

Urbanisme Aménagement



Intelligence artificielle et droit de l'urbanisme

L'IA comme outil d'aide à la décision en urbanisme

Par Gladys Chassin et Carole Lvovschi-Blanc

BIM, CIM et IA : de nouveaux acronymes numériques pour la planification et l'urbanisme

Par Grégory Kalflèche

L'utilisation de l'intelligence artificielle dans le contentieux de l'urbanisme

Par Jean-Gabriel Sorbara

Intelligence artificielle et droit de l'urbanisme

Le droit de l'urbanisme est affecté par le développement de « l'intelligence artificielle » de deux façons au moins : d'une part, parce que ce progrès technologique bouleverse les pratiques de l'urbanisme et de la construction et, d'autre part, parce qu'il n'épargne pas la connaissance du droit, son accessibilité et, plus grave encore, le processus décisionnel juridique.

C'est ce que donnent parfaitement à voir les trois articles de ce Dossier Urbanisme Aménagement que l'on doit à Madame Gladys Chassin, cheffe du bureau du service Juridique de la direction de l'urbanisme de la Ville de Paris et Maître Carole Lvovschi-Blanc, associée du cabinet Ginkgo avocats, ainsi qu'aux professeurs de l'Université Toulouse Capitole Grégory Kalflèche et Jean-Gabriel Sorbara. Leur lecture combinée souligne clairement les gains que l'on peut attendre de l'intelligence artificielle en droit de l'urbanisme, pour tous ses acteurs : les autorités publiques qui élaborent les documents de planification et qui délivrent les autorisations d'urbanisme, les pétitionnaires et leurs architectes ainsi que leurs conseils juridiques et enfin le juge de l'urbanisme. Tous doivent dorénavant compter avec, savoir compter sur, sans se laisser conter par l'intelligence artificielle, car – chaque article nous en alerte – elle n'est pas sans danger.

Que les urbanistes et les constructeurs mobilisent les outils informatiques à leur disposition ne date pas d'aujourd'hui ni d'hier. Le BIM, le *Building Information Modeling*, n'est pas nouveau. Cela remonte au moins aux années 1990, mais les capacités des logiciels BIM se sont démultipliées ces derniers temps. Surtout, leur combinaison avec le CIM, le *City Information Modeling*, qui permet de créer une image (qui, comme toute image, est toujours déformante et qui, par la collecte des informations sur les comportements des individus, les « fiche » dangereusement) numérique d'un territoire, ouvre des pistes pour améliorer les constructions et l'urbanisation. Leur combinaison devient une aide à la conception des ouvrages : elle permet de modéliser les projets exploitant au mieux les droits à construire définis par les documents d'urbanisme. Du côté des instructeurs des demandes d'urbanisme, l'intelligence artificielle peut accélérer leur analyse de la régularité des projets. Quant aux auteurs de ces documents, ils pourront se servir de l'intelligence artificielle pour faciliter le travail des garants *lato sensu* des procédures de participation du public. On peut même imaginer que son accélération et la réduction de ses coûts pourraient encourager à en organiser plus. Quant aux conseils juridiques, on sait que l'intelligence artificielle est déjà utilisée pour évaluer les chances de succès des recours et pour proposer des modèles d'actes.

Mais ce tableau idyllique cache une face sombre du fait même des paramétrages des logiciels d'intelligence artificielle et des sources d'information où ils vont puiser leurs données. Tout d'abord, parce que les logiciels « n'aiment pas » ne pas répondre, ils préfèrent raconter n'importe quoi plutôt que de reconnaître que les données manquent ou que la question n'a pas de sens. De plus, comme le souligne Jean-Gabriel Sorbara, même quand la réponse du logiciel joue la transparence en indiquant sur quoi elle se fonde, elle occulte toutes les données qu'elle a laissées de côté. Surtout, c'est la qualité de ces données qui pose en soi problème. Les articles de Gladys Chassin et Carole Lvovschi-Blanc et Grégory Kalflèche mettent aussi en garde contre la standardisation de l'urbanisation si on s'appuie trop aveuglément sur l'intelligence artificielle, notamment quand les décisions renferment une large part de subjectivité, comme en matière d'esthétique. Et ce à un moment où, avec le développement des dérogations qui, rappelons-le, ne sont jamais de droit et dépendent donc de l'autorité publique, la délivrance des autorisations d'urbanisme devient de plus en plus négociée.



Certes, demain, les logiciels seront encore plus performants et réussiront à pleinement intégrer les paramètres du pouvoir discrétionnaire et de la subjectivité des constructeurs, des autorités publiques et du juge. Mais cette efficacité plus grande encore ne manquera pas d'aggraver les risques d'atteintes aux libertés individuelles, danger déjà si présent mais auquel on ne résiste pas de s'exposer par confort, par recherche d'efficacité et de profits, et aussi pour tenter de faire mieux que par le passé.

Norbert Foulquier

Professeur de droit public, Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne

Directeur du GRIDAUH

Co-Directeur du SERDEAUT

Actualités

▲ GÉNÉRALITÉ

Jean-François Inserguet

Aménagement du territoire	5
Institutions	5
Logement	6

▲ AMÉNAGEMENT

Cyril Laroche

Acteurs de l'aménagement urbain	7
Opérations d'urbanisme	8
Financement des opérations d'urbanisme	9

▲ RÈGLES D'URBANISME

Nicolas Chauvin

Principes du droit de l'urbanisme	11
Règles nationales d'urbanisme	13
Loi littoral	14
Loi montagne	15
SDRIF	16
Documents d'urbanisme	16
PLU	16
Plan de prévention des risques naturels prévisibles	20
Cartes communales	20
Contentieux	20

