



URBA-INFO

La lettre de la législation sur
l'urbanisme



Edito

Cette édition vous présente notamment les dernières informations en matière de servitudes d'utilité publique, les actualités législatives et réglementaires récentes, notamment la publication des décrets relatifs à la mise en œuvre du dispositif de « Zéro artificialisation nette », la publication d'un décret relatif à l'obligation d'installer un dispositif d'ombrage pour certains parcs de stationnement et de deux décrets relatifs aux friches, ainsi que le décret relatif à la publicité, aux enseignes et préenseignes. Il présente également les dernières actualités jurisprudentielles.

n° 58 - décembre 2023

Lettre du bureau de la législation de l'urbanisme

Actualités

Les servitudes d'utilité publique

Les fiches présentant les servitudes d'utilité publique suivantes ont été publiées sur Géoinformations : <https://www.geoinformations.developpement-durable.gouv.fr/fiches-sup-validees-r1065.html> :

- Servitude relative à la zone de protection naturelle, agricole et forestière du plateau de Saclay (A10) ;

- Servitudes relatives à la maîtrise de l'urbanisation autour des canalisations de transport de gaz, d'hydrocarbures et de produits chimiques et de certaines canalisations de distribution de gaz (I1) et servitudes applicables aux canalisations de transport de gaz, d'hydrocarbures et de produits chimiques (I3) ;

Les transporteurs de gaz, d'hydrocarbures ou de produits chimiques sont responsables du versement des SUP I3 dans le Géoportail de l'urbanisme.

- Servitudes relatives à l'établissement des canalisations de distribution de gaz (I5) ;

- Servitudes relatives à la protection des stockages souterrains de gaz naturel, d'hydrocarbures liquides, liquéfiés ou gazeux ou de produits chimiques à destination industrielle (I7) ;

- Servitudes relatives à la sécurité et la prévention des risques miniers (I10).

Pour rappel :

Pour consulter les tableaux de la nomenclature nationale : <http://www.geoinformations.developpement-durable.gouv.fr/nomenclature-nationale-des-sup-r1082.html>

Pour suivre les actualités sur les SUP : <https://www.geoinformations.developpement-durable.gouv.fr/actualites-r1111.html>

Sommaire

Edito.....1

Actualités.....1

Jurisprudence.....12

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

Actualités réglementaires

Publication des décrets d'application du dispositif « Zéro artificialisation nette »

La loi [climat et résilience du 22 août 2021](#) a fixé l'objectif d'atteindre le « zéro artificialisation nette des sols » (ZAN) en 2050, avec un objectif intermédiaire de réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) dans les dix prochaines années (2021-2031). Cette trajectoire progressive doit être déclinée territorialement dans les documents de planification et d'urbanisme.

[La 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](#), adoptée cet été à la quasi-unanimité, prévoit des adaptations pour faciliter l'atteinte des objectifs et plus particulièrement leur déclinaison territoriale.

Dans le prolongement des engagements pris par le Gouvernement et des travaux conduits avec les parlementaires, trois décrets d'application en date du 27 novembre 2023 permettent de tenir compte des récentes évolutions législatives et favoriseront la mise en œuvre de la réforme. Ces décrets ont fait l'objet de plusieurs étapes de concertation et de consultation, en particulier avec les associations nationales de collectivités locales, et ont notamment reçu un avis favorable à l'unanimité du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN).

[Le décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols](#) établit une nomenclature pour évaluer et suivre l'artificialisation des sols dans les documents de planification urbaine. Il précise que les surfaces végétalisées à usage de parc ou jardin public peuvent être considérées comme non artificialisées, valorisant ainsi la contribution de ces espaces de nature en ville.

Pour rappel, cette nomenclature ne s'applique pas aux objectifs de la première tranche de dix ans (2021-2031), ces objectifs portant uniquement sur la réduction de la consommation d'ENAF.

Par ailleurs, ce décret précise le contenu (données et indicateurs minimaux) du rapport local de suivi de l'artificialisation des sols. L'élaboration du rapport s'appuie sur des données mesurables et accessibles, que possèdent l'ensemble des communes ou leurs groupements, ou qui leur seront mises à disposition par l'Etat en particulier à travers un observatoire national de l'artificialisation des sols (dont le décret précise le rôle).

[Le décret n° 2023-1097 du 27 novembre relatif à la mise en œuvre de la territorialisation des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols](#) détermine les modalités d'intégration et de déclinaison des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols dans les documents de planification régionale (SRADDET, SAR, SDRIF, PADDUC) et d'urbanisme. Il permet notamment de :

- Renforcer les critères de territorialisation des objectifs régionaux en tenant compte des spécificités locales.
- Adopter une approche plus proportionnée et qualitative du rôle de la région vis-à-vis des documents infrarégionaux, en fixant des cibles chiffrées de manière facultative plutôt qu'obligatoire.
- Garantir une surface minimale communale de consommation d'ENAF, tant au niveau du SRADDET que du SCoT, ainsi qu'un mécanisme pour faciliter la recomposition des territoires exposés au recul du trait de côte.
- Préciser la faculté de mutualisation de la consommation d'ENAF ou de l'artificialisation emportée pour des projets régionaux.
- Veiller plus particulièrement à l'équilibre entre la lutte contre l'artificialisation des sols et la préservation des espaces dédiés aux activités agricoles.

[Le décret n° 2023-1098 du 27 novembre 2023 relatif à la composition et aux modalités de fonctionnement de la commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols](#) porte sur la mise en place d'une commission régionale de conciliation, composée de trois représentants pour la région et trois pour l'Etat, et présidée par un magistrat administratif. Elle pourra associer d'autres acteurs à titre consultatif et elle disposera d'un délai d'un mois pour se réunir et rendre un avis.

