

**LE DROIT DE L'URBANISME AU  
SERVICE DES PROPRIÉTÉS PUBLIQUES  
FACE AUX ENJEUX CLIMATIQUES**

**Anthony FERRANDON**

Mémoire  
Master II Droit des affaires

*Sous la direction de Caroline CHAMARD-HEIM  
Professeur à l'Université Jean Moulin Lyon 3*

**N° 30**



**MEMOIRE de MASTER 2**

**Droit public des affaires**

**Sous la direction de Madame le Professeur Caroline CHAMARD-HEIM**

---

**LE DROIT DE L'URBANISME AU SERVICE  
DES PROPRIÉTÉS PUBLIQUES FACE AUX  
ENJEUX CLIMATIQUES**

---

**Présenté par Anthony FERRANDON**

Année universitaire 2021-2022

## **REMERCIEMENTS :**

Je tiens à remercier tout particulièrement Madame le Professeur Caroline CHAMARD-HEIM, qui a accepté de diriger ce mémoire de recherche, pour ses précieux conseils.

Je remercie également Monsieur le Professeur Michaël KARPENSCHIF, pour la qualité des enseignements auxquels j'ai pu assister lors de ces deux années de Master, et pour m'offrir la possibilité de réaliser ce mémoire de recherche.

Je suis très reconnaissant envers toutes les personnes qui m'ont soutenu pour la réalisation de ce travail.

Il en est ainsi de l'équipe de Droit public immobilier du cabinet d'avocats RACINE Lyon, et tout particulièrement de Maître Damien RICHARD et Maître Anthony BICHELONNE, qui m'ont partagé leur vision pratique et opérationnelle du droit de l'urbanisme lors de mon stage de fin de Master.

A Charlotte, pour ses encouragements et sa présence.

## SOMMAIRE

### INTRODUCTION

#### **Partie 1 - Le droit de l'urbanisme, outil de gestion du patrimoine public, comme levier de la lutte contre le changement climatique**

Section 1 – Le patrimoine public impliqué dans la lutte contre le changement climatique

Paragraphe 1 – Les enjeux climatiques liés à la variété du patrimoine public

Paragraphe 2 – La gestion climatique du patrimoine public par les outils d'urbanisme

Section 2 – Les incidences du droit de l'urbanisme sur le droit domanial en matière climatique

Paragraphe 1 – L'articulation de l'affectation domaniale et de l'affectation d'urbanisme

Paragraphe 2 – L'adaptation du domaine public maritime naturel au changement climatique

#### **Partie 2 – Le droit de l'urbanisme, outil de concrétisation de la lutte contre le changement climatique sur le patrimoine public**

Section 1 – L'intégration d'objectifs environnementaux dans l'aménagement public par le biais de l'urbanisme opérationnel

Paragraphe 1 – L'intégration d'objectifs environnementaux dans les opérations d'aménagement publiques

Paragraphe 2 – Les différents modes d'aménagement public permettant la réalisation d'opérations d'aménagement vertueuses

Section 2 – Les dérogations au droit de l'urbanisme au service des propriétés publiques luttant contre le changement climatique

Paragraphe 1 – Les dérogations aux règles d'urbanisme bénéficiant aux autorisations d'urbanisme déposées sur des propriétés publiques

Paragraphe 2 – La création d'outils nouveaux : réversibilité des bâtiments, permis d'innover, d'expérimenter et urbanisme tactique



## PRINCIPALES ABREVIATIONS

AJDA	Actualité juridique Droit administratif
CAA	Cour administrative d'appel
Cass. civ.	Cour de cassation, chambre civile
CE	Conseil d'Etat
<i>Cf.</i>	confer
CGPPP	Code général de la propriété des personnes publiques
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
Comm.	Commentaire
Concl.	Conclusions
CC	Conseil constitutionnel
D.	Recueil Dalloz
DPU	Droit de préemption urbain
ENS	Espaces naturels sensibles
Ex.	Exemple
GDDAB	Les grandes décisions du droit administratif des biens
<i>Ibid.</i>	Même référence
JCP-A	La semaine juridique, édition Administrations et collectivités
JCP-G	La semaine juridique, édition Générale
Lebon.	Recueil des décisions du Conseil d'État
L.G.D.J.	Librairie générale de droit et de jurisprudence
obs.	Observation
<i>Op. cit.</i>	<i>Opere citato</i> , ouvrage cité
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PLU	Plan local d'urbanisme
PUF	Presses Universitaires de France
RDI	Revue de droit immobilier
Rép. Min.	Réponse ministérielle
S.	Recueil Sirey
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
TA	Tribunal administratif
V.	Voir
ZAC	Zone d'aménagement concerté

### **Nota :**

Afin de garantir une information exhaustive, des références actualisées vers les textes en cours d'adoption lors de la rédaction de ce mémoire, et des évolutions jurisprudentielles présentant un intérêt pour la lecture sont indiquées par l'abréviation « *MAJ – 2023* ».

Les lecteurs sont également invités à compléter la lecture de ce mémoire par celle de la LOI n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables

## INTRODUCTION

Si pour le Professeur Philippe Yolka, « *c'est la personnalité publique de son titulaire qui colore la propriété de droit public* »<sup>1</sup>, c'est assurément le vert qui a désormais vocation à colorer la propriété publique.

C'est aujourd'hui une volonté d'exemplarité, énergétique, écologique et climatique qui guide la politique immobilière des personnes publiques, en raison du dérèglement climatique. S'agissant plus particulièrement de l'Etat, son document de politique transversale, publié chaque année, indique en 2022 que « *le diagnostic et la rénovation thermique deviennent des enjeux forts et prioritaires pour tous les services de l'Etat et leurs opérateurs* »<sup>2</sup>.

C'est en effet en raison du rôle exemplaire que l'Etat doit jouer pour assurer le développement durable<sup>3</sup> que la direction de l'immobilier de l'Etat affiche un objectif de performance énergétique et environnementale du parc étatique, constitué de plus de 97 millions de mètres carrés de surface utile brute occupée<sup>4</sup>. Les collectivités territoriales ne sont pas en reste avec un patrimoine qui a triplé en valeur depuis la décentralisation<sup>5</sup>.

La rénovation énergétique du patrimoine bâti public est ainsi qualifiée de « *chantier de rénovation du siècle* »<sup>6</sup>. Cela a conduit le projet de loi de finances pour 2021 à inscrire quatre milliards d'euros en autorisations d'engagement dans le cadre du programme Ecologie du Plan de Relance, afin de financer des opérations de rénovation énergétique<sup>7</sup>.

C'est la loi ELAN<sup>8</sup>, en 2018, et le décret « *Tertiaire* »<sup>9</sup> (désormais appelé dispositif Eco Energie Tertiaire), en 2019 qui font obligation aux personnes publiques, qu'il s'agisse de l'Etat, de ses établissements publics, ou des collectivités territoriales, leurs groupements et

---

<sup>1</sup> YOLKA (PH) *La propriété publique : éléments pour une théorie*, Thèses, L.G.J.D., 1997, p. 515

<sup>2</sup> Document de politique transversale 2022, Politique immobilière de l'Etat, p. 181

<sup>3</sup> Circulaire du 3 décembre 2008 relative à l'exemplarité de l'Etat au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics.

<sup>4</sup> Les chiffres clés de l'immobilier de l'Etat au 31 décembre 2020 – [site internet](#) de l'immobilier de l'Etat

<sup>5</sup> Rapport 2016, Revues de dépenses - Le patrimoine des collectivités territoriales, Inspection générale des finances, p. 4.

<sup>6</sup> Patrimoine bâti de l'Etat : rénovation du siècle 14 décembre 2020, sur le [site](#) de la Banque des territoires.

<sup>7</sup> Annexe n° 27, Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, issue du rapport n° 3705 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire en vue de la lecture définitive du projet de loi de finances pour 2021.

<sup>8</sup> Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

<sup>9</sup> L. 174-1 du code de la construction et de l'habitation ; Décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans les bâtiments à usage tertiaire

leurs établissements publics, de réduire les consommations énergétiques de chaque bâtiment (moins 40% en 2030, 50% en 2040 et 60% en 2050).

La loi Climat et Résilience<sup>10</sup>, qui fait expressément référence à l'Accord de Paris sur le climat du 12 décembre 2015 dans son premier article, impose un objectif de Zéro Artificialisation Nette en 2050, qui se veut progressif, par tranches successives de dix années. Cela a vocation à mettre fin aux 20 000 à 30 000 hectares d'espaces naturels, agricoles ou forestiers qui disparaissent chaque année en France, dont la moitié du fait de l'étalement des logements<sup>11</sup>.

Cette loi, trop ambitieuse pour certains, pas assez pour d'autres, outille néanmoins les personnes publiques dans la lutte contre le changement climatique. Son exposé des motifs énonçant qu'elle a vocation « *à soutenir la transition écologique des collectivités locales en portant la déclinaison locale des objectifs nationaux, concertés et adaptés à la réalité de chaque territoire, et en renforçant le pouvoir des élus locaux pour expérimenter, réglementer et contrôler au plus proche du terrain* ».

Les personnes publiques ont un important rôle à jouer en la matière, en tant que propriétaires d'un patrimoine public conséquent, mais également en tant qu'autorités décisionnaires s'agissant de la planification d'urbanisme, qui régit l'occupation des sols et, par suite, le rythme d'artificialisation des sols.

Si les rapports entre le droit de l'urbanisme et la propriété publique sont peu étudiés, certains auteurs estimant que « *le droit de l'urbanisme n'attache a priori aucune importance particulière à la propriété publique* »<sup>12</sup>, il n'en reste pas moins que les règles d'urbanisme réglementaire sont une des clés pour que la propriété publique participe à la lutte contre le changement climatique.

Cela est lié au fait que le droit de l'urbanisme intègre depuis peu des préoccupations environnementales, sous la forme de la préservation des espaces naturels et des paysages, de réduction des gaz à effet de serre, du développement des énergies renouvelables ainsi que des continuités écologiques, le tout étant intimement lié avec la notion de « *ville compacte* » et

---

<sup>10</sup> LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

<sup>11</sup> Exposé des motifs de la loi Climat et résilience

<sup>12</sup> R. Noguellou, « Propriétés publiques et droit de l'urbanisme », *La propriété publique, Colloque de l'AFDA*, Dalloz, 2020, p. 149



de lutte contre l'étalement urbain<sup>13</sup>.

Sans aller jusqu'à estimer, comme certains auteurs, qu'en « *grattant l'écorce* »<sup>14</sup>, le droit de l'urbanisme s'apparenterait au droit administratif des biens, il faut relever que les facettes environnementales des règles d'urbanisme ont vocation à être appropriées et mises en œuvre par les personnes publiques, sur leurs propriétés publiques, tout en prenant en compte les contraintes qui découlent de cette appartenance publique.

La propriété publique se compose de tous les biens et droits, à caractère mobilier ou immobilier, qui appartiennent à l'Etat, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ainsi qu'aux établissements publics<sup>15</sup>. Ce patrimoine ne forme pas un ensemble homogène, et il se compose de biens non bâtis, tels que des terrains, ainsi que de biens bâtis, et très variés, tel que des écoles, des infrastructures, ou encore des logements. Au-delà de sa diversité matérielle, le régime de la propriété publique n'est pas non plus homogène juridiquement, car il se décompose en propriétés publiques qui appartiennent au domaine privé, ou au domaine public. Les biens du domaine privé se définissent *a contrario* de ceux du domaine public, qui sont les biens affectés soit à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à son exécution.

L'application des règles d'urbanisme sur des propriétés publiques afin de lutter contre le changement climatique suppose alors de se conformer à ce régime particulier, quand bien même, et comme le relève justement un auteur, « *l'affectation domaniale et l'affectation d'urbanisme servent toutes deux l'intérêt public* »<sup>16</sup>.

La création de nouveaux outils d'urbanisme, tant législatifs que réglementaires, qui ont vocation à s'appliquer sur les propriétés publiques, s'orientent vers une lutte contre le changement climatique à tous les niveaux.

L'accélération des réformes tendant à faciliter l'intégration d'objectifs environnementaux dans les politiques d'urbanisme, ayant vocation à faire participer de plus en plus les propriétés publiques, se justifie par l'urgence de la lutte contre le

---

<sup>13</sup> KALFLECHE (G), *Droit de l'urbanisme*, 3<sup>e</sup> éd. Thémis, PUF, pt. 8 et s.

<sup>14</sup> CHAMARD-HEIM (C), MELLERAY (F), NOGUELLOU (R), YOLKA (PH), *Les grandes décisions du droit administratif des biens*, 3<sup>e</sup> éd. DALLOZ, Avant-propos

<sup>15</sup> L.1 du CGPPP

<sup>16</sup> M. Pâques, « Affectation d'urbanisme et domaine public », *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Presses universitaires d'Orléans, 2006, p. 455

changement climatique.

C'est ce que rappelle le Haut Conseil pour le Climat dans son rapport du 29 juin 2022, intitulé « *Dépasser les constats, mettre en œuvre les solutions* », dans lequel il évoque l'intensification du changement climatique et ses impacts en France, par des vagues de chaleur ou encore des risques de submersion. Assez critique sur la mise en cohérence entre l'action de l'Etat et des territoires, il affirme, non sans gravité, qu'au niveau local, les horizons temporels pris en compte en matière d'aménagement et d'urbanisme ne correspondent plus avec les rythmes et l'accélération du changement climatique<sup>17</sup>.

Il se pose alors la question de savoir dans quelle mesure le droit de l'urbanisme peut participer à la gestion des propriétés publiques dans la lutte contre le changement climatique **(I)** pour ensuite aborder comment ce dernier facilite la concrétisation des projets réalisés dans ce but, sur des propriétés publiques **(II)**.

---

<sup>17</sup> Dépasser les constats, mettre en œuvre les solutions, [Rapport](#) annuel 2022 du Haut Conseil pour le Climat.

## **Partie 1 - Le droit de l'urbanisme, outil de gestion du patrimoine public, comme levier de la lutte contre le changement climatique**

Le patrimoine immobilier public, de l'Etat ou des collectivités territoriales s'est constitué au fil du temps et des besoins publics. Il continue de s'enrichir par la constitution de réserves foncières, notamment au travers de procédures d'urbanisme, et a désormais un rôle à jouer dans la lutte contre le changement climatique (**Section 1**). Pour autant, le droit de l'urbanisme doit prendre en compte la dualité de régime qui caractérise les propriétés publiques, selon que le bien relève du domaine public ou du domaine privé, dans son objectif de lutte contre le changement climatique (**Section 2**).

### **Section 1 – Le patrimoine public impliqué dans la lutte contre le changement climatique**

Le patrimoine des personnes publiques est important, varié dans sa composition, et se voit imposer des contraintes écologiques (§1). La gestion et la constitution de ce patrimoine se fait par le biais de procédures d'urbanisme, dans des conditions plus ou moins exorbitantes du droit commun (§2).

#### **Paragraphe 1 – Les enjeux climatiques liés à la variété du patrimoine public**

Les propriétés des personnes publiques sont diverses (**A**), et sont soumises, à l'instar des propriétés privées, au respect d'objectifs visant à lutter contre le changement climatique (**B**).

##### **A- Un patrimoine hétéroclite avec de multiples propriétaires**

Le patrimoine public est « *un patrimoine riche et diversifié* »<sup>18</sup>, sur lequel les personnes publiques ont un véritable droit de propriété, consacré tant par le juge administratif<sup>19</sup> que par le

---

<sup>18</sup> DAVID-BEAUREGARD (O), *Droit administratif des biens*, 2020-2021, Gualino, LGDJ

<sup>19</sup> CE, 17 janv. 1923, *Min. Travaux publics c/ Sieurs Piccioli* : Lebon 44 ; GDDAB 3<sup>e</sup> éd., 2018, comm. n° 1, note Yolka; RD publ. 1923. 572, concl. Corneille, note Jèze; S. 1925. III. 17, note Hauriou.



juge constitutionnel<sup>20</sup>, et dont le régime applicable est désormais contenu au sein du code général de la propriété des personnes publiques. Les personnes qui peuvent disposer d'une propriété publique, sont « *l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements, ainsi que les établissements publics* » selon l'article L.1 du code général de la propriété des personnes publiques<sup>21</sup>.

Dans la lutte contre le changement climatique, ce sont exclusivement les biens immobiliers qui, en lien avec le droit de l'urbanisme, ont un rôle central. Les biens mobiliers ne seront donc pas abordés, du fait de l'absence d'incidence du droit de l'urbanisme à leur égard, quand bien même il faut noter qu'ils participent de cette lutte, notamment s'agissant de la flotte de véhicules des différentes personnes publiques<sup>22</sup>.

La consistance du patrimoine public immobilier se déduit, pour partie, des institutions ou organismes qu'elle héberge (Elysée, lycée, gendarmerie), mais est bien plus large et concerne aussi la voirie routière, les forêts domaniales, le domaine public maritime, les bureaux des administrations ou encore les logements mis à disposition des agents publics. La propriété publique est également une propriété foncière, avec de nombreux terrains situés en zone littorale, de montagne, ou aux abords et dans les centres urbains, qu'il s'agisse d'une friche, ou d'un terrain aménagé tel qu'un parc.

Si la connaissance du patrimoine public est nécessaire pour intervenir dessus, certains auteurs évoquaient un « *impossible recensement du patrimoine de l'Etat* »<sup>23</sup>, qui vaudrait aussi s'agissant des collectivités territoriales. Cette affirmation tend à être contredite par les récents inventaires du patrimoine de l'Etat, qui se retrouvent moins pour les collectivités territoriales.

Ainsi, la politique immobilière de l'Etat, dont les objectifs ont été définis dès 2006<sup>24</sup>, a notamment pour mission de procéder au recensement, à l'évaluation et à l'amélioration de la connaissance du parc immobilier de l'Etat.

Un inventaire immobilier de l'Etat est désormais communiqué via le document de politique transversale, en annexe du projet de loi de finances, relatif à la politique immobilière

---

<sup>20</sup> CC. 25 juin 1986, n° 86-207 DC § 58: AJDA 1986. 575, note Rivero; GDDAB 2<sup>e</sup> éd., 2015. Comm. 75, obs. Chamard-Heim.

<sup>21</sup> Sur la question de la propriété publique des établissements publics administratifs et des établissements publics industriels et commerciaux. v. notamment Cass. 1<sup>ère</sup> chambre civ. 2 avril 1963, n° 60-13.239.

<sup>22</sup> Ainsi, l'article 112 de la loi *Climat et résilience* impose un verdissement des véhicules de l'Etat et des collectivités territoriales d'ici début 2027.

<sup>23</sup> G. Arzul, « L'impossible recensement du patrimoine de l'État », *Etudes foncières*, Automne 2000, n° 88, p. 20

<sup>24</sup> Conseil des ministres du 22 février 2006 – La politique immobilière de l'Etat

de l'Etat<sup>25</sup>. Le document de politique transversale pour 2022 fait ainsi état, au 31 décembre 2020, d'un inventaire immobilier global occupé par l'Etat et ses opérateurs d'environ 99 millions de m<sup>2</sup> de surface utile brute. Cela se décompose en 191 500 bâtiments représentant 94,3 millions de m<sup>2</sup> de surface utile brute, et 30 500 terrains représentant 4 millions d'hectares<sup>26</sup>. L'Etat est très majoritairement propriétaire des immeubles occupés par ses services et opérateurs (72% des surfaces), étant précisé que les autres propriétaires sont notamment des collectivités territoriales<sup>27</sup>. Il faut également noter que la moitié de la superficie totale est occupée par les ministères des Armées et de l'Education nationale.

Pour les propriétés des collectivités, l'inventaire n'est pas aussi simple, ce qui peut se comprendre, dès lors qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2021 étaient dénombrées 34 965 communes et 1253 établissements publics de coopération intercommunale, auxquels il faut rajouter 13 régions et 101 départements<sup>28</sup>. Ce recensement se fait alors au niveau local, de façon plus ou moins complète, reflétant néanmoins cette diversité<sup>29</sup>. Cela a pu être le cas à Montpellier avec l'appui des services fiscaux et de l'Institut géographique national, où il a été recensé 48.000 hectares de propriétés publiques, soit 17,5% de la superficie de la région urbaine de Montpellier<sup>30</sup> (Annexe n° 1).

Pour d'autres collectivités, des recensements ont pu être réalisés en interne, sans nécessairement être exhaustifs, dans la mesure où, pour la Ville de Paris, la chambre régionale des comptes épinglait déjà, en 2013, que l'inventaire physique et comptable de son domaine public était inachevé, faisant état d'outils lacunaires (recensement, description) au regard, notamment, de leur statut domanial<sup>31</sup>.

Illustrant la diversité, ici de la catégorie particulière des propriétés publiques appartenant au domaine public de la Ville de Paris, ont été recensés, dans un « *Inventaire à la Prévert* »<sup>32</sup>, notamment des espaces de sport (gymnases, courts de tennis, stades, patinoires, centres nautiques...) des bâtiments et équipements de petite enfance (crèches, jardins

---

<sup>25</sup> Article 128, I, 18° de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005

<sup>26</sup> Document de politique transversale 2022, Politique immobilière de l'Etat, p. 13

<sup>27</sup> Document de politique transversale 2022, Politique immobilière de l'Etat, p. 220

<sup>28</sup> Direction générale des collectivités locales, Les collectivités locales en chiffres 2021.

<sup>29</sup> *Le patrimoine des collectivités locales*, La Banque Postale, Accès Territoires n° 2, juin 2015.

<sup>30</sup> Coline Perrin. *Mobiliser la propriété publique en faveur de l'agriculture périurbaine ? Le cas de la région de Montpellier (France)*, 2017.

<sup>31</sup> Rapport de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France, sur la gestion des biens du domaine public de la Ville de Paris pour les exercices 2008 et suivants, 12 juin 2013.

<sup>32</sup> *L'inventaire à la Prévert du patrimoine de Paris*, 2 juillet 2013, Le Monde.

maternels...), des équipements culturels (bibliothèques, musées, édifices du culte...) mais aussi des bâtiments scolaires (écoles, collèges, lycées...) ainsi que du foncier (parcs et jardins, cimetières, jardin botanique...)<sup>33</sup>.

De nombreux acteurs plaidaient alors pour une cartographie des propriétés publiques, permettant une gestion efficace, et de cibler au mieux les biens sur lesquels il faut intervenir en priorité. Ce fut le cas de l'Ordre des Géomètres Experts, préconisant une « *parcellisation des propriétés publiques* »<sup>34</sup>.

Les progrès du traitement des données, et l'élargissement de l'Open Data ont alors conduit, depuis le 25 mars 2021, la Direction générale des finances publiques à mettre à disposition les fichiers « MAJIC »<sup>35</sup> des personnes morales, de droit public et de droit privé, permettant de les cartographier, comme le montre l'illustration en annexe pour la Ville de Lyon (Annexe n° 2).

Un recensement des propriétés publiques, en fonction de leur propriétaire semblerait donc possible, mais non exhaustif dès lors que les éléments transmis aux services fiscaux ne le sont pas toujours<sup>36</sup>.

La connaissance précise de son patrimoine par une personne publique est pourtant un élément essentiel dans la mise en œuvre des obligations écologiques qui sont imposées à son patrimoine immobilier.

## **B- Les contraintes écologiques imposées au patrimoine public**

La Direction de l'Immobilier de l'Etat, ainsi que les collectivités territoriales, sont confrontées aux enjeux de transition énergétique et environnementale, pour un immobilier durable, conformément à leurs engagements.

---

<sup>33</sup> Rapport de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France, précité, Annexe 1

<sup>34</sup> *Propriété des personnes publiques, de la parcellisation à la délimitation*, Colloque de l'Ordre des géomètres-experts du 2 décembre 2016

<sup>35</sup> Data.gouv.fr – Fichiers des locaux et des parcelles des personnes morales

<sup>36</sup> Rapport 2016, Revues de dépenses - Le patrimoine des collectivités territoriales, Inspection générale des finances, p. 12.



L'objectif d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050 en France, consacré par la loi Climat et résilience du 22 août 2021 se retrouve dans les objectifs d'urbanisme, qui s'imposent aux personnes publiques.

La loi dispose désormais que l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre l'objectif de « *lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme* »<sup>37</sup>. Il faut également noter qu'un des autres objectifs déjà visé est la « *lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables* »<sup>38</sup>.

Le respect de cet objectif d'absence d'artificialisation nette est prévu par le nouvel article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme, prévoyant notamment la renaturation des sols artificialisés, ou désartificialisation, qui « *consiste en des actions ou des opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé* ». Cela a été concrétisé par la publication au Journal officiel du 30 avril 2022 du décret n° 2022-763 relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols.

Les personnes publiques compétentes en matière d'urbanisme devront donc intégrer cet objectif de réduction de l'artificialisation dans leurs documents de planification et d'urbanisme, qui s'imposera aux propriétés publiques existantes. Cela sera aussi intégré dans la réflexion menée sur les programmes de constructions publiques, en tenant compte de cet objectif de renaturation des sols.