▲ AUTORISATIONS D'URBANISME

Pascal Planchet

Délivrance	21
Mise en œuvre	22
Contentieux	23

▲ FONCIER – EXPROPRIATION

Norbert Foulquier

Textes officiels	26
Jurisprudence	26
Réponses ministérielles	27

▲ ENVIRONNEMENT

Pauline Marcantoni

Michaël Pérez

Textes officiels	29
Jurisprudence	31

Dossier

▲ INTELLIGENCE ARTIFICIELLE ET DROIT DE L'URBANISME

Gladys Chassin

Carole Lvovschi-Blanc

L'IA comme outil d'aide à la décision en urbanisme	34
---	----

Grégory Kalflèche

BIM, CIM et IA : de nouveaux acronymes numériques pour la planification et l'urbanisme	41
---	----

Jean-Gabriel Sorbara

L'utilisation de l'intelligence artificielle dans le contentieux de l'urbanisme	49
--	----

Intégral

Contrats Publics

Urbanisme

Collectivités



Pour un **essai gratuit sans engagement**,

► Appelez le 04 66 68 96 97 ou scannez ce QR code
moniteurjuris@infopro-digital.com

CODE
PRATIQUE
DE
L'URBANISME

DROIT
DE
L'AMÉNAGEMENT

LES DOSSIERS
Urbanisme
Aménagement





Jean-François Inserguet

Maître de conférences en droit public, Université Rennes II

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Reconstruction de Mayotte

▲ Loi n° 2025-797 du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte

La loi du 11 août 2025 poursuit la démarche engagée par celle de la loi n° 2025-176 du 24 février 2025 dite « loi d'urgence pour Mayotte » qui comportait déjà de très nombreuses dispositions afin de faciliter les opérations de reconstruction après le passage du cyclone Chido sur l'île.

Son titre 1 précise tout d'abord les objectifs de l'action de l'État pour Mayotte, notamment les investissements prioritaires dans les infrastructures et les politiques publiques essentielles, pour la période 2025-2031, à savoir notamment les crédits en soutien aux collectivités territoriales au titre de la reconstruction, ceux pour les sites hospitaliers, la lutte contre l'immigration clandestine, les établissements scolaires et universitaires, les équipements pénitentiaires, la réalisation d'une piste aéronautique longue en Grande Terre afin de garantir la desserte internationale de Mayotte ou le déploiement de la fibre optique. Au total, des investissements de plus de 4 milliards d'euros, réévaluables si nécessaires, sont prévus, le préfet de Mayotte étant en charge de leur gestion jusqu'au 31 décembre 2030.

Outre des dispositions relatives à la lutte contre l'immigration clandestine, le titre 2 prévoit des mesures visant l'habitat illégal, les pouvoirs du préfet étant renforcés pour ordonner l'évacuation et la démolition des constructions illégales. Jusqu'au 13 décembre 2034, il peut notamment, « *de manière motivée, compte tenu des circonstances locales et notamment de l'état du parc de logement et d'hébergement ainsi que des possibilités de relogement, déroger à l'obligation d'annexer une proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence* » [art. 18].

Un titre 4 destiné à « façonner l'avenir de Mayotte » comporte de nombreuses mesures facilitant les opérations de reconstruction, notamment au travers de la simplification de la consultation du public pour le projet de piste longue adaptée aux vols long-courriers [art. 32 et 33], la clarification des titres de propriété [art. 34] ou les conditions de passation des marchés publics [art. 35 et 36]. Par ailleurs, chaque commune de Mayotte est considérée, jusqu'au 1^{er} janvier 2030, comme un quartier prioritaire de la politique de la ville, par dérogation à l'article 5 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine [art. 40].

Enfin, un long titre 5 est spécifiquement dédié à la clarification et à la modernisation du statut institutionnel de l'île, cette dernière constituant à la fois une Région et un Département avec l'intitulé officiel de « Département-Région » [art. 48], dont les organes comprennent l'assemblée de Mayotte et son président, assistés du conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation [CGCT, art L. 7321-1].

Conformité à la constitution de la loi du 11 août 2025

▲ Décision n° 2025-894 DC du 7 août 2025. Loi de programmation pour la refondation de Mayotte

Saisi par le premier ministre et par deux saisines parlementaires, le Conseil Constitutionnel juge que la loi n° 2025-797 est conforme à la Constitution, notamment à son article 73 qui prévoit que dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit mais peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux « *caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ». Étaient principalement contestées les mesures relatives à la lutte contre l'immigration clandestine et la résorption de l'habitat illégal.

Pour le Conseil, la situation de l'île, notamment en ce qui concerne la présence d'une forte proportion de personnes de nationalité étrangère en situation irrégulière, constitue une situation particulière justifiant les mesures prises.

Il formule toutefois deux réserves d'interprétation, dont l'une concerne l'article 18 permettant au préfet de prononcer des mesures d'évacuation en dérogeant à l'obligation d'annexer une proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence. Pour le juge constitutionnel, afin de préserver l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent, cette disposition ne saurait « *autoriser une telle dérogation qu'en cas d'impossibilité matérielle établie par l'administration et résultant des conséquences* » de l'événement climatique constitué par le cyclone Chido, à savoir les personnes strictement concernées par cet événement.

INSTITUTIONS

La CCI de Corse devient l'établissement public du commerce et de l'industrie de la collectivité de Corse

▲ Loi n° 2025-640 du 15 juillet 2025 portant création de l'établissement public du commerce et de l'industrie de la collectivité de Corse

La loi du 15 juillet 2025 s'inscrit dans le prolongement de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi « Pacte », qui comporte notamment des dispositions relatives au renforcement de l'autonomie institutionnelle de la Corse.

Elle remplace dans ce cadre la CCI de Corse, établissement public de l'État, par un « établissement public du commerce et de l'industrie de la collectivité de Corse » à compter du 1^{er} janvier 2026. Placé sous l'autorité de la collectivité de Corse, son

rôle demeure globalement inchangé, à savoir exercer « une fonction de représentation des intérêts de l'industrie, du commerce et des services auprès des pouvoirs publics ou des autorités locales étrangères », exercer des missions de formation professionnelle et « d'appui, d'accompagnement, de mise en relation et de conseil auprès des créateurs et des repreneurs d'entreprises et auprès des entreprises » (CGCT, art. L. 4424-42-I.).