[Le décret n° 2023-1408 du 29 décembre 2023 définissant les modalités de prise en compte des installations de production d'énergie photovoltaïque au sol dans le calcul de la consommation d'espace au titre du 6° du III de l'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets](#) précise les critères que doivent remplir ces installations, lorsqu'elles sont implantées sur un espace naturel ou agricole, afin de ne pas être comptabilisées dans le calcul de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers lors de la première décennie d'application des objectifs de réduction de cette consommation, à savoir 2021-2031. Trois conditions ont été précisées pour que ces installations n'affectent pas durablement les fonctions écologiques du sol ainsi que son potentiel agronomique et, le cas échéant, qu'elles ne soient pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole ou pastorale, à savoir : leur réversibilité, le maintien, en leur droit, d'un couvert végétal, et d'une activité agricole, le cas échéant.

Il renvoie à [l'arrêté du 29 décembre 2023 définissant les caractéristiques techniques des installations de production d'énergie photovoltaïque exemptées de prise en compte dans le calcul de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers](#), pour préciser les modalités d'implantation et la liste des caractéristiques techniques qui permettent de garantir l'atteinte des critères sur lesquels il s'appuie.

Cet arrêté fixe également la liste des données et informations à renseigner par les porteurs de projets dans une base de données nationale, à l'occasion d'une nouvelle opération, et qui serviront de référentiel aux autorités en charge de l'élaboration des documents d'urbanisme pour le calcul de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Le décret prévoit par ailleurs des mesures transitoires pour les installations de production d'énergie photovoltaïque dont la date d'installation effective ou la date de dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme est comprise entre la promulgation de la loi et sa publication.

Enfin, après 2031, seront considérées comme étant non artificialisées les surfaces végétalisées sur lesquelles seront implantées des installations de panneaux photovoltaïques qui respectent les conditions techniques prévues par ces mêmes textes, pris en référence à l'article 1^{er} du décret [n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols, précité](#).

Publication des guides « ZAN »

Pour assurer la bonne appropriation de la réforme "zéro artificialisation nette", le Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires a publié des guides sur le ZAN.

Un guide synthétique présente en 16 pages les points essentiels de la réforme : la définition et la mesure de la consommation d'ENAF et de l'artificialisation nette, la planification de leur réduction dans le cadre des schémas régionaux et des documents d'urbanisme locaux, la mobilisation des leviers (densité, nature en ville, activités économiques, friches...) ainsi que l'accompagnement des collectivités, notamment en ingénierie et en outils budgétaires et fiscaux.

[Guide synthétique « ZAN »](#).

Un guide plus complet a été publié sous la forme de quatre fascicules pour la mise en œuvre de la réforme ZAN :

[Guide complet « ZAN »](#)

Publication du décret relatif aux parcs de stationnement

Le [décret n° 2023-1173 du 12 décembre 2023 modifiant le régime des attestations à fournir lors du dépôt de permis de construire et lors de la déclaration d'achèvement des travaux pour certains projets de construction situés dans certaines zones soumises à un risque sismique ou dans une zone d'aléa moyen ou fort soumise à un risque de retrait-gonflement des sols argileux](#), pris en application des articles L. 122-8 et L. 122-11 du code de la construction et de l'habitation, apporte :

- La définition des zones sismiques et des catégories de bâtiments pour lesquelles une attestation du respect, au stade de la conception et à l'achèvement des travaux, des règles relatives aux risques sismiques est requise ;
- La définition du contenu et des modalités de réalisation des attestations du respect des règles sismiques ;
- L'obligation de fournir cette attestation dans le dossier de permis de construire (e de [l'article R. 431-16](#) du code de l'urbanisme).

Le [décret n° 2023-1175 du 12 décembre 2023 relatif aux documents attestant du respect des règles concernant l'acoustique, l'accessibilité et la performance énergétique et environnementale](#) définit le périmètre, les modalités de réalisation et le contenu des attestations exigées au moment du permis de construire ainsi qu'à l'achèvement des travaux et attestant du respect des exigences énergétiques et environnementales ([article L. 122-7 du code de la construction et de l'habitation](#)) et des règles concernant l'acoustique et l'accessibilité ([articles L. 122-9 et L. 122-10 du code de la construction et de l'habitation](#)).

Publication du [décret n° 2023-1208 du 18 décembre 2023 portant application de l'article L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation et de l'article L. 111-19-1 du code de l'urbanisme](#).

Le texte est pris pour l'application de l'[article 101 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021](#) portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, en partie codifié à l'article L. 171-4 dans le [code de la construction et de l'habitation](#) (CCH) et à l'[article L. 111-19-1 du code de l'urbanisme](#) (CU), afin de développer la végétalisation et la production d'énergies renouvelables en toiture de bâtiments et sur les parcs de stationnement.

Pour rappel, en premier lieu, l'[article L. 171-4 du CCH](#), comporte une **obligation de végétaliser ou d'installer un procédé de production d'énergie renouvelables (EnR) en toiture pour certains bâtiments**.

En second lieu, l'[article L. 111-19-1 du CU](#) impose **l'intégration de dispositifs favorisant la perméabilité des sols et l'infiltration ou évaporation des eaux pluviales sur les parcs de stationnement, ainsi que l'intégration de dispositifs d'ombrage, soit par la plantation d'arbres, soit par l'installation d'ombrières photovoltaïques**. Les parcs de stationnement constituent des surfaces par nature artificialisées et leur usage est compatible avec l'installation de tels dispositifs. La loi fait obligation d'installer des dispositifs de gestion des eaux pluviales et des dispositifs d'ombrage sur au moins la moitié de la superficie des parcs de stationnement extérieurs de plus de 500m².