Les propriétaires publics sont également assujettis au dispositif « *Eco Energie tertiaire* », notamment pour leurs bâtiments d'une surface supérieure ou égale à 1.000 m<sup>2</sup> alloués à un usage tertiaire. Ils devront ainsi « *parvenir à une réduction de la consommation d'énergie finale pour l'ensemble des bâtiments soumis à l'obligation d'au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050, par rapport à 2010* ». Le respect de l'objectif, qu'il s'effectue en valeur absolue ou en valeur relative suppose de faire évoluer les systèmes de chauffage, mais également de modifier l'enveloppe extérieure du bâtiment, par le biais d'une isolation thermique par l'extérieur ou la pose de panneaux photovoltaïques, qui devra alors respecter les règles d'urbanisme en vigueur.

---

<sup>37</sup> L. 101-2, 6° bis du code de l'urbanisme

<sup>38</sup> L. 101-2, 7° bis du code de l'urbanisme

Le respect de ces obligations nécessite une connaissance de l'état des biens publics, par la réalisation d'un diagnostic de performance énergétique (DPE)<sup>39</sup>, qui comporte la quantité d'énergie effectivement consommée, ainsi que les émissions de gaz à effet de serre induites, et de l'étendue des travaux à réaliser, par la réalisation d'un audit énergétique<sup>40</sup>. Là encore, un inventaire du patrimoine public est essentiel, et pourrait être couplé avec d'autres bases de données, telle que la [base de données relative aux DPE](#)<sup>41</sup> reproduite en annexe pour la Ville de Lyon par le Centre Scientifique et technique du Bâtiment (Annexe n° 3).

Pour faire face, le Gouvernement avait pris des initiatives, dès 2009, avec le « *Plan Bâtiment Durable* », regroupant les acteurs du bâtiment et de l'immobilier. Cela a conduit à la signature en 2013 d'une « *Charte pour l'efficacité énergétique et environnementale des bâtiments tertiaires publics et privés* » par laquelle les signataires (Conseils régionaux, assureurs, universités...) s'engagent à améliorer la performance énergétique des bâtiments tertiaires qu'ils détiennent ou utilisent, et partagent leurs expériences.

A également été adopté un « *Plan Bâtiments éducatifs* » en 2017, avec un partenariat entre l'Etat et les collectivités, dans la mesure où ces bâtiments représentent une part prépondérante de l'immobilier des collectivités territoriales (150 millions de m<sup>2</sup> sur un patrimoine total de 280 millions de m<sup>2</sup>), réparti entre trois niveaux de collectivités, auxquels il faut rajouter les universités<sup>42</sup>.

## **Paragraphe 2 – La gestion climatique du patrimoine public par les outils d'urbanisme**

Les contraintes écologiques qui pèsent sur les personnes publiques peuvent les conduire à enrichir leur patrimoine, afin d'être en mesure de réaliser une opération immobilière ou foncière vertueuse (A), ou encore d'anticiper ces contraintes par le biais de la planification d'urbanisme (B).

---

<sup>39</sup> L. 126-26 du code de la construction et de l'habitation

<sup>40</sup> L. 126-28-1 du code de la construction et de l'habitation

<sup>41</sup> Data.gouv.fr – La base des diagnostics de performance énergétique (DPE)

<sup>42</sup> Rapport du groupe de travail « Rénovation énergétique des bâtiments éducatifs », Mai 2018, p. 11

## A- Les modes d'acquisition

Ayant rappelé précédemment l'importance du patrimoine public, et par suite, l'ampleur de la tâche qui s'impose aux personnes publiques propriétaires pour respecter les enjeux climatiques, il peut paraître curieux pour ces dernières d'aggraver cette charge en procédant à l'acquisition de nouveaux biens.

Pour autant, cette appropriation publique est parfois la seule possibilité pour une personne publique de réaliser une opération de rénovation, si les immeubles sont contigus aux siens. Cela peut également être le cas pour valoriser des espaces de pleine terre en zone urbaine, permettant d'assurer la renaturation du sol.

Les modes d'acquisition sont variés, et il peut s'agir d'une acquisition à l'amiable de la personne publique<sup>43</sup>, ou encore une acquisition forcée, par le biais d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. L'expropriation pour cause d'utilité publique peut avoir son importance face au changement climatique, dans le cadre d'opérations d'aménagement, et notamment par le biais de la déclaration d'utilité publique « *réserve foncière* »<sup>44</sup> tel que cela sera étudié dans la seconde partie de ce mémoire.

Il sera ici étudié plus spécifiquement les moyens d'acquisition offerts par le droit de l'urbanisme aux personnes publiques, que sont le droit de préemption urbain et le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles (ENS).

S'agissant des espaces naturels sensibles, c'est en priorité le Département qui est compétent pour créer une zone de préemption au titre des ENS<sup>45</sup>, afin d'acquérir prioritairement des terrains en cas d'aliénation, en vue de les protéger.

Sa compétence se fonde sur l'article L. 113-3 du code de l'urbanisme, qui dispose que le département est compétent « *pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non, destinée à préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels selon les principes posés*

---

<sup>43</sup> L. 1111-1 du code général de la propriété des personnes publiques

<sup>44</sup> L. 221-1 du code de l'urbanisme

<sup>45</sup> Bien qu'il puisse être substitué par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, un établissement public chargé d'un parc national ou du parc naturel régional, ou encore une commune (L. 215-5 à L. 215-7 du code de l'urbanisme).

à l'article L. 101-2 ». Ici, il faut notamment se référer au nouvel objectif introduit au 6° bis de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme par la loi Climat et résilience pour comprendre le rôle que joue le Département dans la lutte contre le changement climatique.

En effet, le droit de préemption dans les ENS peut désormais avoir vocation de protéger, de gérer et ouvrir au public des milieux naturels, et assurer leur sauvegarde conformément à l'objectif de « *lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme* »<sup>46</sup>, ou encore de « *lutte contre le changement climatique* »<sup>47</sup>.

Cela rejoint en partie l'objectif originel des « *périmètres sensibles* » de 1959, délimités par le Préfet dans certains départements pour « *protéger les sites contre une urbanisation débridée* »<sup>48</sup>, pour lesquels la préemption est toujours possible, comme l'a rappelé la loi Climat et résilience<sup>49</sup>.

De même, cela correspond parfaitement à l'interprétation de la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 créant les ENS, par le Tribunal administratif de Besançon qui qualifiait les ENS de « *zones dont le caractère naturel est menacé et rendu vulnérable, actuellement ou potentiellement, soit en raison de la pression urbaine ou du développement des activités économiques ou de loisirs, soit en raison d'un intérêt particulier eu égard à la qualité du site ou aux caractéristiques des espaces animales ou végétales qui s'y trouvent* »<sup>50</sup>.

En conséquence, les titulaires de ce droit de préemption n'ont pas attendu la loi Climat et résilience pour se saisir de ces enjeux. Ainsi, un périmètre de préemption ENS a pu comprendre des terrains, classés en zone naturelle, en raison de la présence de milieux littoraux variés, eu égard à la pression foncière s'exerçant dans les parties urbanisées, quand bien même ces parcelles avaient été viabilisées par un lotissement, dès lors qu'elles sont restées vierges de toute urbanisation<sup>51</sup>.

Si la décision de préemption au titre des ENS ne nécessite pas, contrairement au droit de préemption urbain, de justifier de la réalité d'un projet d'aménagement, cette décision doit toutefois être justifiée « *à la fois par la protection des espaces naturels sensibles et par l'ouverture ultérieure de ces espaces au public, sous réserve que la fragilité du milieu naturel*

---

<sup>46</sup> L. 101-2, 6° bis du code de l'urbanisme, ajouté par la loi Climat et résilience.

<sup>47</sup> L. 101-2, 7° de code de l'urbanisme

<sup>48</sup> Concl. de V. VILLETTE sur CE, avis, 29 juil. 2020, *GFA Jourdain Pugibet*

<sup>49</sup> L. 215-4-1 du code de l'urbanisme (art. 233 de la loi n° 2021-1104)

<sup>50</sup> TA Besançon, 31 déc. 1992, *SAFER de Franche-Comté c/ Département du Doubs*, n° 920221

<sup>51</sup> CAA Marseille, 26 janv. 2012, *Société Les Fourrades*, n° 10MA01533.

*ou des impératifs de sécurité n'y fassent pas obstacle* »<sup>52</sup>. Nul doute que dans les prochaines années, des périmètres de préemption seront institués, puis des décisions de préemption adoptées afin de lutter contre l'artificialisation des sols par le biais des ENS.

L'appropriation publique peut ainsi être un instrument de préservation d'espaces naturels rendus vulnérables en raison de la pression urbaine, dans un double objectif de lutte contre le changement climatique, et depuis la loi Climat et résilience, contre l'artificialisation des sols.

Cette volonté se retrouve avec la modification du régime de la taxe d'aménagement par la loi de finances pour 2021<sup>53</sup>, dont la part départementale permet de financer la politique des ENS, et qui veut inciter « *à la renaturation par l'élargissement de l'emploi de la part départementale de la taxe d'aménagement affectée aux ENS à des opérations de renaturation, c'est-à-dire de transformation de terrains abandonnés ou laissés en friche en espaces naturels* »<sup>54</sup>.

Désormais, la taxe d'aménagement sert à financer les dépenses de protection des ENS « *pour l'acquisition de terrains nus, bâtis ou aménagés et de gisements artificialisés en vue d'y réaliser des travaux de transformation et, le cas échéant, de dépollution, d'entretien et d'aménagement pour leur conversion en espaces naturels* »<sup>55</sup>.

Cette volonté se retrouve également à travers le droit de préemption urbain (DPU), qui peut s'exercer en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme<sup>56</sup>. Il s'agit donc de préempter, en principe lors de la cession à titre onéreux d'un bien immobilier, en zone U et AU, en vue notamment de mettre en œuvre un projet urbain, de permettre le renouvellement urbain, ou encore de mettre en valeur les espaces naturels, en recherchant l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser. A cet égard, il faut noter que c'est la loi Climat et résilience qui a ajouté cette recherche de « *l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser* »<sup>57</sup>.

---

<sup>52</sup> CE, 8 avr. 2015, *Commune de Saint-Aignan Grandieu*, n° 376821

<sup>53</sup> Loi n° 2020-1721 du 29 déc. 2020, article 141

<sup>54</sup> Rapport n° 3399, tome I de M. Laurent SAINT-MARTIN, fait au nom de la commission des finances, déposé le 8 octobre 2020, sur la loi n° 2020-1721.

<sup>55</sup> L. 331-3, 1°, l) du code de l'urbanisme

<sup>56</sup> L. 210-1 à L. 211-7 du code de l'urbanisme

<sup>57</sup> L. 300-1 du code de l'urbanisme, tel que modifié par l'article 214-I de la loi n° 2021-1104

C'est notamment ce que préconisaient les parlementaires, en considérant que les « dents creuses » et les zones d'urbanisation diffuses, hors zones urbanisées, permettent de disposer de foncier disponible, et qu'« *un droit de préemption pourrait être instauré par les communes dans les secteurs à urbanisation diffuse des zones agricoles dans l'objectif d'y mener des opérations visant notamment à réhabiliter ou densifier les bâtiments existants* »<sup>58</sup>.

Si dans les communes littorales, les constructions peuvent être autorisées en continuité avec les agglomérations et villages existants<sup>59</sup>, le Conseil d'Etat relève qu'« *aucune construction ne peut être autorisée, même en continuité avec d'autres, dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées de ces agglomérations et villages* »<sup>60</sup>, donnant ainsi une définition, par déduction, de ces zones d'urbanisation diffuses.

Pour autant, la volonté des parlementaires a été prise en compte, avec la modification de l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme par la loi Climat et résilience, qui dispose désormais que le DPU peut être institué « *sur tout ou partie des espaces urbains et des secteurs occupés par une urbanisation diffuse délimités conformément aux articles L. 5112-1 et L. 5112-2 du code général de la propriété des personnes publiques* ». Plus précisément, cela concerne les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse de la zone dite des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique<sup>61</sup>.

L'institution du périmètre du DPU par la délibération de l'organe délibérant de la commune<sup>62</sup> ou de l'EPCI compétent<sup>63</sup>, puis son exercice, sont ainsi une possibilité pour les personnes publiques, par le biais de l'acquisition, de maîtriser l'utilisation et la consommation du foncier, et notamment limiter l'artificialisation des sols.

Il est toutefois nécessaire, pour exercer le DPU dans un tel but, de justifier, à la date de la décision de préemption, de la réalité d'un projet, d'action ou d'opération d'aménagement relevant de l'intérêt général, même si ses caractéristiques précises n'ont pas été définies<sup>64</sup>.

---

<sup>58</sup> Rapport d'information n° 584 (2020-2021) de M. Jean-Baptiste BLANC, Mme Anne-Catherine LOISIER et M. Christian REDON-SARRAZY, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 12 mai 2021, « Objectif de zéro artificialisation nette à l'épreuve des territoires ».

<sup>59</sup> L. 146-4 du code de l'urbanisme

<sup>60</sup> CE, 9 nov. 2015, *Commune de Porto-Vecchio*, n° 372531

<sup>61</sup> L. 5112-1 et L. 5112-2 du code général de la propriété des personnes publiques

<sup>62</sup> L. 211-1 du code de l'urbanisme

<sup>63</sup> L. 211-2 du code de l'urbanisme, qui emporte compétence de plein droit en matière de DPU de l'EPCI compétent en matière de PLU

<sup>64</sup> Rép. Min. à la question n° 01743, JO Sénat, 26 avril 2018, p. 2065

A titre d'exemple, il est possible de citer la commune de Mouans-Sartoux qui a décidé de la préemption, au titre du DPU, d'un terrain classé en zone d'urbanisation future sur lequel un lotissement privé était envisagé, pour y installer une régie municipale agricole produisant des légumes biologiques pour les restaurants scolaires<sup>65</sup>.

De même, le DPU peut être exercé par les collectivités locales ou leurs groupements compétences en matière d'urbanisme, à la demande des organismes de jardins familiaux<sup>66</sup>, en vue de l'acquisition de terrains destinés à la création ou à l'aménagement de jardins familiaux<sup>67</sup>. Ces terrains font ensuite l'objet d'une location, d'une durée de neuf à dix-huit ans, à ces organismes de jardins familiaux, et leur emplacement doit répondre aux prescriptions des documents d'urbanisme en vigueur<sup>68</sup>.

Si ce régime juridique a fait l'objet d'une proposition de loi du Sénat<sup>69</sup>, qui n'a pas abouti, tendant à le préciser, il n'en demeure pas moins que les collectivités s'en sont saisies<sup>70</sup>. Ainsi, « *le plus souvent, les jardins familiaux appartiennent aux collectivités et dépendent de leur domaine privé* »<sup>71</sup> car ils permettent, comme le reconnaissent les collectivités, de « *gérer les espaces naturels et agricoles en milieu urbain* »<sup>72</sup>. Après acquisition, la location et l'aménagement des terrains par des associations sont précisés par des cahiers des charges<sup>73</sup>, et soutenus par des appels à projet<sup>74</sup> qui prennent aujourd'hui en compte les aspects environnementaux tels que les enjeux de développement durable, de transition agroécologique et climatique, d'alimentation et de biodiversité.

L'appropriation publique en vue de la création de jardins familiaux est donc désormais un outil permettant de lutter contre le changement climatique, en limitant l'artificialisation des sols, mais également en favorisant les circuits courts. En effet, bien que le ministère de l'Environnement ait pu considérer en 2017 que les jardins familiaux urbains constituent des « *espaces verts artificialisés* »<sup>75</sup>, ils ne semblent pas rentrer dans la catégorie des surfaces

---

<sup>65</sup>Nature en ville, [site internet](#)

<sup>66</sup> Organismes au statut de droit privé, associatif en général, cf. L. 561-1 du code rural et de la pêche maritime

<sup>67</sup> L. 216-1 du code de l'urbanisme et L. 562-2 du code rural et de la pêche maritime.

<sup>68</sup> R. 562-2 du code rural et de la pêche maritime

<sup>69</sup> Proposition de loi adoptée par le Sénat le 14 octobre 2003, relative aux jardins collectifs

<sup>70</sup> D. Lavroff, « Domaine des collectivités locales : régime du domaine privé », *RDI*, 2009-1680.

<sup>71</sup> 114<sup>e</sup> Congrès des notaires de France, 30 mai 2018, §3473, p. 621

<sup>72</sup> Rapport d'étude, 2006, Communauté urbaine de Bordeaux, Préservation et mise en valeur de la coulée verte de Mérignac – Pessac, p. 112

<sup>73</sup> [Cahier des charges](#), Mission de programmation pour la création de jardins familiaux et partagés, Ville de Rillieux-la-Pape, 2017.

<sup>74</sup> Appel à projets 2021, Jardins partagés et collectifs, Département du Rhône, [Cahier des charges](#).

<sup>75</sup> Artificialisation, de la mesure à l'action, Ministère de l'environnement, Janvier 2017, [Analyse thématique](#).



artificialisées au sens de la nouvelle nomenclature de l'artificialisation des sols, mais plutôt dans la catégorie des surfaces non artificialisées, en tant que « *surfaces à usage de culture, qui sont végétalisées* »<sup>76</sup>.

Au-delà de l'acquisition en tant que telle, certains auteurs rangent la technique des emplacements réservés dans les techniques d'urbanisme permettant la constitution de biens publics. Cela est lié au fait que les contraintes imposées à la propriété privée conduisent à une appropriation publique *de facto*, en attendant l'acquisition prioritaire en cas de vente, dès lors que cela empêche la réalisation de travaux remettant en cause l'affectation pour laquelle l'emplacement a été constitué (ex. réalisation de voies publiques, de logements sociaux)<sup>77</sup>.

Il s'agit toutefois d'une mesure d'anticipation, et ainsi, l'acquisition, qui est une des manières de répondre aux enjeux climatiques par la maîtrise du foncier, et doit aller de pair avec une planification d'urbanisme préalable.

## **B- La planification d'urbanisme pour anticiper les effets du changement climatique**

Les sénateurs affirment clairement que « *la planification est par essence un levier important de la stratégie foncière d'un territoire [...] Sans la prise en compte préalable et intégrée de la question foncière dans les documents de la planification urbaine, de nombreuses actions ne pourront pas se concrétiser* »<sup>78</sup>. La prise en compte des contraintes juridiques liées à la lutte contre le climat qui s'imposent aux autorités compétentes en matière de planification d'urbanisme se fait à tous les niveaux<sup>79</sup>, et doit intégrer les possibilités d'utilisation du foncier public.

Ainsi, la lutte contre l'artificialisation des sols fait l'objet de nombreuses dispositions introduites par la loi Climat et résilience<sup>80</sup> et par ses décrets d'application, toutefois contestés par l'Association des maires de France<sup>81</sup>. Cet objectif doit désormais être inscrit dans le schéma

---

<sup>76</sup> Décret n° 2022-763 du 29 avril 2022, et annexe à l'article R. 101-1 du code de l'urbanisme, en son 7°.

<sup>77</sup> R. Noguellou, « Propriétés publiques et droit de l'urbanisme », *Colloque de l'AFDA* : Dalloz, 2020, p. 155

<sup>78</sup> Rapport d'information du Sénat *sur les outils fonciers à disposition des élus locaux*, 1<sup>er</sup> octobre 2013, p. 13.

<sup>79</sup> COP 21 : les documents d'urbanisme luttent contre le changement climatique, 30 novembre 2015, sur le [site](#) du Moniteur.

<sup>80</sup> Loi n° 2021-1104, article 194.

<sup>81</sup> Recours devant le Conseil d'Etat de l'AMF, à l'encontre des décrets n° 2022-762 et 2022-763 du 29 avril 2022, pour qui cela accentueraient les fractures territoriales en opposant les projets entre eux et vont fragiliser les documents de planification. [Communiqué de presse](#) de l'AMF en date du 22 juin 2022.

régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), et prévoir « *une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols ainsi que, par tranches de dix années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation* », qui sera décliné au niveau régional<sup>82</sup>. Il en est de même dans le projet d'aménagement stratégique du schéma de cohérence territoriale (SCoT)<sup>83</sup>, étant précisé que le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT peut décliner ces objectifs par secteurs géographiques, en tenant compte notamment de certains éléments tels que le « *potentiel foncier mobilisable dans les espaces déjà urbanisés et à urbaniser* »<sup>84</sup> ou encore « *des efforts de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers déjà réalisés par les collectivités compétentes en matière d'urbanisme au cours des vingt dernière années et traduits au sein de leurs documents d'urbanisme* »<sup>85</sup>.

Les PLU doivent également intégrer ces objectifs, par le biais de leur projet d'aménagement et de développement durables (PADD), qui doit fixer des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. Surtout, la capacité d'ouverture à l'urbanisation laissée aux autorités compétentes est désormais très encadrée. Ainsi, le PADD « *ne peut prévoir l'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers que s'il est justifié, au moyen d'une étude de densification des zones déjà urbanisées, que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans les espaces urbanisés. Pour ce faire, il tient compte de la capacité à mobiliser effectivement les locaux vacants, les friches et les espaces déjà urbanisés pendant la durée comprise entre l'élaboration, la révision ou la modification du plan local d'urbanisme et l'analyse prévue à l'article L. 153-27* »<sup>86</sup>. Des dispositions similaires sont imposées pour les cartes communales<sup>87</sup>.

Cette prise en compte de la capacité à mobiliser les locaux vacants, les friches et les espaces déjà urbanisés rappelle l'importance de la maîtrise du foncier par l'appropriation publique développée précédemment<sup>88</sup>.

---

<sup>82</sup> L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales

<sup>83</sup> L. 141-3 du code de l'urbanisme

<sup>84</sup> L. 141-8, 3° du code de l'urbanisme

<sup>85</sup> L. 141-8, 5° du code de l'urbanisme

<sup>86</sup> L. 151-5 du code de l'urbanisme

<sup>87</sup> L. 161-3 du code de l'urbanisme

<sup>88</sup> (MAJ – 2023 – cette prise en compte vaut également en matière d'aménagement commercial : Décret n° 2022-1312 du 13 octobre 2022 relatif aux modalités d'octroi de l'autorisation d'exploitation commerciale pour les projets qui engendrent une artificialisation des sols)

La loi Climat et résilience impose également une obligation temporelle d'intégration de ces objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Par exemple, l'entrée en vigueur du PLU modifié ou révisé afin d'intégrer ces objectifs doit intervenir dans un délai de six ans à compter de la promulgation de la loi<sup>89</sup>. A défaut, aucune autorisation d'urbanisation ne peut être délivrée, dans une zone du PLU où les constructions sont autorisées, jusqu'à l'entrée en vigueur du PLU modifié ou révisé<sup>90</sup>.

Le DOO du SCoT peut désormais, « *au regard des enjeux en matière de présentation de l'environnement (...) de transition écologique, énergétique et climatique* », identifier des « *zones préférentielles pour la renaturation, par la transformation de sols artificialisés en sols non artificialisés* »<sup>91</sup>.

La hiérarchie des documents de planification d'urbanisme impose ensuite que le PLU soit compatible avec le SCoT<sup>92</sup>, et à cette fin les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) du PLU, peuvent définir des « *quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, renaturer* »<sup>93</sup>.

Nul doute que la majorité des secteurs à renaturer se localisera dans un premier temps sur des propriétés publiques, en raison de la facilité d'intervention que permet la maîtrise foncière.

Des incitations financières y contribuent, sous forme de subventions à destination des organismes publics, pour financer des actions relatives à la désartificialisation et à la renaturation des sols. Cela a pu être proposé en 2020 par le conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté<sup>94</sup>, ou encore par le Département Loire-Atlantique<sup>95</sup>, lequel rendait également éligible « *l'acquisition de terrains artificialisés ayant vocation à être désartificialisés* ».

---

<sup>89</sup> Loi n° 2021-1104, article 194, IV, 7°.

<sup>90</sup> Loi n° 2021-1104, article 194, IV, 9°.

<sup>91</sup> L. 410-10, 3° du code de l'urbanisme

<sup>92</sup> L. 151-1 du code de l'urbanisme

<sup>93</sup> L. 151-7, I., 4° du code de l'urbanisme

<sup>94</sup> Financer la renaturation et la lutte contre les effets du changement climatique, Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté, [appel à projets](#).

<sup>95</sup> Le dispositif renaturer pour soutenir des actions de désartificialisation des sols, Département de Loire-Atlantique, [notice explicative](#).

Ce mouvement a également pris de l'ampleur en juin 2022, avec une aide de 500 millions d'euros proposée par le Gouvernement pour remettre de la nature dans les villes<sup>96</sup>, avec pour objectif de réduire les « îlots de chaleur urbains ». Le droit de l'urbanisme s'était déjà saisi de cette question, en permettant de majorer le taux de la taxe d'aménagement si la réalisation de travaux permettant de lutter contre les îlots de chaleur urbains est rendue nécessaire par les constructions nouvelles édifiées<sup>97</sup>. Des aménagements ont ainsi déjà pu avoir lieu à Lyon, notamment s'agissant de la rue Garibaldi avec la plantation d'arbres, de revêtements de couleur claire absorbant davantage la chaleur, et des capteurs de température pour évaluer l'apport de fraîcheur<sup>98</sup>.

De même, les OAP du PLU peuvent dorénavant « *définir les conditions dans lesquelles les projets de construction et d'aménagement situés en limite d'un espace agricole intègrent un espace de transition végétalisé non artificialisé entre les espaces agricoles et les espaces urbanisés, ainsi que la localisation préférentielle de cet espace de transition* »<sup>99</sup>.