En toute logique, il lui est confié l'importante mission « de création, de gestion et de maintien de la sûreté et de la sécurité d'équipements, en particulier portuaires et aéroportuaires ». Il ne s'agit toutefois pas d'une innovation majeure, la loi ayant déjà attribuée la gestion des ports et aéroports à la collectivité de Corse (CGCT, art. L. 4424-15 et s.), cette dernière ayant confiée cette mission à la CCI dans le cadre de contrats de concession. Ces concessions arrivent cependant à terme au 31 décembre 2025. En attribuant directement la compétence au nouvel établissement public, la loi du 15 juillet permet ainsi d'éviter les procédures de mise en concurrence et de signature de nouveaux contrats.

L'établissement est présidé par le président du conseil exécutif de la collectivité de Corse ou par un conseiller exécutif désigné par celui-ci. Le personnel et les biens de la CCI lui sont transférés.

LOGEMENT

Accélération de la production de logements

▲ Loi n° 2025-541 du 16 juin 2025 visant à faciliter la transformation des bureaux et autres bâtiments en logements

Souhaitée par les collectivités et opérateurs du logement, la loi du 16 juin comporte de nombreuses dispositions destinées à faciliter la production de logements, notamment par la transformation de locaux à destinaux de bureaux. Elle comporte ainsi plusieurs dispositions renforçant notamment le rôle des PLU en ce domaine ou créant de nouvelles possibilités de dérogations à ces derniers (Voir rubrique « Règles d'urbanisme »).

Par ailleurs, elle facilite la transformation des locaux non destinés à l'habitat dans les copropriétés en modifiant la loi 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis. Dorénavant, la modification de la destination des parties privatives à usage autre que l'habitation (à l'exception des locaux commerciaux) en locaux d'habitation, lorsqu'elle contrevient à la destination de l'immeuble, pourra être adoptée à la majorité simple et non à l'unanimité (art. 8).

Les CROUS pourront recourir aux marchés de conception-réalisation, sans condition, nouvelle dérogation au Code de la commande publique selon lequel les missions d'études et d'exécution des travaux doivent être séparées lors de la réalisation d'un ouvrage public (art. 6, CCP, art. L2171-2).

Le rôle de l'Agence nationale de la cohésion des territoires est également renforcé, cette dernière ayant dorénavant également un rôle d'accompagnement des collectivités territoriales pour la transformation des bâtiments à destination autre que d'habitation en habitations (art. 2, CGCT, art. L. 1231-2).

Accès au logement des personnes sans domicile

▲ Instruction du 8 août 2025 relative à l'accélération de l'accès au logement des personnes sans domicile et à l'amplification de leur accompagnement à la santé et à l'emploi

Destinée aux préfets, aux directeurs des ARS et des agences France Travail, l'instruction du ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation du 24 juillet est destinée à renforcer la lutte contre le sans-abrisme.

Elle comporte de nombreuses recommandations allant du recensement des personnes concernées, notamment au travers d'une utilisation renforcée du logiciel SIAO (système informatique des services intégrés d'accueil et d'orientation), à la mobilisation du contingent préfectoral en faveur des résidences sociales, dont les foyers de jeunes travailleurs et à l'accompagnement des collectivités territoriales et bailleurs sociaux, avec une demande de contrôle renforcé sur les résultats de ces derniers en ce domaine quant aux attributions réalisées.

L'accent est mis également sur la santé et l'accès à l'emploi des publics visés.

Augmentation de la production de logements étudiants

▲ Circulaire n° 6500/SG du 25 août 2025 relative à la mobilisation et préparation d'un plan national en faveur du logement étudiant

Transmise aux préfets et aux recteurs d'académie, la circulaire du premier ministre vise à remédier aux difficultés de logement rencontrées par les étudiants. Elle dresse le constat d'un parc national actuellement limité à 240 000 places, dont 175 000 gérées par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires, alors que la hausse de la population étudiante (+6 % entre 2020 et 2024) continue à augmenter les besoins. Le logement des étudiants étant considéré comme une politique prioritaire du gouvernement, elle évalue les besoins et prévoit des objectifs chiffrés par région académique pour la période 2025-2027.

Au total, elle prévoit ainsi la création de 30 000 nouvelles places en logements étudiants à vocation sociale et 15 000 logements locatifs intermédiaires.

Pour ce faire, elle insiste sur la recherche de nouvelles opportunités foncières, en lien notamment avec les établissements d'aménagement, les universités, les CROUS, les bailleurs sociaux et les collectivités territoriales, et sur la nécessité de mobiliser tous les leviers tels la transformation de locaux administratifs et bureaux, le recours à la construction hors site, la densification, la surélévation, la construction de résidences réversibles ou la création de structures de portage du type foncière. L'accent est mis également sur la nécessité de faire connaître le logement locatif intermédiaire (LLI) sous forme de résidences-services.

La circulaire prévoit également le dispositif du programme, avec notamment la constitution de comités de pilotage dans chaque région.

Cyril Laroche

Avocat à la Cour et docteur en droit

ACTEURS DE L'AMÉNAGEMENT URBAIN

Mayotte – Zone d'aménagement différé

▲ Décret n° 2025-605 du 30 juin 2025 inscrivant certains pôles urbains de Mayotte parmi les opérations d'intérêt national mentionnées à l'article R. 102-3 du Code de l'urbanisme et portant création d'une zone d'aménagement différé sur le territoire des communes de Dombéni, Koungou et Mamoudzou (JORF n° 0151 du 1^{er} juillet 2025)

L'article 1^{er} de la loi n° 2025-176 du 24 février 2025 d'urgence pour Mayotte habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance toute mesure, relevant du domaine de la loi, visant à transformer l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte (EPFAM) en un établissement public chargé de coordonner les travaux de reconstruction de l'archipel suite au passage du cyclone Chido. À cette fin, en sus de ses missions d'établissement public foncier et d'aménagement et de celles d'aménagement foncier et d'établissement rural, l'établissement veillera à la livraison de l'ensemble des ouvrages et à la réalisation des opérations d'aménagement conduites par des acteurs publics et privés nécessaires à la reconstruction du territoire. Il assurera dorénavant pour ces ouvrages et opérations spécifiques un rôle de coordonnateur disposant d'une compétence de substitution en cas de défaillance d'un maître d'ouvrage.