Tenant compte des réalités et des contextes différents que peuvent rencontrer tant les bâtiments que les parcs de stationnement, la loi a prévu la possibilité d'être exonéré de ces obligations en présence de certaines contraintes.

Ainsi le décret d'application apporte :

- La définition de la rénovation lourde d'un bâtiment et d'un parc de stationnement ;
- Le détail des conditions et des critères d'exemption des obligations s'imposant aux toitures de bâtiments et aux parcs de stationnement ;
- Les modalités de calcul de la superficie du parc de stationnement assujettie aux obligations imposées par l'[article L. 111-19-1 du CU](#) ;
- La description des pièces justificatives à joindre au dossier de demande d'autorisation d'urbanisme ou à présenter lors d'un contrôle, afin de pouvoir être exempté de l'application des obligations.

Les dispositions réglementaires relatives aux toitures de bâtiments sont codifiées aux [articles R. 171-32 au R. 171-42 du CCH](#), celles relatives aux parcs de stationnement sont codifiées aux [articles R. 111-25-1 à R. 111-25-19 du CU](#).

Publication de deux décrets relatifs aux friches

1. Notion de friche

[Décret n° 2023-1259 du 26 décembre 2023 précisant les modalités d'application de la définition de la friche dans le code de l'urbanisme.](#)

L'article 222 de la [loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets](#) a introduit une définition de la friche, codifiée à [l'article L. 111-26 du code de l'urbanisme](#). Elle fixe deux critères cumulatifs que sont le caractère inutilisé du bien ou d'un droit immobilier d'une part, et l'absence de possibilité de réemploi sans aménagement ou travaux préalables, d'autre part. Cette disposition s'inscrit dans le cadre de la politique de lutte contre l'artificialisation des sols et de gestion économe des espaces dont l'un des enjeux déterminants est la mobilisation prioritaire des gisements fonciers disponibles et le renouvellement urbain.

Le [décret n° 2023-1259 du 26 décembre 2023](#) vise à préciser les modalités d'application de cette définition en détaillant les deux critères. Il prévoit notamment que les terrains non bâtis à vocation agricole ou forestier ne peuvent être considérés comme des friches au sens du code de l'urbanisme. Les terrains à caractère naturel, y compris après avoir fait l'objet d'une renaturation, ne sont pas non plus concernés. Les éléments pris en compte pour qualifier une friche sont, notamment, la présence de logements et de locaux vacants indignes ou dégradés, la mise en évidence d'une pollution, un coût significatif pour le réemploi.

2. Liste des friches en communes littorales susceptibles d'accueillir des installations photovoltaïques

[Décret n° 2023-1311 du 27 décembre 2023 pris pour l'application de l'article L. 121-12-1 du code de l'urbanisme.](#)

L'article 37 de la [loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables](#), codifié à [l'article L. 121-12-1 du code de l'urbanisme](#), prévoit la faculté de déroger au principe de continuité de la loi littoral pour l'installation d'ouvrages nécessaires à la production d'énergie solaire sur des friches.

Celles-ci doivent répondre à la définition de la friche de l'article L. 111-26 du code de l'urbanisme, précisée dans le [décret n° 2023-1259 du 26 décembre 2023](#) précité. Cette dérogation est également applicable pour les bassins industriels de saumure saturée.

[L'article L. 121-12-1 du code de l'urbanisme](#) renvoie à un décret simple le soin d'établir la liste des sites sur lesquels il est possible de bénéficier de ce dispositif dérogatoire. Cette liste a ainsi été établie dans le [décret n° 2023-1311 du 27 décembre 2023](#) suite au travail d'identification de sites candidats par les DDT(M) et à la sélection par les services de l'administration centrale des friches dont les caractéristiques répondent à la notion de friche. La liste retenue a fait l'objet d'une concertation avec le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et a été soumise à l'avis des associations représentatives des collectivités territoriales, ainsi que des collectivités concernées.

La liste comprend **22 friches et 2 bassins industriels de saumure saturée**. Les cartes des friches sont publiées [en annexe du décret au bulletin officiel du ministère](#). Cette liste sera complétée par un deuxième décret courant 2024.

Les projets pourront être autorisés sur ces friches à déroger au principe de continuité de la loi littoral par arrêté ministériel sur la base d'un dossier. Le pétitionnaire devra y démontrer que le projet n'est pas de nature à porter atteinte à l'environnement, notamment à la biodiversité ou aux paysages et à la salubrité ou à la sécurité publiques, en fonctionnement normal comme en cas d'incident ou d'accident. Il devra, également justifier que le projet est préférable, pour des motifs d'intérêt général, à un projet de renaturation, lorsque celui-ci est techniquement réalisable. Les dossiers seront soumis à l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

[Le décret portant modification de diverses dispositions du code de l'environnement relatives à la publicité, aux enseignes, aux préenseignes et aux paysages](#) est paru au Journal officiel du 31 décembre 2023.

Pour mémoire, l'[article 17](#) de la loi Climat et Résilience du 22 août 2021 décentralise la police de la publicité à compter du 1er janvier 2024. Depuis le 1er janvier 2024, les maires sont donc compétents pour assurer la police de la publicité sur leur territoire que leur commune soit ou non couverte par un règlement local de publicité (RLP) et le pouvoir de substitution du préfet est supprimé. Afin de permettre l'exercice des pouvoirs de police de la publicité à l'échelle intercommunale, le législateur a prévu le transfert automatique de ces prérogatives du maire au président de l'EPCI.

Le décret a donc pour principal objet de mettre en cohérence la partie réglementaire du code de l'environnement avec la décentralisation de la police de la publicité, qui inclut, outre les contrôles et sanctions, la réception et le traitement des déclarations et autorisations préalables à l'installation de publicités, d'enseignes et de préenseignes.