Cet outil permet, d'après une réponse ministérielle récente, de « *favoriser l'agriculture urbaine [...] portée selon les cas par des jardins familiaux* »<sup>100</sup> évoqués précédemment et dont la localisation est intégrée dans le règlement du PLU<sup>101</sup>.

Cette transcription dans les OAP imposera finalement la compatibilité des travaux, constructions ou aménagements exécutés par toute personne publique ou privée avec ces orientations<sup>102</sup>.

Alors même que les documents de planification d'urbanisme régissent l'utilisation qui est faite du sol, sans se soucier des propriétaires, les personnes publiques, et leurs propriétés publiques ont bien un rôle à jouer. Contrairement aux personnes privées, ce sont elles qui disposent de la compétence pour modifier les règles applicables, et déterminer, notamment, les zones pour lesquelles les contraintes liées au changement climatique seront les plus importantes.

---

<sup>96</sup> Communiqué du gouvernement du 15 juin 2022, sur son [site internet](#).

<sup>97</sup> L. 331-15 du code de l'urbanisme, v. également A. Gossement, *Ilots de chaleur urbain : une notion absente du droit positif mais déjà émergente dans la jurisprudence administrative*, 13 juin 2022, sur son [blog](#).

<sup>98</sup> *Ilots de chaleur : agir dans les territoires pour adapter les villes au changement climatique*, 28 juin 2019, [CEREMA](#); *Confort d'été et changement climatique, Quand la ville étouffe*, [Cahiers techniques du bâtiment](#), 26 juin 2019.

<sup>99</sup> L. 151-7, 7° du code de l'urbanisme

<sup>100</sup> Rép. Min. à la question n° 25857, JO Sénat du 5 mai 2022, p. 2512

<sup>101</sup> L. 151-23 du code de l'urbanisme

<sup>102</sup> L. 152-1 du code de l'urbanisme ; CE, 30 déc. 2021, *Commune de Lavérune*, n° 446763

Ce pouvoir décisionnaire est particulièrement intéressant au regard de la nouvelle obligation, dans certaines communes (notamment les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50.000 habitants), de délimiter dans le règlement de leur PLU « *une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables* »<sup>103</sup> afin de contribuer au maintien de la biodiversité et de la nature en ville, pour les projets soumis à autorisation d'urbanisme. Cette obligation ne vaut toutefois pas pour les projets de rénovation, de réhabilitation ou de changement de destination des bâtiments existants qui n'entraînent aucune modification de l'emprise au sol<sup>104</sup>.

Les auteurs du PLU, notamment intercommunal, auront alors la possibilité, en fonction des disponibilités foncières des communes membres, de soumettre plus particulièrement les propriétés publiques à ces obligations de renaturation, ou de non-imperméabilisation. Si de telles obligations pourront également être mises à la charge de propriétaires privés, la maîtrise du foncier public, notamment par les procédures exorbitantes détaillées précédemment telles que le droit de préemption, permet d'assurer le respect de ces objectifs dans un avenir proche.

Enfin, au-delà de la lutte contre l'artificialisation des sols, la question de la consommation énergétique peut être réglementée par les PLU. Ainsi, il est possible depuis une dizaine d'années, pour un règlement d'urbanisme de « *définir des secteurs dans lesquels il impose aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit* »<sup>105</sup>. Cela a notamment été mis en place dans la ville d'Agen, pour les constructions neuves<sup>106</sup>.

L'intégration d'objectifs de lutte contre le changement climatique au sein des documents d'urbanisme, ayant vocation à régir l'occupation des sols sur les propriétés publiques, doit néanmoins s'articuler avec le droit domanial.

---

<sup>103</sup> L. 151-22, II. du code de l'urbanisme

<sup>104</sup> L. 151-22, III. du code de l'urbanisme

<sup>105</sup> L. 151-21 du code de l'urbanisme

<sup>106</sup> Climat urbain, énergie et droit de l'urbanisme, Règlement du PLU(i), Fiche méthodologique, Programme de recherche ANR-MApUCE Modélisation Appliquée et droit de l'Urbanisme : Climat urbain et Énergie, 2016, p.5

## **Section 2 – Les incidences du droit de l’urbanisme sur le droit domanial en matière climatique**

Le droit domanial doit s’articuler avec les objectifs de lutte contre le changement climatique contenus dans les documents d’urbanisme (§1), et cela concerne tout particulièrement le domaine public maritime (§2).

### **Paragraphe 1 – L’articulation de l’affectation domaniale et de l’affectation d’urbanisme**

Si la propriété publique englobe les biens d’une personne publique, leur assujettissement aux règles d’urbanisme dépend de leur appartenance au domaine public (A) ou au domaine privé (B).

#### **A- L’assujettissement sous conditions des biens du domaine public aux règles d’urbanisme**

Comme le résume bien un auteur, « *l’affectation domaniale est essentiellement l’œuvre de l’administration qui a la maîtrise foncière par appropriation, tandis que l’affectation d’urbanisme est tournée vers les biens en général* »<sup>107</sup>. Mais l’appartenance d’un bien au domaine public, impliquant son utilisation conforme à son affectation à l’utilité publique<sup>108</sup>, interroge toutefois sur son assujettissement aux règles d’urbanisme, notamment celles liées à la lutte contre le changement climatique.

Si la distinction entre domaine privé et domaine public est encore questionnée<sup>109</sup>, il n’en demeure pas moins qu’elle a été consacrée en 2006 par la codification du code général de la propriété des personnes publiques, et il en découle que le domaine public est soumis à des règles exorbitantes du droit commun.

---

<sup>107</sup> M. Pâques, « Affectation d’urbanisme et domaine public », *Mélanges en l’honneur de Henri Jacquot*, Presses universitaires d’Orléans, 2006, p. 434

<sup>108</sup> L. 2121-1 du CGPPP

<sup>109</sup> DAVID-BEAUREGARD (O), *La justification actuelle de la distinction entre le domaine public et le domaine privé*, Thèse, 1994.

L'appartenance d'un bien d'une personne publique au domaine public, d'abord déterminée par des critères jurisprudentiels, est désormais prévue de façon plus réductrice par le CGPPP.

Ainsi, font en principe partie du domaine public immobilier les biens et droits appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ainsi qu'aux établissements publics, qui sont « *soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public* »<sup>110</sup>. Il en est de même pour les accessoires qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable<sup>111</sup>.

Pour les biens affectés à l'usage direct du public, il s'agit notamment des promenades publiques<sup>112</sup>, avec la condition restrictive qu'elles fassent l'objet d'un aménagement spécial, comme cela peut être le cas pour une plage aménagée<sup>113</sup>. Il en est de même pour les parkings aménagés<sup>114</sup>, et il est possible ici de penser aux parkings extérieurs, qui seraient couverts par des panneaux photovoltaïques.

Classiquement, des biens affectés à un service public, et faisant l'objet d'un aménagement indispensable à cet effet peuvent être les immeubles affectés au service public hospitalier<sup>115</sup>, tels que les hôpitaux et les équipements liés<sup>116</sup>. Il s'agit également des immeubles affectés au service public de l'enseignement<sup>117</sup>, que sont les écoles, collèges, lycées, ou encore les campus et résidences universitaires<sup>118</sup>. Il en est de même pour un Hôtel de Ville, dès lors qu'il appartient à la commune et qu'il a été aménagé en vue d'accueillir les services de la mairie<sup>119</sup>.

Le CGPPP distingue également le domaine public maritime<sup>120</sup>, le domaine public fluvial<sup>121</sup>, ou encore le domaine public routier<sup>122</sup>. Les dépendances du domaine public

---

<sup>110</sup> L. 2111-1 du CGPPP

<sup>111</sup> L. 2111-2 du CGPPP

<sup>112</sup> CE, 22 avr. 1960, *Berthiel*, Lebon p. 264

<sup>113</sup> CE, 30 mai 1975, *Dame Gozzoli*, n° 83245

<sup>114</sup> CE, 25 janv. 1985, *Ville de Grasse*, JCP, 1985, II, 20515

<sup>115</sup> L. 61112-1 du code de la santé publique

<sup>116</sup> TA Marseille, 19 nov. 1954, *Blanc*, D. 1955, p. 624, concl. Heurté

<sup>117</sup> L. 121-1 du code de l'éducation

<sup>118</sup> CAA Nantes, 31 déc. 1992, *Recteur de Rennes*

<sup>119</sup> Rép. Min. à la question n° 19024, JO Sénat, 14 janvier 2021, p. 268

<sup>120</sup> L. 2111-4 à L. 2111-5 du CGPPP

<sup>121</sup> L. 2111-7 à L. 2111-9 du CGPPP

<sup>122</sup> L. 2111-14 du CGPPP



susceptibles d'être concernées par les règles d'urbanisme liées à la lutte contre le changement climatique étant celles appartenant au domaine public immobilier, maritime et fluvial.

S'agissant du domaine public maritime naturel, il sera évoqué plus longuement dans des développements postérieurs, mais il appartient à l'Etat, et comprend notamment : « 1° *Le sol et le sous-sol de la mer entre la limite extérieure de la mer territoriale et, côté terre, le rivage de la mer. Le rivage de la mer est constitué par tout ce qu'elle couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles* ; »<sup>123</sup>.

Après cette énumération nécessaire des biens du domaine public susceptibles de faire l'objet de règles d'urbanisme liées à la lutte contre le changement climatique, l'enjeu principal est de déterminer l'articulation entre le droit de l'urbanisme et la domanialité publique.

Tout d'abord, il convient d'écarter l'application des droits de préemption et du droit de délaissement prévus par le code de l'urbanisme, dès lors que le principe d'inaliénabilité du domaine public y fait obstacle<sup>124</sup>.

Il a en revanche fallu que le Conseil d'Etat<sup>125</sup> se prononce pour régler la question de la possibilité pour les documents d'urbanisme de régir l'utilisation des biens du domaine public. Il affirme ainsi que « *l'appartenance de terrains au domaine public ne constitue pas en soi un obstacle à ce qu'ils fassent l'objet de prévisions et de prescriptions édictées par un plan d'occupation des sols* ». Il a ainsi pu être jugé qu'un refus d'installation d'une terrasse sur le domaine public est justifié, car cela est contraire à l'affectation de cette parcelle prévue par la Ville de Paris dans son plan local d'urbanisme, en tant qu'espace libre à végétaliser<sup>126</sup>.

Si pour certains auteurs, cet assujettissement est nécessaire, ils reconnaissent que cela est « *potentiellement source de conflit* »<sup>127</sup> en raison des contradictions entre les utilisations autorisées par le règlement d'urbanisme et les nécessités de l'affectation domaniale. C'est pour cette raison que le Conseil d'Etat tempère sa solution, dans le même arrêt, en affirmant qu'un « *plan d'occupation des sols ne peut sans erreur manifeste d'appréciation*

---

<sup>123</sup> L. 2111-4 du CGPPP et CE, 12 octobre 1973, *Kreitmann*

<sup>124</sup> L. 3111-1 du CGPPP

<sup>125</sup> CE, 28 juil. 2000, *Port autonome de Saint-Nazaire*, n° 135835

<sup>126</sup> CAA Paris, 13 oct. 2016, *Société de l'Hôtel Montaigne*, n° 14PA05239

<sup>127</sup> E. Fatôme, « A propos des rapports entre domaine public et droit de l'urbanisme », *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Presses universitaires d'Orléans, 2006, p. 211

*soumettre des terrains inclus dans le domaine public à des prescriptions incompatibles avec l'affectation qui leur est effectivement donnée ».*

Concernant le domaine public maritime, le Conseil d'Etat est allé plus loin en affirmant un principe d'applicabilité du règlement d'urbanisme, mais en considérant que si ce règlement ne prévoit rien, il « *laisse le domaine public maritime entièrement affecté à l'usage, conforme à sa destination, que le public est normalement en droit d'y exercer* »<sup>128</sup>.

Pour autant, si l'affectation domaniale prime sur les prescriptions d'urbanisme de nature réglementaire, elle doit se plier à une prescription d'urbanisme de nature législative, telles que celles qui découlent de la loi Littoral<sup>129</sup>.

En conséquence, et dès lors que les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols issus de la loi Climat et résilience ont vocation à être intégrés, de façon contraignante, dans les documents de planification d'urbanisme, il est raisonnable de penser que l'affectation domaniale ne pourra pas primer. A tout le moins, le juge serait tenu de distinguer les affectations domaniales antérieures et postérieures à la loi pour son application, ce qui serait néanmoins regrettable dès lors que cela nuirait à l'effectivité de la mesure.

Toutefois, des limites semblent à apporter, notamment pour les constructions et aménagements qui relèveraient de la défense nationale.

Au-delà de ces limites, il est alors possible d'imaginer qu'une propriété publique communale, ayant fait l'objet d'un acte de classement dans le domaine public afin d'être, après aménagement et imperméabilisation des sols, affectée à l'usage direct du public, serait tenue de respecter les prescriptions d'un PLU intercommunal réduisant la surface sur laquelle cette imperméabilisation est possible.

En revanche, la prévalence de l'affectation domaniale consacrée par le Conseil d'Etat vaudrait toujours, concernant des prescriptions d'urbanisme laissées à l'appréciation des seuls rédacteurs du PLU, telles que la localisation de zones de renaturation, de zones agricoles ou naturelles, ou encore de performances énergétiques et environnementales, si jamais ces dernières étaient incompatibles avec l'affectation domaniale.

---

<sup>128</sup> CE, 30 mars 1973, *Scwetzoff*, n° 88151 ; v également CE, 9 janvier 1980, *Consorts Gay*, n° 04458, 04465

<sup>129</sup> Op. cit. p. 212

L'appartenance au domaine public permet de s'assurer de la prévalence de l'affectation au regard des règles qui découlent uniquement du règlement d'urbanisme, ce qui n'est pas le cas lorsque le bien appartient au domaine privé.

## **B- L'assujettissement classique des biens du domaine privé aux règles d'urbanisme**

Là encore, que l'on penche pour la binarité entre domaine public et domaine privé, ou pour le concept de l'échelle de la domanialité tel qu'élaboré par Léon Duguit<sup>130</sup>, il n'en reste pas moins que les biens qui composent le domaine privé « *sont soumis à des régimes différents dans lesquels la place respective du droit commun et des règles exorbitantes est variable* »<sup>131</sup>.

Pour autant, au-delà de certaines règles liées à leur gestion et à leur cession, il semble, selon les mots du Gouvernement, que « *le domaine privé communal obéit aux mêmes règles que celles régissant la propriété des particuliers à la différence du domaine public communal qui obéit aux règles d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public* »<sup>132</sup>.

C'est en effet ce qu'il résulte, *a contrario*, de la jurisprudence du *Port autonome de Saint-Nazaire* précitée. Les dépendances du domaine privé, sont tenues de respecter les prescriptions édictées par les règlements d'urbanisme locaux, et ce, alors même que le bien relèverait du domaine privé de l'Etat.

Lorsque l'autorité compétente en matière de PLU est également l'autorité propriétaire de biens du domaine privé, elle est toutefois en mesure d'adapter son PLU en conséquence, mais ce n'est pas toujours le cas, notamment aujourd'hui, avec une compétence en matière d'élaboration du PLU qui se retrouve de plus en plus au niveau intercommunal.

Parmi les biens du domaine privé susceptibles d'être concernés par des prescriptions d'urbanisme liées à la lutte contre le changement climatique, l'article L. 2211-1 du CGPP en énumère un certain nombre, en y intégrant, logiquement, les biens qui ne relèvent pas du domaine public, mais également les « *réserves foncières et des biens immobiliers à usage de bureaux, à l'exclusion de ceux formant un ensemble indivisible avec des biens immobiliers*

---

<sup>130</sup> DUGUIT (L), *Traité de droit constitutionnel*, Tome 3, 1921-1925.

<sup>131</sup> BON (P), TERNEYRE (PH), AUBY (J-B), *Droit administratif des biens*, 8<sup>ème</sup> ed. Précis, DALLOZ, §26

<sup>132</sup> Rép. Min. à la question n° 22466, JO AN, 26 février 1990, p. 888

*appartenant au domaine public* ». Il en sera ainsi des logements communaux<sup>133</sup>, mais également des locaux commerciaux ou des terres agricoles dont peut être propriétaire une personne publique.

Il convient désormais de s'attarder, au-delà de l'articulation entre les règles propres aux propriétés publiques et les règles d'urbanisme, sur les mécanismes d'urbanisme qui permettent l'adaptation des biens littoraux publics au recul du trait de côte et leur participation à la lutte contre le changement climatique.

## **Paragraphe 2 – L'adaptation du domaine public maritime naturel au changement climatique**

Les propriétés limitrophes du domaine public maritime sont confrontées à l'inévitable montée des eaux que le changement climatique va engendrer, et une adaptation est nécessaire (A). Pour autant, le domaine public maritime est aussi un support de la lutte contre le changement climatique, notamment par sa contribution au développement des énergies renouvelables (B).

### **A- L'intégration des conséquences liées au recul du trait de côte dans la gestion des propriétés publiques littorales**

Il a déjà été rappelé que le domaine public maritime appartient à l'Etat, et que sa consistance est liée, pour une de ses dépendances, au rivage de la mer<sup>134</sup>. Avec une montée des eaux au niveau planétaire d'ici quelques années, et une France métropolitaine, composée de communes littorales représentant 4% du territoire, le domaine public maritime ne peut que s'accroître fortement. Un schéma reproduit en annexe permet de se rendre compte de cette inexorable progression en Outre-Mer (Annexe n° 4).

Le ministère de l'Écologie le rappelle, « *la consistance du domaine public maritime naturel repose largement sur la constatation d'un état de fait résultant de l'action de la nature*

---

<sup>133</sup> CE, 11 déc. 2008, n° 309260

<sup>134</sup> L. 2111-4 du CGPPP

*(élévation du niveau de la mer, recul du trait de côte, etc.). Ses limites ne sont donc pas figées par rapport aux propriétés riveraines »<sup>135</sup>.*

Les propriétés privées situées sur le littoral, et les propriétés privées situées en Outre-mer ont donc vocation, à court ou long terme, à intégrer le domaine public maritime, et donc faire partie des biens publics.

C'est ainsi plus d'un quart des côtes métropolitaines qui sont soumises à un phénomène d'érosion, avec 920 kilomètres en recul, parmi lesquelles 270 kilomètres présentent une vitesse de recul de plus de 50 centimètres par an<sup>136</sup>, comme le montre un schéma reproduit en annexe (Annexe n° 5).

Les risques que sont l'érosion, le recul du trait de côte, la submersion, la salinisation des terres et des nappes phréatiques sont donc identifiés<sup>137</sup>, et des outils juridiques ont été mis en place pour y remédier avec la loi Climat et résilience.

La loi Climat et résilience prend acte de cette nécessité en mettant en place les outils juridiques qui vont « *permettre aux collectivités territoriales de s'emparer du sujet de la nécessaire adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte* »<sup>138</sup>, comme le souhaitait le Gouvernement dans son exposé des motifs sur cette loi.

En conséquence, des stratégies nationales<sup>139</sup> et locales<sup>140</sup> de gestion intégrée du trait de côte ont vocation à être élaborées dès juillet 2022<sup>141</sup>, afin de mettre en œuvre une protection du milieu et la gestion des activités au regard de l'évolution du trait de côte, et du risque qui en résulte. Il s'agit notamment de permettre aux écosystèmes de « *se régénérer et de s'adapter à de nouvelles conditions environnementales* »<sup>142</sup>.

Cette réalité a été officialisée avec l'établissement d'une liste « *des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux*

---

<sup>135</sup> Domaine public naturel, Les politiques publiques de A à Z, sur le [site](#) du Ministère de la transition écologique et solidaire

<sup>136</sup> Chiffres clés du Réseau national des observatoires du trait de côte, [site](#) du Ministère de la transition écologique et solidaire

<sup>137</sup> *Laisser faire la nature, le meilleur outil pour aider les côtes à s'adapter aux changements climatiques*, 21 juin 2022, [site web](#) LE MONITEUR.

<sup>138</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, [exposé des motifs](#).

<sup>139</sup> L. 321-13.-A du code de l'environnement

<sup>140</sup> L. 321-16 du code de l'environnement

<sup>141</sup> Echéancier d'application de la loi Climat et résilience, article 237 1°

<sup>142</sup> L. 321-17 du code de l'environnement

*phénomènes hydro sédimentaires entraînant l'érosion du littoral* »<sup>143</sup> où, plus simplement, les communes vulnérables au recul du trait de côte. Cela concerne plus d'une centaine de communes dont la commune d'Arcachon, de Biarritz, ou encore de Cayenne et de l'île de la Réunion.

Les propriétés publiques situées dans ces communes, tout comme les propriétés privées (qui ont toutefois, pour la plupart, vocation à entrer dans le patrimoine public par submersion ou, nous le verrons, par préemption), vont donc être soumises à des règles d'urbanisme contraignantes permettant d'éviter les risques liés au recul du trait de côte.

Une distinction est effectuée dans chaque commune en raison de l'urgence à agir. Elle se base sur une projection du recul du trait de côte à un horizon de 30 ans, et à un horizon de 30 à 100 ans, qui devra être contenue dans une carte locale d'exposition du territoire au recul du trait de côte, si le territoire n'est pas couvert par un plan de prévention des risques littoraux comportant ces éléments<sup>144</sup>.

Cela va avoir une incidence très forte sur le régime des constructions. Ainsi, lorsque la projection du recul du trait de côte à l'horizon de 30 ans le justifie, le PLU peut porter la bande littorale à plus de cent mètres<sup>145</sup>, ce qui interdit alors les constructions ou installations en dehors des espaces urbanisés<sup>146</sup>.

De même, dans cette zone exposée au recul du trait de côte à l'horizon de 30 ans, la constructibilité est désormais très limitée. Ainsi, dans les espaces urbanisés de cette zone, seuls sont autorisés, dès lors que cela n'augmente pas la capacité d'habitation des constructions : « 1° *les travaux de réfection et d'adaptation des constructions existantes à la date d'entrée en vigueur du plan local d'urbanisme délimitant les zones exposées au recul [...]* 2° *Les constructions ou installations nouvelles nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, à condition qu'elles présentent un caractère démontable ;* 3° *Les extensions des constructions existantes à la date d'entrée en vigueur du plan local d'urbanisme délimitant les zones exposées au recul [...]* à condition qu'elles présentent un caractère démontable »<sup>147</sup>.

---

<sup>143</sup> Décret n° 2022-750 du 29 avril 2022

<sup>144</sup> L. 121-22-1 et suivants du code de l'urbanisme

<sup>145</sup> L. 121-19 du code de l'urbanisme

<sup>146</sup> L. 121-16 du code de l'urbanisme

<sup>147</sup> L. 121-22-4, I.- du code de l'urbanisme

Plus encore, dans les espaces non urbanisés de cette zone, et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse, seules les constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau peuvent être autorisées, en dehors des espaces et milieux à préserver<sup>148</sup>, et à condition qu'elles présentent un caractère démontable<sup>149</sup>.

Alors même qu'un français sur huit réside dans une commune littorale, qui vont compter environ 4,5 millions d'habitants supplémentaires d'ici 2040<sup>150</sup>, ces dispositions ont pour conséquence, dans les communes littorales exposées au recul du trait de côte à l'horizon de 30 ans, de rendre impossible une urbanisation rendue nécessaire par l'accroissement de leur démographie, en raison de l'application de l'article L. 121-22-4 du code de l'urbanisme précité qui limite la construction dans les espaces urbanisés au strict minimum.

A titre exemple, la catégorie des installations ou constructions démontables nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, regroupe les objets mobiliers liés à l'accueil du public<sup>151</sup>, un local secours-sanitaire<sup>152</sup>, des fermes agricoles... et non pas des aires de stationnement<sup>153</sup>, des logements<sup>154</sup> ou encore des stations d'épurations<sup>155</sup>.

L'urbanisation étant désormais limitée dans ces zones, il faut penser à la recomposition de ces territoires. A cet égard, il faut noter la possibilité désormais offerte aux OAP du PLU, dans les zones exposées au recul du trait de côte, de « *définir les actions et les opérations, ainsi que leur échéancier prévisionnel, nécessaires pour réorganiser le territoire au regard de la disparition progressive des aménagements, des équipements, des constructions et des installations* »<sup>156</sup>.

Cela peut également passer par les projets partenariaux d'aménagement prévus par une ordonnance du 6 avril 2022<sup>157</sup> qui permettent, par le biais d'un contrat, de délimiter des secteurs

---

<sup>148</sup> L. 121-23 du code de l'urbanisme

<sup>149</sup> L. 121-22-4, II.- du code de l'urbanisme

<sup>150</sup> Chiffres clés du Réseau national des observatoires du trait de côte, [site](#) du Ministère de la transition écologique et solidaire

<sup>151</sup> CE, 8 oct. 2008, *M. Babeuf*, n° 293469

<sup>152</sup> CAA Lyon, 27 févr. 2001, n° 95LY01212

<sup>153</sup> CE, 10 mai 1996, n° 155169

<sup>154</sup> CE, 8 mars 2004, n° 248079

<sup>155</sup> CE, 19 mai 1993, n° 124983

<sup>156</sup> L. 151-7, III. du code de l'urbanisme

<sup>157</sup> Ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022



de relocalisation de constructions, d'ouvrages ou d'installations menacés par l'évolution du trait de côte<sup>158</sup>.

L'appropriation publique est un des outils pour favoriser l'adaptation de ces territoires, avec la création d'un nouveau « *droit de préemption pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte* » par la loi Climat et résilience<sup>159</sup>.

