La création des directives de protection et de mise en valeur des paysages qui déterminent les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères sur certains territoires ;
- L'inclusion de la dimension paysagère dans les « zones de protection du patrimoine architectural et urbain » auxquelles on ajoute « paysager » ;
- Les démarches et outils déjà à l'œuvre dans les territoires, tels que les Plans de Paysages ou les Observatoires Photographiques du Paysage se trouvent confortés comme actions nécessaires en faveur de la qualité du cadre de vie.

La loi Paysage, 1993-2023 : 30 ans après, quel bilan ?

Héritière des politiques de protection et de conservation des espaces de qualité et remarquables au plan paysager, **cette loi a ouvert la voie à une politique de préservation et de reconquête qualitative des paysages, avec un renforcement régulier de l'arsenal législatif, qui fonde aujourd'hui la politique nationale du paysage.**

Les grands jalons législatifs qui s'inscrivent dans le sillon de la loi Paysage :

- **2000** : la loi SRU vise à densifier de manière raisonnée les espaces déjà urbanisés afin d'éviter l'étalement urbain
- **2006** : ratification par la France de la Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage, unique texte de référence au niveau supranational en matière de protection, de gestion et d'aménagement de tous les paysages, qui considère l'ensemble du territoire, au-delà des seuls sites exceptionnels.
- **2014** : la loi ALUR renforce la prise en compte des paysages dans les documents d'urbanisme. Elle fait de la lutte contre l'étalement urbain son cheval de bataille en renforçant les obligations de documents d'urbanisme en matière d'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, et en leur imposant une analyse des capacités de densification des espaces bâtis.
- **2016** : la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages consacre les atlas du paysage, définit la notion d'objectifs de qualité paysagère, introduit officiellement ceux-ci dans les chartes des parcs naturels régionaux, reconnaît la profession de paysagiste concepteur et le rôle des CAUE dans le conseil en paysage.
- **2018** : la loi ELAN inscrit la lutte contre l'étalement urbain au titre des principes devant désormais animer les politiques d'urbanisme des collectivités locales.
- **2021** : la loi "Climat et Résilience" met en place plusieurs mesures visant à rendre les territoires plus désirables et résilients avec notamment l'objectif de réduction du rythme d'artificialisation des sols.
- **2023** : la loi « Accélération des énergies renouvelables » réaffirme l'importance des objectifs de qualité paysagère dans les ScoT et impose une attention particulière à l'insertion des énergies renouvelables dans les paysages.

30 ans après, quelles avancées concrètes pour nos paysages ?

- ✓ Des centres historiques qui font l'objet d'un retraitement qualifiant comme à Bordeaux, Nantes, Rouen ou Paris avec les berges des grands fleuves ;
- ✓ Des grands sites de France qui régulent l'accueil des visiteurs dans un objectif de préservation de la qualité paysagère, comme sur le site du Cap Fréhel ;
- ✓ Des infrastructures de transports qui prennent davantage en compte les territoires traversés, comme le projet de contournement de Valenciennes ;
- ✓ Des restaurations de continuité écologique des cours d'eau, notamment en milieu urbain, afin de rétablir les dynamiques piscicole, sédimentaire et hydrologique naturelles, mais aussi la qualité des paysages de l'eau, comme pour la Bièvre ;
- ✓ Des parcs naturels régionaux dont les chartes sont aussi des projets de paysage et qui, sur presque 20 % du territoire national, ont un taux d'artificialisation ou de déprise agricole 2 fois moindre qu'au niveau national ;
- ✓ Un réseau de paysagistes conseils au service de l'Etat.

Néanmoins, ces réussites ne doivent pas masquer les efforts qu'il reste à faire, notamment dans certains espaces ruraux (effets de l'intensification agricole sur les arbres et les haies, fermeture de vallées montagnardes inaptées à la mécanisation), les grandes périphéries urbaines ou au niveau des entrées de villes.

