

## >> **DESTINATION DES CONSTRUCTIONS, USAGES DES SOLS ET NATURES D'ACTIVITES**

### **Fiche 2**

#### **Interdictions et restrictions**

*Jean-François Inserguet, Maître de conférences à l'Université de Rennes II*

Selon les dispositions de l'article L. 152-1 du code de l'urbanisme, « l'exécution par toute personne publique ou privée de tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, et ouverture d'installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan sont conformes au règlement et à ses documents graphiques. Ces travaux ou opérations sont, en outre, compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement et de programmation ». Elles sont complétées par celles de l'article L. 151-9 selon lesquelles le règlement « peut préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées et également prévoir l'interdiction de construire » ainsi que « définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées ».

Alors que les anciens articles 1 et 2 des règlements de zone des POS devaient indiquer successivement les occupations du sol admises puis celles interdites ou soumises à conditions, l'énumération des occupations autorisées est dorénavant facultative. Tout ce qui n'est pas expressément interdit ou conditionné est donc présumé autorisé sans conditions<sup>1</sup>. Cette rédaction marque la volonté de faciliter l'écriture des règlements.

L'énumération très imprécise de l'article L. 152-1 permet donc de soulever la question des utilisations du sol qui peuvent être légalement interdites ou conditionnées par le plan. En effet, le PLU n'a pas vocation à réglementer toutes les activités. Les auteurs du règlement doivent donc veiller à ne pas aller au-delà de l'habilitation législative qui leur est accordée par le législateur.

### **1. Est-il obligatoire de prévoir la liste des activités interdites ou conditionnées ?**

Depuis l'intervention de la loi du 13 décembre 2000, le règlement n'a plus à mentionner la liste des activités ou occupations interdites ou soumises à conditions, l'énumération des articles 1 et 2 des règlements de zone (selon la typologie des règlements de zone la plus fréquemment utilisée antérieurement au décret du 28 décembre 2015) devenant donc facultative. Antérieurement à la loi SRU, l'article L. 123-1 prévoyait ainsi que les POS devaient déterminer

<sup>1</sup> Pour un exemple d'application : CE 6 avr. 2016, req. n° 381552.

« l'affectation des sols selon l'usage principal qui doit en être fait ou la nature des activités dominantes qui peuvent être exercées ».

Inversement, le nouvel article L. 151-9 indique, quant à lui, que le PLU peut notamment « préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées et également prévoir l'interdiction de construire ». Il peut aussi « définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées »<sup>2</sup>. L'affectation des zones est donc désormais facultative. Cette nouvelle liberté est rappelée par les dispositions de l'article R. 151-30 selon lesquelles le règlement, « pour des raisons de sécurité ou salubrité ou en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables », peut, « dans le respect de la vocation générale des zones, interdire : 1° Certains usages et affectations des sols ainsi que certains types d'activités qu'il définit ; 2° Les constructions ayant certaines destinations ou sous-destinations ».

Un PLU qui ne comporte aucune interdiction ne peut donc être censuré, le code de l'urbanisme n'imposant plus de rédiger une liste d'activités interdites.

En l'absence de renseignement des articles relatifs aux interdictions et limitations de construire, les auteurs du PLU entendent donc admettre *a priori* toutes les constructions et utilisations des sols, hormis celles qui ne correspondent pas à la vocation générale de la zone, telle que définie par les dispositions réglementaires du code de l'urbanisme, ou qui sont incompatibles ou non conformes à une norme ou un document supérieurs.

Cette solution comporte toutefois un certain nombre de limites qui imposent de ne l'utiliser qu'avec précaution. En dépit de son manque de clarté vis-à-vis des pétitionnaires, elle peut certes s'appliquer aux zones pour lesquelles le législateur a prévu une affectation de principe. Dans ces hypothèses, il convient en effet de se référer aux dispositions législatives ou réglementaires régissant l'affectation de la zone, sans qu'il soit indispensable pour les auteurs du PLU de prévoir des occupations interdites ou conditionnées. Tel est le cas, par exemple, des zones agricoles dont la constructibilité est régie par les articles L. 151-11 à L. 151-13 et l'article R. 151-23 du code de l'urbanisme. Il en va de même pour les zones naturelles et forestières.

En revanche, elle apparaît d'une utilisation plus délicate concernant les zones à urbaniser (art. R. 151-20). Ces dernières sont en effet urbanisables soit sous forme d'une modification ou d'une révision du PLU (ce qui suppose que le règlement prévoit des utilisations et occupations interdites en attendant la transformation du document), soit sous forme d'une opération d'aménagement d'ensemble ou au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone. Les auteurs du PLU doivent donc, au minimum, renseigner l'article du règlement de zone concernant les constructions admises sous conditions<sup>3</sup>.

Surtout, concernant les zones urbaines, ne pas renseigner la liste des usages, affectations des sols et types d'activités interdits ou soumis à conditions engendrerait des inconvénients à la fois d'ordre juridique et d'ordre pratique.

---

<sup>2</sup> Le passage de la terminologie « d'usage principal » à celle « d'usages principaux » apparaît d'ailleurs révélateur.

<sup>3</sup> J.-P. Lebreton, Les zones à urbaniser des plans locaux d'urbanisme, *DAUH* 2005, p. 87.