Désormais, dans les communes exposées au recul du trait de côte, un droit de préemption est institué, en lieu et place des autres droits de préemption<sup>160</sup>, à la commune ou l'EPCI compétent en matière de PLU. Ce droit de préemption est instauré de plein droit dans les zones exposées au recul du trait de côte à l'horizon de 30 ans, et peut être instauré par délibération dans les zones exposées au recul du trait de côte à un horizon compris entre 30 et 100 ans.

Son champ d'application et sa procédure sont relativement similaires au droit de préemption urbain. Ainsi, les aliénations concernées<sup>161</sup> sont notamment les aliénations à titre onéreux d'immeubles ou de droits sociaux, et les mêmes exceptions en cas de donation s'appliquent<sup>162</sup>. Concernant la procédure, là aussi, la vente d'un bien dans une des zones concernées par le droit de préemption nécessite une déclaration préalable adressée à la commune où est situé le bien, et le silence du titulaire du droit de préemption pendant deux mois vaut renonciation à l'exercice de ce droit<sup>163</sup>.

Les différences vont se trouver dans la fixation judiciaire du prix, dont les modalités d'évaluation ont été précisées par l'ordonnance du 6 avril 2022 précitée.

Le prix est fixé, payé ou consigné selon les règles prévues en matière d'expropriation, comme c'est le cas pour le droit de préemption urbain, mais avec certaines spécificités liées au recul du trait de côte. Ainsi, à défaut d'accord amiable, le prix est fixé par le juge de l'expropriation, mais en « *tenant compte de l'exposition du bien au recul du trait de côte* »<sup>164</sup> et ce prix est exclusif de toute indemnité accessoire, notamment de l'indemnité de réemploi. En application du code de l'expropriation, une date de référence doit être choisie, qui est la date à

---

<sup>158</sup> L. 312-8 à L. 312-10 du code de l'urbanisme

<sup>159</sup> L. 219-1 à L. 219-13 du code de l'urbanisme

<sup>160</sup> Il peut toutefois s'exercer en coopération avec le droit de préemption des SAFER, mais en revanche il ne peut primer sur le droit de préemption des ENS (L. 219-1, al. 6 et 7 du code de l'urbanisme).

<sup>161</sup> L. 219-2 du code de l'urbanisme

<sup>162</sup> L. 219-3 du code de l'urbanisme

<sup>163</sup> L. 219-6 du code de l'urbanisme

<sup>164</sup> L. 219-7, al. 1 du code de l'urbanisme

laquelle est devenu opposable le plus récent des actes approuvant, révisant ou modifiant le document d'urbanisme de planification afin d'y délimiter la zone exposée au recul du trait de côte. Enfin, le prix du bien est fixé en priorité par des références à des mutations portant sur des biens de même qualification et avec un niveau d'exposition similaire au recul du trait de côte. En l'absence de telles références, le prix sera fixé par rapport à des mutations situées hors de la zone de laquelle il se situe, mais avec un abattement tel qu'une décote qui prend en considération « *l'espérance de vie limitée du bien* »<sup>165</sup>.

Ces modalités de fixation du prix ont pour conséquence que les biens situés dans ces zones feront l'objet d'acquisition à bas coût par les personnes publiques titulaires de ce droit de préemption, en raison de l'inéluctable disparition du bien sous les eaux domaniales. Cela est justifié par l'intérêt général, afin d'éviter une spéculation foncière dans certaines zones balnéaires prisées, et assurer des politiques de recomposition spatiales des territoires tenables du point de vue budgétaire pour les collectivités publiques.

Enfin, l'objectif de ce nouveau droit de préemption est un objectif qui contribue à lutter contre le changement climatique. Ainsi, la personne publique qui devient propriétaire « *assure la gestion des biens acquis au regard de l'évolution prévisible du trait de côte et procède à leur renaturation. Elle peut éventuellement en confier la gestion à une personne publique ou privée y ayant vocation.* ». L'appropriation publique a donc ici deux objectifs, assurer la sécurité des habitants de ces zones, et procéder à la renaturation des terrains.

Dans l'attente d'une renaturation, et relevant plus du droit des propriétés publiques que du droit de l'urbanisme, un nouveau bail réel de longue durée (entre 12 et 99 ans, et qui varie en fonction de l'espérance de durée de vie du terrain d'assiette), appelé « *bail réel d'adaptation à l'érosion côtière* »<sup>166</sup> a été institué afin de permettre à un bailleur public de consentir, dans ces zones exposées, des droits réels immobiliers à un preneur pouvant en jouir librement. C'est le bailleur qui sera tenu, à son échéance, et sauf stipulations contraires de procéder à la démolition de l'ensemble des installations et constructions, et des dépollutions nécessaires.

Par le biais de ce nouveau mécanisme, les propriétés publiques, tant du domaine privé que du domaine public, pourraient ainsi faire l'objet, par contrat, d'une renaturation effectuée

---

<sup>165</sup> « Le droit de préemption pour l'adaptation au recul du trait de côte après l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 », juin 2022, *RDI*, p. 327

<sup>166</sup> L. 321-18 à L. 321-33 du code de l'environnement

par une personne privée, limitant ainsi la charge financière incombant aux personnes publiques propriétaires.

L'adaptation des propriétés publiques littorales au recul du trait de côte n'empêche pas ces dernières d'être le support d'installations permettant de lutter contre le changement climatique par le développement des énergies renouvelables que sont les éoliennes.

## **B- Les règles domaniales et d'urbanisme dérogatoires applicables à l'éolien en zone littorale**

Afin de satisfaire ses objectifs de développement des énergies renouvelables la France a érigé, le 14 avril 2022, sa première éolienne en mer sur le futur parc éolien Saint-Nazaire, qui est destiné à en compter quatre-vingts, représentant 78 kilomètres carrés, ce qui représente une importante surface maritime. Ces parcs éoliens ont vocation à se développer dans les années à venir, comme le montre une carte de la France en annexe (Annexe n° 6).

Le régime des éoliennes en mer, dites « *off-shore* » fait toutefois l'objet de règles dérogatoires permettant leur implantation, de même que pour les éoliennes terrestres, mais situées à proximité du littoral.

Pour les éoliennes terrestres situées à proximité du littoral, leur implantation peut s'effectuer sur des propriétés publiques, mais ce n'est pas toujours le cas, contrairement aux éoliennes off-shore, qui s'implantent nécessairement sur le domaine public maritime.

S'agissant des éoliennes situées à proximité du littoral, elles font l'objet d'une dérogation à l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme qui impose que l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et villages existants, posée la loi relative à la transition énergétique du 17 août 2015 et contenue à l'article L. 121-12 du code de l'urbanisme. De même, lorsqu'un projet d'installation d'éoliennes terrestres est soumis à autorisation environnementale, cette autorisation dispense du permis de construire<sup>167</sup>.

Cela suppose toutefois que ces ouvrages soient incompatibles avec le voisinage des zones habitées, et fassent l'objet d'une délibération favorable de l'autorité compétente en matière de PLU, d'un avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. De

---

<sup>167</sup> R. 425-29-2 du code de l'urbanisme

plus, cette implantation n'est pas possible si cela est de nature à porter atteinte à l'environnement, et ne vaut qu'en dehors des espaces proches du rivage et au-delà d'une bande d'un kilomètre à compter de la limite haute du rivage.

Cette dérogation, qui ne concerne pas spécifiquement les propriétés publiques est surtout liée à l'acceptabilité sociale et environnementale de ces ouvrages. Bien qu'elle présente un intérêt pour la lutte contre le changement climatique, il est moindre que celui qui résulte des dérogations relatives à l'éolien off-shore.

Pour les éoliennes *off-shore*, le cadre réglementaire est très différent, et ce, alors même qu'elles sont implantées sur le domaine public maritime. Pour leur implantation, aucune autorisation d'urbanisme n'est requise.

Sont ainsi dispensées de toute formalité au titre du code de l'urbanisme en raison de leur nature et de leur implantation sur le domaine public maritime immergé au-delà de la laisse de la basse mer, « *les installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable, y compris leurs ouvrages de raccordement aux réseaux publics d'électricité, notamment les éoliennes, les hydroliennes, les installations houlomotrices et marémotrices ainsi que celles utilisant l'énergie thermique des mers* »<sup>168</sup>. En revanche, un permis de construire reste nécessaire pour la construction du poste électrique à terre<sup>169</sup>.

De même, ces ouvrages ne sont pas tenus d'être conformes aux règles d'urbanisme (implantation, destination, nature, architecture...), par dérogation à l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme<sup>170</sup>.

Il en résulte, après une procédure de mise en concurrence pour l'attribution du parc éolien en mer, que seules deux autorisations sont finalement requises pour permettre l'implantation d'une éolienne *off-shore*. Il s'agit d'une autorisation environnementale<sup>171</sup> et d'une autorisation expresse et préalable d'occupation du domaine public maritime<sup>172</sup>, qui prend la forme d'une concession d'utilisation du domaine public<sup>173</sup>.

---

<sup>168</sup> R\*421-8-1 et L. 421-5 e) du code de l'urbanisme

<sup>169</sup> En application des articles L. 421-1 et s. du code de l'urbanisme, comme l'indique le [site internet](#) du gouvernement relatif aux éoliennes en mer.

<sup>170</sup> L. 421-8 du code de l'urbanisme

<sup>171</sup> Conformément aux articles L. 214-3 et L. 181-1 et s. du code de l'environnement.

<sup>172</sup> En vertu du principe posé par l'article L. 2122-1 du CGPPP.

<sup>173</sup> L. 2124-3 et R. 2124-1 et s. du CGPPP

Cette concession est conclue pour une durée qui ne peut excéder quarante ans<sup>174</sup> et peut prévoir, si son titulaire est une personne privée, la constitution de garanties financières ou une consignation auprès de la Caisse des dépôts et consignation, « afin d'assurer la réversibilité effective des modifications apportées au milieu naturel »<sup>175</sup>.

Toutefois, un encadrement est prévu par ce dispositif, dès lors qu'aux termes de l'article L. 2124-1 du code général de la propriété des personnes publiques, « les décisions d'utilisation du domaine public maritime tiennent compte de la vocation des zones concernées et de celles des espaces terrestres avoisinants, ainsi que des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques ; elles sont à ce titre coordonnées notamment avec celles concernant les terrains avoisinants ayant vocation publique » et doivent « être compatibles avec les objectifs environnementaux du plan d'action pour le milieu marin ».

De même, la convention doit indiquer que la mise en œuvre par le préfet des mesures indispensables à la conservation du domaine public maritime n'ouvre pas droit à une indemnité pour le titulaire<sup>176</sup>.

La propriété publique maritime sur laquelle s'implantent les éoliennes en mer, fait l'objet de dérogations aux règles d'urbanisme, et suppose un régime domanial particulier rendu nécessaire par la spécificité de ces ouvrages, qui contribuent à lutter contre le changement climatique, tout en permettant d'assurer la préservation et la conservation du domaine public maritime.

---

<sup>174</sup> R. 2124-1 al. 3 du CGPPP

<sup>175</sup> R. 2124-8 al. 1 du CGPPP

<sup>176</sup> R. 2124-9 al. 3 du CGPPP

## **Partie 2 – Le droit de l’urbanisme, outil de concrétisation de la lutte contre le changement climatique sur le patrimoine public**

Les règles d’urbanisme offrent tous les outils nécessaires aux personnes publiques pour mettre en œuvre des projets vertueux, à même de répondre aux défis du changement climatique, que ce soit lors de l’aménagement du territoire, à grande échelle, par le biais de l’urbanisme opérationnel (**Section 1**), ou lors d’opérations que l’on peut qualifier, par opposition, d’opérations de construction, par le biais des règles d’urbanisme réglementaire (**Section 2**).

### **Section 1 – L’intégration d’objectifs environnementaux dans l’aménagement public par le biais de l’urbanisme opérationnel**

Les opérations d’aménagement d’initiative publique sont l’occasion d’y intégrer des objectifs environnementaux (§1), et existent sous différentes formes (§2).

#### **Paragraphe 1 – L’intégration d’objectifs environnementaux dans les opérations d’aménagement publiques**

Afin de préparer une opération d’aménagement publique, une anticipation de la maîtrise foncière peut avoir lieu à travers des établissements publics fonciers (**A**), et des contraintes liées à la lutte contre le changement climatique peuvent être imposées par les personnes publiques lors de ces opérations d’aménagement (**B**).

##### **A- Le rôle des établissements publics fonciers dans la préparation d’une opération d’aménagement publique vertueuse**

L’aménagement se définit, selon les célèbres conclusions du commissaire au Gouvernement Lasvignes, comme « *un effort d’organisation et d’agencement d’une portion du territoire, par une combinaison complexe d’activité et d’affectations diverses, logements et bureaux ou commerces, immeubles privés et équipements publics* »<sup>177</sup>.

---

<sup>177</sup> Concl. S. Lasvignes sur CE, 28 juil. 1993, *Commune de Chamonix Mont-Blanc*, n° 124099

Les objectifs d'une opération d'aménagement sont désormais définis au premier alinéa de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, tels que la mise en œuvre d'un projet urbain, d'une politique locale de l'habitat, de permettre le renouvellement urbain. Le second alinéa de cet article indique que « *l'aménagement* » désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des EPCI qui visent, dans le cadre de leurs compétences, « *à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations* ».

De telles opérations, en raison de l'enchevêtrement de différents immeubles et équipements, qui auront, *in fine*, des propriétaires tant publics que privés au gré des besoins et de l'équilibre financier accepté, ont un rôle à jouer dans la lutte contre le changement climatique dès lors qu'elles contribuent souvent à l'aménagement de quartiers entiers, et donc à une échelle permettant d'avoir un impact notable.

La réalisation d'une telle opération nécessite toutefois une maîtrise du foncier préalable de la part des autorités qui en sont à l'initiative. Elles sont donc tenues d'évaluer ce qui est communément appelé la « *dureté* » du foncier, pour déterminer, au regard de la proportion de propriétés publiques composant l'assiette du projet, si une maîtrise foncière est possible par le biais de procédures d'expropriation, de préemption, ou d'accord avec des opérateurs privés déjà propriétaires sur cette zone.

L'absence de nécessité du caractère public de la totalité des biens situées sur l'assiette de l'opération d'aménagement est affirmée, notamment en cas de concession d'aménagement, dès lors que le traité de concession d'aménagement permet au concédant de participer au coût de l'opération, « *sous forme d'apport financier ou d'apport en terrains* »<sup>178</sup>.

Pour autant, la propriété publique est indispensable afin de mener à bien une opération d'aménagement, et au-delà des différents modes d'acquisition qui ont pu être évoqués précédemment, le rôle des établissements publics fonciers, locaux (EPFL) et d'Etat (EPFE), qui sont des établissements publics industriels et commerciaux recouvrant une très large partie du territoire français, est essentiel (Annexe n° 7).

---

<sup>178</sup> L. 300-5, II. du code de l'urbanisme



Leur rôle est d'assurer la mobilisation du foncier pour l'Etat, les collectivités locales ou tout autre établissement public afin de faciliter l'utilisation et l'aménagement ultérieur des terrains<sup>179</sup>.

Aux termes de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme, les EPFE sont créés dans « *dans les territoires où les enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durables le justifient* », et peuvent se superposer avec des EPFL en cas d'accord des EPCI et des communes concernées. Ils ont vocation à mettre en place « *des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable, la lutte contre l'étalement urbain et la limitation de l'artificialisation des sols* » qui doivent contribuer à la réalisation de logement, et peuvent constituer des réserves foncières. Enfin, ils sont compétents « *pour réaliser toutes acquisitions foncières et immobilières dans le cadre de projets conduits par les personnes publiques et pour réaliser ou faire réaliser toutes les actions de nature à faciliter l'utilisation et l'aménagement ultérieur, au sens de l'article L. 300-1, des biens fonciers ou immobiliers acquis.* ». Afin de mener à bien ces missions, ils ont la possibilité, d'agir par voie d'expropriation, si le projet a fait l'objet d'une DUP et d'exercer les droits de préemption<sup>180</sup> et de priorité prévus par le code de l'urbanisme<sup>181</sup>.

Aux termes de l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme, les EPFL, créés pour les mêmes raisons que les EPFE, ont vocation à mettre en place les mêmes stratégies et peuvent également constituer des réserves foncières. De même, ils sont eux aussi compétents pour assurer le portage foncier en vue d'une opération d'aménagement. Ils peuvent agir par voie d'expropriation si le projet a fait l'objet d'une DUP, exercer les droits de préemption et de priorité prévus par le code de l'urbanisme, et même, à la demande des collectivités, gérer leurs procédures de délaissement.

L'objectif est donc, et tout particulièrement pour les EPFL, de permettre aux collectivités locales de mutualiser leurs ressources financières et techniques, tout en partageant une stratégie commune avec les membres de l'établissement, lors de l'élaboration des documents d'urbanisme et des projets intercommunaux. Les conventions de portage qui sont passées avec les communes concernant les modalités de stockage et de gestion du bien

---

<sup>179</sup> C. Lherminier et E. Asika, « Les acquisitions foncières en vue d'une opération d'aménagement », *Contrats publics* – n° 145 – juillet août 2014, Moniteur Juris

<sup>180</sup> Notamment le DPU, le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles, ou encore le droit de préemption de la SAFER

<sup>181</sup> L. 321-4 du code de l'urbanisme

(location, dépollution, démolition) permettent donc d'anticiper les besoins en foncier pour les futures opérations d'aménagement, en délestant ces dernières des frais et moyens humains que cela engendre. Le recours aux établissements publics fonciers assure ainsi une acquisition publique progressive à moindre coût.

Quand bien même le mécanisme de la concession d'aménagement permet, pour la collectivité concédante de charger le concessionnaire d'acquérir les biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris par la voie d'expropriation ou de préemption<sup>182</sup>, le recours à des EPF en amont permet de limiter fortement le coût de l'opération d'aménagement pour la collectivité afin qu'elle soit possible<sup>183</sup>. En effet, l'anticipation de la maîtrise foncière publique sur le moyen et long terme, par le biais des EPF, permet d'acquérir des biens à la valeur d'usage actuelle plutôt que future, tout en évitant les contraintes temporelles liées à l'acquisition des terrains, ce qui permet de réaliser plus rapidement l'opération d'aménagement<sup>184</sup>.

Les propriétés publiques que constituent les biens acquis par les établissements publics fonciers dans le cadre de leur mission de portage foncier ont ensuite vocation à être des leviers permettant l'intégration d'objectifs environnementaux des opérations d'aménagement d'initiative publique.

## **B- L'obligation de respecter des critères environnementaux lors de l'opération d'aménagement**

Une fois le foncier maîtrisé, et les élus enthousiasmés, la collectivité publique peut enfin débiter les procédures à son initiative permettant la réalisation de son action ou opération d'aménagement, telles que la Zone d'Aménagement Concertée (ZAC). C'est à ce stade que l'impulsion d'objectifs tendant à lutter contre le changement climatique va avoir lieu, peu importe que la réalisation de l'opération d'aménagement soit réalisée en régie ou concédée.

---

<sup>182</sup> L. 300-4, al. 3 du code de l'urbanisme

<sup>183</sup> Sur la nécessaire mobilisation du foncier public en faveur du logement, notamment en zone tendue, V. le Rapport sur la mobilisation du foncier de l'IGF et du CGEDD, décembre 2012, sur le [site internet](#) du CGEDD.

<sup>184</sup> *L'optimisation des coûts des opérations d'aménagement, note de synthèse*, Réseau national des aménageurs, Février 2016, sur le [site internet](#) du ministère de la Transition écologique, pp. 20 et 22.

En effet, nous avons vu que la maîtrise foncière publique permet de réduire le coût final de l'opération d'aménagement, ce qui permet alors de reporter ces économies dans la mise en œuvre d'opérations plus vertueuses pour l'environnement, nécessairement plus coûteuses.

Le soutien que peuvent offrir les opérations d'aménagement à la lutte contre le changement climatique est consacré par la loi Climat et résilience, qui ajoute un nouvel article L. 300-1-1 au code de l'urbanisme<sup>185</sup>.

Depuis 2018 et la loi ELAN, les actions ou opérations d'aménagement faisant l'objet d'une évaluation environnementale devaient faire l'objet d'une « *étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone, en particulier sur l'opportunité de la création ou du raccordement à un réseau de chaleur ou de froid ayant recours aux énergies renouvelables et de récupération* »<sup>186</sup>.

Désormais, le nouvel article L. 300-1-1 du code de l'urbanisme reprend cette obligation, et en ajoute une autre. Il s'agit de la réalisation d'une « *étude d'optimisation de la densité des constructions dans la zone concernée, en tenant compte de la qualité urbaine ainsi que de la préservation et de la restauration de la biodiversité et de la nature en ville* ».

C'est l'article R. 122-5 du code de l'environnement qui détermine les modalités de prise en compte de ces conclusions dans l'étude d'impact réalisée au titre de l'évaluation environnementale<sup>187</sup>. S'agissant des conclusions relatives au potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone, et des conclusions relatives à l'optimisation de la densité des constructions dans la zone concernée, l'étude d'impact devra donc comprendre une « *description de la façon dont il en est tenu compte* »<sup>188</sup>.

Dans la mesure où ces obligations concernent les actions ou opérations d'aménagement soumises à évaluation environnementale, il faut rappeler que cette dernière est très large et englobe donc de nombreux projets. Cela peut avoir lieu en vertu d'un examen systématique, au

---

<sup>185</sup> M. Coussi et L-N Harada, « Objectif Zéro Artificialisation Nette : la loi « Climat – Résilience » introduit un changement de paradigme dans la manière de concevoir nos villes », 1<sup>er</sup> septembre 2021, *Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel*, n° 95, Supplément

<sup>186</sup> Ancien al. 3 de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, désormais contenu à l'article L. 300-1-1

<sup>187</sup> Lutte contre l'artificialisation : un nouveau texte réglementaire dans les tuyaux, S. Pheulpin, 20 juin 2022, sur le [site internet](#) du Moniteur.

<sup>188</sup> R. 122-5, VII du code de l'environnement, destiné à être modifié pour intégrer l'étude d'optimisation de la densité des constructions, par un [projet de décret](#) en consultation publique jusqu'au 13 juillet 2022 (*MAJ 2023* – Décret n° 2022-1673 du 27 décembre 2022 portant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale des actions ou opérations d'aménagement et aux mesures de compensation des incidences des projets sur l'environnement)

cas par cas, mais encore en vertu du récent décret « *clause-filet* »<sup>189</sup> permettant de soumettre toutes opérations d'avoir des impacts notables sur l'environnement à évaluation environnementale.

L'étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone est essentielle en ce qu'elle permet aux initiateurs du projet de bénéficier d'une vision des opportunités dont ils disposent avant de lancer la procédure. Les conclusions de cette étude ne sont toutefois pas contraignantes, car elles doivent seulement être « *prises en compte* » par l'étude d'impact, qui pourra alors les écarter ou les intégrer pour des raisons financières ou d'opportunité.

Le coût des solutions proposées peut toutefois limiter les ambitions de la personne publique porteuse du projet. Ainsi, dans le projet d'aménagement « *Paris-Joffre* », l'étude de faisabilité du potentiel de développement en énergies renouvelables a pu envisager deux scénarii, correspondant à des coûts d'investissement d'environ 400 000 euros pour l'un, et 315 000 euros pour l'autre<sup>190</sup>.

Concernant la seconde étude d'optimisation de la densité des constructions, elle rejoint les objectifs poursuivis depuis 2014 par la loi dite ALUR<sup>191</sup> qui l'imposait au SCoT ainsi qu'au diagnostic préalable à l'élaboration du rapport de présentation du PLU<sup>192</sup>. Si, à nouveau, les conclusions de cette étude n'ont pas de portée contraignante elles s'articulent nécessairement avec l'objectif ZAN, qui devra être intégré aux différents documents d'urbanisme.

Il faut toutefois relever qu'une portée contraignante est imposée, liée à l'intégration de l'objectif ZAN dans les documents de planification, comme en attestent les modifications apportées par la loi Climat et résilience<sup>193</sup> aux zones d'aménagement concertées (ZAC) et aux grandes opérations d'urbanisme (GOU). Ainsi, pour les ZAC, les cessions des terrains dans son périmètre font l'objet d'un cahier des charges qui indique « *le cas échéant, la densité minimale de constructions qui s'applique à chaque secteur et définie par le règlement en application de*

---

<sup>189</sup> Décret n° 2022-422 du 25 mars 2022 relatif à l'évaluation environnementale des projets

<sup>190</sup> CAA Paris, 10 juin 2022, n° 20PA03228

<sup>191</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

<sup>192</sup> [Rapport](#) n° 3995 de MM. Jean-René CAZENEUVE, Damien ADAM, Erwan BALANANT, Mme Aurore BERGÉ, M. Lionel CAUSSE, Mmes Célia DE LAVERGNE, Cendra MOTIN, MM. Mickaël NOGAL et Jean-Marc ZULESI, fait au nom de la commission spéciale, déposé le 19 mars 2021

<sup>193</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, article 208

*l'article L. 151-27* »<sup>194</sup>. De même, l'acte décidant de la qualification de GOU fixe « *une densité minimale de constructions, le cas échéant déclinée par secteur* »<sup>195</sup>.