Cet établissement reste un établissement public foncier et d'aménagement (EPFA) qui dispose de compétences élargies. En effet, il exerce les compétences dévolues à un établissement public foncier (EPF), à un établissement public d'aménagement (EPA), et à une société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER). Ces compétences lui permettent notamment aujourd'hui d'assurer la maîtrise d'ouvrage ou la maîtrise d'ouvrage déléguée d'équipements, d'infrastructures et d'opérations d'aménagement, de réaliser des interventions foncières ou immobilières pour son compte ou d'autres acteurs, d'accompagner la formation et l'installation d'agriculteurs, et de créer des filiales dédiées à des activités qui concourent à la réalisation de ses missions d'EPF, EPA et SAFER.

L'EPFAM sera administré par un conseil d'administration présidé par le président du conseil départemental de Mayotte, et composé en nombre égal, d'une part de représentants de l'État, et d'autre part de représentants des collectivités territoriales de Mayotte, dont le président des maires de Mayotte et de représentants des communes et de leurs groupements. Un représentant de l'État, le premier vice-président du conseil d'administration, disposera d'une voix prépondérante en cas de partage des voix.

L'ordonnance crée un comité d'orientation chargé d'éclairer le conseil d'administration dans l'élaboration de la stratégie de l'établissement. Sa composition et les modalités de consultation seront précisées par décret en Conseil d'État. Mais, conformément à ce que prévoit l'article d'habilitation, l'ordonnance indique qu'il est d'ores et déjà prévu la participation de représentants du comité de l'eau et de la biodiversité de Mayotte, de la commission d'urgence foncière de Mayotte et du conseil économique, social et environnemental de Mayotte.

Dans le cadre de sa transformation, l'établissement conserve son personnel et l'ensemble de ses moyens, droits et obligations.

EPA

▲ Décret n° 2025-774 du 5 août 2025 modifiant le périmètre de compétence de l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée (JORF n° 0182 du 7 août 2025)

Le décret modifie le périmètre de compétence de l'établissement public d'aménagement (EPA) Euroméditerranée, en l'étendant à l'ensemble de la commune de Marseille. Ainsi, l'EPA pourra exercer l'ensemble de ses compétences sur ce périmètre élargi.

D'autre part, le texte dissocie le périmètre de compétence de l'EPA Euroméditerranée de celui de l'opération d'intérêt national du même nom, ce dernier restant inchangé. Le plan annexé au présent décret est celui de l'opération d'intérêt national existant à la date de publication du présent décret.

Mayotte – EPF

▲ Décret n° 2025-786 du 7 août 2025 relatif à l'Établissement public de reconstruction et de développement de Mayotte (JORF n° 0183 du 8 août 2025)

L'article 2 de l'ordonnance 2025-453 du 23 mai 2025 a transformé l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte en lui confiant, outre ses missions d'aménageur (EPA), d'opérateur foncier (EPF) et de société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), la mission de veiller à la livraison des ouvrages et à la réalisation des opérations d'aménagement conduites par des acteurs publics et privés nécessaires à la reconstruction du territoire.

Ce décret modifie les statuts de l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte pour prendre en compte sa transformation, en premier lieu, en le renommant et en le plaçant sous la co-tutelle des ministres chargés des outre-mer et de l'urbanisme. Il modifie en outre la composition du conseil d'administration et détaille la composition du comité d'orientation de l'établissement.

OPÉRATIONS D'URBANISME

Mise en concordance des documents d'un lotissement avec le plan local d'urbanisme – Conformité à la Constitution de l'article L. 442-11 du code de l'urbanisme dans sa version résultant de la loi ALUR du 24 mars 2014 (oui)

▲ CC, Décision n° 2025-1142 QPC du 13 juin 2025

Le Conseil constitutionnel a été saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article de l'article L. 442-11 du Code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

L'article L. 442-11 du Code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de la loi du 24 mars 2014 mentionnée ci-dessus, prévoit que « *lorsque l'approbation d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu intervient postérieurement au permis d'aménager un lotissement ou à la décision de non-opposition à une déclaration préalable, l'autorité compétente peut, après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement et délibération du conseil municipal, modifier tout ou partie des documents du lotissement, et notamment le règlement et le cahier des charges, qu'il soit approuvé ou non approuvé, pour mettre en concordance ces documents avec le plan local d'urbanisme ou le document d'urbanisme en tenant lieu, au regard notamment de la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles du document d'urbanisme* ».

Les requérants reprochaient à ces dispositions de permettre à l'autorité administrative de modifier, sans l'accord des propriétaires colotis, les clauses de nature contractuelle d'un cahier des charges, qui régissent les rapports de droit privé entre ces colotis. Selon eux, cette procédure ne serait pas entourée de garanties suffisantes, faute pour ces dispositions d'exclure la modification de l'affectation des parties communes du lotissement et de prévoir une information suffisamment précise des colotis. Il en résulterait une atteinte disproportionnée au droit de propriété ainsi qu'au droit au maintien des conventions légalement conclues.

Au vu de ce qui précède, le Conseil constitutionnel considère que la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les mots « *le cahier des charges, qu'il soit approuvé ou non approuvé* » figurant à l'article L. 442-11 du Code de l'urbanisme. La propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789. Aux termes de son article 17 : « *la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige*

évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ». En l'absence de privation du droit de propriété au sens de cet article, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi. Il est loisible au législateur d'apporter à la liberté contractuelle, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi. Par ailleurs, le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789.