Sous l'empire des POS, le Conseil d'État a déjà admis qu'un règlement qui ne comporte pas les éléments facultatifs de l'habilitation législative donnée à ses auteurs n'est pas, en toute logique, illégal<sup>4</sup>. Concernant les PLU, la solution apparaît plus difficilement transposable aux dispositions relatives aux occupations du sol interdites ou conditionnées pour deux raisons :

- Tout d'abord, un règlement qui admettrait toutes les constructions dans une zone en ne renseignant pas la liste des interdictions et limitations à l'usage des sols pourrait apparaître comme incompatible avec les dispositions de l'article L. 101-2, dont le contenu a été considérablement enrichi depuis les lois du 12 juillet 2010 et du 24 mars 2014. Cet article, qui fait peser sur les communes une obligation de moyen<sup>5</sup>, fixe plusieurs objectifs aux auteurs des PLU dont le principe d'équilibre, le principe de mixité urbaine et sociale, des principes à vocation plus environnementale comme la prévention des risques naturels et technologiques. Parmi eux, le principe de diversité des fonctions urbaines, issu de la loi « SRU », apparaît le plus novateur en ce qu'il vise à combattre « les excès fonctionnalistes »<sup>6</sup> aboutissant à des interdictions trop systématiques. Il doit toutefois être concilié avec d'autres principes, comme celui de « prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ». Or, il apparaît difficile au sein d'une zone urbaine de ne pas prévoir de mesures d'interdiction ou des conditions à l'implantation d'installations polluantes ou dangereuses comme les installations classées pour la protection de l'environnement. Les travaux parlementaires, s'ils démontrent clairement la volonté de développer une certaine mixité et d'accorder une plus grande liberté dans la rédaction des PLU, confortent cette analyse<sup>7</sup>.
- Il apparaît donc logique que certaines activités, sources de nuisances par exemple, doivent, en fonction des circonstances, obligatoirement être interdites ou conditionnées dans certains secteurs. Au-delà du contrôle de compatibilité avec les dispositions de l'article L. 101-2, l'admission implicite de toutes les catégories de construction pourrait ainsi également conduire à une censure dans le cadre plus classique du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation.

D'un point de vue pratique, une commune qui ne renseignerait pas cette liste dans un règlement de zone ne pourrait s'opposer à un projet de construction que sur le fondement des normes et documents supérieurs au PLU (comme la loi Littoral du 3 janvier 1986, la loi Montagne du 9 janvier 1985 ou un projet d'intérêt général) ou des articles d'ordre public du règlement national d'urbanisme. Depuis la réforme opérée par le décret du 5 janvier 2007, le champ d'application du RNU a d'ailleurs été étendu, les dispositions de l'article R. 111-1 prévoyant clairement son opposabilité aux « constructions, aménagements, installations et travaux faisant l'objet d'un permis de construire, d'un permis d'aménager ou d'une déclaration

<sup>4</sup> Concernant les règles d'implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété : CE 31 mars 1995, Commune de Saint-Bon-Tarentaise, req. n° 160774 – CE 30 déc. 1998, Épx Barbé, req n° 172317.

<sup>5</sup> Conseil constitutionnel, déc. n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *AJDA* 2001, p. 19, note J.-E. Schoettl.

<sup>6</sup> H. Jacquot, Les nouveaux principes d'encadrement de la planification urbaine, *DAUH* 2001, p. 39.

<sup>7</sup> La plus grande liberté communale « ne va pas jusqu'à permettre l'élaboration de PLU se limitant au seul zonage puisque [...] les PLU doivent s'inscrire dans le cadre des principes de l'article L. 110 (ancien) et satisfaire les objectifs de l'article L. 121-1, (ancien) ce que le seul zonage ne peut permettre », Assemblée nationale, rapport n° 2229, 2 mars 2000, fait au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains.

*préalable ainsi qu'aux autres utilisations du sol* » régies par le code de l'urbanisme. Les articles d'ordre public<sup>8</sup> ont par ailleurs une vocation suffisamment large pour se prémunir contre les constructions sources de nuisances ou portant atteinte aux sites et paysages. Ils comportent toutefois des dispositions permissives laissant une marge de manœuvre importante à l'administration avec, par voie de conséquence, un risque d'arbitraire pour le pétitionnaire et un risque contentieux non négligeable pour l'administration quant à la légalité de son appréciation. Enfin, d'un point de vue urbanistique, l'absence d'indications d'activités interdites ou soumises à conditions apparaîtrait contraire aux finalités du PLU.

## **2. Les occupations et utilisations du sol qui peuvent être interdites ou soumises à conditions**

Les articles L. 151-9 et L. 152-1 du code de l'urbanisme donnent une habilitation très large au pouvoir réglementaire local dans la détermination des occupations ou utilisations qui peuvent être interdites ou soumises à conditions particulières. Sont visées les occupations soumises à l'accomplissement de formalités préalables au titre du code de l'urbanisme mais aussi des utilisations non soumises à autorisation ou déclaration.

### **a) Les occupations ou utilisations soumises à autorisation ou déclaration au titre du code de l'urbanisme**

Toutes les occupations et utilisations des sols soumises à autorisation ou déclaration au titre du code de l'urbanisme sont donc concernées, dont :

- celles soumises à permis de construire ou déclaration préalable au titre des articles L. 421-1 et L. 421-4, comme les changements de destination<sup>9</sup> ;
- celles soumises à permis d'aménager au titre de l'article L. 421-2 ou déclaration au titre de l'article L. 421-4<sup>10</sup>. Tel est le cas par exemple des coupes et abattages d'arbres soumis au régime des espaces boisés classés (art. L. 113-1 et s.) ou situés dans un secteur identifié par le PLU comme présentant un intérêt paysager (art. L. 151-19) ;
- celles soumises à autorisation de défrichement au titre de l'article L. 311-5 du code forestier, en raison du régime applicable aux espaces boisés classés dans lesquels les défrichements sont interdits (C. urb., art. L. 113-2).