Dans ce cadre, le texte prévoit :

- La modification, au sein des articles réglementaires du code, de la référence à l'autorité compétente en matière de police de la publicité, sur le modèle de ce qui a été fait à l'article 17 de la loi Climat et Résilience pour la partie législative du code ;
- La mise en place d'un guichet unique auprès du maire pour le dépôt des déclarations préalables et demandes d'autorisation préalable, à l'image de ce qui existe en matière d'urbanisme, dans un objectif de simplification pour les demandeurs et afin de leur garantir un service de proximité ;
- Le renvoi à l'application des règles du code des relations entre le public et l'administration relatives à la saisine par voie électronique.

Conséquences de la nouvelle liste des communes soumises à la taxe sur les logements vacants

Un [décret n° 2023-822 du 25 août 2023](#) modifie la liste des communes pouvant instaurer la taxe annuelle sur les logements vacants (TLV). Il s'agit des communes visées à l'[article 232 du code général des impôts](#) où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements. Cette mesure est destinée à lutter contre la pénurie de logements dans certaines zones dites « tendues ».

Ce décret a des implications en droit de l'urbanisme en raison de l'application de certaines dispositions dans ces communes :

- En contentieux de l'urbanisme, le degré d'appel est supprimé (jusqu'au 31 décembre 2027) pour les recours dirigés contre certaines autorisations de construire, contre les actes de création ou de modification des ZAC ou certaines autorisations environnementales ([article R. 811-1-1 du code de justice administrative](#)) ;
- L'obligation de réaliser des aires de stationnement n'est pas applicable aux travaux de transformation ou d'amélioration effectués sur des logements existants dans ces communes et qui n'entraînent pas de création de surface de plancher supplémentaire, nonobstant toute disposition du PLU ([article L. 151-36-1 du code de l'urbanisme](#)) ;
- Des dérogations au règlement du PLU peuvent être accordées dans ces communes, notamment aux règles de gabarit, de densité ou encore à des obligations de création d'aires de stationnement ([article L. 152-6 du code de l'urbanisme](#)) ;
- Le règlement du PLU doit définir dans ces communes des secteurs dans lesquels est définie une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables afin de contribuer au maintien de la biodiversité et de la nature en ville ([article L. 151-22 du code de l'urbanisme](#)).

Nécessité de solliciter une autorisation d'urbanisme pour la réouverture de campings fermés depuis plus de dix ans

Comme souvent en matière d'urbanisme et ce d'autant qu'il s'agit d'une politique décentralisée, la nécessité de disposer d'une autorisation d'urbanisme s'apprécie au cas par cas, en fonction de la situation particulière de chaque ancien camping.

Pour rappel, la nécessité de disposer d'une autorisation d'urbanisme est conditionnée à la réalisation de travaux, constructions, aménagements ou installations. S'agissant des campings, le code de l'urbanisme soumet à autorisation d'urbanisme (déclaration préalable ou permis d'aménager) la création, l'aménagement/réaménagement ou l'agrandissement d'un terrain de camping (articles [R*421-19](#) et [R*421-23](#)).

Peu importe donc le temps écoulé depuis la fermeture du camping. Du point de vue de l'urbanisme, ce sont les opérations de travaux, constructions, aménagements ou installations envisagées qui doivent être appréciées. Si la réouverture n'implique pas de changements par rapport aux travaux et aménagements effectués dans le cadre du permis d'aménager précédemment obtenu, aucune autorisation n'est alors nécessaire.

En revanche, la réalisation d'aménagements par eux même soumis à autorisation d'urbanisme, comme la modification substantielle de la végétation présente, ou l'implantation d'habitations légères de loisirs (HLL) de plus de 35 m² impliquera la sollicitation et la délivrance de l'autorisation *ad hoc*. A cet égard, il faut bien avoir à l'esprit qu'en matière d'aménagement, le principe est celui de la dispense d'autorisation. Seules les opérations énumérées par les articles susmentionnés impliquent l'obtention d'une autorisation préalable.

Réponses à des questions écrites

Réponse du Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires à la question n°10502 de Mme la députée Anaïg Le Meur publiée au Journal officiel de l'Assemblée nationale du 31/10/2023 relative au calcul de la surface des parcs de stationnement

L'article [L. 111-19 du code de l'urbanisme](#) impose une règle limitant l'emprise au sol des parkings annexes d'un commerce à 75 % de la surface de plancher des bâtiments. Cet article vise à limiter l'extension des nappes de parkings à proximité des grandes surfaces dans un objectif d'utilisation économe de l'espace. L'arrêt du Conseil d'Etat du 7 mars 2018 ne précise pas les modalités de calcul de ce ratio à retenir. Le statut des voies d'accès n'est pas précisé.

En revanche, l'article L. 111-19 du code de l'urbanisme utilise distinctivement deux termes : « l'aire de stationnement » et « la place de stationnement ». Sans ambiguïté, le terme « place de stationnement » désigne l'espace sur lequel se situe un véhicule stationné.

Ainsi, et au regard de l'objectif poursuivi par cette disposition législative, le terme « aire de stationnement » ne peut que désigner l'ensemble de l'espace utilisé pour le stationnement des véhicules, voies d'accès comprises. Ce terme est ici équivalent à « parc de stationnement » ou « parking ». La surface des voies permettant l'accès aux places de stationnement doit donc bien être intégrée au calcul de « l'emprise au sol des surfaces, bâties ou non, affectées aux aires de stationnement annexes d'un commerce ».