Le fait pour cette étude de tenir compte de « *la qualité urbaine, ainsi que de la préservation et de la restauration de la biodiversité et de la nature en ville* » est donc particulièrement en phase avec les enjeux actuels, comme en témoignent les récentes recommandations de la mission d'information *flash* sur la nature en ville présentées devant la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale en février 2022, affirmant que pour parvenir à l'objectif ZAN, il est « *nécessaire de s'appuyer sur la nature en ville pour en faire une composante essentielle, voire une actrice, de tout projet d'aménagement urbain ou territorial* »<sup>196</sup>.

Afin d'intégrer des objectifs de lutte contre le changement climatique dans l'opération d'aménagement qu'il porte, la personne publique maître de l'ouvrage est incitée à s'appuyer sur des labels et des certifications. Il peut s'agir du label « *EcoQuartier* »<sup>197</sup>, porté par le ministère de la Transition Ecologique, pour les projets d'aménagements urbains durables, ou de « *l'approche environnementale de l'urbanisme* » (AEU2)<sup>198</sup>, portée par l'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) afin de renforcer la prise en compte du développement durable dans les projets. Il existe également la certification « *HQE Territoire Durable* »<sup>199</sup> afin d'aider à réduire les consommations d'énergie ou les émissions de gaz à effet de serre, ou encore du « *Référentiel des villes et territoires durables* » (RFSC)<sup>200</sup> qui est un cadre de référence au niveau européen afin d'accompagner les villes vers le développement urbain durable.

Des propriétés publiques que l'on pourrait qualifier de « *carbonées* », inutiles du point de vue de la lutte contre le changement climatique (friches, anciens bâtiments à haute consommation d'énergie à réhabiliter, terrains inutilisés...) peuvent donc, par le biais d'une opération d'aménagement durable portée par une personne publique, être valorisées afin d'optimiser leur potentiel dans la réalisation de cet objectif. Il ne faut toutefois pas omettre le

---

<sup>194</sup> L. 311-6 du code de l'urbanisme

<sup>195</sup> L. 312-4 du code de l'urbanisme

<sup>196</sup> Mission « *flash* » sur la nature en ville, présentées le 22 février 2022 à la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, par Mmes Sophie Métadier et Valérie Petit, disponible sur le [site internet](#) de l'Assemblée nationale.

<sup>197</sup> [Site internet](#) de la démarche EcoQuartier, en lien avec le ministère de la transition écologique.

<sup>198</sup> [Site internet](#) de l'ADEME

<sup>199</sup> [Site internet](#) de CERTIVEA

<sup>200</sup> [Site internet](#) du RFSC

fait qu'une opération d'aménagement, même d'initiative publique, suppose le plus souvent, à son terme, une cession de nombreux biens à des opérateurs privés (logements d'habitation, commerces) et la conservation d'autres par la personne publique (équipements publics, logements sociaux). Ce transfert de propriété, s'il dépossède la personne publique de ses biens, ne sert pas moins l'intérêt général, et il ne faut pas oublier le fait que la plupart de ces biens publics faisaient partie de réserves foncières à la suite d'acquisition de propriétés privées.

Enfin, il faut noter, bien que cela ne sera applicable qu'à compter du 21 août 2026<sup>201</sup>, que si la réalisation de l'opération d'aménagement est concédée, la prise en compte des caractéristiques environnementales de l'offre devra être prise en compte, que la concession d'aménagement soit analysée en un marché public<sup>202</sup>, ou en une concession<sup>203</sup>.

Le choix de la procédure d'urbanisme permettant la réalisation de l'opération d'aménagement vertueuse, et son mode de réalisation s'imposent alors pour la personne publique, au regard notamment de sa capacité foncière.

## **Paragraphe 2 – Les différents modes d'aménagement public permettant la réalisation d'opérations d'aménagement vertueuses**

Afin que leurs projets d'aménagement voient le jour, les collectivités ont à choisir une procédure d'aménagement public adéquate, telle que la zone d'aménagement concertée (**A**), qui n'est pas toutefois pas exclusive (**B**).

### **A- La ZAC, principale procédure d'aménagement public**

Le code de l'urbanisme ne donnant pas de définition de l'aménagement public, il faut se référer aux finalités de l'aménagement telles que prévues par l'article L. 300-1 de ce code, ainsi qu'aux conclusions du commissaire au Gouvernement Lasvignes sur l'arrêt *Commune de Chamonix Mont-Blanc*, qui affirmait qu'il peut exister une opération d'aménagement « *si l'opération traduit la volonté de la collectivité de bien insérer dans le tissu urbain une activité*

---

<sup>201</sup> Décret n° 2022-767 du 2 mai 2022 portant diverses modifications du code de la commande publique

<sup>202</sup> R. 2152-7 du code de la commande publique, à compter du 21 août 2026

<sup>203</sup> R. 3124-4 du code de la commande publique, à compter du 21 août 2026.

qui doit avoir des incidences particulières sur celui-ci, et de faire aller de pair réalisation du projet et adaptation du milieu environnant »<sup>204</sup>.

La ZAC est la principale procédure d'aménagement public, et il s'agit des « zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés »<sup>205</sup>.

L'initiative de la ZAC revient toujours à la collectivité publique, peu importe son mode de réalisation, et alors même que les propriétaires auraient manifesté leur volonté de participer à l'opération en conservant leurs droits sur les terrains inclus dans son périmètre, dès lors que la commune avait entendu subordonner la création de la ZAC « à la conservation par elle de la maîtrise foncière de l'ensemble des terrains en constituant l'emprise, afin d'en assurer un aménagement global et cohérent », justifiant alors une déclaration d'utilité publique en vue de l'expropriation des propriétaires des terrains situés dans son périmètre<sup>206</sup>.

Lorsque la ZAC est réalisée par le biais d'une concession d'aménagement, il est possible pour la personne publique d'intégrer des objectifs environnementaux par le biais de la passation de la convention de concession d'aménagement. Ce contrat peut ainsi spécifier le niveau de performance énergétique des bâtiments, prévoir que l'aménageur élaborera une charte environnementale, exiger du concessionnaire qu'il impose à chaque constructeur les matériaux à utiliser ou encore les performances à atteindre<sup>207</sup>.

Alors même que la maîtrise foncière publique paraît indispensable à la réalisation d'une ZAC cohérente et harmonieuse, cela n'est pas obligatoire. Ainsi, il a pu être admis qu'une commune peut recourir à une ZAC alors même qu'elle n'est « pas propriétaire d'une partie importante des terrains d'assiette de la zone » lors de l'approbation du dossier de création<sup>208</sup>.

Il est également reconnu la possibilité pour les collectivités de recourir à une « ZAC à maîtrise foncière partielle », qui se justifie notamment par le renchérissement du foncier et la raréfaction des financements publics. Toutefois, si le périmètre de la ZAC n'est pas composé

---

<sup>204</sup> Concl. S. Lasvignes sur CE, 28 juil. 1993, *Commune de Chamonix Mont-Blanc*, précitées.

<sup>205</sup> L. 311-1 du code de l'urbanisme

<sup>206</sup> CE, 21 octobre 2016, *Deny c. Min. de l'Intérieur*, n° 391208

<sup>207</sup> Comment intégrer la dimension environnementale dans les documents et projets d'urbanisme, Septembre 2015, ADEME, p. 48 et s. disponible sur son [site](#).

<sup>208</sup> CE, 26 juil. 2011, *Société Innov Immo*, n° 320457

exclusivement de propriétés publiques, l'aménageur de celle-ci n'aura pas de moyens de contraindre le « *constructeur autonome* », dès lors qu'il n'aura pas acquis son terrain auprès de lui, et ne se verra donc pas soumis aux prescriptions du cahier des charges de cession des terrains (CCCT), pouvant fixer des prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales<sup>209</sup>.

Rien n'exclut par ailleurs, en cas de réalisation de la ZAC en régie, ou par une concession d'aménagement, que l'aménageur public, ou privé<sup>210</sup> impose aux constructeurs, dans le contrat de cession, des obligations en lien avec la dimension environnementale<sup>211</sup>, telles que des performances énergétiques des bâtiments, la renaturation des sols, à la densification des constructions ou encore à l'intégration d'installations de production d'énergies renouvelables<sup>212</sup>.

Ce fut le cas pour la ZAC de Maison Neuve 2 à Sainte-Luce-sur-Loire, pour laquelle des prescriptions environnementales ont été imposées aux acquéreurs, et concernaient principalement « *la performance énergétique, l'économie d'eau et sa gestion, ainsi que la végétation des espaces libres et des éléments bâtis* ». Au titre de la performance énergétique, une réduction du prix au mètre carré du terrain était possible, si l'acquéreur s'engageait à atteindre l'équivalent du label Très Haute Performance Énergétique, soit une consommation des bâtiments de 20% inférieure à la réglementation thermique en vigueur<sup>213</sup>.

Quand bien même, dans le cas d'un « *constructeur autonome* », des outils sont à la disposition des collectivités pour maîtriser le projet urbain, par des procédures d'urbanisme réglementaire, ou contractuelles<sup>214</sup>, il apparaît que le CCCT, nécessitant au préalable l'appropriation publique du foncier reste l'outil à privilégier.

Afin d'y parvenir, des cessions et des échanges de propriétés publiques entre personnes publiques sont facilités par les articles L. 3112-1 et L. 3112-2 du code général de la propriété

---

<sup>209</sup> L. 311-6 du code de l'urbanisme

<sup>210</sup> Le cas échéant, contraint par des dispositions contractuelles élaborées préalablement à sa sélection et contenues dans la convention de concession d'aménagement.

<sup>211</sup> Intégrer l'énergie dans l'urbanisme et la planification territoriale, FNCCR, p. 51 et s. disponible sur son [site](#).

<sup>212</sup> V. notamment S. Pérignon, « Gestion de la densité en ZAC », *Deffrénois* 2002. 381

<sup>213</sup> Comment intégrer la dimension environnementale dans les documents et projets d'urbanisme, Septembre 2015, ADEME, p. 52 et s. disponible sur son [site](#).

<sup>214</sup> ZAC à maîtrise foncière partielle : quel contrôle sur les constructeurs autonomes ? P. Laffitte, 22 mai 2020, sur le [site](#) du Moniteur.



des personnes publiques afin de permettre une redistribution de ces biens lors d'une recomposition territoriale dans le cadre d'une ZAC<sup>215</sup>.

De plus, à compter de la publication de l'acte créant la ZAC, les propriétaires de terrains compris dans cette zone disposent d'un droit de délaissement et peuvent ainsi mettre en demeure la collectivité publique ou l'établissement qui en a pris l'initiative de procéder à l'acquisition de son terrain<sup>216</sup>.

Enfin, il faut rappeler que si la ZAC est réalisée en régie, la personne publique pourra acquérir les terrains par voie de préemption ou d'expropriation, étant précisé que la création de la ZAC peut valoir déclaration d'utilité publique<sup>217</sup>. Ces prérogatives peuvent également être confiées au concessionnaire si la ZAC est réalisée par le biais d'une concession d'aménagement<sup>218</sup>.

La procédure d'urbanisme opérationnel qu'est la ZAC n'est toutefois pas la seule à disposition des personnes publiques lorsqu'elles souhaitent valoriser leur foncier, tout en y intégrant une dimension environnementale.

## **B- Le lotissement communal**

Les objets d'aménagements tels que mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme peuvent être mis en œuvre par un lotissement d'initiative publique, appelé lotissement communal.

La définition du lotissement antérieure à l'ordonnance du 8 décembre 2005<sup>219</sup> était claire quant à sa qualité d'opération d'aménagement, l'ancien article L. 442-1 disposant que « *constitue un lotissement l'opération d'aménagement qui a pour objet ou qui, sur une période de moins de dix ans, a eu pour effet la division, qu'elle soit en propriété ou en jouissance, qu'elle résulte de mutations à titre gratuit ou onéreux, de partage ou de locations, d'une ou de plusieurs propriétés foncières en vue de l'implantation de bâtiments.* ».

---

<sup>215</sup> Propriétés des personnes publiques (1/2) Jusqu'où va la valorisation du domaine public ? C. Figali, 15 mai 2008, sur le [site](#) du Moniteur

<sup>216</sup> L. 311-2 du code de l'urbanisme

<sup>217</sup> Rép. min. à la question n° 16243, JO Sénat, 26 mai 2011, p. 1379

<sup>218</sup> L. 300-4, al. 3 du code de l'urbanisme

<sup>219</sup> Ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2007, art. 15-II, en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2007

Désormais, la définition du lotissement est modifiée, et sa qualification d'opération d'aménagement n'apparaît plus clairement, l'article L. 442-1 du code de l'urbanisme disposant que « *constitue un lotissement la division en propriété ou en jouissance d'une unité foncière ou de plusieurs unités foncières contiguës ayant pour objet de créer un ou plusieurs lots destinés à être bâtis.* ».

Pour autant, le lotissement reste une procédure d'aménagement opérationnel pour le Conseil d'Etat, selon lequel « *les lotissements (...) constituent des opérations d'aménagement ayant pour but l'implantation de constructions* »<sup>220</sup>.

Les conclusions du rapporteur public, suivies par le Conseil d'Etat, sont particulièrement éclairantes, lequel affirme que « *tout d'abord, le lotissement, destiné à la construction, conserve un caractère irrémédiablement opérationnel, alors même qu'il a été chassé, depuis la réforme de 2005/2007, du Livre III du code de l'urbanisme consacré aux aménagements fonciers et notamment aux opérations d'aménagement. La circonstance qu'il relève entièrement de l'initiative privée ne lui enlève pas son caractère d'opération : le lotissement articule des actions d'aménagement et de construction, sous le contrôle de l'administration* »<sup>221</sup>.

Dans la mesure où il est admis qu'une personne publique peut être à l'initiative d'un lotissement<sup>222</sup>, cela peut-être un moyen à la disposition d'une personne publique ayant la maîtrise du foncier d'aménager son territoire en imposant des contraintes liées à la lutte contre le changement climatique.

Cette procédure, envisagée comme une alternative à la ZAC pour de petites opérations, nécessite toutefois d'être réalisée dans l'intérêt général, et doit être accompagnée d'une politique foncière permettant notamment la réalisation d'équipements<sup>223</sup>. Mise à part la propriété publique de la ou des unités foncières contiguës qui ont vocation à être divisées en propriété ou en jouissance afin de créer des terrains à bâtir, qui suppose qu'elles soient incorporées dans le domaine privé, la procédure et les règles du lotissement « *privé* » s'appliquent.

---

<sup>220</sup> CE, 17 déc. 2014, *Commune du Lavandou*, n°s 367134, 367160

<sup>221</sup> Concl. X. de LESQUEN sur CE, 17 déc. 2014, *Commune du Lavandou*, n° 367134, 367160

<sup>222</sup> C. Chamard-Heim, Ph. Yolka « La cogestion de l'immobilier public », *Revue Le Lamy Collectivités territoriales*, N° 100, 1<sup>er</sup> avril 2014.

<sup>223</sup> *Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques*, Août 2006, DGUHC-Certu-Cete, disponible sur le [site](#) du CEREMA, p. 27

La maîtrise publique initiale, si elle va conduire, à terme, à la vente de lots à bâtir, et donc à leur sortie du patrimoine public<sup>224</sup>, présente un intérêt pour la lutte contre le changement climatique, en raison des outils contraignants qu'offre le lotissement.

Le lotissement communal peut alors comprendre un règlement du lotissement<sup>225</sup>, qui édicte des règles d'urbanisme pouvant être distinctes de celles du PLU, tant qu'elles sont compatibles avec ce dernier. De même, un cahier des charges peut être annexé aux actes de vente, qui a une nature contractuelle<sup>226</sup>.

Ainsi, le règlement du lotissement peut être plus ambitieux que le règlement d'urbanisme, et promouvoir une meilleure performance énergétique dans les constructions nouvelles, telles que l'installation de dispositif de production d'énergies renouvelables, ou encore imposer la végétalisation d'une partie du bâti<sup>227</sup>.

C'est ce qui a pu être le cas dans le Lotissement « *Les Sablons* » sur la commune de Changé, dont le règlement prévoit des dérogations aux prescriptions relatives aux toitures dès lors qu'il est fait utilisation de techniques et de matériaux nécessaires à l'utilisation de l'énergie renouvelable<sup>228</sup>.

De même, le cahier des charges, s'il ne peut contenir de règles d'urbanisme, peut contenir des stipulations relatives aux performances énergétiques des bâtiments, et notamment favoriser certains types de chauffage en encourageant l'énergie renouvelable ou en définissant les besoins énergétiques<sup>229</sup>.

Très récemment, en avril 2022<sup>230</sup>, c'est à Clermont-Ferrand qu'un lotissement de ce type est envisagé, sous le nom de projet « BAMBA »<sup>231</sup>. C'est en tant que lauréat de l'appel à

---

<sup>224</sup> Sauf pour les biens du domaine public, en raison de leur inaliénabilité, et qui ne peuvent donc être inclus dans le périmètre d'une opération d'aménagement, qu'il s'agisse d'une ZAC ou d'un lotissement. (A ce sujet, v. E. Fâtome, « A propos des rapports entre domaine public et droit de l'urbanisme », *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Presses universitaires d'Orléans, 2006, précité, p. 219).

<sup>225</sup> Pour les anciens règlements, leur valeur peut être réglementaire s'il est approuvé, et sous réserve qu'il ne soit pas caduc en application des dispositions de l'article L. 442-9 du code de l'urbanisme.

<sup>226</sup> Il n'y a plus d'approbation préfectorale des cahiers des charges. Pour les anciens cahiers de charges, il faut s'assurer que ses dispositions « *de nature réglementaire* » (prospect, hauteur, densité...) ne sont pas caduques en application des dispositions de l'article L. 442-9 du code de l'urbanisme

<sup>227</sup> Intégrer l'énergie dans l'urbanisme et la planification territoriale, FNCCR, p. 53 et s. disponible sur son [site](#).

<sup>228</sup> Ibid.

<sup>229</sup> Ibid.

<sup>230</sup> [Délibération](#) N° CM15042022\_002 du Conseil municipal, en date du 15 avril 2022.

<sup>231</sup> Clermont-Ferrand : la Grande Plaine teste l'habitat sur mesure, 1<sup>er</sup> avril 2022, sur le [site](#) du Moniteur

projet manifestation d'intérêt (AMI) « *Démonstrateurs de la ville durable* »<sup>232</sup>, lancé au niveau national, que ce projet a vu le jour.

Un terrain de 4,5 hectares appartenant à la Ville de Clermont-Ferrand fait l'objet de deux opérations d'aménagement de lotissement communal, en vue de la réalisation de constructions à usage principal d'habitation, afin de réaliser un éco-quartier. Les objectifs de ce projet sont de rééquilibrer l'offre de logement, mais aussi et surtout de lutter contre l'étalement urbain, et « *d'inventer une forme d'habitat individuel sur mesure, adaptée au besoin de chacun, et vertueuse d'un point de vue environnemental, économe en foncier et favorisant la qualité urbaine, la biodiversité et la présence de la nature en ville* ».

La procédure du lotissement communal est donc un moyen pour un propriétaire public d'avoir l'initiative de la réalisation de constructions vertueuses.

Bien que la propriété publique ne se soit pas conservée au terme de l'opération, si ce n'est pour les équipements publics, les constructions réalisées témoigneront de la volonté et des ambitions de la personne publique de contribuer à la lutte contre le changement climatique. S'il peut être opposé que des lotisseurs privés seraient en mesure de réaliser peu ou prou les mêmes opérations, avec les mêmes exigences, c'est à la condition qu'ils disposent de foncier contigu suffisant, contrainte à laquelle les personnes publiques peuvent se dérober plus aisément par le biais de procédures d'acquisition exorbitantes du droit commun développées précédemment.

---

<sup>232</sup> Démonstrateurs de la ville durable, [site internet](#) du Ministère de la Transition écologique

## **Section 2 – Les dérogations au droit de l’urbanisme au service des propriétés publiques luttant contre le changement climatique**

Les constructions réalisées sur des propriétés publiques peuvent bénéficier de dérogations aux règles d’urbanisme, notamment dans un objectif de lutte contre le changement climatique (§1), et de nouvelles procédures d’urbanisme tendent également à faciliter le respect de ces objectifs (§2).

### **Paragraphe 1 – Les dérogations aux règles d’urbanisme bénéficiant aux autorisations d’urbanisme déposées sur des propriétés publiques**

Les autorisations d’urbanisme demandées sur des propriétés publiques bénéficient de certaines dérogations, pas nécessairement liées à leur appartenance publique (**A**), mais qui participent à la lutte contre le changement climatique (**B**).

#### **A- Les dérogations non liées à la lutte contre le changement climatique**

Si les relations entre les règles relatives aux dépendances du domaine public et les règles d’urbanisme ont été évoquées, il faut tout de même mentionner que, s’agissant des projets de construction réalisés sur des propriétés publiques, leur caractère public n’exonère aucunement du respect des règles d’urbanisme<sup>233</sup>.

Il faut également noter la nécessité, lorsque le projet de construction porte sur une dépendance du domaine public, de joindre au dossier de demande de permis de construire l’accord du gestionnaire du domaine pour engager la procédure d’autorisation d’occupation temporaire du domaine public<sup>234</sup>.

---

<sup>233</sup> CHAMARD-HEIM (C), *Droit des biens publics*, 2022, Thémis, PUF, pt. 715.

<sup>234</sup> R\*431-13 du code de l’urbanisme – PCMI20, ou PC10 du dossier de demande de permis de construire

Ces règles n'empêchent pas les projets de construction réalisés sur des propriétés publiques de bénéficier, au même titre que ceux réalisés sur des propriétés privées, de certaines dérogations aux règles d'urbanisme<sup>235</sup>.

Il en résulte que des constructions, aménagements, installations et travaux peuvent être dispensés de toute formalité, en raison notamment « *de leur très faible importance* »<sup>236</sup>. A ce titre, on retrouve notamment les châssis et serres de moins de 1m80, ou encore le mobilier urbain ainsi que les plate-formes nécessaires à l'activité agricole<sup>237</sup>.

De même, sont dispensés de toute formalité les constructions implantées pour une durée n'excédant pas trois mois<sup>238</sup>, 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* »<sup>239</sup>. Cette durée peut être portée à un an dans certains cas, notamment pour les constructions nécessaires au relogement d'urgence des personnes victimes d'un sinistre ou d'une catastrophe naturelle<sup>240</sup>. Cela peut légitimement s'envisager dans des situations telles que celles liées à la destruction d'un immeuble en raison de l'érosion des côtes<sup>241</sup>.

Ces dérogations liées à la durée des constructions ont aussi été admises pour les constructions, installations et aménagements liés à la préparation, à l'organisation ou au déroulement des JO 2024<sup>242</sup>, et font penser à la notion nouvelle de « *l'urbanisme tactique* » qui a été privilégiée par les personnes publiques ces dernières années, et qui sera évoquée plus longuement ci-après.

Enfin, des ouvrages sont, en eux-mêmes, dispensés de toute formalité, tels que les « *ouvrages d'infrastructure terrestre, maritime, fluviale, portuaire ou aéroportuaire ainsi que*

---

<sup>235</sup> C. Chamard-Heim, « Permis de construire et propriété publique immobilière : entre indépendance et exorbitance », *Droit de la voirie, la Revue des propriétés publiques*, n° 226, Mai/juin 2022

<sup>236</sup> L. 421-5 a) du code de l'urbanisme

<sup>237</sup> R. 421-2 du code de l'urbanisme

<sup>238</sup> R. 421-5 du code de l'urbanisme

<sup>239</sup> L. 421-5 b) du code de l'urbanisme

<sup>240</sup> R. 421-5 a) du code de l'urbanisme

<sup>241</sup> V. notamment, mais sur des aspects indemnitaires, l'affaire de l'immeuble « *Signal* » en Gironde, dont les habitants ont été expropriés, puis indemnisés, du fait de son caractère inhabitable à cause de l'érosion du littoral.

<sup>242</sup> Loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux olympiques et paralympiques de 2024, art. 15 ; et Décret n° 2018-512 du 26 juin 2018 portant application des articles 10 et 15 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024

*les outillages, les équipements ou les installations techniques directement liés à leur fonctionnement, à leur exploitation ou au maintien de la sécurité de la circulation maritime, fluviale, ferroviaire, routière ou aérienne* »<sup>243</sup>, tels que des travaux de création d'emplacements de stationnement accessoires au domaine public routier<sup>244</sup>, sans pour autant que cela soit absolu dès lors que cela ne vaut pas dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable ou aux abords d'un monument historique.

Ces dérogations et dispenses étant mentionnées, sans toutefois être exhaustif, c'est surtout le régime émergent des dérogations et dispenses liées à la lutte contre le changement climatique qu'il convient d'aborder.

## **B- Les dérogations liées à la lutte contre le changement climatique**

Tout d'abord, il faut évoquer les dérogations liées à l'intégration des énergies renouvelables dans les programmes de constructions réalisés sur les bâtiments ou terrains publics. A cet égard, il faut noter la récente adoption par la Métropole de Lyon, le 27 juin 2022, de son « *plan solaire* », lequel entend encourager le développement de projets photovoltaïque sur le foncier bâti et non bâti de la Métropole<sup>245</sup>, et dont le « *cadastre solaire* »<sup>246</sup> illustre d'ores et déjà le potentiel (Annexe n° 8).