---

<sup>8</sup> Art. R. 111-2 (salubrité et sécurité publique), R. 111-4 (préservation et mise en valeur de vestiges archéologiques), R. 111-26 (respect des principes du code de l'environnement) et R. 111-27 (aspect extérieur des constructions). Il en est de même de l'article R. 111-27 (aspect extérieur des constructions), sauf en présence d'un ZPPAUP, d'une AMVAP ou d'un PSMV.

<sup>9</sup> CAA Paris, 2 avril 2009, Ville de Paris, req. n° 07PA03868, AJDA 2009., p. 1672, concl. B. Bachini : possibilité d'interdire les changements de destination résultant d'une construction ou de travaux soumis à autorisation dès lors qu'ils affectent la destination commerciale ou artisanale des locaux ; Dans le même sens, CE 8 juin 2010, SARL Immo Concept, req. n° 317469, BJD 2011, n°1, p. 23, concl. P. Collin : possibilité d'interdire toute nouvelle implantation de bureaux et de services en rez-de-chaussée des immeubles afin de préserver les commerces de proximité.

<sup>10</sup> En revanche, un PLU ne peut pas interdire les lotissements : CE 27 juil. 2012, Hoffman, req. n° 342908.

Il importe peu que ces occupations ou utilisations soient soumises à un régime d'autorisation parallèle ou indépendant, des connexions ayant depuis longtemps été aménagées entre le code de l'urbanisme et beaucoup de législations extérieures<sup>11</sup>. Tel est le cas :

- pour les installations classées pour la protection de l'environnement en vertu de l'article L. 152-1 (voir ci-dessous) ;
- pour les travaux soumis à déclaration d'utilité publique ou déclaration de projet en vertu du code de l'expropriation. Les dispositions des articles L. 153-54 et s. du code de l'urbanisme prévoient ainsi une procédure de mise en compatibilité du PLU avec la DUP ou la déclaration de projet d'une opération incompatible ;
- pour les commerces soumis à autorisation d'exploitation commerciale au titre des articles L. 752-1 et s. du code du commerce ou les cinémas soumis à autorisation d'aménagement cinématographique en vertu des articles L. 212-7 et s. du code du cinéma et de l'image animée. Un PLU peut donc, sous certaines conditions, interdire les commerces dans certaines zones sans porter une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie<sup>12</sup>, même si cette interdiction s'applique à ceux dont la surface est inférieure aux seuils définis par la loi<sup>13</sup>. Une telle interdiction doit toutefois rester exceptionnelle et être soigneusement motivée par un motif d'urbanisme : par exemple, dans des secteurs de surface limitée du centre-ville, en raison des difficultés de circulation et de stationnement dues à la fréquentation touristique<sup>14</sup>. Inversement, il apparaît plus difficile de faire reposer sur un motif d'urbanisme une interdiction dans les zones périurbaines et *a fortiori* sur l'ensemble du territoire communal.

En revanche, en dehors des espaces boisés classés, il est possible de s'interroger quant à la possibilité pour le PLU d'interdire les défrichements. Ces derniers étaient, en effet, clairement visés par l'ancien article R. 123-21 comme étant un mode d'occupation du sol que le POS pouvait interdire ou soumettre à conditions. Cette formulation n'apparaît plus dans le code de l'urbanisme. En revanche, l'article L. 101-2 prévoit que « *la préservation des espaces liés aux activités... forestières* » constitue l'un des objectifs du PLU. L'article R. 151-24 prévoit également la possibilité de créer des zones naturelles et forestières à protéger en raison notamment de « *l'existence d'une exploitation forestière* ». Même si les défrichements sont régis également par le code forestier, l'impossibilité de les interdire, surtout en zone N, apparaîtrait donc peu conforme à la vocation du PLU.

#### **b) Les utilisations ou occupations non soumises à autorisation ou déclaration au titre du code de l'urbanisme**

Le champ d'application du PLU est toutefois beaucoup plus large et il s'applique à des utilisations du sol non soumises à un contrôle préalable.

<sup>11</sup> J.-P. Lebreton, L'urbanisme et les législations réputées indépendantes, *AJDA* 1993, n° spéc. « Droit de l'urbanisme, bilan et perspectives », p. 27.

<sup>12</sup> CE 26 nov. 1986, *Fol*, *D.* 1987, 163, note H. Charles.

<sup>13</sup> CE 7 mai 1986, *Sté Guyenne et Gascogne*, req. n° 57902, *AJDA* 1986, p. 523, note F. Bouyssou.

<sup>14</sup> CE 7 mai 1986, *Sté Guyenne et Gascogne*, préc. : dans des quartiers denses et anciens de la ville de Lourdes, dans lesquels la circulation est difficile en période d'affluence, possibilité d'interdire les commerces d'une SHON de plus de 500 mètres carrés.

Le non-respect des dispositions du PLU constitue ainsi une infraction pénale au titre de l'article L. 480-1, même si l'activité litigieuse n'est soumise à l'accomplissement préalable d'aucune formalité. Tel a été le cas :

- de la réalisation de travaux de remblaiement non soumis à autorisation d'affouillement ou d'exhaussement au titre de l'ancien article R. 442-2<sup>15</sup> ;
- de la création de treize studios dans une maison d'habitation, travaux non soumis à permis de construire mais ne respectant pas les dispositions du POS qui ne prévoyaient qu'un seul logement par parcelle<sup>16</sup>.

Cette sanction pénale alors même qu'aucune autorisation n'est exigée était toutefois trompeuse pour les constructeurs. Dans un souci de clarté, la portée de l'obligation a été clarifiée par l'ordonnance du 8 décembre 2005<sup>17</sup>. L'article L. 421-8 précise ainsi que « *les constructions, aménagements, installations et travaux* » dispensés de toute formalité au titre du code de l'urbanisme doivent être conformes aux dispositions du PLU, à l'exception des constructions temporaires mentionnées à l'article L. 421-5 b (voir ci-dessous).