Selon l'article L. 442-11 du Code de l'urbanisme, l'autorité administrative peut modifier sous certaines conditions tout ou partie des documents d'un lotissement, notamment le règlement et le cahier des charges, afin de les mettre en concordance avec le plan local d'urbanisme ou le document d'urbanisme en tenant lieu intervenus postérieurement au permis d'aménager un lotissement ou à la décision de non-opposition à une déclaration préalable. En application des dispositions contestées, cette modification peut concerner les clauses d'un cahier des charges approuvé ou non approuvé par l'autorité administrative.

En premier lieu, le Conseil constitutionnel a considéré qu'il ressortait des travaux préparatoires qu'en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu faciliter l'évolution, dans le respect de la politique publique d'urbanisme, des règles propres aux lotissements contenues dans leurs cahiers des charges afin de favoriser la densification des quartiers de lotissement et de permettre ainsi aux colotis de bénéficier de l'intégralité des droits à construire résultant de la réglementation d'urbanisme applicable. Ce faisant, il a poursuivi un objectif d'intérêt général. En deuxième lieu, lorsque la procédure de mise en concordance est mise en œuvre par l'autorité administrative, le cahier des charges ne peut être modifié qu'à la seule fin de mettre en conformité tout ou partie de ses clauses, y compris celles relatives à l'affectation des parties communes, avec les règles contenues dans le plan local d'urbanisme ou le document d'urbanisme en tenant lieu. Les dispositions contestées n'ont ainsi ni pour objet, ni pour effet de permettre la modification des clauses de nature contractuelle intéressant les seuls colotis. Enfin, en troisième lieu, d'une part, la procédure de mise en concordance est précédée d'une enquête publique réalisée dans les conditions prévues au chapitre III du titre II du livre I^{er} du Code de l'environnement. Les intéressés sont informés de la tenue d'une telle enquête, par voie dématérialisée et par voie d'affichage, dans un délai d'au moins quinze jours avant son ouverture, et peuvent formuler des observations ou propositions qui doivent figurer dans le rapport d'enquête. D'autre part, l'arrêté de mise en concordance ne peut intervenir qu'après une délibération du conseil municipal. En dernier lieu, il résulte de la jurisprudence constante du Conseil

d'État que le juge administratif, lorsqu'il est saisi, vérifie la régularité du déroulement de l'enquête publique et s'assure notamment que les modifications apportées à un cahier des charges ont été effectuées dans le seul objectif de sa mise en concordance avec les règles contenues au sein du document d'urbanisme applicable. Il résulte de tout ce qui précède que les dispositions contestées ne portent pas aux conditions d'exercice du droit de propriété une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi. Elles ne méconnaissent pas non plus le droit au maintien des conventions légalement conclues. Les griefs tirés de la méconnaissance des articles 2, 4 et 16 de la Déclaration de 1789 doivent donc être écartés. Les mots « *le cahier des charges, qu'il soit approuvé ou non approuvé* » figurant à l'article L. 442-11 du Code de l'urbanisme, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarés conformes à la Constitution.

FINANCEMENT DES OPÉRATIONS D'URBANISME

Participation pour financement de l'assainissement collectif – Dispense en cas de paiement de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement à un taux supérieur à 5 % pour financer la réalisation de travaux substantiels de réseaux publics d'assainissement (non)

▲ CE, avis, 18 juillet 2025, n° 502801

Le Conseil d'État a été interrogé pour dire si dans un secteur où la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent a voté le taux de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement à un taux supérieur à 5 % pour financer la réalisation de travaux substantiels de réseaux publics d'assainissement, il peut être exigé des propriétaires de constructions, dont l'édification a été assujettie à cette taxe au taux majoré à l'occasion de la délivrance d'une autorisation d'urbanisme et qui doivent être raccordées à ces réseaux, le paiement de la participation pour le financement de l'assainissement collectif.

Aux termes de l'article L. 1331-7 du Code de la santé publique, dans sa rédaction applicable au litige, les propriétaires des immeubles soumis à l'obligation de raccordement au réseau public de collecte des eaux usées en application de l'article L. 1331-1 peuvent être astreints par la commune, l'établissement public de coopération intercommunale ou le syndicat mixte compétent en matière d'assainissement collectif à verser une participation pour

le financement de l'assainissement collectif pour tenir compte de l'économie par eux réalisée en évitant une installation d'évacuation ou d'épuration individuelle réglementaire ou la mise aux normes d'une telle installation. Toutefois, lorsque dans une zone d'aménagement concerté créée en application de l'article L. 311-1 du Code de l'urbanisme, l'aménageur supporte tout ou partie du coût de construction du réseau public de collecte des eaux usées compris dans le programme des équipements publics de la zone, la participation pour le financement de l'assainissement collectif est diminuée à proportion du coût ainsi pris en charge. Cette participation s'élève au maximum à 80 % du coût de fourniture et de pose de l'installation, diminué, le cas échéant, du montant du remboursement dû par le même propriétaire en application de l'article L. 1331-2 du même code. Une délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public détermine les modalités de calcul de cette participation.