Cette interprétation est confirmée par l'étude d'impact de la [loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové](#), dite loi Alur qui a créé cette disposition et qui la justifie ainsi : « *La superficie des parcs de stationnements des équipements commerciaux est très consommatrice d'espaces souvent imperméabilisés [...] L'objectif de la mesure est de favoriser la densité des parcs de stationnement en limitant le plafond à 1 fois au lieu de 1.5 fois et en le renforçant à 0,75 fois pour les projets commerciaux de grande ampleur supérieur à 5 000 m² de surface de plancher* ».

L'usage du terme « parcs de stationnement », qui a pourtant été substitué par celui « d'aire de stationnement » dans le projet de loi déposé à l'Assemblée nationale, montre que l'intention du législateur est bien d'encadrer la surface des parcs de stationnement, ce qui inclut sans ambiguïté les voies d'accès aux places de stationnement.

Réponse du Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires à la question n°2870 de M. le député David Habib publiée au Journal officiel de l'Assemblée nationale du 10/10/2023 relative à la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers

La question posée appelle une réponse sur deux points : d'une part, celui de la définition même de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et d'autre part, celui de la période de référence pour effectuer le bilan de cette consommation, au sens de la [loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets](#), dite loi « climat et résilience », et notamment son volet relatif à la lutte contre l'artificialisation des sols (dit « Zéro artificialisation nette des sols »).

Selon la définition générale posée par le législateur à l'article 194 de la loi « climat et résilience », « la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) est entendue comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné ». Ainsi, elle correspond à la consommation réellement observée, mesurée par rapport à la transformation physique d'un espace naturel, agricole ou forestier en espace urbanisé et non par rapport à l'attribution d'une autorisation administrative telle qu'une autorisation d'urbanisme.

Par ailleurs, la loi « climat et résilience » introduit une nouvelle période de référence pour effectuer l'analyse de la consommation passée, sans remettre en cause toutefois les dispositions de l'article [L. 151-4 du code de l'urbanisme](#), qui prévoient déjà une période de référence correspondant aux dix années précédant la date d'arrêt du projet de plan local d'urbanisme (PLU). Cette loi précise que le bilan de la surface d'espaces NAF consommés s'effectue sur la période 2011-2021 et qu'elle permet de fixer les objectifs de consommation d'espaces NAF attendus pour la prochaine période décennale, à savoir 2021-2031, indépendamment de la date d'arrêt du PLU. Ceci doit permettre à terme de caler l'ensemble des documents de planification et d'urbanisme sur une même temporalité pour une application facilitée du « Zéro artificialisation nette des sols ». Ainsi, les espaces NAF qui ont été transformés en espaces urbanisés entre le 22 août 2021 et le 22 août 2031 n'entrent pas dans le bilan de consommation passée mais bien dans les projections futures de consommation, ou objectifs, au sens de la loi, quand bien même cette transformation serait intervenue avant la date d'arrêt du projet de PLU.

Ainsi, si un PLU est approuvé en 2027, les objectifs 2021-2031 intègrent une part de consommation d'espaces effective déjà réalisée pendant la période 2021-2027. Il en résultera une

projection et des objectifs réels qui s'appliqueront en réalité à la période 2027 -2031, soit *in fine* 4 ans de projection et non pas dix.

Réponse du Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires à la question n°8384 de M. le sénateur Patrick Chaize publiée au Journal officiel du Sénat du 21/12/2023 relative au déclassement des terrains constructibles

Depuis la promulgation de la [loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets](#), l'article [L. 151-5 du code de l'urbanisme](#) prévoit que les plans locaux d'urbanisme fixent dans leur projet d'aménagement et de développement durable (PADD), des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain pour permettre la réalisation des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols préalablement intégrés au schéma de cohérente territoriale (SCOT), et à défaut, au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

Cet objectif qui doit être intégré au PLU avant le 22 février 2028, pourra être traduit réglementairement par la limitation des nouvelles ouvertures à l'urbanisation, celles-ci devant être justifiées au moyen d'une étude de densification, par l'impossibilité de construire dans les espaces déjà urbanisés. Si en vertu de ces dispositions, une commune décide de déclasser des terrains constructibles pour les intégrer à un zonage naturel ou agricole lors d'une procédure d'évolution de son PLU, le propriétaire d'un terrain ainsi déclassé ne pourra pas se prévaloir de droits acquis quant à la constructibilité de sa parcelle ou au zonage appliqué, excepté dans le cas où un certificat d'urbanisme lui a été délivré sur la base des règles d'urbanisme antérieures, lui permettant de garantir leur maintien pendant une durée de 18 mois, dans les conditions prévues à [l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme](#).

A l'occasion de l'instruction de la demande d'autorisation d'urbanisme, les dispositions d'urbanismes applicables lors de la délivrance du certificat d'urbanisme ne peuvent être remises en causes, à l'exception des dispositions qui ont pour objet la préservation de la sécurité ou de la salubrité publique.

En dehors de ce cas précis lié au bénéfice de dispositions maintenues en vigueur par un certificat d'urbanisme en cours de validité, la jurisprudence interprète strictement la notion des droits acquis en matière de droit de l'urbanisme. Ceux-ci ne peuvent résulter que d'une autorisation d'urbanisme (permis de construire, autorisation de lotir) définitive, et qui n'est pas frappée de caducité.

Par ailleurs, [l'article L. 105-1 du code de l'urbanisme](#) dispose que les servitudes instituées par application de ce code, concernant notamment l'utilisation du sol, et l'interdiction de construire dans certaines zones, n'ouvrent droit à aucune indemnité, mais que, dès lors qu'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain, une indemnisation pourra être demandée à la collectivité qui est responsable de l'élaboration du PLU.

En dehors de ce cas, la législation applicable fait obstacle à une indemnisation par les collectivités publiques. A ce jour, il n'est pas envisagé de modifier la législation sur ce point.