Sous le régime des POS, une telle solution avait déjà été reconnue :

- ainsi, dans l'affaire « Chambre d'agriculture de la Mayenne », il a été admis qu'un POS peut imposer en zone agricole l'enfouissement immédiat du fumier et du lisier à proximité des habitations<sup>18</sup>. Cette solution jurisprudentielle n'a toutefois pas été confirmée depuis et apparaît exceptionnelle, le PLU n'ayant pas en principe vocation à réglementer les modalités d'exercice des activités agricoles (voir *infra*) ;
- dans le même esprit, il est reconnu qu'un POS peut édicter des dispositions restreignant ou interdisant de façon générale le camping et le stationnement des caravanes en dehors des terrains aménagés<sup>19</sup>.

Cette habilitation très large permet ainsi aux PLU d'interdire les occupations dispensées de toute procédure comme :

- les dépôts de matériaux ou de déchets<sup>20</sup> ;
- les aires de stationnement ou les dépôts de véhicules susceptibles d'accueillir moins de dix unités ;
- le stationnement de caravanes ou de camping-cars d'une durée inférieure à trois mois<sup>21</sup>. Cette faculté est d'ailleurs rappelée pour les PLU par les dispositions de l'article R. 111-34 selon lesquelles, sauf exceptions limitativement énumérées<sup>22</sup>, « *la pratique du camping en dehors des terrains*

<sup>15</sup> CA Rennes, 10 oct. 1996, Commune de Saint-Herblain c/ SCI L'Avenir, *BJDU* 3/1997, p. 184.

<sup>16</sup> Cass. crim. 9 nov. 1994, Philippe Abitan, req. n° 94-80962.

<sup>17</sup> B. Phémolant, La réforme des autorisations d'urbanisme. Présentation générale de la réforme, *AJDA* 1997, p. 230 – P. Planchet, La réforme des autorisations d'urbanisme, *DAUH* 2006, p. 47.

<sup>18</sup> CE 4 déc. 1995, Chambre d'agriculture de La Mayenne, req. n° 128057.

<sup>19</sup> CE 13 mai 1994, Commune de La Tranche-sur-Mer, req. n° 112757, *AJDA* 1994, p. 626, concl. C. Vigouroux.

<sup>20</sup> CE 12 févr. 1997, Sté Soccoim, req. n° 156895 : légalité d'un POS interdisant « les dépôts d'ordures ménagères et industrielles de toutes sortes ».

<sup>21</sup> CE 13 mai 1994, Commune de La Tranche-sur-Mer, préc.

<sup>22</sup> L'interdiction de l'installation des caravanes ne peut pas s'appliquer, « *sauf circonstance exceptionnelle* », aux caravanes à usage professionnel lorsqu'il n'existe pas de terrain aménagé sur la commune (art. R. 111-49). En revanche, il semble que le PLU puisse interdire l'installation – donc

*aménagés peut [...] être interdite dans certaines zones par le plan local d'urbanisme* », disposition également applicable à l'installation des caravanes (art. R. 111-49)<sup>23</sup>. La mesure semble également applicable aux camping-cars. En revanche, concernant ces derniers et les caravanes, le PLU n'a pas vocation à régir leurs arrêts momentanés qui relèvent plutôt du code de la route ou de la police générale<sup>24</sup>. Cette limite apparaît implicitement dans la rédaction nouvelle des dispositions relatives au tourisme depuis le décret du 5 janvier 2007 qui régissent « l'installation des caravanes » (art. R. 111-49) et non plus leur « stationnement » (ancien art. R. 443-4).

### **3. Les utilisations ou occupations qui ne peuvent, en principe, ni être interdites ni soumises à conditions**

En dépit des dispositions de l'article L. 421-8, le PLU n'a pas vocation à régir la totalité des activités, même si la loi du 24 mars 2014, dans la continuité de celles du 12 juillet 2010 et du 13 décembre 2000 a retenu une conception assez « maximaliste » des objectifs du droit de l'urbanisme<sup>25</sup>. Il existe donc des occupations ou utilisations des sols que le règlement ne peut pas interdire ou soumettre à conditions. Les raisons de ces exclusions sont de deux ordres. L'une d'entre elles est expressément prévue par le code de l'urbanisme (les installations temporaires). Les autres sont liées au fait qu'elles sont régies par des législations indépendantes.

#### **■ Les installations temporaires**

L'absence de soumission des installations temporaires au PLU ressort clairement des dispositions de l'article L. 421-8 qui excluent l'application du document aux constructions mentionnées à l'article L. 421-5 b. Sont concernées les « constructions, installations, aménagements et travaux » dispensées de toute formalité en raison « de la faible durée de leur maintien en place ou de leur caractère temporaire compte tenu de l'usage auquel ils sont destinés » et dont la liste est fixée à l'article R. 421-5 : les constructions implantées pour une durée de moins de trois mois, les constructions de chantier pendant toute la durée du chantier et, pour certaines d'entre elles (classes démontables installées dans les établissements d'enseignement, constructions temporaires liées à une manifestation culturelle, commerciale, sportive, touristique...), pour une durée d'un an au maximum.

#### **■ Les modalités d'exercice des activités agricoles**

Le PLU a pour objet de réglementer les autorisations et utilisations du sol, ce qui inclut la nature des activités autorisées dans une zone et non les modalités d'exercice de ces activités. En matière agricole, le règlement ne peut donc, en

---

l'utilisation – des caravanes même sur le terrain où est implantée la construction constituant la résidence de l'utilisateur. En effet, la restriction posée à l'article R. 111-50 vise « l'entreposage » des caravanes, « en vue de leur prochaine utilisation » et non leur installation.