Par ailleurs, l'article L. 331-1 du Code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au litige, dispose que les communes ou établissements publics de coopération intercommunale, (...) les départements et la région d'Île-de-France perçoivent une taxe d'aménagement en vue de financer les actions et opérations contribuant à la réalisation des objectifs définis à l'article L. 101-2 de ce même code, parmi lesquels figurent la sécurité et la salubrité publiques. Selon l'article L. 331-6 du code précité, dans sa rédaction applicable au litige, cette taxe est perçue à l'occasion de toutes les opérations d'aménagement et « *opérations de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments, installations ou aménagements de toute nature* » soumises à un régime d'autorisation en vertu du Code de l'urbanisme, sauf exonérations prévues aux articles L. 331-7 à L. 331-9 du même code dans leur rédaction applicable au litige. Aux termes de l'article L. 331-14 du Code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au litige, les communes ou établissements publics de coopération intercommunale bénéficiaires de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement fixent les taux applicables dans une fourchette comprise entre 1 % et 5 %, selon les aménagements à réaliser, par secteurs de leur territoire définis par un document graphique figurant, à titre d'information, dans une annexe au plan local d'urbanisme. Aux termes de l'article L. 331-15 du Code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au litige, le taux de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement peut être augmenté jusqu'à 20 % dans certains secteurs par une délibération motivée, si la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux est rendue nécessaire en raison de l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ces secteurs. Il ne peut être mis à la charge des aménageurs ou constructeurs que le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans ces secteurs ou, lorsque la capacité des équipements excède ces besoins, la fraction du coût proportionnelle à ceux-ci.

Il résulte de ces dispositions que la participation au financement de l'assainissement collectif, qui est due lors du raccordement au réseau public de collecte des eaux usées, vise à tenir compte de l'économie réalisée par les propriétaires d'immeubles en évitant une installation d'évacuation ou d'épuration individuelle réglementaire ou la mise aux normes d'une telle installation, son montant étant limité à 80 % du coût d'une telle installation individuelle, tandis que la taxe d'aménagement, qui est perçue à l'occasion de la délivrance d'une autorisation d'urbanisme, a pour objet le financement de la réalisation des objectifs d'urbanisme de la commune, sa part communale pouvant être établie à un taux supérieur à 5 % dans les secteurs de la commune où l'importance des constructions nouvelles rend nécessaire la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics, dans la seule limite du coût des travaux ou équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans ces secteurs.

La participation pour le financement de l'assainissement collectif est une redevance qui ne constitue pas une participation d'urbanisme régie par le Code de l'urbanisme. Elle ne figure pas au nombre des contributions mentionnées à l'article L. 332-6-1 du Code de l'urbanisme qui, en vertu des dispositions du troisième alinéa de l'article L. 331-15 du Code de l'urbanisme, ne sont pas applicables dans les secteurs dans lesquels le taux de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement est supérieur à 5 %. Plus généralement, aucune disposition législative ou réglementaire, ni aucun principe n'interdit la perception de la participation au financement de l'assainissement collectif lorsque la construction raccordée au réseau d'assainissement collectif a été soumise à la taxe d'aménagement à un taux supérieur à 5 %, laquelle a un objet plus large que cette participation au financement de l'assainissement collectif. Par suite, le propriétaire d'un immeuble qui a été assujéti, lors de la délivrance de l'autorisation d'urbanisme, à la taxe d'aménagement au taux de la part communale ou intercommunale supérieur à 5 %, peut être astreint à verser une participation pour le financement de l'assainissement collectif au titre du raccordement obligatoire de son immeuble au réseau public de collecte des eaux usées, alors même que cette taxe d'aménagement a permis le financement de travaux substantiels de réseaux publics d'assainissement.

Financement des extensions de réseaux électriques lors des opérations d'urbanisme

▲ QE n° 02107, Rép. Min. Économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé de l'industrie et de l'énergie, JO Sénat, 26 juin 2025 - page 3654

Le Ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques a été interrogé sur le financement des extensions de réseau électrique lors des opérations d'urbanisme. Il a répondu que l'article 29 de la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables a supprimé la contribution de la collectivité chargée de l'urbanisme pour les travaux d'extension situés hors du terrain d'une opération de raccordement ayant bénéficié d'une autorisation d'urbanisme, sans toutefois mettre en cohérence cette suppression vis-à-vis des autres dispositions existantes dans le Code de l'énergie et le Code de l'urbanisme. L'article 26 de cette même loi habilitait le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de six mois toute mesure visant à modifier le Code de l'énergie afin notamment de supprimer les dispositions et les références devenues sans objet ou obsolètes ainsi que les incohérences rédactionnelles et d'améliorer la cohérence et la lisibilité des dispositions relatives à l'accès et au raccordement aux réseaux publics d'électricité. Ainsi, l'ordonnance n° 2023-816 du 23 août 2023 relative au raccordement et à l'accès aux réseaux publics d'électricité, entrée en vigueur le 10 novembre 2023, a transféré les dispositions de l'ancien article L. 342-11 à l'article L. 342-21, en proposant à cette occasion une nouvelle rédaction de l'article et en supprimant la référence au Code de l'urbanisme s'agissant des équipements propres à l'opération. Pour autant, l'habilitation portant sur le Code de l'énergie, l'ordonnance d'août 2023 n'a pas pu modifier les dispositions normatives d'articulation entre le Code de l'urbanisme, en particulier son article L. 332-15, et le Code de l'énergie. Pour cette raison, la loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes promulguée le 30 avril dernier a apporté des modifications à l'article L. 332-15 du Code de l'urbanisme afin de le mettre en cohérence avec ce nouveau cadre pour le financement des raccordements au réseau.



Nicolas Chauvin

Maître de conférences au CNAM-ESGT

PRINCIPES DU DROIT DE L'URBANISME

ZAN – Fascicule – Interprétation

▲ CE 24 juillet 2025, commune de Cambrai, n° 492005, Lebon T.

Les dispositions du ZAN se réfèrent à la création et l'extension effectives d'espaces urbanisés et précisent que la qualification des surfaces dépend de l'occupation effective du sol et non des zones ou secteurs délimités par les documents de planification et d'urbanisme. Les espaces naturels, agricoles et forestiers ne doivent être regardés comme consommés, au sens et pour l'application des dispositions du III de l'article 194 de la loi du 22 août 2021, que lorsqu'ils perdent dans les faits leur usage naturel, agricole ou forestier au profit d'un usage urbain et sont, dès lors, effectivement transformés en espaces urbanisés. À cet égard, la seule circonstance qu'une parcelle soit située dans une zone urbaine d'un document d'urbanisme ne suffit pas à exclure que cette parcelle puisse, eu égard à ses caractéristiques et à son usage, être qualifiée d'espace naturel, agricole et forestier.