Précisions sur l'application de certaines dispositions de la loi « APER » 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables dans les territoires soumis aux dispositions d'urbanisme de la loi montagne



Crédit : Manuel Bouquet / Terra



Crédit : Arnaud Bouissou / Terra

D'après les chiffres de 2021, les territoires soumis aux dispositions d'urbanisme de la loi montagne couvrent approximativement 30% du territoire métropolitain et 5629 communes. S'agissant de ces territoires plusieurs questions ont été formulées sur la combinaison de certaines dispositions de la loi APER avec celles de la loi montagne. Ces questions portent sur le statut des installations agrivoltaïques au regard de la loi montagne (I) et sur l'articulation entre la mise en place de zones d'accélération EnR ou de dispositions spécifiques aux EnR dans les SCOT et les PLU, et la nécessité de passer, dans certains cas en loi montagne, par des « études de discontinuité » pour la mise en place du photovoltaïque au sol (II).

I. Le statut des installations agrivoltaïques au regard de la loi montagne

Cette question porte sur l'articulation entre :

- le nouvel [article L. 111-27 du code de l'urbanisme](#), issu de l'article 54 de la loi APER, qui prévoit que sont considérées comme nécessaires à l'exploitation agricole, pour l'application des articles [L. 111-4](#), [L.151-11](#) et [L. 161-4](#), les installations agrivoltaïques au sens de l'article L. 314-36 du code de l'énergie (les installations agrivoltaïques) ;
- l'[article L. 122-11 du code de l'urbanisme](#), issu de la loi montagne, qui autorise l'implantation des constructions nécessaires aux activités agricoles, pastorales et forestières dans les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières.

Ce second article n'étant pas visé expressément par le premier, on pourrait en conclure, à l'issue d'une première lecture, que les installations agrivoltaïques au sens de l'[article L. 314-36 du code de l'énergie](#) ne sont considérées nécessaires à l'exploitation agricole que dans les zones non couvertes par la loi montagne, privant de cette facilité celles de ces installations qui sont situées en zones de montagne.

Néanmoins, les articles L. 111-4, L. 151-11 et L. 161-4 du code de l'urbanisme, qui sont des dispositions génériques de droit commun, sont applicables en zone de montagne, conjointement avec les dispositions spécifiques à cette dernière. Il en résulte que dans cette zone, une disposition générale qualifie de nécessaire à l'activité agricole les installations agrivoltaïques. L'article L. 122-11 ne contredit pas cette qualification (il ne donne d'ailleurs aucune définition de la nécessité à l'activité agricole). Les deux articles peuvent donc être appliqués conjointement (les premiers qualifiant de nécessaire à l'activité agricole les installations agrivoltaïques et le second autorisant leur implantation sur les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières). Il n'y a pas de contradiction entre les deux textes et les installations agrivoltaïques peuvent donc bénéficier de l'article L. 122-11, applicable en montagne.

Ce raisonnement est également valable dans les zones de montagne soumises au seul RNU (approximativement un tiers de ces dernières) et ce malgré l'[arrêt LECA](#) de 2010 du Conseil d'Etat. Ce dernier prévoit certes que la loi montagne s'applique seule dans les communes sans PLU ni carte communale, mais uniquement en ce qui concerne l'application du principe de constructibilité limitée et donc pas pour ce qui concerne l'application des articles L. 111-4, L. 151-11 et L. 161-4 du code de l'urbanisme qui relèvent d'un autre sujet (la nécessité à l'activité agricole).

Enfin s'agissant de [l'article L. 111-29](#), relatif à l'appréciation de la notion de compatibilité du photovoltaïque au sol avec la vocation de la zone, le raisonnement est identique : ce dernier est d'une application générale et s'applique donc dans les zones de montagne sans que les dispositions spécifiques à ces dernières ne s'y opposent.

II. L'articulation entre la mise en place de zones d'accélération EnR ou de dispositions spécifiques aux EnR dans les SCOT et les PLU, et la nécessité de réaliser, dans certains cas en loi montagne, des « études de discontinuité » pour la mise en place de centrales solaires au sol.

Cette question porte sur l'articulation entre :

- Les articles [L. 143-29.II](#) (SCOT) et [L. 153-31.II](#) (PLU) du code de l'urbanisme, issus de l'article 15 de la loi APER, qui prévoient le recours à la procédure de modification simplifiée des SCOT ou des PLU pour la mise en place des zones d'accélération EnR, ou pour modifier les règles mises en place par ces documents, dans le but de faciliter l'implantation des EnR ;
- et [l'article L. 122-7 du code de l'urbanisme](#) issu de loi montagne de 1985, en application duquel les installations EnR constituant de l'urbanisation et situées en discontinuité de l'urbanisation existante doivent s'inscrire dans le cadre d'une « étude de discontinuité », mécanisme spécifique de la loi montagne qui permet de construire en discontinuité de l'existant, et donc généralement dans des zones agricoles naturelles ou forestières. Ces études de discontinuité peuvent être insérées dans un SCOT, un PLU, et depuis la loi APER, une carte communale.

La simplification apportée par la loi APER ne porte pas particulièrement sur l'établissement de l'étude de discontinuité, qui continue d'être exigible, mais plutôt sur le fait que, pour établir ces zones d'accélération, ou pour mettre en place une étude de discontinuité, il est dorénavant possible de passer par la voie de la modification simplifiée, et non de la révision, y compris cas de changement des orientations du DOO du SCOT, ou des orientations du PADD du PLU ou de celles de ses règles applicables aux zones agricoles. C'est une nouveauté par rapport à la situation antérieure à la loi APER où les études de discontinuité nécessitaient généralement une révision du document d'urbanisme en cause.