<sup>23</sup> C. Maugüé, La réorganisation des dispositions relatives au tourisme, *BJDU* 2/2007, p. 83.

<sup>24</sup> En ce sens, C. Maugüé, La réorganisation des dispositions relatives au tourisme, préc.

<sup>25</sup> Y. Jégouzo, L'impact de la loi SRU sur la nature du droit de l'urbanisme, *BJDU* 4/2001, p. 226. Voir également : GRIDAUH, La règle locale d'urbanisme en question, *BJDU* 2012, n°1, p. 12.

principe, prévoir d'interdictions ou de règles concernant l'épandage, les types de culture autorisés, les mises en jachère... Ces activités sont en effet régies par des législations indépendantes. Certes, le Conseil d'État a admis qu'un POS pouvait, pour des raisons d'hygiène, rendre obligatoire l'enfouissement immédiat du lisier à proximité des habitations. Mais, comme le souligne le commissaire du gouvernement, la solution « *se situe aux franges de ce qui paraît légalement possible* »<sup>26</sup>. Elle reste d'ailleurs isolée et n'a pas eu l'occasion d'être confirmée depuis. Sauf si elles sont réellement liées à des motifs d'hygiène ou de sécurité (justifiés dans le PLU), le règlement n'a donc pas en principe à prévoir ce type d'interdictions. Concernant les règles générales d'urbanisme, la solution est d'ailleurs rappelée par les dispositions de l'article L. 101-3 qui prévoient que la « réglementation de l'urbanisme régit l'utilisation qui est faite du sol », mais « en dehors des productions agricoles »<sup>27</sup>.

### ■ Les publicités, enseignes et pré-enseignes

Les publicités, enseignes et pré-enseignes<sup>28</sup> ne peuvent, en principe, être réglementées ou interdites par le PLU. Leur régime juridique est en effet fixé par une législation indépendante – la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 modifiée par celle du 12 juillet 2010 (c. env., art. L. 581-1 à L. 581-45) – qui prévoit des cas précis d'articulation en dehors desquels la réglementation d'urbanisme ne pourrait intervenir. Par ailleurs, les publicités et enseignes constituent une utilisation de l'immeuble et non du sol au sens strict. Pour ces raisons d'ailleurs, lors des discussions relatives au vote de la loi SRU, une disposition issue d'un amendement prévoyant expressément la possibilité pour le PLU de réglementer « la signalétique et la publicité » a été finalement supprimée<sup>29</sup>. Enfin, ce principe de non-soumission apparaît indirectement dans le décret du 5 janvier 2007. En effet, concernant les projets soumis à des législations extérieures, ce dernier prévoit majoritairement des cas d'articulation dans lesquels l'autorisation d'urbanisme tient lieu de l'autorisation prévue par l'autre législation. Or, c'est une solution inverse qui a été retenue concernant les dispositifs de publicité, enseignes et pré-enseignes, les autorisations ou déclarations exigées au titre de la loi de 1979 dispensant de celles exigées au titre du code de l'urbanisme (c. urb., art. R. 425-29).

Cette interprétation semble toutefois devoir être nuancée à la lecture du nouvel article L. 421-8 qui soumet au respect des dispositions du PLU les « *constructions, aménagements, installations et travaux* » pourtant dispensés de toute formalité au titre du code de l'urbanisme. En outre, les dispositifs régis par la loi de 1979 constituent dans de très nombreux cas des immeubles par destination qui peuvent recevoir la qualification d'« installations » ou même de « constructions ». Enfin et surtout, les dimensions importantes de certains d'entre eux (notamment les enseignes d'établissements de restauration) et les nuisances visuelles engendrées peuvent justifier des restrictions par le PLU, dès lors qu'elles reposent sur un motif

<sup>26</sup> CE 4 déc. 1995, Chambre d'agriculture de la Mayenne, *BJDU* 6/1995, p. 449, concl. D. Piveteau.

<sup>27</sup> Voir les fiches relatives aux zones agricoles, naturelles et forestières.

<sup>28</sup> Constitue une publicité « *toute inscription, forme ou image, destinée à informer le public ou à attirer son attention, les dispositifs dont le principal objet est de recevoir lesdites inscriptions, formes ou images étant assimilées à des publicités* ». Constitue une enseigne « *toute inscription, forme ou image apposée sur un immeuble et relative à une activité qui s'y exerce* ». Constitue une préenseigne « *toute inscription, forme ou image indiquant la proximité d'un immeuble où s'exerce une activité déterminée* » (c. env., art. L. 581-3).

<sup>29</sup> Amendement n° 111 déposé par M. Vaxès visant à modifier l'ancien article L. 123-1 ; Assemblée nationale, rapport P. Rimbart n° 2229 au nom de la commission de la production et des échanges, 7 mars 2000, tome 1, p. 111.



d'urbanisme justifié dans le rapport de présentation. Pour l'instant, les juridictions administratives n'ont pas eu l'occasion de se prononcer sur le sujet.

#### 4. Les activités qui peuvent être soumises à conditions mais qui ne peuvent être interdites

Il existe deux modes d'occupation et d'utilisation du sol pour lesquels le PLU peut prévoir des prescriptions mais qu'il ne peut interdire :

##### ■ La réfection des constructions existantes

Cette exclusion ressort de la jurisprudence administrative. Un règlement ne peut pas interdire les travaux nécessaires à la conservation des bâtiments existants, en l'absence d'habilitation législative expresse, car une telle mesure entraînerait à terme une dépossession de fait que seule la loi peut autoriser<sup>30</sup>.

##### ■ Les clôtures

Le PLU peut fixer des règles de fond concernant la nature des clôtures, leur hauteur ou leur aspect extérieur.