Dès lors, en indiquant que la mesure de la consommation effective d'espaces naturels, agricoles et forestiers est indépendante du zonage réglementaire des PLUi ou des cartes communales, les énonciations litigieuses du fascicule mis en ligne sur le site de la DGALN ont donné une interprétation de la première phrase du 5° du III de l'article 194 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets qui n'en méconnaît ni le sens ni la portée.

En outre, le législateur a entendu définir la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés. Il suit de là, et notamment du critère d'effectivité prévu par le législateur, que seule la transformation concrète de l'occupation du sol, telle qu'elle est constatée dans les zones concernées, peut être regardée comme une consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au sens du III de l'article 194 de la loi du 22 août 2021.

Dès lors, un document officiel et public destiné à éclairer les acteurs directement concernés par ces dispositions peut indiquer qu'un espace naturel, agricole et forestier doit être considéré comme effectivement consommé à compter du démarrage effectif des travaux de construction et d'aménagement, et non à compter de la seule délivrance d'une autorisation d'urbanisme, sans méconnaître ni le sens ni la portée de la loi.

ZAN – SRADDET – Déclinaison territoriale des objectifs

▲ CE 24 juillet 2025, association Notre affaire à tous, n° 493126

En permettant au SRADDET, pour mettre en place la déclinaison territoriale du ZAN (obligatoire) par territoire de SCoT, et en lui permettant de choisir ou non d'intégrer cette déclinaison dans ses règles générales, le pouvoir réglementaire n'a pas remis en cause l'objectif ZAN, et donc pas remis en cause le cadre législatif et le principe de non-régression.

Plus précisément, le raisonnement du Conseil d'État est le suivant :

En confiant au SRADDET le soin de fixer des objectifs de maîtrise de l'artificialisation des sols, et notamment une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols, le législateur a permis, sans l'imposer, que ces objectifs soient déclinés dans les règles du fascicule du SRADDET. Si ces dispositions autorisent en conséquence le pouvoir réglementaire à prévoir que les objectifs ainsi fixés se traduisent par des règles s'imposant aux documents locaux d'urbanisme par un rapport de compatibilité en application des articles L. 131-1 et L. 131-6 du Code de l'urbanisme, elles ne font toutefois pas obstacle à ce que le pouvoir réglementaire permette que ces objectifs ne fassent pas l'objet d'une déclinaison dans les règles du fascicule et soient ainsi seulement pris en compte par les documents locaux d'urbanisme en application de l'article L. 131-2.

Par suite, en prévoyant, par les dispositions de l'article R. 4251-8-1-I du Code général des collectivités territoriales, dans leur version résultant du décret du 27 novembre 2023, que des règles différenciées peuvent être définies afin d'assurer la déclinaison des objectifs du SRADDET entre les différentes parties du territoire en tenant compte des périmètres des SCoT, le pouvoir réglementaire n'a pas méconnu l'article L. 4251-1 du CGCT (légalité de la circulaire du 31 janvier 2024).

L'article R. 4251-8-1-I du Code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue du décret du 27 novembre 2023 relatif à la mise en œuvre de la territorialisation des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols, ne prévoit plus, contrairement à ce qui résultait de la version antérieure de ce texte, la fixation obligatoire, dans le fascicule regroupant les règles générales du SRADDET, d'une cible chiffrée d'artificialisation nette des sols à l'échelle infrarégionale. Ce faisant, le pouvoir réglementaire n'a remis en cause ni l'objectif de réduction de l'artificialisation, ni le principe

de sa déclinaison territoriale. La seule circonstance que cette déclinaison territoriale n'implique plus nécessairement l'édiction de règles générales dans le fascicule du SRADDET, laquelle demeure une faculté pour la région, ne peut être regardée comme caractérisant, par elle-même, une régression de la protection de l'environnement. Par suite, l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que les dispositions du I de l'article R. 4251-8-1 du Code général des collectivités territoriales, dans leur rédaction issue du décret du 27 novembre 2023, méconnaîtraient le principe de non-régression.

ZAN – Circulaire – Légalité – Notion de compatibilité

▲ CE 24 juillet 2025, association Notre affaire à tous, n° 493126

La circulaire sur le ZAN du 31 janvier 2024 rappelle que le rapport de compatibilité entre les documents de planification et d'urbanisme doit conduire à porter une appréciation globale sur le respect du document supérieur, incluant une marge d'appréciation dans l'atteinte de l'ensemble des objectifs fixés, dont celui portant sur la réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Elle souligne que les espaces ouverts à l'urbanisation dans un PLU ou un PLUi ne sont jamais, dans leur totalité, effectivement consommés ou artificialisés sur la période de leur ouverture à la constructibilité, et qu'il est donc nécessaire de ne pas restreindre aux seuls hectares de la trajectoire de sobriété les évolutions des documents d'urbanisme et d'autoriser un dépassement qui, à défaut d'une justification spécifique, peut aller jusqu'à 20 %.

À travers cette dernière précision, la circulaire se borne à illustrer le rapport de compatibilité entre les différents documents de planification et d'urbanisme, en indiquant que, lorsqu'un document d'urbanisme dépasse de 20 % l'objectif chiffré de maîtrise de l'artificialisation des sols fixé par un document de rang supérieur, un tel dépassement ne doit pas nécessairement être regardé par les services déconcentrés de l'État comme méconnaissant le rapport de compatibilité prévu par les textes.

Contrairement à ce qui est soutenu, la mention, à titre indicatif, d'une marge d'interprétation dans l'appréciation de la compatibilité d'un document de rang inférieur avec un document de rang supérieur ne saurait être regardée comme ayant pour effet de remettre en cause les objectifs globaux de réduction de l'artificialisation des sols tels qu'ils figurent dans la loi, ni, dès lors notamment que le caractère admissible d'une telle marge devra faire l'objet d'une appréciation au cas par cas, comme méconnaissant le sens et la portée des dispositions législatives du Code général des collectivités territoriales et du Code de l'urbanisme régissant les rapports entre les différents documents de planification et d'urbanisme.