Quels acteurs gravitent autour du paysage ?

Bien qu'ils en soient aujourd'hui les acteurs incontournables, le paysage n'est pas qu'une affaire de paysagistes. Les paysages actuels ont été façonnés par des siècles de cohabitations entre l'homme et la nature, et sont aujourd'hui porteurs d'une histoire et d'une identité partagées par les populations qui les ont façonnés. Aujourd'hui encore, tous les projets d'aménagements, à petite, moyenne ou grande échelle, modifient le paysage et font intervenir une multitude d'acteurs. Il est donc l'affaire de tous ! Citons pêle-mêle : les multiples professions de l'aménagement (y compris les agronomes, les écologues, les forestiers) et leurs écoles de formation, les communes et leurs groupements, les associations, les agriculteurs et forestiers eux-mêmes, les parcs naturels régionaux, les parcs nationaux, les conseils régionaux, les départements... **Tous ont un rôle à jouer dans la transition écologique par le paysage qui doit être la démarche à suivre désormais pour faciliter et coordonner les transformations nécessaires pour atténuer le changement climatique et s'adapter à ce dernier.**

Paysage et territoires

Le paysage revêt des formes multiples (bocager, urbain, rural, maritime...) et fait appel à la sensibilité de chacun. Il permet d'aborder d'une autre manière les projets locaux des territoires, en réinterrogeant les usages, en prenant en compte les besoins des habitants et des acteurs locaux, en devenant médiateur et facilitateur, et en garantissant des projets de qualité pour l'amélioration de la qualité du cadre de vie des populations.

Quelles perspectives pour demain ?

- **Comprendre que c'est le mode de vie des habitants qui façonne le paysage.**
- **Soutenir le projet local participatif, fondé sur l'histoire et la géographie comme garant d'une qualité paysagère.**
- **Associer les compétences en paysage à la définition et au suivi du projet local.**

Le projet de territoire conditionne la qualité du paysage par l'alimentation, l'agriculture, les mobilités, l'industrie, l'habitat, de besoin de nature. Il répond en ce sens aux besoins des habitants, à partir de la ressource du territoire. En cela, les grandes collectivités et les élus orientent de façon essentielle la qualité du paysage. L'ambition est donc de favoriser les paysages de qualité en s'appuyant pour cela sur les bonnes pratiques déjà à l'œuvre dans les territoires, en renforçant la formation au paysage auprès des élus, des agents publics territoriaux ou des professions multiples de l'aménagement mentionnées ci-dessus, en promouvant la recherche en lien avec les territoires, en partant du projet de territoire pour faire évoluer les documents de planification, en améliorant les outils de connaissance du paysage pour éclairer les élus, en fédérant au niveau local les acteurs en lien avec le paysage.

Quelles célébrations pour les 30 ans ?

Beaucoup reste encore à faire pour que le projet de territoire, fondé sur l'approche paysagère et garant d'un paysage de qualité - qui a fait localement ses preuves, soit déployé à grande échelle. 2023 représente donc un enjeu fort, pour que le paysage et les projets exemplaires soient célébrés. Des temps forts marqueront l'année :

Au niveau national :

Une journée dédiée a eu lieu le **12 juin 2023** à la **Cité internationale universitaire** de Paris, rassemblant divers professionnels, élus, aménageurs, territoires... autour de plusieurs tables rondes

Dans les territoires :

L'ensemble de nos partenaires et services déconcentrés organiseront des événements spécifiques tout au long de l'année.

Le ministère co-organise, avec la FPNRF et le PNR des Vosges du Nord, un séminaire à Strasbourg et dans le **PNR des Vosges du Nord** du **18 au 20 octobre 2023**, intitulé « Les territoires fêtent les 30 ans de la loi paysage ».

Retrouvez les actualités des événements autour des 30 ans du Paysage sur notre site **Objectif-paysages.developpement-durable.gouv.fr**