En revanche, le règlement n'a pas vocation à interdire les clôtures ou à prévoir des dispositions empêchant indirectement de se clore. Ainsi, sous le régime des POS, le juge administratif avait reconnu qu'un POS pouvait fixer des règles concernant leur hauteur ou leur aspect mais ne pouvait les interdire ou prévoir des règles d'implantation conduisant indirectement à les prohiber<sup>31</sup>. Cette impossibilité était fondée sur les dispositions de l'ancien article L. 441-3 qui prévoyait que l'administration ne pouvait interdire une clôture qu'à la condition qu'elle fasse obstacle à la libre circulation des piétons admise par les usages locaux<sup>32</sup>. L'abrogation de cette habilitation légale par l'ordonnance du 8 décembre 2005 semble conforter cette analyse<sup>33</sup>. En effet, le droit de se clore est l'une des composantes du droit de propriété, telle que rappelée par les dispositions de l'article 647 du code civil, seules les dispositions limitativement énumérées à l'article 682 pouvant y faire obstacle (essentiellement en cas d'existence d'un droit de passage). Or, il est reconnu que le droit de l'urbanisme n'a pas à s'immiscer dans des relations régies par le droit privé<sup>34</sup> et qui relèvent de l'appréciation des juridictions de l'ordre judiciaire. Cette volonté est d'ailleurs confortée par l'ordonnance du 8 décembre 2005 et le décret du 5 janvier 2007, à travers, par exemple, les nouvelles règles de détermination des personnes habilitées à déposer une demande d'autorisation d'occupation des sols<sup>35</sup>.

<sup>30</sup> CE 30 sept. 1988, *Martres c/ Commune de Mimizan*, *Rec.* p. 322.

<sup>31</sup> CE 29 déc. 1993, *Melle Chan Hin Ying*, req. n° 129153, *BJU* 2/1994, p. 41, concl. S. Lasvignes (arrêt rendu à propos de la technique dite du « portail du midi » consistant à imposer à la création d'un portail d'accès une marge de recul par rapport à la voie, le portail n'étant donc plus en limite de propriété, l'objectif escompté étant de ne pas gêner la circulation des véhicules sur cette voie)

<sup>32</sup> Par exemple, CAA Nantes, 27 juin 2003, M. X, Mme Y, req. n° 01NT01018, *DAUH* 2004, n° 782.

<sup>33</sup> En ce sens, TA Rennes 2 décembre 2011, M. Y. Waron, *AJDA* 2012, p. 899, concl. P. Report.

<sup>34</sup> Conseil d'État, rapport *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, La Documentation française, 1992, p. 33.

<sup>35</sup> F. Priet, La clarification des responsabilités de l'administration et des opérateurs, *DAUH* 2007, p. 73.

## 5. Le PLU et les installations classées pour la protection de l'environnement

Le PLU et les installations classées pour la protection de l'environnement relèvent de législations indépendantes, ce qui implique que l'autorisation d'exploiter ne vaut pas permis de construire et réciproquement. Mais cette indépendance voit aujourd'hui des effets circonscrits essentiellement sur le plan contentieux<sup>36</sup>. En effet, le législateur a depuis longtemps aménagé des connexions très fortes entre les deux dispositifs, dans une logique soucieuse de cohérence spatiale<sup>37</sup>. Ainsi, la loi du 20 avril 1932 prévoyait déjà que les décisions d'ouverture des installations classées devaient être compatibles avec les dispositions des plans d'urbanisme, obligation constamment reprise depuis. À une époque plus récente, elle a été réitérée par les dispositions de l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme issues de la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976, devenues celles de l'article L. 152-1 du code de l'urbanisme.

Les POS et PLU sont donc opposables à la création de nouvelles installations classées ou à l'extension des installations existantes<sup>38</sup>, une installation ne pouvant par ailleurs être considérée comme « existante » que si elle a été régulièrement autorisée à la date de publication du plan<sup>39</sup>.

Mais, alors qu'antérieurement à la loi Paysage du 8 janvier 1993, les POS étaient opposables simplement à « l'ouverture des installations classées », ces dernières s'appliquent dorénavant à la création de celles « appartenant aux catégories déterminées dans le plan »<sup>40</sup>. Le but de ce changement était à l'époque d'éviter que les carrières, devenues installations classées, fassent l'objet d'exclusions systématiques du territoire communal. Cette nouvelle rédaction n'a pas été modifiée par les réformes ultérieures et s'applique donc aux PLU.

Elle emporte deux conséquences principales :

- un règlement de zone ne peut pas interdire toutes les installations classées ;
- des « catégories » d'installation doivent être définies, plusieurs méthodes étant utilisables pour cela.

<sup>36</sup> Ainsi, l'annulation du permis de construire est sans influence sur la légalité de l'autorisation d'exploiter ou inversement (CE 1<sup>er</sup> juill. 1969, Sieur Piard, *Rec.* p. 410). Le permis de construire ne peut être refusé pour des motifs tirés de la méconnaissance de la législation relative aux installations classées (CE 27 juill. 1979, Sté Confiserie azurée, *Rec.* p. 355).

<sup>37</sup> Conseil d'État, rapport *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, La Documentation française, 1992, p. 38 et s.

<sup>38</sup> Le PLU est opposable aux seules autorisations d'ouverture d'installations classées accordées postérieurement à l'adoption du plan : CE 22 fév. 2016, Soc. Entreprise routière du Grand Sud, req. n° 367901, BJD 2016, n°3, p. 185, concl. S. Von Coester.