On notera toutefois que le recours à cette modification simplifiée n'est pas possible si les conditions des articles L. 143-29.II (SCOT) et L. 153-31.II (PLU) ne sont pas réunies : par exemple si la mise en place d'une centrale photovoltaïque au sol avec une étude de discontinuité implique la réduction d'un espace boisé classé, d'une zone agricole ou d'une zone naturelle et forestière, ou d'une protection spécifique, il faudra recourir à la révision générale car ces deux cas correspondent au 2° et 3° de l'article L. 153-31 qui ne sont pas visés par le II de ce même article.

Cette lecture vaut aussi pour les territoires non soumis à la loi montagne.

Jurisprudence

Des précisions sur la possibilité de modifier une demande d'autorisation d'urbanisme en cours d'instruction

En l'absence de dispositions dans le code de l'urbanisme, et dans la continuité de son [arrêt du 4 mars 1983 \(n°22648\)](#), le Conseil d'État valide la possibilité pour le demandeur d'une autorisation d'urbanisme de modifier sa demande en cours d'instruction, ce qui constituait jusqu'alors la pratique des services dans le déroulement de leurs échanges avec le demandeur. Cette possibilité lui est offerte, à condition toutefois qu'elle ne conduise pas à modifier la nature de la demande, auquel cas un nouveau dossier de demande devra être déposé.

Par principe, cette modification est sans incidence sur la date de naissance d'un permis tacite. Cependant, en fonction de son objet, de son importance ou de la date à laquelle la modification est présentée, celle-ci peut ou non constituer une nouvelle demande, nécessitant éventuellement de nouveaux actes d'instruction, comme des consultations par exemple. C'est pourquoi il appartient à l'autorité compétente d'apprécier si la modification présentée constitue une nouvelle demande et nécessite ainsi un nouveau délai d'instruction. Dans cette hypothèse elle informe le demandeur avant la naissance d'une décision tacite que sa demande de modification doit être regardée comme une nouvelle demande se substituant à sa demande initiale, et indique la nouvelle date à laquelle pourra naître une décision tacite.

En l'espèce, la modification de la demande avait été présentée seulement quelques jours avant l'expiration du délai d'instruction initial. Le service instructeur n'avait ainsi pas été en mesure d'examiner cette modification dans le délai légal restant et de procéder ainsi aux éventuelles vérifications et consultations qu'elle impliquait. Le juge a donc reconnu que dans de tels cas de modification en dernière minute affectant la nature même de la demande, l'expiration prochaine du délai d'instruction ne pouvait être opposable au service instructeur formulant après cette date (mais dans un délai raisonnable) un refus de permis.

Le service instructeur dispose toujours la faculté de demander, le cas échéant, des pièces manquantes dans le délai d'un mois prévu par l'article R. 423-38 du code de l'urbanisme.

Cette décision permet d'assurer un équilibre entre la nécessaire fluidité des échanges entre le pétitionnaire et l'administration d'une part, et la sécurisation juridique de la procédure d'autorisation d'urbanisme d'autre part. Elle s'inscrit dans la continuité des récentes jurisprudences encadrant la naissance des décisions tacites ([CE section, 9 décembre 2022, Commune de St-Herblain, n°454521](#) sur la demande de pièces complémentaires et [CE, 24 octobre 2023, n°462511](#) sur la modification des délais). [CE, 1^{er} décembre 2023, n° 448905](#).

Précision des effets d'une modification du délai d'instruction

Dans la lignée de l'arrêt « Commune de Saint Herblain » dans lequel il avait considéré qu'une demande illégale de pièces complémentaires ne faisait pas obstacle à la naissance d'une décision tacite d'acceptation ([CE, 9 décembre 2022, Commune de Saint-Herblain, n°454521](#)), le Conseil d'État considère qu'est privée d'effet juridique une modification du délai d'instruction qui serait hors délai ou qui ne serait pas motivée par une des hypothèses de majoration.

Par ailleurs, il considère qu'une telle modification ne constitue pas une décision faisant grief susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

Le bien-fondé de cette modification de délai n'a pas d'incidence sur la légalité du refus de permis de construire. En l'espèce, le permis de construire a pu être refusé, indépendamment du fait qu'une modification de délai d'instruction avait été notifiée hors délai ([CE, 24 octobre 2023, n°462511](#)).

Précisions sur la notion de lotissement

La division en propriété ou en jouissance d'une unité foncière constitue un lotissement dès lors qu'au moins l'un des terrains issus de cette division est destiné à être bâti au sens des articles L. 442-1, L. 442-1-2 et R. 442-1 du code de l'urbanisme. Le périmètre du lotissement peut ainsi, au choix du lotisseur, ne comprendre qu'un unique lot à bâtir ou comprendre, avec un ou des lots à bâtir, des parties déjà bâties de l'unité foncière.

En revanche ne constitue pas un lotissement le détachement d'un terrain supportant un ou plusieurs bâtiments qui ne sont pas destinés à être démolis, y compris lorsqu'est envisagée l'extension, même significative, de l'un de ces bâtiments, le cas échéant après démolition d'une partie de celui-ci, ou la construction d'annexes à ces bâtiments.

La conformité aux règles d'urbanisme d'une construction existante située sur un terrain déjà bâti, issu de la même division que le lotissement en cause mais non inclus dans son périmètre, n'a pas à être vérifiée pour délivrer un permis d'aménager.

L'appréciation de la conformité aux règles d'urbanisme d'un projet de construction faisant l'objet d'une demande de permis de construire valant déclaration de lotissement ne peut porter que sur les terrains inclus dans le périmètre de celui-ci ([CE, 29 novembre 2023, n°470788](#)).