Sont ainsi dispensés de toute formalité « *les éoliennes terrestres dont la hauteur du mât et de la nacelle au-dessus du sol est inférieure à douze mètres* » ainsi que « *les ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire installés sur le sol dont la puissance crête est inférieure à trois kilowatts et dont la hauteur maximum au-dessus du sol ne peut pas dépasser un mètre quatre-vingts* »<sup>247</sup>.

Au-delà, c'est une déclaration préalable ou un permis de construire qui devra être demandé, et il convient de préciser qu'en amont, les auteurs du PLU pourront délimiter des zones dans

---

<sup>243</sup> R. 421-3, b) du code de l'urbanisme

<sup>244</sup> Rép. Min. à la question n° 82277 : JOAN 16 nov. 2010, p. 12460

<sup>245</sup> Communiqué de presse de la Métropole de Lyon, 27 juin 2022, disponible sur son [site](#).

<sup>246</sup> Grand Lyon, Cadastre solaire, [site internet](#)

<sup>247</sup> R. 421-2 c) du code de l'urbanisme

lesquelles l'aspect extérieur des constructions autorise les panneaux solaires et sous quelles conditions<sup>248</sup>.

Pour les installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable implantées sur le domaine public maritime immergé, telles que les éoliennes en mer, il y a également une dispense de toute formalité, y compris pour leurs ouvrages de raccordement aux réseaux publics d'électricité<sup>249</sup>.

Ensuite, la lutte contre le changement climatique passe également par l'aspect et la composition des bâtiments, notamment publics. Les autorisations d'urbanisme ne peuvent donc pas s'opposer à « *l'utilisation de matériaux renouvelables ou de matériaux ou procédés de construction permettant d'éviter l'émission de gaz à effet de serre, à l'installation de dispositifs favorisant la retenue des eaux pluviales ou la production d'énergie renouvelable, y compris lorsque ces dispositifs sont installés sur les ombrières des aires de stationnement* »<sup>250</sup>. Cela correspond ainsi aux bois, végétaux et matériaux biosourcés utilisés en façade ou en toiture, mais également les systèmes de production d'énergie à partir de sources renouvelables correspondant aux besoins de la consommation domestique des occupants de l'immeuble, ou encore les brise-soleils<sup>251</sup>.

Ces dispositions incitent donc à l'intégration d'énergies renouvelables ou de matériaux vertueux dans les programmes de constructions, tout en apportant une limite liée au fait que peuvent être imposées des prescriptions destinées à assurer la bonne intégration architecturale du projet dans le bâti existant et son milieu environnant<sup>252</sup>, et que cela ne vaut pas partout, notamment aux abords des monuments historiques<sup>253</sup>. Toutefois, une réponse ministérielle récente ne s'y oppose pas sur le principe, et affirme que les Architectes des Bâtiments de France vont alors privilégier les panneaux solaires s'intégrant de la façon la plus discrète possible dans le patrimoine<sup>254</sup>.

Il en est de même avec la possibilité de déroger aux règles du PLU afin de mettre en œuvre des dispositifs de protection contre le rayonnement solaire en saillie des façades, ainsi que pour

---

<sup>248</sup> Guide de prise en compte de l'énergie dans les PLU, Assemblée du pays Tarentaise Vanoise, p. 7 disponible sur son [site](#). A lire en combinaison avec l'article L.111-16 du code de l'urbanisme

<sup>249</sup> R. 421-8 de code de l'urbanisme

<sup>250</sup> L. 111-16 du code de l'urbanisme

<sup>251</sup> R. 111-23 du code de l'urbanisme

<sup>252</sup> L. 111-16 du code de l'urbanisme

<sup>253</sup> L. 111-17 du code de l'urbanisme

<sup>254</sup> Rép. Min. à la question n° 42440, JO AN, 29 mars 2022, page 2124



l'installation d'ombrières dotées de procédés de production d'énergies renouvelables situées sur des aires de stationnement<sup>255</sup>.

Sur les aspects « *bâtimentaires* », la loi Climat et résilience a étendu les dérogations liées à la lutte contre le changement climatique.

Ainsi, il existe désormais dans les GOU<sup>256</sup> et les périmètres des secteurs d'intervention des ORT<sup>257</sup> une dérogation supplémentaire de 15 % des règles relatives au gabarit pour les constructions contribuant à la qualité du cadre de vie, par la création d'espaces extérieurs en continuité des habitations, assurant un équilibre entre les espaces construits et les espaces libres. Cette dérogation supplémentaire ne peut concourir à excéder 50 % de dépassement au total.

Cette dérogation favorise donc les opérations de logements vertueuses en matière de consommation d'espaces, contribuant à lutter contre l'artificialisation des sols.

De même, la dérogation à la densité et aux obligations en matière de création des aires de stationnement, pour autoriser la transformation à usage principal d'habitation d'un immeuble existant par reconstruction, rénovation ou réhabilitation, dans la limite d'une majoration de 30 % du gabarit de l'immeuble existant, qui valait seulement dans les zones tendues, vaut désormais dans les GOU<sup>258</sup> et les périmètres des secteurs d'intervention des ORT<sup>259</sup>.

Une dérogation peut aussi être accordée par l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme, « *en tenant compte de la nature du projet et de la zone d'implantation* »<sup>260</sup>, ce qui reste assez flou<sup>261</sup>, pour réduire l'obligation de réalisation d'aires de stationnement pour véhicules motorisés à une aire par véhicule motorisé, en contrepartie de la création d'espaces permettant le stationnement d'au moins six vélos par aire de stationnement<sup>262</sup>.

---

<sup>255</sup> L. 152-5, 3° et 4° du code de l'urbanisme

<sup>256</sup> L. 152-6, 6° du code de l'urbanisme

<sup>257</sup> L. 152-6-4, 5° du code de l'urbanisme

<sup>258</sup> L. 152-6, 3° du code de l'urbanisme

<sup>259</sup> L. 152-6-4, 2° du code de l'urbanisme

<sup>260</sup> L. 152-6-1 du code de l'urbanisme

<sup>261</sup> F. Balaguer, « L'élargissement des possibilités de dérogations au PLU par la loi climat », 19 janvier 2022, *Le blog du l'urbanisme et de l'aménagement*, disponible sur leur [site](#).

<sup>262</sup> (MAJ – 2023 – Le juge administratif considère même que ces dispositions ne fixent pas un minimum ou une proportion de places pour véhicules motorisés devant être conservés : TA Grenoble, 5ème chambre, 22 nov. 2022, n° 2108153)

Toujours en tenant compte de la nature du projet et de la zone d'implantation, « l'exemplarité énergétique et environnementale »<sup>263</sup> des bâtiments est prise en compte.

Cela permettra à l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme, d'autoriser la dérogation aux règles du PLU relatives à la hauteur, afin d'éviter d'introduire une limitation du nombre d'étages par rapport à un autre type de construction<sup>264</sup>. Le projet de décret<sup>265</sup> définissant les exigences auxquelles doit satisfaire une telle construction, imposera un seuil minimum d'émission de gaz à effet de serre issu de l'analyse du cycle de vie du bâtiment<sup>266</sup>, et permettra une dérogation dans la limite d'un dépassement de 2,5 mètres de la hauteur autorisée par le PLU, qui ne pourra être justifiée que par les contraintes techniques résultant de l'utilisation d'un mode de construction faisant preuve d'exemplarité environnementale<sup>267</sup>.

Une autre dérogation est susceptible de s'ajouter dans le cas d'une construction faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale. Il s'agit de la possibilité, dans les zones U ou AU, d'autoriser un dépassement des règles relatives au gabarit qui peut être modulé, sans pouvoir excéder 30%<sup>268</sup>. Mais plus encore, une dérogation supplémentaire peut s'ajouter, soit du volume constructible, soit des règles relatives au gabarit, dans la limite de 5%, si la construction exemplaire présente « un intérêt public du point de vue de la qualité ainsi que de l'innovation ou de la création architecturale »<sup>269</sup>.

Concernant les aspects extérieurs, la question de l'isolation des bâtiments par l'extérieur est centrale, notamment au regard des obligations découlant du dispositif Eco Energie Tertiaire. Cela résulte également des obligations d'isolation qui s'imposent lors de travaux importants de ravalement ou de réfection de toiture sur des bâtiments existants<sup>270</sup>.

---

<sup>263</sup> R. 171-3 du code de la construction et de l'habitation

<sup>264</sup> L. 152-5-2 du code de l'urbanisme

<sup>265</sup> Loi Climat et résilience : un projet de décret précise la dérogation aux PLU pour les constructions faisant preuve d'exemplarité environnementale, 23 mai 2022, sur le [site](#) du Moniteur (MAJ – 2023 : Décret n° 2023-173 du 8 mars 2023 pris pour l'application des articles L. 152-5-2 et L. 151-28 du code de l'urbanisme et modifiant les critères d'exemplarité énergétique et d'exemplarité environnementale définis aux articles R. 171-1 à R. 171-3 du code de la construction et de l'habitation ; Arrêté du 8 mars 2023 modifiant l'arrêté du 12 octobre 2016 relatif aux conditions à remplir pour bénéficier du dépassement des règles de constructibilité prévu au 3° de l'article L. 151-28 du code de l'urbanisme )

<sup>266</sup> (MAJ – 2023 : article R. 171-3 du CCH tel que modifié par le décret n° 2023-173 précité).

<sup>267</sup> PC 23 et PC 23 du dossier de demande de permis de construire

<sup>268</sup> L. 151-28 du code de l'urbanisme

<sup>269</sup> L. 151-29-1 du code de l'urbanisme

<sup>270</sup> L. 173-1 du code de la construction et de l'habitation, précisé notamment par l'article R. 173-2 du même code, qui impose une amélioration de la performance énergétique en cas de travaux de rénovation portant sur l'enveloppe d'un bâtiment supérieur à 1000 mètres carrés, si les travaux sont supérieurs à 25% de sa valeur.

Des dérogations aux règles du PLU sont possibles afin de mettre en œuvre une isolation en saillie des façades ou par surélévation des constructions existantes<sup>271</sup>. S'il est encore nécessaire, en cas de débord sur le domaine public, de solliciter une autorisation d'occupation du domaine<sup>272</sup>, ce n'est plus le cas lorsque cela concerne un fonds privé. Désormais, l'article L. 113-5-1 du code de la construction et de l'habitation, issu de la loi Climat et résilience, et son décret d'application<sup>273</sup> autorisent, sous conditions, un droit de surplomb du fonds voisin de 35 centimètres au plus en cas d'isolation thermique par l'extérieur.

La loi Climat et résilience incite aussi à la valorisation des friches, avec la possibilité de déroger aux règles relatives au gabarit, dans la limite d'une majoration de 30 % de ces règles, et aux obligations en matière de stationnement, lorsque ces constructions ou travaux visent à permettre le réemploi de ladite friche<sup>274</sup>.

S'agissant des objectifs de nature en ville, une décision motivée pourra permettre de déroger aux règles des PLU relatives à la hauteur et à l'aspect extérieur des constructions afin « *d'autoriser l'installation de dispositifs de végétalisation des façades et des toitures en zones urbaines et à urbaniser* »<sup>275</sup>.

Cette incitation à la végétalisation se fait aussi avec la création des « *permis de végétaliser* ». Le code général de la propriété des personnes publiques offre désormais la possibilité au conseil municipal de délivrer à titre gratuit des autorisations d'occupation temporaire du domaine public communal, lorsqu'elles sont « *sollicitées au bénéfice de personnes morales de droit public ou de personnes privées qui participent au développement de la nature en ville et répondent à un objectif d'intérêt public en installant et entretenant des dispositifs de végétalisation* »<sup>276</sup>. Nul doute que le projet de végétalisation de l'esplanade de La Défense qui est actuellement en gestation, pourrait se réaliser sur la base d'un tel dispositif<sup>277</sup>.

---

<sup>271</sup> L. 152-5, 1° et 2° du code de l'urbanisme

<sup>272</sup> R. 431-13 du code de l'urbanisme ; Rep. Min. à la question n° 63300, JOAN du 13 décembre 2016, page n° 10301 (*MAJ – 2023* : Réaffirmation par CE, 23 nov. 2022, *Société les jardins de Flore*, n° 450008 ; M. Sirinelli, L'articulation entre permis de construire et domaine public, *JCP A*, n° 5, 6 févr. 2023, p. 2043)

<sup>273</sup> Décret n° 2022-926 du 23 juin 2022 relatif au droit de surplomb pour l'isolation thermique par l'extérieur d'un bâtiment

<sup>274</sup> L. 152-6-2 du code de l'urbanisme

<sup>275</sup> L. 152-5-1 du code de l'urbanisme, dont l'application nécessite encore l'adoption d'un décret.

<sup>276</sup> L. 2125-1-1 du CGPPP

<sup>277</sup> A La Défense, un projet de végétalisation sur l'esplanade débutera en 2024, 28 juin 2022, sur le [site](#) du Moniteur

En dernier lieu, il faut mentionner la pérennisation en 2020<sup>278</sup> du pouvoir de dérogation reconnu au préfet pour déroger à des normes arrêtées par l'administration de l'Etat pour prendre des décisions non réglementaires relevant de sa compétence, notamment en matière de construction, de logement et d'urbanisme.

Cela suppose le respect de conditions, la principale étant que cette dérogation doit être justifiée par un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales. Le bilan tiré de son application en 2021 fait état de 6 dérogations déjà accordées pour la construction, le logement et l'urbanisme<sup>279</sup>. Il peut s'agir, comme le précise une circulaire précisant l'application de ce pouvoir discrétionnaire du préfet<sup>280</sup>, de déroger à la durée d'instruction des permis de construire délivrés par l'Etat et relevant de sa compétence, ou de dispenser des constructions de toute formalités en termes de taille, par exemple les panneaux photovoltaïques sur des constructions.

A ces dérogations aux règles d'urbanisme, s'ajoutent des dérogations issues de nouveaux outils, et qui peuvent profiter aux projets de construction sur des propriétés publiques.

## **Paragraphe 2 – La création d'outils nouveaux : réversibilité des bâtiments, permis d'innover, d'expérimenter et urbanisme tactique**

Les propriétés publiques peuvent, dans le cadre de la lutte contre le changement climatique, faire l'objet d'expérimentations, en étant le support de bâtiments réversibles, expérimentaux ou encore innovants, (A) et en s'adaptant à des besoins nouveaux, par le biais de l'urbanisme tactique (B).

### **A- La possibilité de constructions innovantes, expérimentales et réversibles sur des propriétés publiques**

En premier lieu, les propriétés publiques peuvent être le support, de bâtiments expérimentaux et innovants, dont les spécificités relèvent davantage du droit de la

---

<sup>278</sup> Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation du préfet, à la suite du décret n° 2017-1845 du 29 décembre 2017 relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet

<sup>279</sup> Rép. Min. à la question n° 23854, JO Sénat, 22 juillet 2021.

<sup>280</sup> Circulaire NOR : PRMX2021676C du 6 août 2020, publiée le 11 août sur « [circulaire.legifrance.gouv.fr](http://circulaire.legifrance.gouv.fr) ».

construction que du droit de l'urbanisme, mais qui ont un rôle à jouer dans la lutte contre le changement climatique.

Le « *permis d'innover* », issu de la loi de 2016 dite LCAP<sup>281</sup>, permet, pour une durée de 7 ans à compter de la loi ELAN de 2018, d'autoriser les maîtres d'ouvrages (publics ou privés) ou des aménagements situés dans le périmètre d'une OIN, d'une GOU, ou d'un secteur d'intervention d'une ORT, de « *demander à déroger aux règles opposables à leur projet à condition de démontrer que son atteints des résultats satisfaisant aux objectifs poursuivis par les règles auxquelles il est dérogé* ».

Si une demande de dérogation doit être obtenue, elle ne vaudra que pour les règles de construction. Toutefois il est raisonnable de penser qu'une dérogation aux règles de construction, justifiée par la réalisation d'un bâtiment innovant, ira de pair avec les dérogations aux règles d'urbanisme justifiées par l'exemplarité environnementale des bâtiments<sup>282</sup>. Il en sera de même avec le fait que les autorisations d'urbanisme ne peuvent pas refuser l'utilisation de matériaux renouvelables ou de matériaux ou procédés de construction permettant d'éviter l'émission de gaz à effet de serre<sup>283</sup>.

A côté de ce mécanisme, et le recoupant en partie, il existe le « *permis d'expérimenter* », issu d'une ordonnance de 2018<sup>284</sup>, et désormais contenu dans le code de la construction et de l'habitation<sup>285</sup> sous l'appellation « *solution d'effet équivalent* »<sup>286</sup>. Il faut préciser qu'à l'origine, cela visait uniquement l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes HLM<sup>287</sup>, pour s'étendre ensuite à tous les maîtres d'ouvrages.

Ce dispositif permet de recourir à une solution d'effet équivalent pour un projet de construction ou de rénovation d'un bâtiment, respectant les objectifs généraux (notamment de limitation d'impact sur le changement climatique, sur leur cycle de vie, afin qu'il soit le plus faible possible)<sup>288</sup> en justifiant que cela permet d'atteindre des résultats au moins équivalents à ceux de la solution de référence à laquelle elle se substitue. En tout état de cause, une attestation

---

<sup>281</sup> Art. 88, II-. de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine

<sup>282</sup> L. 152-5-2 du code de l'urbanisme

<sup>283</sup> L. 111-16 du code de l'urbanisme

<sup>284</sup> Ordonnance n° 2018-937 du 30 octobre 2018 visant à favoriser la réalisation de projets de construction et à favoriser l'innovation.

<sup>285</sup> L. 112-9 à L. 112-12 et R. 112-1 à R. 112-19 du CCH

<sup>286</sup> La « *solution d'effet équivalent* », pour bâtir autrement, 21 juillet 2021, sur le [site](#) du Moniteur.

<sup>287</sup> Ancien article 88, I-. de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016

<sup>288</sup> L. 171-1 al. 2 du CCH

de respect de ces objectifs, établie par un organisme indépendant, devra être transmise au ministre chargé de la construction, avant le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme<sup>289</sup>.

Si les dispositions du code de la construction et de l'habitation, refondu récemment<sup>290</sup> ne reprennent pas une énumération des règles de construction auxquelles il peut être dérogé par le permis d'expérimenter, cela reste d'actualité, car il s'agissait notamment de la performance énergétique et environnementale, ainsi que des matériaux et leur réemploi<sup>291</sup>. Ces dérogations aux règles de constructions s'articuleront nécessairement, avec les dérogations aux règles d'urbanisme, tel qu'évoquées précédemment.

Les dérogations aux règles de construction autorisées par les permis d'innover et d'expérimenter, liées à des constructions innovantes, sont donc des outils à la portée des maîtres d'ouvrages publics pour des projets de construction sur leurs propriétés publiques. Leur caractère innovant, techniquement ou architecturalement, s'articulera avec les dérogations existantes aux règles l'urbanisme, et contribuera ainsi à lutter contre le changement climatique en assurant la plus large inventivité aux constructeurs.

Ces mécanismes sont d'autant plus nécessaires que depuis 2017<sup>292</sup>, il est exigé une exemplarité des constructions publiques en matière de performance énergétique et environnementale. Elles devront ainsi être à énergie positive et à haute performance environnementale dès lors que cela est réalisable. La possibilité offerte par ces mécanismes de dérogation est donc la bienvenue, tant les contraintes locales d'implantation des bâtiments publics peuvent rendre difficile le respect de cette obligation.

Enfin, les collectivités territoriales sont toujours à la recherche de projets innovants, et n'hésitent pas à mettre à contribution leur foncier, comme c'est le cas à Paris avec de nombreux « *appels à projets urbains innovants* » dans le cadre notamment du programme « *Réinventer Paris* » lancé en 2014<sup>293</sup>. Ainsi, cela vise la cession ou la mise à disposition de terrains ou de biens bâtis à des constructeurs, pour réaliser des projets innovants, sur de nouveaux usages et

---

<sup>289</sup> PCMI 27 ou PC 16-7 du dossier de demande de permis de construire

<sup>290</sup> Ordonnance n° 2020-71 du 29 janvier 2020 relative à la réécriture des règles de construction et recodifiant le livre Ier du code de la construction et de l'habitation ; Décret n° 2021-872 du 30 juin 2021 recodifiant la partie réglementaire du livre Ier du code de la construction et de l'habitation et fixant les conditions de mise en œuvre des solutions d'effet équivalent

<sup>291</sup> Art. 3 de l'ordonnance n° 2018-937 du 30 octobre 2018 visant à faciliter la réalisation de projets de construction et à favoriser l'innovation

<sup>292</sup> Arrêté du 10 avril 2017 relatif aux constructions à énergie positive et à haute performance environnementale sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat, de ses établissements publics et des collectivités territoriales

<sup>293</sup> [Site](#) internet de « Réinventer Paris »

modes de vie (coworking, agriculture urbaine...) mais aussi et surtout sur des aspects techniques (résilience, efficacité énergétique, approche bioclimatique...). Si la conformité des projets proposés avec le PLU est une condition suspensive imposée, il a toutefois été admis, en pratique, des modifications à la marge, qui ont été intégrées au PLU<sup>294</sup>, illustrant l'évolutivité que doit avoir un document de planification dans certaines situations.

En second lieu, la réversibilité des bâtiments, notamment publics, est aujourd'hui un sujet de réflexion<sup>295</sup> en ce qu'il constitue une réponse aux enjeux fonciers et environnementaux, et a pu être mise en œuvre avec la création d'un « *permis double état* »<sup>296</sup> dans le cadre des JO 2024<sup>297</sup>. Ainsi, le Villages des Athlètes a vocation à accueillir, une fois les jeux terminés, des logements familiaux et étudiants, des activités économiques en rez-de-chaussée mais également des équipements publics (deux groupes scolaires, deux crèches, un lycée et des équipements sportifs)<sup>298</sup>.

Avec le permis double état, les porteurs de projets étaient tenus d'indiquer dans le dossier d'autorisation d'urbanisme les deux destinations de la construction ou de l'aménagement. Il s'agit d'un état provisoire qui est « *celui dans lequel il présente toutes les caractéristiques qui permettent son utilisation pour les besoins de l'organisation, de la préparation ou du déroulement des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024* », et un état définitif, mais qui « *présente toutes les caractéristiques qui assurent un usage conforme à sa destination ou à son affectation postérieure au déroulement des jeux, dans le cadre d'un projet urbain durable en lien avec les projets des collectivités territoriales* »<sup>299</sup>.

L'enjeu était donc de faire évoluer un bâtiment vers un usage futur, ce qui est aujourd'hui rendu très difficile par les règles de destination et de sous-destination, figées

---

<sup>294</sup> « L'appel à projets urbains innovants : nouvel équilibre public-privé, nouveaux acteurs », 2018, *Note rapide de l'institut d'aménagement et d'urbanisme*, n° 788, disponible sur leur [site](#).

<sup>295</sup> V. notamment à ce sujet, « Construire réversible », Canal Architecture, disponible sur leur [site](#).

<sup>296</sup> Le permis à double état, un outil juridique au service de la réversibilité de tous les bâtiments ? 21 janvier 2020, sur le [site](#) du Moniteur.

<sup>297</sup> Loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux olympiques et paralympiques de 2024, art. 15 ; et Décret n° 2018-512 du 26 juin 2018 portant application des articles 10 et 15 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024

(MAJ 2023 – V. également le cas du Village des Médias : Décret n° 2023-298 du 21 avril 2023 relatif au statut des constructions destinées à l'hébergement des journalistes et techniciens accrédités au sein du village des médias des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 ; Arrêté du 21 avril 2023 relatif au statut des constructions destinées à l'hébergement des journalistes et techniciens accrédités au sein du village des médias des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024)

<sup>298</sup> Village des athlètes, JO 2024, [site internet](#)

<sup>299</sup> Décret n° 2018-512 du 26 juin 2018, art. 2

dans les PLU<sup>300</sup>, les destinations des constructions étant au nombre de cinq<sup>301</sup>, se déclinant en vingt sous-destinations<sup>302</sup>, qui ont un caractère limitatif<sup>303</sup>.

Sont alors soumis à un permis de construire les travaux ayant pour effet de modifier les structures porteuses ou la façade d'un bâtiment, lorsqu'ils s'accompagnent d'un changement de destination ou de sous-destination<sup>304</sup>. De même, sont soumis à une déclaration préalable les changements de destination d'un bâtiment existant, étant précisé que cela ne vaut pas pour les changements entre sous-destinations<sup>305</sup>.

Un immeuble conçu techniquement et architecturalement pour être réversible, ne pourra pas nécessairement l'être juridiquement. Si le Conseil d'Etat admet qu'un permis peut être délivré alors même que les constructions risqueraient d'être ultérieurement transformées ou affectées un usage non conforme aux prescriptions d'urbanisme<sup>306</sup>, le contrôle *a posteriori* des destinations ultérieures constitue un « *frein remarquable à la réversibilité* »<sup>307</sup> dans la mesure où il n'est pas possible de garantir que l'immeuble pourra ultérieurement servir à un autre usage.

L'intégration de la réversibilité dans la construction de bâtiments publics est ainsi un enjeu majeur pour la lutte contre le changement climatique, puisqu'elle permettrait, lors de la construction de bureaux par exemple, de la concevoir en envisageant son changement d'usage vers des logements, sans que de lourds et coûteux travaux de restructuration soit mis à la charge de la collectivité. A titre d'exemple, il est possible de citer la construction des tours « *Black Swans* » à Strasbourg permettant une réversibilité des surfaces<sup>308</sup> grâce à une conception architecturale sans mur porteurs sur les plateaux permettant un changement d'usage par un simple cloisonnement<sup>309</sup>.