<sup>39</sup> CAA Nancy (1<sup>re</sup> ch.), 1<sup>er</sup> juin 1995, Commune de Dinsheim, req. n° 93805. Il est toutefois admis qu'un préfet ne peut pas opposer un refus à une demande de récépissé de déclaration d'une installation classée pour méconnaissance des dispositions du PLU (par ex., CAA Nancy 13 fév. 2014, Soc. Locaci, req. n° 13NC01753). Un refus du préfet ne peut donc être fondé sur la méconnaissance du PLU que pour les installations soumises à autorisation ou enregistrement.

<sup>40</sup> Il convient de noter que l'appréciation de la conformité de l'installation aux règles du PLU doit, depuis la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, être appréciée à la date de l'autorisation, de l'enregistrement ou de la déclaration (c. env., art. L. 514-6, I). En revanche, cette mesure ne s'applique pas au refus d'autorisation, d'enregistrement ou de délivrance d'un récépissé de déclaration (CE 29 janv. 2018, req. n° 405706).

**a. L'impossibilité pour le PLU d'interdire dans une zone toutes les installations classées**

Antérieurement à la loi de 1993, le POS s'appliquait à toutes les installations classées, sans qu'il soit nécessaire de procéder à des « catégorisations ». Il était donc possible d'interdire toutes les installations relevant de la loi du 19 juillet 1976 dans certaines zones du plan.

La nouvelle rédaction issue de la loi de 1993 semble revenir sur cette faculté. Le PLU n'est dorénavant opposable qu'aux installations classées qu'il énumère, le législateur ayant rendu obligatoire cette énumération. Il en ressort donc que le plan ne s'applique qu'aux catégories d'installations pour lesquelles il a expressément prévu son application. *A contrario*, les autres installations ne sont pas interdites ou soumises à condition<sup>41</sup>. La légalité d'un règlement de zone qui interdirait toutes les installations classées, sans se limiter à certaines catégories d'entre elles, apparaît donc aujourd'hui douteuse, l'intention du législateur en 1993 étant de supprimer les interdictions générales<sup>42</sup>.

Les auteurs du PLU paraissent toutefois pouvoir contourner cette contrainte. Un bâtiment source de nuisances pour l'environnement peut en effet relever de la législation sur les installations classées. Mais il constitue également un ouvrage ou une construction soumis en tant que tel aux dispositions du PLU, indépendamment de son statut juridique d'installation classée.

Selon une distinction opérée par le commissaire du gouvernement D. Piveteau dans ses conclusions sous l'arrêt « SARL Lecouffe Darras »<sup>43</sup>, il convient donc de distinguer :

- les dispositions du règlement qui ont « *pour objet* » de réglementer les installations classées, en faisant clairement et précisément référence à ces dernières et à leur référentiel.

- les dispositions qui ont simplement « *pour effet* » ou pour conséquence de viser les installations classées. Les auteurs du PLU ont dans cette hypothèse interdit, par exemple, les constructions ou installations « *incompatibles avec le voisinage des zones habitées* » ou « *incompatibles avec la sécurité et la salubrité* », en précisant parfois que cette restriction s'applique à tous les établissements « *comportant ou non des installations classées* ». La liste des bâtiments concernés est donc plus large et peut concerner des ouvrages qui ne relèvent pas du régime des installations classées.

Dans le premier cas, une interdiction totale des « installations classées », sans procéder à une catégorisation, apparaît illégale<sup>44</sup>. Dans le second cas, la contrainte liée au « classement » imposée par les dispositions de l'article L. 152-1 ne semble pas applicable. Une disposition qui a indirectement pour conséquence d'interdire les installations classées est donc envisageable. Elle doit toutefois être

<sup>41</sup> Par exemple : CE 6 avr. 2016, préc.

<sup>42</sup> En ce sens, D. Piveteau, concl. sous CE 5 sept. 2004, SARL Lecouffe Darras, *BJDU* 6/2004, p. 428.

<sup>43</sup> Concl. sous CE 5 sept. 2004, SARL Lecouffe Darras, préc.

<sup>44</sup> Par exemple, CAA Bordeaux, 19 fév. 2013, req. n° 11BX02721 : illégalité d'un arrêté préfectoral autorisant une installation classée pour la protection de l'environnement de production d'enrobés routiers, le PLU interdisant " les installations classées pour la protection de l'environnement comportant une activité de fabrication ou de transformation et toutes installations connexes ".

classiquement justifiée par un motif d'urbanisme et répondre à l'objectif de diversité des fonctions urbaines fixé à l'article L. 101-2<sup>45</sup>.

## **b. La définition des « catégories d'installations classées » visées par le PLU**

Le règlement doit définir des catégories d'installations classées auxquelles il s'applique. Pour cela, plusieurs méthodes sont envisageables, le règlement pouvant par ailleurs combiner plusieurs d'entre elles.

### ■ La distinction fondée sur des critères purement juridiques

La méthode la plus conforme à la rédaction de l'article L. 152-1 consiste à donner une liste se fondant sur la nomenclature « installations classées » prévue par le décret du 20 mai 1953. Cette liste peut figurer directement dans le règlement ou dans un document annexe au règlement auquel ce dernier renvoie<sup>46</sup>. Mais la nomenclature comprenant environ 3 000 rubriques, il apparaît fastidieux de dresser la liste précise de toutes les installations classées prohibées ou soumises à conditions, comme l'a reconnu implicitement le Conseil d'État<sup>47</sup>. Il apparaît d'ailleurs qu'une telle énumération précise irait au-delà de la volonté du législateur<sup>48</sup>.