Un projet de réalisation de logements mixtes, sociaux et non sociaux, a par nature pour objet la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat et répond à ce titre aux objets définis à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. Il autorise l'exercice du droit de préemption

La réalisation d'un programme de construction de sept logements sociaux sur un programme de douze logements, a, par nature, pour objet la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat et répond à ce titre aux objets définis à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. Un tel projet peut donc être regardé, eu égard à son ampleur et à sa consistance, appréciées dans le contexte de la commune, marquée par une pression spéculative, une faible disponibilité de terrains et un nombre de logements sociaux insuffisant, et au regard de la taille de cette dernière, comme présentant par lui-même le caractère d'une action ou d'une opération d'aménagement. N'a pas d'incidence la circonstance que la commune concernée ait atteint ses objectifs en termes de logements locatifs sociaux, lesquels constituent des seuils à atteindre et non des plafonds. Il autorise donc l'exercice du droit de préemption, quand bien même il ne porterait que sur un lot de copropriété séparé du terrain d'assiette de la construction pour créer les places de stationnement exigées en vertu du PLU de la commune ([CE, 30 juin 2023, n°468543](#)).

La règle du gabarit-enveloppe utilisée par le règlement d'un PLU peut faire l'objet de dérogations pour la transformation à usage principal d'habitation d'un immeuble existant par reconstruction, rénovation ou réhabilitation

Il résulte de l'économie générale des dispositions du 3° de l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme qu'elles permettent, dans le cadre de l'autorisation d'un projet de transformation à usage principal d'habitation d'un immeuble existant par reconstruction, rénovation ou réhabilitation, de déroger aux règles affectant la densité, c'est-à-dire à celles relatives à l'emprise au sol, à la hauteur ou au gabarit des bâtiments fixées par le règlement du plan local d'urbanisme (PLU), dans la limite d'une majoration de 30 % du gabarit de l'immeuble existant. Et donc aux règles de gabarit-enveloppe du PLU de la Ville de Paris. ([CE, 10 juillet 2023, n°462717](#)).

Il n'y a pas d'obligation de formaliser le caractère de régularisation du permis modificatif sollicité pour régulariser un vice affectant l'autorisation d'urbanisme initiale

Un tribunal administratif a jugé que le permis modificatif sollicité à la suite du premier jugement n'avait pu régulariser le vice constaté par ce même jugement au seul motif que le dossier de demande de permis modificatif ne spécifiait pas qu'il était sollicité à cette fin. Il a commis une erreur de droit en déduisant de cette seule circonstance que le permis de construire modificatif délivré ne pouvait être regardé comme ayant régularisé le vice dont était entaché le permis de construire initial, sans rechercher s'il ne résultait pas d'autres éléments du dossier, tels que la chronologie dans laquelle s'inscrivait la demande de permis modificatif ou les échanges intervenus avec la commune à l'occasion de son instruction, qu'il avait en l'espèce eu cet objet ([CE, 30 juin 2023, n°463230](#)).

La demande du juge des référés de réexaminer une demande de permis de construire ne fait pas démarrer un nouveau délai de nature à faire naître une autorisation tacite

Il ne résulte d'aucun texte ni d'aucun principe que la seule injonction faite à une commune par le juge des référés du tribunal administratif, par son ordonnance suspendant l'exécution du refus de permis de construire opposé à une société pétitionnaire, de réexaminer la demande de permis de construire de cette société, aurait fait courir un délai de nature à faire naître une autorisation tacite ([CE, 20 juillet 2023, n°467318](#)).

Un jugement annulant un permis de construire fait obstacle à l'annulation du refus opposé, pour le même motif, par l'autorité administrative à une demande de permis ayant le même objet

L'autorité de chose jugée s'attachant à un jugement définitif, annulant un permis de construire fait obstacle à ce que, en l'absence de modification de la situation de droit ou de fait, le refus opposé antérieurement ou ultérieurement par l'autorité administrative à la demande d'un permis ayant le même objet soit annulé par le juge administratif dès lors que ce refus est fondé sur le même motif que celui ayant justifié l'annulation du permis de construire ([CE, 21 septembre 2023, n°467076](#)).

L'article L. 111-16 du code de l'urbanisme n'interdit pas d'appliquer les dispositions d'un PLU relatives à l'aspect extérieur des constructions qui exigent par exemple que l'insertion des panneaux solaires en toiture soit cohérente avec l'architecture de la construction

L'[article L. 111-16 du code de l'urbanisme](#) n'a ni pour objet, ni pour effet d'écarter l'application des dispositions réglementaires d'un plan local d'urbanisme relatives à l'aspect extérieur des constructions qui, sans interdire l'utilisation de matériaux ou procédés permettant d'éviter l'émission de gaz à effet de serre ou l'installation de dispositifs destinés à la production d'énergie renouvelable ou favorisant la retenue des eaux pluviales, imposent la bonne intégration des projets dans le bâti existant et le milieu environnant.

Par suite, l'article d'un PLU qui n'interdit pas la pose de panneaux solaires sur les toitures mais exige que leur insertion soit cohérente avec l'architecture de la construction sur laquelle ils sont installés n'est pas inopposable à une demande d'installation de panneaux solaires thermiques ([CE 4 octobre 2023, n°467962](#)).

L'extension d'une construction existante doit être de dimensions inférieures à celle-ci

Lorsque le règlement d'un PLU ne précise pas, comme il lui est loisible de le faire, si la notion d'extension d'une construction existante, lorsqu'il s'y réfère, comporte une limitation quant aux dimensions d'une telle extension, celle-ci doit, en principe, s'entendre d'un agrandissement de la construction existante présentant, outre un lien physique et fonctionnel avec elle, des dimensions inférieures à celle-ci. ([CE, 9 novembre 2023, n°469300](#)).