---

<sup>300</sup> R. 151-27 à R. 151-29 du code de l'urbanisme

<sup>301</sup> Exploitation agricole et forestière ; Habitation ; Commerce et activités de service ; Équipements d'intérêt collectif et services publics ; Autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire

<sup>302</sup> (MAJ – 2023 : désormais 22 sous-destinations, depuis l'arrêté du 22 mars 2023 modifiant la définition des sous-destinations des constructions pouvant être réglementées dans les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu)

<sup>303</sup> CE, 30 déc. 1974, *Groupe Patrice Pichet*, n° 360850

<sup>304</sup> R\*421-14, c) du code de l'urbanisme

<sup>305</sup> R\* 421-17, b) du code de l'urbanisme

<sup>306</sup> CE, 13 juil. 2012, *Mme Anne-Marie C.*, n° 344710. [L] [SEP]

<sup>307</sup> Le droit de l'urbanisme et de la construction permettent-ils de construire réversible, 2019, Réseau national des aménageurs, p. 10, disponible sur leur [site](#).

<sup>308</sup> Réversibilité, antidote à l'obsolescence, décryptage du projet Black Swans, 29 novembre 2018, sur le [site](#) du Moniteur.

<sup>309</sup> Le droit de l'urbanisme et de la construction permettent-ils de construire réversible, 2019, Réseau national des aménageurs, p. 8, disponible sur leur [site](#).



La réversibilité et le changement d'usage sont aujourd'hui appelés des vœux de tous<sup>310</sup>, et si le « *permis double état* » n'est pas aujourd'hui étendu au-delà des JO 2024, des avancées sont en cours.

Il faut en effet noter qu'en décembre 2021, et grâce aux possibilités de dérogations offertes par le « *permis d'innover* », le premier permis de construire « *sans affectation* » a été déposé à Bordeaux<sup>311</sup>. Pour cela une dérogation a été demandée concernant la possibilité de ne cocher aucune case dans la partie « destinations » du Cerfa nécessaire à l'instruction du permis (Annexe n° 9). Évitant alors les contrôles *a posteriori* de changement de destination, la réversibilité de ce bâtiment est assurée dans la durée, dès lors que les changements de bureaux en logements, et inversement, ne nécessiteront aucune autorisation.

Enfin, la loi Climat et résilience<sup>312</sup> continue dans cette lancée, avec la volonté de « *conforter la réversibilité et l'évolutivité des bâtiments* »<sup>313</sup> en introduisant dès le 1<sup>er</sup> janvier 2023 des obligations d'étude du potentiel d'évolution et de changement d'usage dans le cas de certaines constructions neuves et ou de démolitions de bâtiments.

Ainsi, préalablement aux travaux de construction<sup>314</sup>, ou de démolition<sup>315</sup> d'un bâtiment, l'étude imposée doit permettre de déterminer le potentiel de changement de destination et d'évolution de celui-ci, « *y compris par sa surélévation* ».

Les maîtres d'ouvrages publics disposent désormais de nombreux outils de construction, s'articulant avec les règles d'urbanisme, pour mettre à contribution les propriétés publiques à la lutte contre le changement climatique. En parallèle, ils ont la possibilité de se saisir de « *l'urbanisme tactique* » pour s'adapter rapidement, mais temporairement, aux besoins liés à la lutte contre le changement climatique.

---

<sup>310</sup> Évolutivité et réversibilité au regard du droit de l'urbanisme et de la construction, 17 juillet 2021, sur le [site](#) du Moniteur.

<sup>311</sup> Le premier permis de construire sans affectation est déposé, 22 décembre 2021, sur le [site](#) du Moniteur.

<sup>312</sup> Art. 224 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, un décret d'application étant encore attendu.

<sup>313</sup> Présentation de l'article 54 du projet de loi, [Rapport](#) n° 3995 fait au nom de la commission spéciale, déposé le 19 mars 2021

<sup>314</sup> L. 122-1-1 du code de la construction et de l'habitation

<sup>315</sup> L. 126-35-1 du code de la construction et de l'habitation

## B- L'utilisation de l'urbanisme tactique sur les propriétés publiques

Si l'urbanisme tactique, issu des « parking Day » aux Etats-Unis<sup>316</sup>, s'est introduit en France par le biais des urbanistes, des élus et des ingénieurs<sup>317</sup>, c'est peu le cas en droit, et un auteur relève que « *les juristes ne se sont pas ou peu emparés de cette notion qui interroge pourtant notre droit* »<sup>318</sup>.

L'urbanisme tactique, qui englobe l'urbanisme « *temporaire* », consistant à l'occupation d'un site pour une durée déterminée sans influence sur le projet qui lui succède, et l'urbanisme « *transitoire* », qui permet d'occuper un site pour enrichir et influencer le projet qui lui succède<sup>319</sup> interroge en effet de nombreux pans du droit, tel que le droit de l'urbanisme, de la commande publique, de l'énergie, de l'environnement ou encore le droit administratif des biens.

Cela concerne tout d'abord le droit administratif des biens, dans la mesure où l'urbanisme tactique est souvent incité par les collectivités territoriales, et a vocation à prendre place sur leur domaine public comme privé (pistes cyclables, parcs et bancs temporaires, commerce temporaire, végétalisation, aménagement des trottoirs et jardins...). Les solutions rapides que cela apporte supposent une nécessaire réactivité des collectivités face à l'urgence des besoins<sup>320</sup>. Une telle célérité est en contradiction avec la longueur des procédures de publicité mise en concurrence et d'autorisation d'occupation du domaine.

Lorsque le bien qui fait l'objet d'urbanisme tactique relève du domaine public (parc municipal, esplanade, gare...) il est nécessaire de disposer d'un titre pour l'occuper<sup>321</sup>. Plus encore, depuis 2017<sup>322</sup>, si une telle occupation a également pour objet de permettre l'exercice d'une activité économique, une procédure de publicité et de mise en concurrence sera en

---

<sup>316</sup> Le concept de [PARK\(ing\) DAY](#) a été repris, notamment par la commune de Villeurbanne

<sup>317</sup> L'urbanisme transitoire appelé à durer, 7 juillet 2017, sur le [site](#) du Moniteur ;

<sup>318</sup> A. Gossement, « Urbanisme tactique : les questions posées aux juristes », *RDI* 2020. 345 ; v. également un article disponible sur son [blog](#), intitulé « La révolution de l'urbanisme tactique ».

<sup>319</sup> Grenoble adopte une stratégie d'urbanisme tactique, 17 mai 2021, disponible sur leur [site](#).

<sup>320</sup> Mobilité : « L'urbanisme tactique favorise le (re)vivre ensemble », M. POUMAREDE, 24 avril 2020, Tribune disponible sur le [site](#) du Monde.

<sup>321</sup> L. 2122-1 du CGPPP

<sup>322</sup> Ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques

principe nécessaire<sup>323</sup>, qui s'étend également, en application du droit de l'Union européenne<sup>324</sup>, aux biens du domaine privé<sup>325</sup>.

Ainsi, à Ivry-sur-Seine, sur les anciens bassins d'une usine de traitement des eaux, un site a été mis à disposition pendant quinze ans par l'AP-HP, par le biais d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public, pour la création d'une plateforme de 5000 m<sup>2</sup> démontable, pouvant accueillir 400 personnes migrantes le temps de constituer leur dossier de demande d'asile<sup>326</sup>. Un tel projet, qui a vocation à disparaître en 2030, permet donc d'éviter l'urbanisation et d'assurer la renaturation des sols à son terme, en raison de son caractère démontable.

Cela concerne également le droit de l'urbanisme, dans la mesure où ces aménagements et constructions, même temporaires, peuvent faire l'objet d'une autorisation d'urbanisme. La planification est néanmoins le plus souvent absente de l'urbanisme tactique, les collectivités ayant surtout recours à des appels à projets.

Pour autant, des outils sont à la disposition des auteurs du PLU depuis 2015<sup>327</sup>, avec la possibilité de définir des « OAP de secteur d'aménagement »<sup>328</sup>, pour des secteurs de zones urbaines ou de zones à aménager, dont les conditions d'aménagement et d'équipement ne seront pas définies par le règlement du PLU<sup>329</sup>. Elles doivent porter sur six objectifs, et notamment sur « *la qualité environnementale* », et devront toutefois garantir la cohérence des projets d'aménagement et de construction avec le PADD, tout en respectant les règles d'ordre public du règlement national d'urbanisme<sup>330</sup>. Le simple rapport de compatibilité<sup>331</sup> entre les travaux,

---

<sup>323</sup> L. 2122-1-1 à L. 2122-1-4 du CGPPP

<sup>324</sup> CJUE, 14 juil. 2016, *Promoimpresa*, affaires n° C-458/14 et C-67/15)

<sup>325</sup> Rép. Min. à la question n° 12868, JO AN, 29 janvier 2019, p. 861

(*MAJ – 2023* : Le Conseil d'Etat considère néanmoins que la conclusion de baux sur des biens appartenant au domaine privé ne constitue pas une autorisation pour l'accès à une activité de service ou à son exercice au sens du 6) de l'article 4 de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006, n'imposant pas d'obligations de publicité et de mise en concurrence - CE, 2 déc. 2022, *Sté Paris Tennis*, n° 455033 ; CE, 2 déc. 2022, *M. Amigorena*, n° 460100.

Cette vision n'est pas partagée unanimement par la doctrine, v. en ce sens C. Chamard-Heim, M. Karpenschif, Procédure de délivrance des occupations privatives économiques : tous les chemins mènent à la concurrence (à condition de les emprunter...), *JCP A* n° 5, 6 févr. 2023, p. 2033).

<sup>326</sup> La résidence sociale Albert Einstein à Ivry-sur-Seine, 2016, Fiche de cas du Ministère du Logement, disponible sur son [site](#).

<sup>327</sup> Décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme

<sup>328</sup> Pour un détail des règles applicables, v. le Guide de recommandations juridiques sur les OAP du PLU, novembre 2019, DHUP, sur le [site](#) du ministère de la Cohésion des territoires.

<sup>329</sup> R. 151-8 du code de l'urbanisme

<sup>330</sup> L. 111-1 du code de l'urbanisme

<sup>331</sup> L. 152-1 du code de l'urbanisme

constructions ou aménagements et les OAP permet une certaine souplesse, et l'urbanisme tactique pourrait être favorisé dans les zones couvertes seulement par des OAP d'aménagement, si ces dernières ont été rédigées en ce sens.

Outre les dérogations au droit de l'urbanisme évoquées précédemment telles que les constructions temporaires<sup>332</sup>, il existe le mécanisme du « *permis précaire* »<sup>333</sup>.

Une construction non conforme aux prescriptions relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, à la destination ou encore aux dimensions, peut ainsi être exceptionnellement autorisée, après une mise en balance entre les enjeux du secteur où est situé le projet, et l'intérêt et la nécessité de la construction envisagée<sup>334</sup>.

Le pétitionnaire devra, à son terme, enlever sans indemnités la construction et remettre à ses frais le terrain en l'état. Il faut toutefois préciser que si la fixation d'un terme est obligatoire pour certains secteurs tels que les zones agricoles ou naturelles, ou les abords des monuments historiques<sup>335</sup>, c'est une simple faculté dans les autres secteurs, ce qui remet quelque peu en cause le caractère précaire de cette autorisation. La pratique veut toutefois qu'un délai soit prévu, qui dépendra de la nature de l'ouvrage projeté<sup>336</sup>.

Tel qu'interprété par le Conseil d'Etat en 2015<sup>337</sup>, cette autorisation d'urbanisme permet « *d'autoriser, à titre exceptionnel, des constructions temporaires qui, sans respecter l'ensemble de la réglementation d'urbanisme applicable, répondent à une nécessité caractérisée, tenant notamment à des motifs d'ordre économique, social, culturel ou d'aménagement, et ne dérogent pas de manière disproportionnée aux règles d'urbanisme applicables eu égard aux caractéristiques du terrain d'assiette, à la nature de la construction et aux motifs rendant nécessaire le projet* ».

C'est ainsi sur la base du mécanisme du permis précaire que le centre d'hébergement pour personnes migrantes situé à Evry réalisé sur une dépendance de l'AP-HP, a pu voir le jour, en dérogeant aux règles liées à sa situation en zone inondable<sup>338</sup>.

---

<sup>332</sup> R. 421-5 du code de l'urbanisme

<sup>333</sup> L. 433-1 à L. 433-7 du code de l'urbanisme

<sup>334</sup> Rép. Min. à la question n° 03615, JO Sénat, 25 avril 2013, p. 1349

<sup>335</sup> R\*433-1 du code de l'urbanisme

<sup>336</sup> Du bon usage du permis précaire, 29 mai 2020, sur le [site](#) du Moniteur.

<sup>337</sup> CE, 18 févr. 2015, *Association de valorisation du quartier Paris Maillot Dauphine*, n° 385959

<sup>338</sup> L'urbanisme transitoire, optimisation foncière ou fabrique urbaine partagée ? 2018, Institut d'aménagement et d'urbanisme, p. 59, disponible sur son [site](#) internet.

Ce mécanisme est alors parfaitement envisageable pour des projets de constructions sur des propriétés publiques, qui participent à la lutte contre le changement climatique, tels que des éoliennes.

Ce fut le cas de l'autorisation d'un projet d'éolienne sur l'Île du Sein, situé sur une dépendance du domaine public par le biais d'un permis précaire, validée par le juge administratif en raison du fait que « *le projet ne porte que sur une seule éolienne de 45 mètres de hauteur maximum, dans un site certes inscrit et dans un espace proche du rivage mais avec une remise en état prévue à l'issue d'une durée de quinze ans, ce qui ne déroge pas de manière disproportionnée aux règles d'urbanisme applicables, au vu des besoins en énergie renouvelable* » liés à l'absence de raccordement de l'Île au réseau électrique continental, et au fait que le projet permettra de contribuer au respect de l'objectif de 50% de production d'électricité renouvelable fixé par la programmation pluriannuelle de l'énergie à l'horizon 2023<sup>339</sup>.

Dans une société où les besoins des administrés et les manières de lutter contre le climat évoluent plus rapidement que les documents de planification d'urbanisme, il est nécessaire que les personnes publiques intègrent ces évolutions en amont, et tout particulièrement sur leurs propriétés publiques, dans la mesure où l'urbanisme tactique « *n'est qu'un des éléments d'un mouvement beaucoup plus vaste d'interrogations de l'aménagement des villes* »<sup>340</sup>.

---

<sup>339</sup> CAA Nantes, 17 janv. 2020, n° 19NT00662

<sup>340</sup> A. Gossement, « Urbanisme tactique : les questions posées aux juristes », *RDI* 2020, précité.

## TABLE DES MATIÈRES :

INTRODUCTION.....	3
<b>Partie 1 - Le droit de l'urbanisme, outil de gestion du patrimoine public, comme levier de la lutte contre le changement climatique.....</b>	<b>9</b>
Section 1 – Le patrimoine public impliqué dans la lutte contre le changement climatique 9	
Paragraphe 1 – Les enjeux climatiques liés à la variété du patrimoine public.....	9
A- Un patrimoine hétéroclite avec de multiples propriétaires.....	9
B- Les contraintes écologiques imposées au patrimoine public .....	12
Paragraphe 2 – La gestion climatique du patrimoine public par les outils d'urbanisme .....	14
A- Les modes d'acquisition.....	15
B- La planification d'urbanisme pour anticiper les effets du changement climatique .....	20
Section 2 – Les incidences du droit de l'urbanisme sur le droit domanial en matière climatique.....	25
Paragraphe 1 – L'articulation de l'affectation domaniale et de l'affectation d'urbanisme .....	25
A- L'assujettissement sous conditions des biens du domaine public aux règles d'urbanisme.....	25
B- L'assujettissement classique des biens du domaine privé aux règles d'urbanisme .....	29
Paragraphe 2 – L'adaptation du domaine public maritime naturel au changement climatique .....	30
A- L'intégration des conséquences liées au recul du trait de côte dans la gestion des propriétés publiques littorales .....	30
B- Les règles domaniales et d'urbanisme dérogatoires applicables à l'éolien en zone littorale .....	36
<b>Partie 2 – Le droit de l'urbanisme, outil de concrétisation de la lutte contre le changement climatique sur le patrimoine public</b>	<b>39</b>
Section 1 – L'intégration d'objectifs environnementaux dans l'aménagement public par le biais de l'urbanisme opérationnel .....	39
Paragraphe 1 – L'intégration d'objectifs environnementaux dans les opérations d'aménagement publiques .....	39
A- Le rôle des établissements publics fonciers dans la préparation d'une opération d'aménagement publique vertueuse.....	39
B- L'obligation de respecter des critères environnementaux lors de l'opération d'aménagement .....	42
Paragraphe 2 – Les différents modes d'aménagement public permettant la réalisation d'opérations d'aménagement vertueuses.....	46

A- La ZAC, principale procédure d'aménagement public .....	46
B- Le lotissement communal.....	49
Section 2 – Les dérogations au droit de l'urbanisme au service des propriétés publiques luttant contre le changement climatique .....	53
Paragraphe 1 – Les dérogations aux règles d'urbanisme bénéficiant aux autorisations d'urbanisme déposées sur des propriétés publiques.....	53
A- Les dérogations non liées à la lutte contre le changement climatique .....	53
B- Les dérogations liées à la lutte contre le changement climatique .....	55
Paragraphe 2 – La création d'outils nouveaux : réversibilité des bâtiments, permis d'innover, d'expérimenter et urbanisme tactique.....	60
A- La possibilité de constructions innovantes, expérimentales et réversibles sur des propriétés publiques .....	60
B- L'utilisation de l'urbanisme tactique sur les propriétés publiques.....	66

## BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE :

### I. OUVRAGES

- AUBY (J-B), BON (P.), TERNEYRE (PH), *Droit administratif des biens*, 8<sup>ème</sup> éd. Précis, DALLOZ
- CHAMARD-HEIM (C), *Droit des biens publics*, 2022, Thémis, PUF
- CHAMARD-HEIM (C), MELLERAY (F), NOGUELLOU (R), YOLKA (PH), *Les grandes décisions du droit administratif des biens*, 3<sup>e</sup> éd. DALLOZ, Avant-propos
- Collectif, *Mélanges en l'honneur d'Etienne Fatôme, Bien public, bien commun*, 2011, DALLOZ
- Collectif, *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Presses universitaires d'Orléans, 2006
- DAVID-BEAUREGARD (O), *Droit administratif des biens*, 2020-2021, Gualino, LGDJ
- KALFLECHE (G), *Droit de l'urbanisme*, 3<sup>e</sup> éd. Thémis, PUF
- SOLER-COUTEAUX (P), CARPENTIER (E), *Droit de l'urbanisme*, 8<sup>e</sup> éd. 2022, Hypercours Dalloz

### II. THESES :

- YOLKA (PH), *La propriété publique : éléments pour une théorie*, LGJD, 1997
- DAVID-BEAUREGARD (O), *La justification actuelle de la distinction entre le domaine public et le domaine privé*, 1994.

### III. ARTICLES DE DOCTRINE

- ARZUL (G), L'impossible recensement du patrimoine de l'État, *Etudes foncières*, Automne 2000, n° 88
- COUSSI (M), HARADA (L-N), Objectif Zéro Artificialisation Nette : la loi « Climat – Résilience » introduit un changement de paradigme dans la manière de concevoir nos villes, 1<sup>er</sup> septembre 2021, *Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel*, n° 95, Supplément
- CHAMARD-HEIM (C), Permis de construire et propriété publique immobilière : entre indépendance et exorbitance, *Droit de la voirie, la Revue des propriétés publiques*, n° 226, Mai/juin 2022
- CHAMARD-HEIM (C), YOLKA (PH), La cogestion de l'immobilier public, *Revue Le Lamy Collectivités territoriales*, N° 100, 1<sup>er</sup> avril 2014.



- CHAMARD-HEIM (C), KARPENSCHIF (M), Procédure de délivrance des occupations privatives économiques : tous les chemins mènent à la concurrence (à condition de les emprunter...), *JCP A*, n° 5, 6 févr. 2023
- FÂTOME (E), A propos des rapports entre domaine public et droit de l'urbanisme, *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Presses universitaires d'Orléans, 2006,
- GOSSEMENT (A), Urbanisme tactique : les questions posées aux juristes, *RDI* 2020
- LAVROFF (D), Domaine des collectivités locales : régime du domaine privé, *Répertoire de droit immobilier*, DALLOZ, 2009-1
- NOGUELLOU (R), Propriétés publiques et droit de l'urbanisme, *Colloque de l'AFDA*, Dalloz, 2020
- PÂQUES (M), Affectation d'urbanisme et domaine public, *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Presses universitaires d'Orléans, 2006

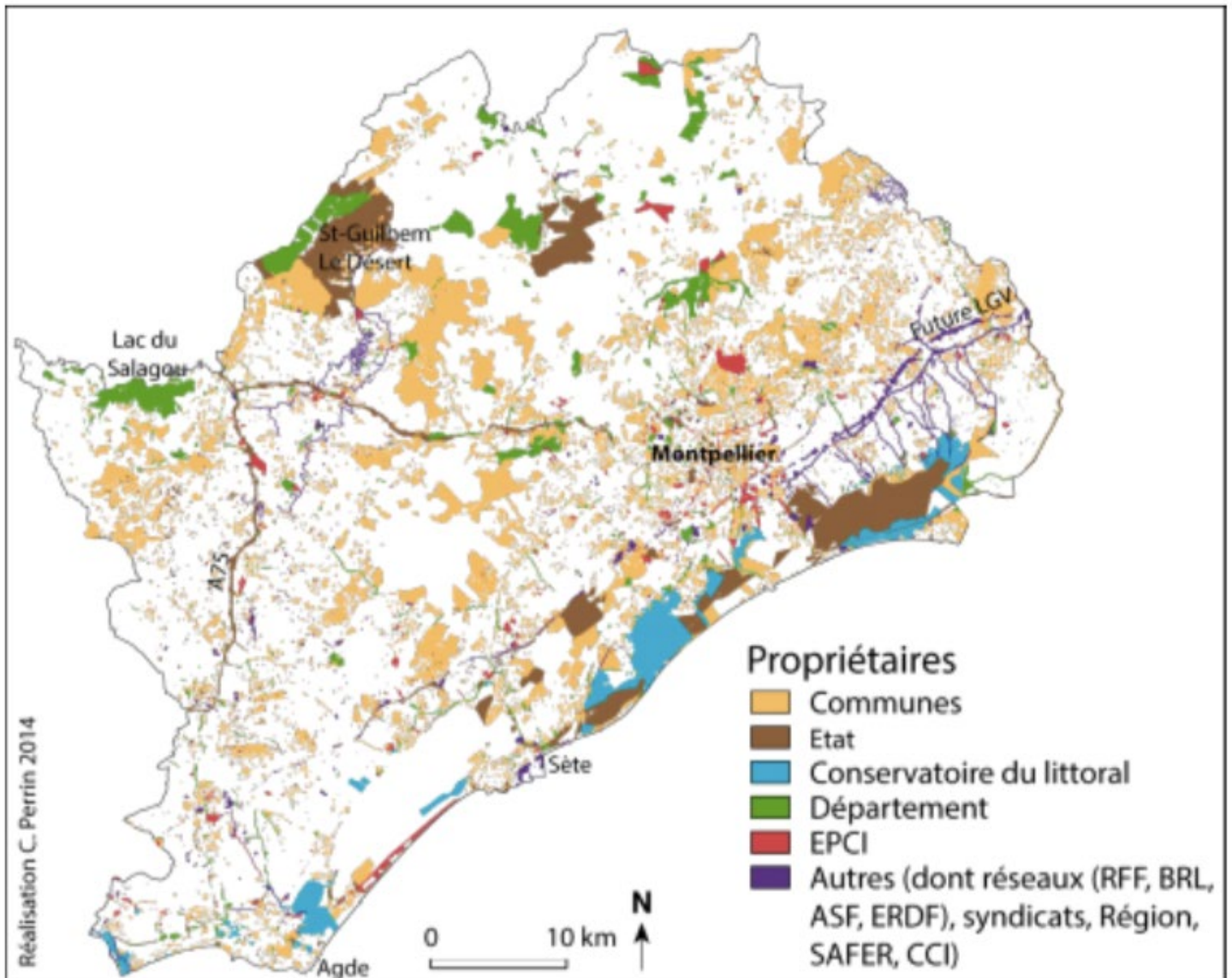
#### IV. RAPPORTS ET TRAVAUX

- 2006, Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques, DGUHC-Certu-Cete
- 2006, Rapport d'étude, Communauté urbaine de Bordeaux, Préservation et mise en valeur de la coulée verte de Mérignac – Pessac
- 2012, Rapport sur la mobilisation du foncier de l'IGF et du CGEDD
- 2013, Rapport de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France, sur la gestion des biens du domaine public de la Ville de Paris pour les exercices 2008 et suivants
- 2013, Rapport d'information du Sénat sur les outils fonciers à disposition des élus locaux
- 2015, Le patrimoine des collectivités locales, La Banque Postale, Accès Territoires n° 2
- 2015, Comment intégrer la dimension environnementale dans les documents et projets d'urbanisme, ADEME
- 2016, Rapport, Revues de dépenses - Le patrimoine des collectivités territoriales, Inspection générale des finances
- 2016, L'optimisation des coûts des opérations d'aménagement, note de synthèse, Réseau national des aménageurs
- 2018, Rapport du groupe de travail « Rénovation énergétique des bâtiments éducatifs »
- 2018, Guide de prise en compte de l'énergie dans les PLU, Assemblée du pays Tarentaise Vanoise
- 2018, L'urbanisme transitoire, optimisation foncière ou fabrique urbaine partagée ? Institut d'aménagement et d'urbanisme
- 2019, Le droit de l'urbanisme et de la construction permettent-ils de construire réversible, Réseau national des aménageurs
- 2020, Rapport n° 3399, tome I de M. Laurent SAINT-MARTIN, fait au nom de la commission des finances, déposé le 8 octobre 2020, sur la loi n° 2020-1721.