Plus simplement, il est possible de faire référence à des critères distinguant :

- les installations soumises à autorisation (c. env., art. L. 512-1), celles soumises à enregistrement (c. env., art. L. 512-7) et celles soumises à déclaration (c. env., art. L. 512-8);

- selon une formule très souvent employée, « les installations générant un périmètre de protection » et celles ne générant aucun périmètre. Ces périmètres de protection peuvent être créés à plusieurs titres. L'article L. 515-8 du code de l'environnement vise les périmètres facultatifs autour de certaines installations dangereuses, notamment celles énumérées par la directive européenne du 9 décembre 1996. L'article L. 515-16 du même code concerne les installations devant obligatoirement faire l'objet d'un plan de prévention des risques technologiques et, à ce titre, de périmètres de protection. Dans un souci de clarté, il apparaît donc nécessaire de préciser la formule en indiquant « installations pouvant générer un périmètre de protection » ou « installations obligatoirement soumises à un périmètre de protection ».

### ■ La distinction fondée sur des critères « urbanistiques »

Beaucoup de PLU font mention de critères matériels :

<sup>45</sup> CAA Marseille 15 déc. 2005, Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence, req. n° 05MA02730 : si l'interdiction de construction d'installations classées « peut être justifiée par des motifs d'urbanisme liés à la prévention de pollutions ou de nuisances de toute nature, elle ne saurait l'être par des motifs tendant à l'interdiction d'une opération déterminée ». Un PLU interdisant les incinérateurs d'ordures ménagères, sans plus de précision, apparaît donc illégal.

<sup>46</sup> CE 18 nov. 1994, Sté Clichy Dépannage, req. n° 136941.

<sup>47</sup> CE 5 sept. 2004, SARL Lecouffe Darras, préc.

<sup>48</sup> En ce sens, D. Piveteau, concl. Sous CE 5 sept. 2004, SARL Lecouffe Darras, préc.

- interdiction des installations présentant un danger grave ou des risques d'insalubrité pour le voisinage ;
- admission de toutes les installations à condition que « tout soit mis en œuvre pour les rendre compatibles avec le milieu environnant » ;
- admission des seules installations classées « liées et nécessaires au fonctionnement des activités exercées dans la zone » ou « compatibles avec l'habitat.

Ces critères se combinent très souvent avec des critères juridiques : par exemple, admission des seules installations soumises à déclarations nécessaires au fonctionnement des établissements.

Ils sont parfois assortis d'exemples d'installations classées (laveries, ateliers de réparation de véhicules...) et largement utilisés car ils évitent une énumération fastidieuse des installations interdites.

Les rédactions souples qu'ils nécessitent laissent toutefois une marge d'appréciation importante à l'administration. En contrepartie, les juridictions administratives ont souvent à régler des problèmes d'interprétation dont la solution est étroitement liée à la rédaction du règlement. Ainsi :

- une aire de stockage de produits toxiques destinés à un atelier de traitement de surfaces n'est « *pas compatible avec la salubrité, la sécurité et la tranquillité du quartier* »<sup>49</sup> ;
- un atelier de peinture et de réparation automobile répond à des « *besoins nécessaires à la vie et à la commodité des habitants de la zone* »<sup>50</sup> ;
- un atelier de menuiserie n'entraîne pas « *pour le voisinage et l'environnement des nuisances ou des dangers* »<sup>51</sup> ;
- un entrepôt ouvert destiné au stockage de produits entrant dans la fabrication d'aliments pour bétail est considéré comme une « *installation classée incompatible avec l'habitat* » en raison des risques d'incendie que sa création représente pour le voisinage et des nuisances générées par le trafic des poids lourds<sup>52</sup> ;
- une station-service ne peut être autorisée dans une zone urbaine dont le règlement prévoit que ne peuvent y être autorisées que les installations qui « *n'entraînent pour le voisinage aucune incommodité et en cas d'accident ou de fonctionnement défectueux aucune insalubrité ni sinistre irréparables aux personnes et aux biens* »<sup>53</sup> ;
- une aire de stockage de produits toxiques destinés au traitement de surface des métaux et des matières plastiques n'est « *pas compatible avec la salubrité, la sécurité et la tranquillité du quartier* », l'installation étant projetée à proximité immédiate d'une zone d'habitation comportant un habitat individuel et collectif et un institut médico-éducatif accueillant un nombre important d'enfants<sup>54</sup>.

<sup>49</sup> TA Besançon, 6 août 1998, Assoc. Valsen et autres, req. n° 98-862, *BJDU* 5/1998, p. 387.

<sup>50</sup> CE 21 sept. 1992, Ville d'Angers et SCI Crochet c/ Mme Guiot, req. n° 109324.

<sup>51</sup> CE 23 mars 1992, Mme Gordiano, req. n° 111422.

<sup>52</sup> CAA Nantes, 30 déc. 1997, Ville de Vannes, req. n° 95-873, *DAUH* n° 3, 361.

<sup>53</sup> TA Versailles, 25 juill. 1995, M. et Mme Barre, M. et Mme Bataille, req. n° 94-5256 et n° 94-5257.

<sup>54</sup> TA Besançon, 6 août 1998, Assoc. Valsen et autres, préc.

Il convient donc de prendre un soin particulier dans le choix des formulations employées qui ne doivent pas être trop restrictives. Les juridictions administratives ont d'ailleurs précisé que la compatibilité des activités exercées avec les dispositions du règlement s'appréciait en tenant compte des prescriptions préfectorales jointes à l'arrêté d'autorisation, ces dernières pouvant, en effet, avoir pour conséquence de rendre l'installation compatible avec le plan d'urbanisme<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> CE 30 juin 2003, SARL Protime, req. n° 228538, *DAUH* n° 9, 398, *BJDU* 4/2004, p. 268, concl. F. Lamy – CE 27 juill. 1990, Commune de Bellegarde, req. n° 76471 – CAA Marseille, 7 mai 2003, Sté Qualichrome, *DAUH* n° 8, 550.