- 2021, Rapport d'information n° 584 (2020-2021) de M. Jean-Baptiste BLANC, Mme Anne-Catherine LOISIER et M. Christian REDON-SARRAZY, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 12 mai 2021, « Objectif de zéro artificialisation nette à l'épreuve des territoires ».
- 2021, Annexe n° 27, Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, issue du rapport n° 3705 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire en vue de la lecture définitive du projet de loi de finances pour 2021.
- 2022, Document de politique transversale 2022, Politique immobilière de l'Etat

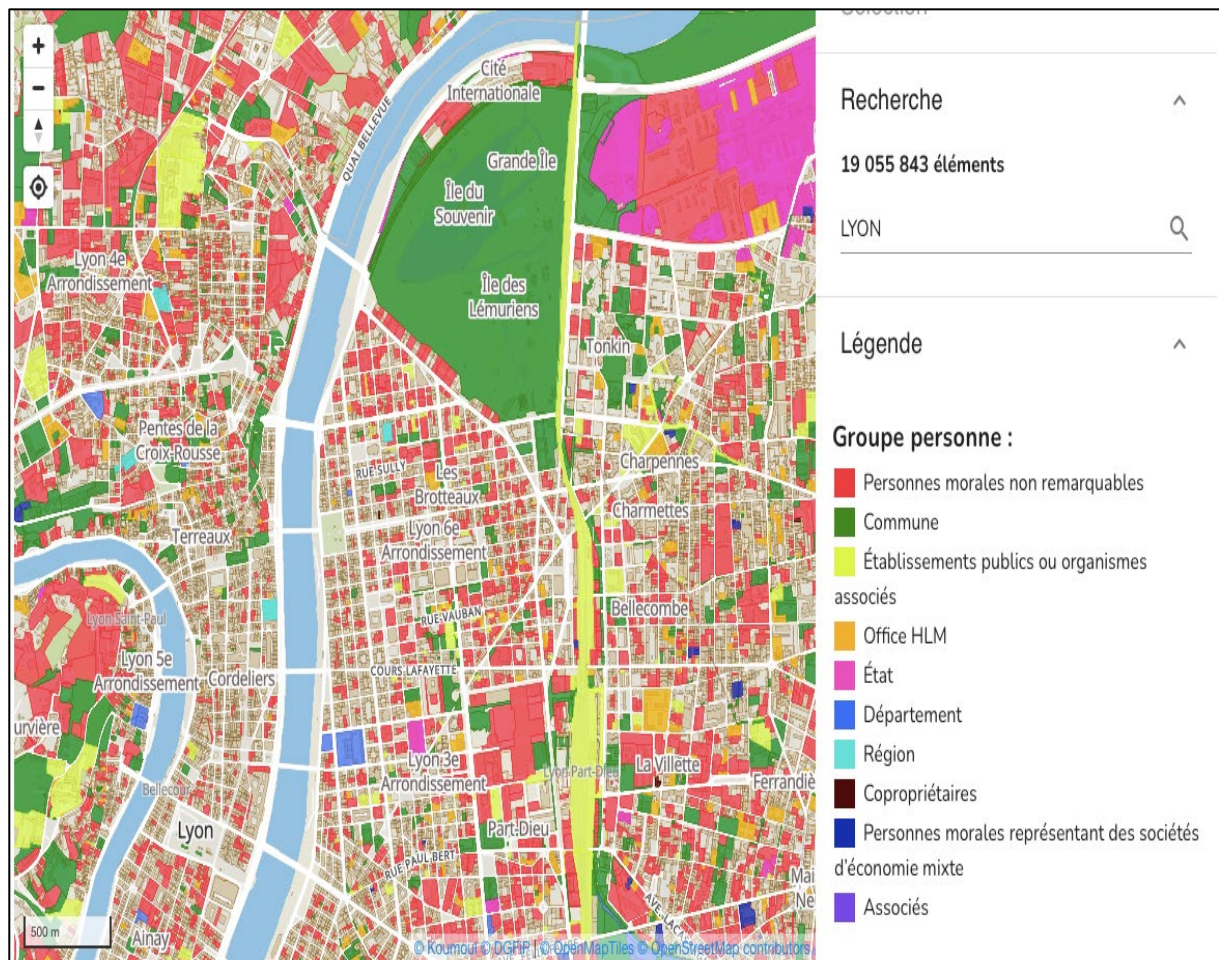
ANNEXES :

- **Annexe n° 1** – Répartition des propriétaires de propriétés publiques à Montpellier



Sources : Élaboration SAFER Languedoc-Roussillon sur la base cadastrale MAJIC2 de 2012, Base de données Parcellaire de l'IGN.

- Annexe n° 2 – Base de données MAJIC pour la Ville de Lyon

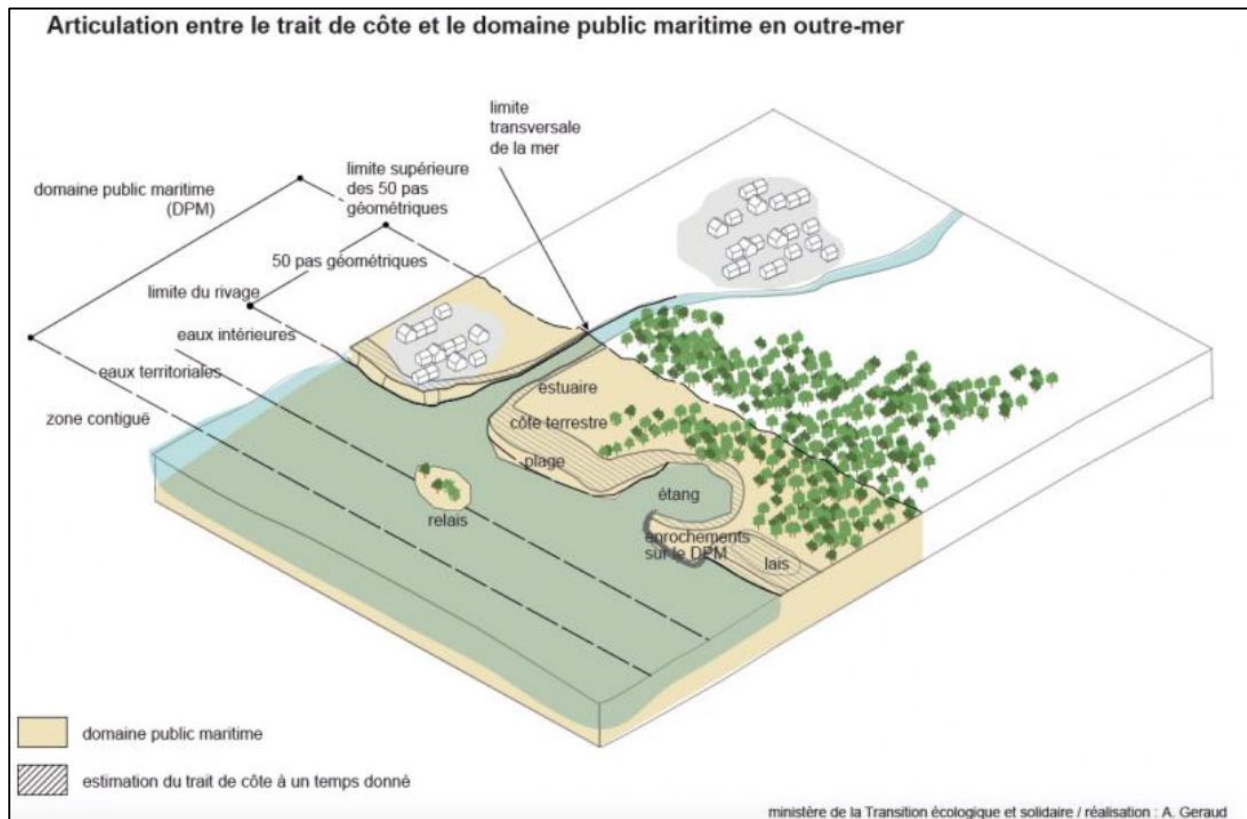




- **Annexe n° 3** – Base de données relatives au DPE pour la ville de Lyon

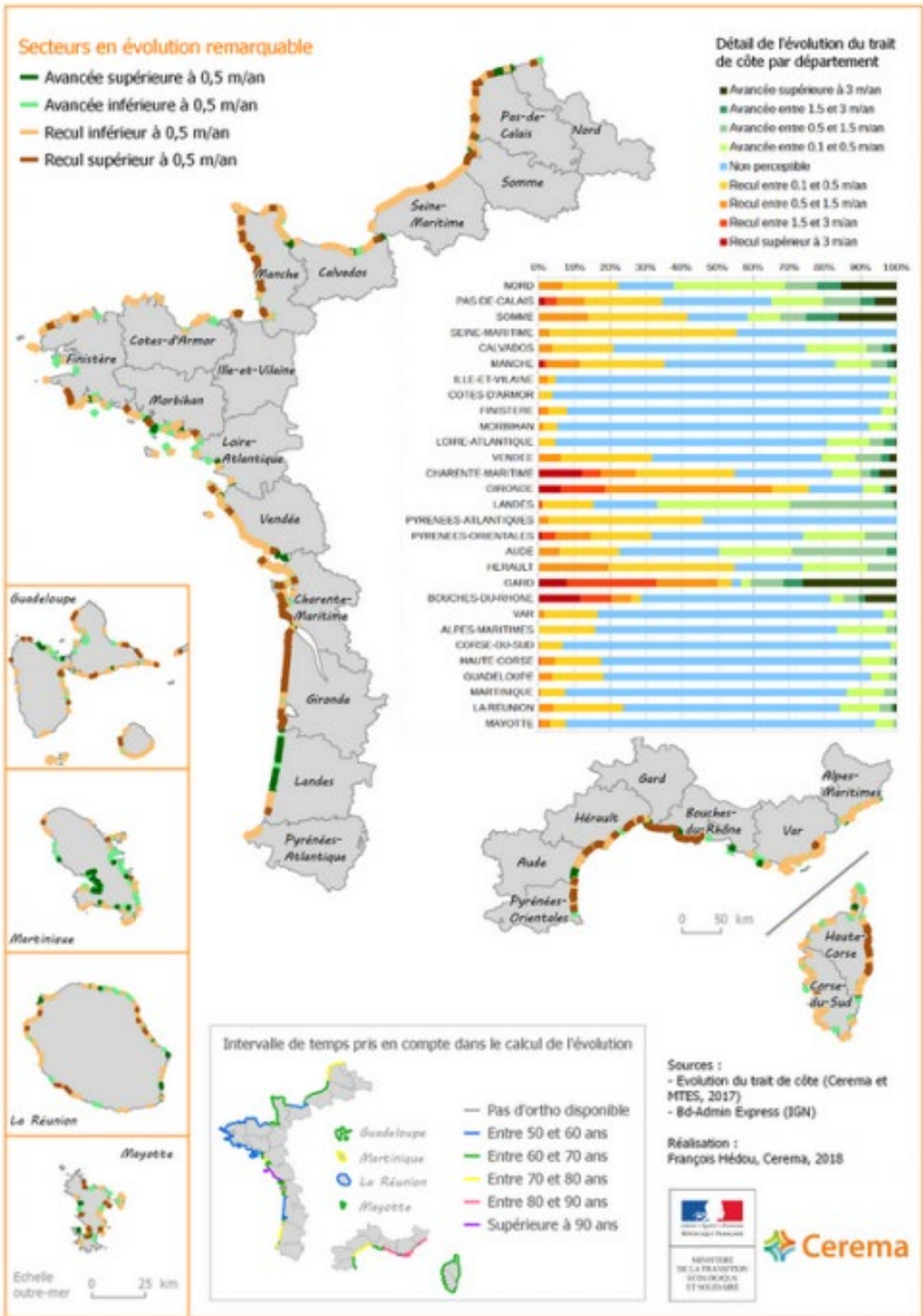


- **Annexe n° 4** – Explications du ministère de l'Écologie sur l'articulation entre le trait de côte et le domaine public maritime en outre-mer

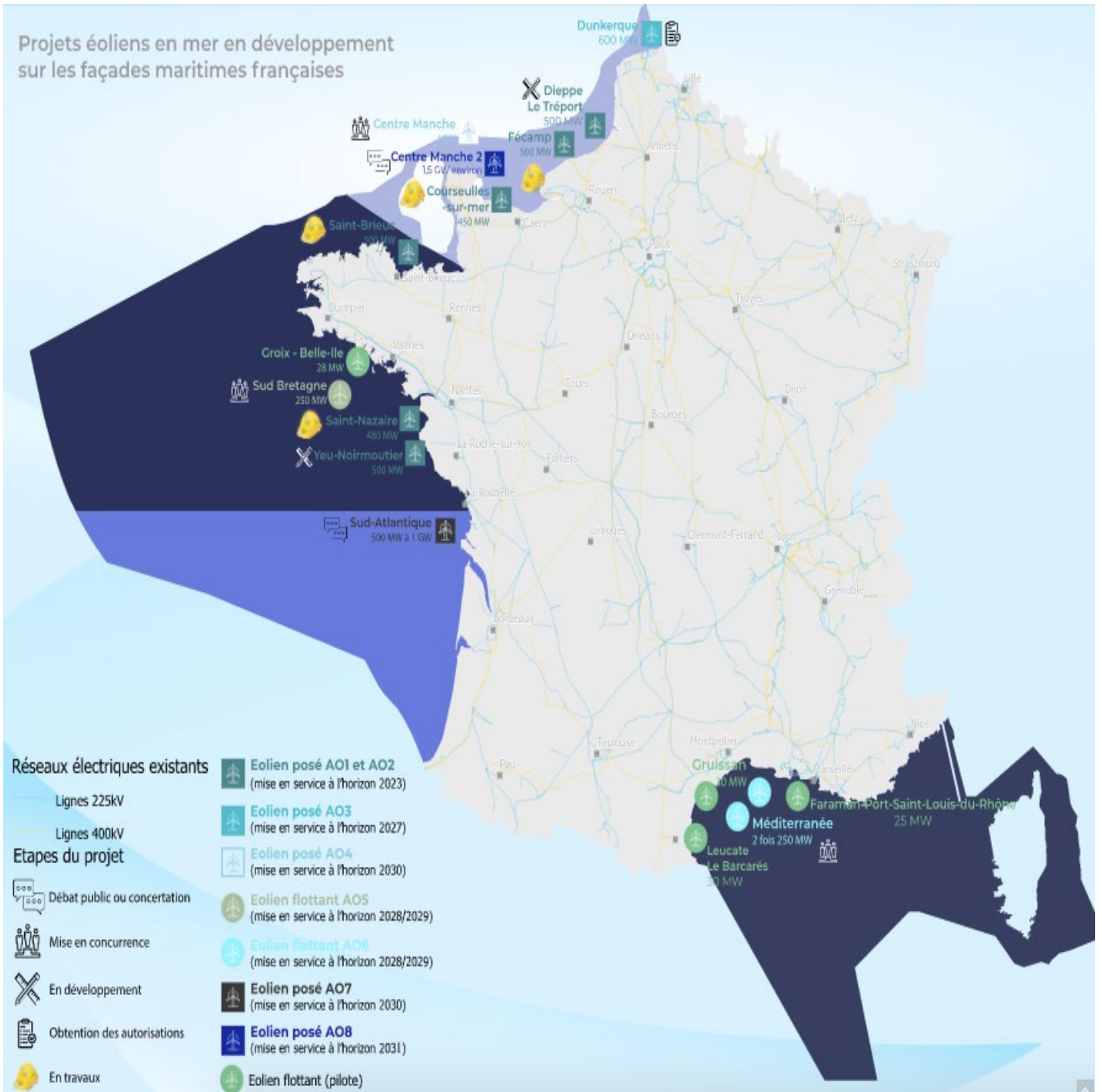




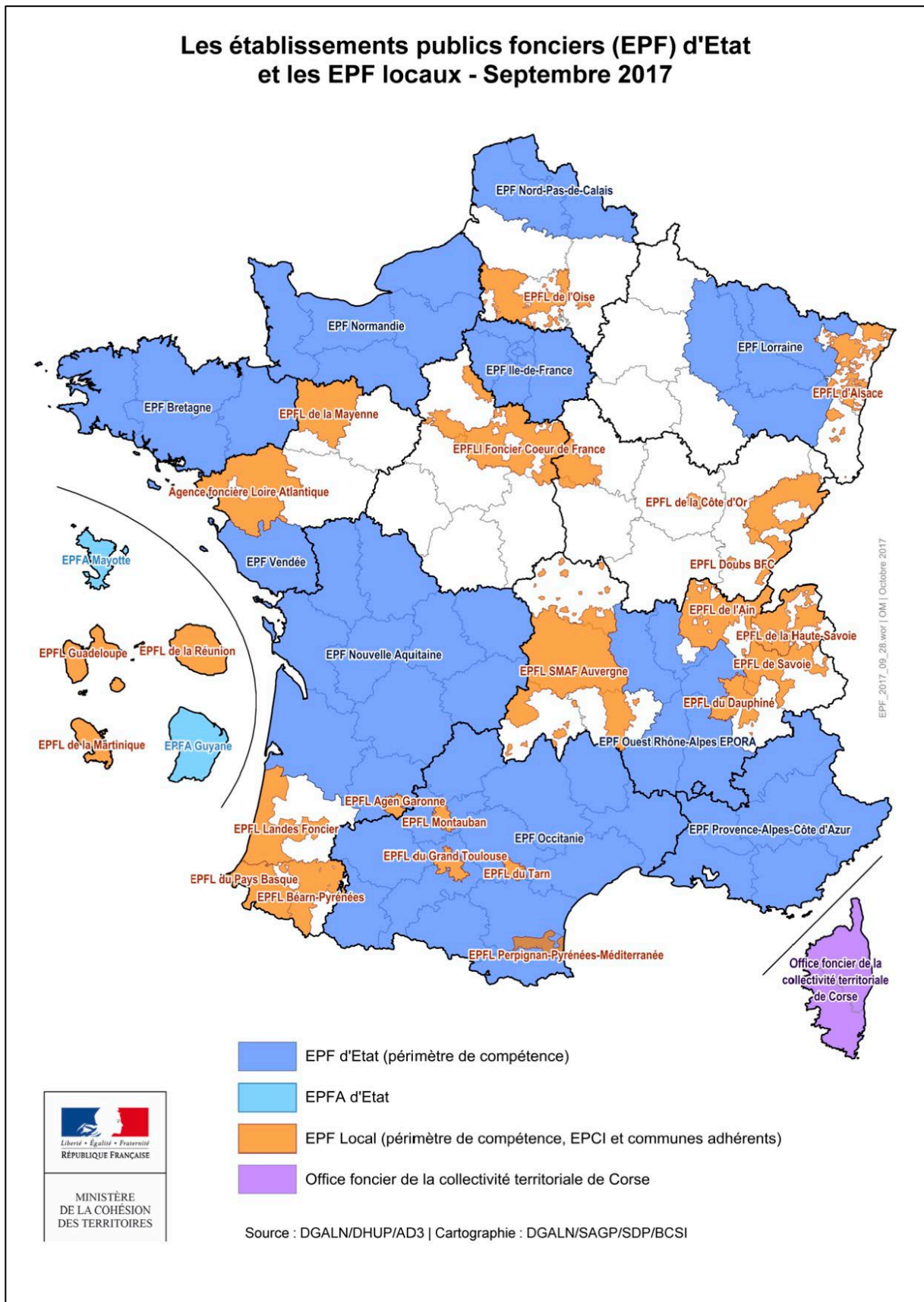
- Annexe n° 5 – Évolution du trait de côte d'après l'indicateur national du CEREMA



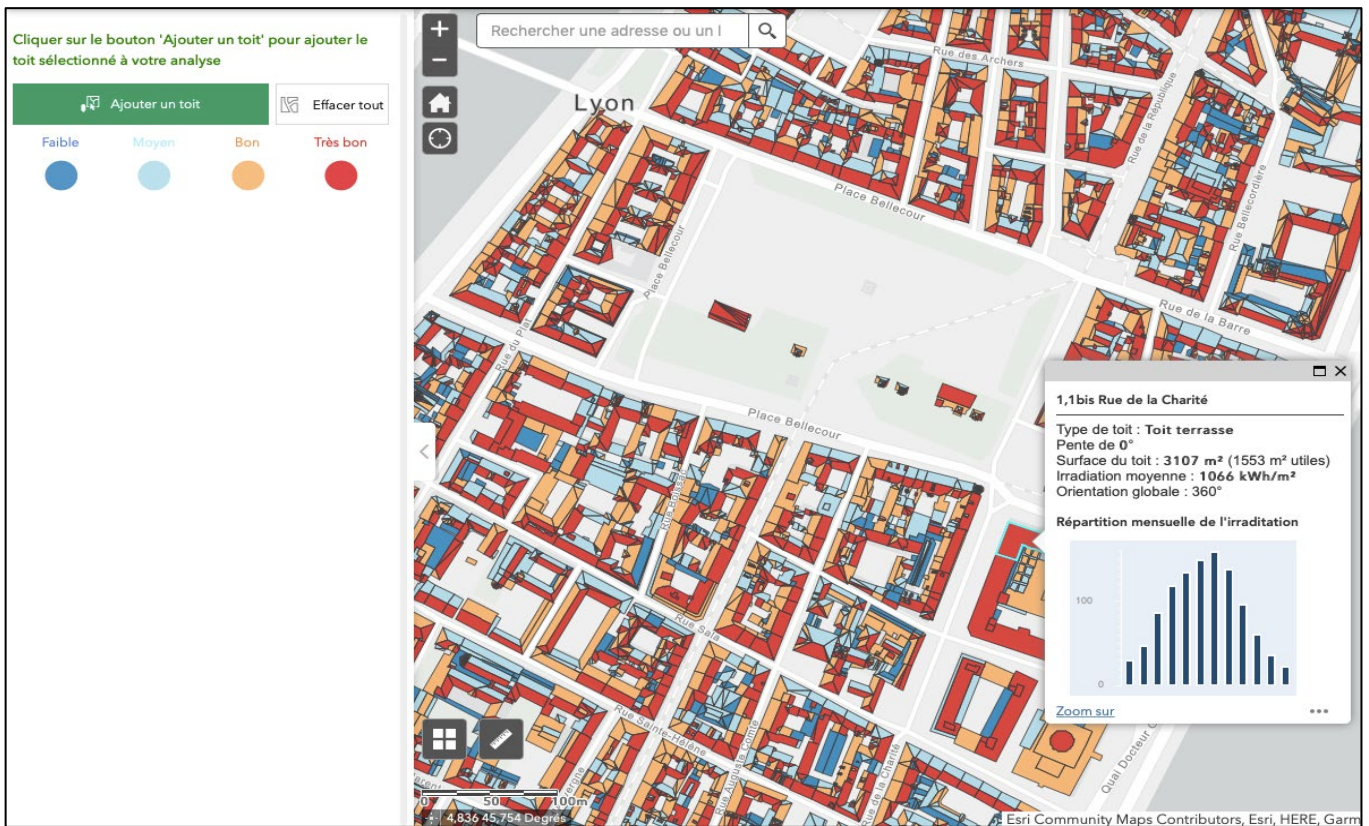
- Annexe n° 6 – Eolien en mer, parcs et projets en France







- **Annexe n° 8** – Cadastre solaire de la Ville de Lyon –Potentiel d’ensoleillement place Bellecour



- **Annexe n° 9** – Dérogation permettant de ne pas cocher la partie « destinations » du document Cerfa n°13409\*06

**5.5 - Destination des constructions et tableau des surfaces (uniquement à remplir si votre projet de construction est situé dans une commune couverte par un plan local d'urbanisme ou un document en tenant lieu appliquant l'article R.123-9 du code de l'urbanisme dans sa rédaction antérieure au 1er janvier 2016).**

surfaces de plancher<sup>3</sup> en m<sup>2</sup>

Destinations	Surface existante avant travaux (A)	Surface créée <sup>4</sup> (B)	Surface créée par changement de destination <sup>5</sup> (C)	Surface supprimée <sup>6</sup> (D)	Surface supprimée par changement de destination <sup>6</sup> (E)	Surface totale = (A) + (B) + (C) - (D) - (E)
Habitation						
<del>Hébergement hôtelier</del>	<b>et/ou</b>	4100				4100
Bureaux						
Commerce						
Artisanat <sup>7</sup>						
Industrie						
Exploitation agricole ou forestière						
Entrepôt						
Service public ou d'intérêt collectif		392				392
Surfaces totales (m <sup>2</sup> )		4492				4492