ZAN – Outils de mesure de l'artificialisation – Imprécision du logiciel OCS GE et son impact sur les projets des collectivités

▲ Rép. Min. n° 3436, JO AN, 24 juin 2025, p. 5452

Dans le cadre de la politique de sobriété foncière, l'État met à disposition gratuitement, en open data, des cartographies de suivi de l'occupation du sol à grande échelle (OCSGE), dont la production au niveau national par l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) sera achevée en septembre 2025. La chaîne de production de l'OCSGE a recours à l'intelligence artificielle mais également à la photo, à l'interprétation humaine et à des croisements avec des bases de données, pour compléter les informations. Dans chaque département, l'OCSGE est partagée avec les utilisateurs qui peuvent proposer des corrections. Les signalements remontés par les équipes techniques des collectivités, dès lors qu'ils respectent les spécifications de l'OCSGE, sont bien pris en compte par l'IGN. La loi n'impose pas aux collectivités le recours à ces outils. L'OCSGE peut donc être utilisé, ou non, par les collectivités dans le cadre de leurs documents de planification et d'urbanisme. Seuls les documents de planification et d'urbanisme disposent de cartographies à valeur réglementaire.

ZAN – Prise en compte de la régularisation des constructions illégales dans l'enveloppe d'artificialisation des collectivités territoriales

▲ Rép. Min. n° 02810, JO Sénat, 26 juin 2025, p. 3670

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a fixé un objectif intermédiaire, de réduction de moitié du rythme de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) sur la première décennie d'application de la loi (2021-2031) par rapport à la décennie précédente (2011-2021). Les collectivités doivent ainsi, dans le cadre de la mise en conformité du document de planification ou d'urbanisme, réaliser un bilan de la consommation effective d'ENAF entre 2011 et 2021, et sur la décennie précédant l'arrêt du projet de PLU ou de SCoT. À partir de 2031, il sera à compléter par un bilan d'artificialisation nette sur la décennie 2021-2031, les surfaces artificialisées étant définies à l'article R. 101-1 du Code de l'urbanisme.

Le phénomène de construction illégale, régularisée ou non, peut générer la création ou l'extension d'espaces urbanisés, identifiés par un faisceau d'indices comme une densité élevée de constructions nombreuses, implantées de manière continue et formant un ensemble identifié. À ce titre, une construction illégale peut être considérée comme de la consommation d'ENAF. Tant que la construction n'est pas



régularisée, les instruments de mesure de la consommation d'ENAF qui s'appuient sur des sources fiscales et non des vues aériennes, ne la détecteront pas nécessairement. En particulier, les données de consommation d'ENAF issues des fichiers fonciers ne détectent pas ce phénomène. Pour une appréciation sincère et au plus juste de la réalité de l'urbanisation sur leur territoire, les collectivités peuvent donc retraiter les fichiers fonciers pour faire apparaître la consommation issue de ce phénomène, en particulier si l'autorité planificatrice ne prévoit pas un retour à l'état naturel ou agricole de ces secteurs. La régularisation de la construction peut aussi générer des biais dans les outils de mesure d'origine fiscale, et un retraitement par la collectivité pour que ce phénomène soit rattaché à la bonne période de temps (c'est-à-dire lors de l'urbanisation effective, et pas lors de la régularisation de la construction) peut également être pertinent. En ce qui concerne l'artificialisation, telle que définie au R. 101-1 du Code de l'urbanisme, elle concerne toutes les surfaces bâties, y compris illégales, dès 50 m² d'emprise au sol. Les instruments de mesure de l'artificialisation, basés sur des prises de vue aériennes plutôt que sur le régime fiscal des constructions, détecteront donc les constructions indépendamment de leur régularisation dès lors que ces dernières font plus de 50 m² d'emprise au sol. Dans ce contexte, la DHUP développe un produit numérique qui devra permettre à terme aux collectivités, sur la base d'une détection automatique des constructions ou occupations illégales sur des prises de vue aériennes, de connaître l'ampleur du problème sur l'ensemble d'un territoire, de cibler et prioriser leurs actions.

RÈGLES NATIONALES D'URBANISME

Traitement écologique des parcs de stationnement – QPC

▲ CE 10 juillet 2025, *fédération des acteurs du commerce dans les territoires et a.*, n° 493946

L'article L. 171-4 CCH, l'article L. 111-19-1 du Code de l'urbanisme, ainsi que l'article 40 modifié de la loi du 10 mars 2023 APER, concernant la végétalisation et les ombrières de certains bâtiments et parkings, ne sont pas contraires à l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

Selon les requérants, ces dispositions obligeraient en pratique les propriétaires des bâtiments et des parcs de stationnement concernés à consentir à des tiers des titres contractuels d'occupation de leurs biens sur une longue durée, en contrepartie d'un faible loyer, ce qui dénaturerait dans cette mesure le sens et la portée du droit de propriété de manière telle que cela équivaldrait à une privation de propriété. La réponse du Conseil d'État est

claire : ces dispositions, qui se bornent à prévoir l'installation de dispositifs de production d'EnR, de systèmes de végétalisation, de dispositifs de gestion des eaux pluviales ou d'ombrières, n'emportent, par elles-mêmes, aucune obligation de contractualiser avec un tiers pour leur mise en œuvre et n'ont ni pour objet ni pour effet de déposséder de leur bien les propriétaires des bâtiments ou des parcs de stationnement concernés. Il s'ensuit qu'elles n'entraînent pas de privation du droit de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789. Elles ne revêtent pas davantage, alors au surplus que le législateur a prévu que les obligations en cause ne s'appliqueraient pas dans les cas où elles ne peuvent être satisfaites « dans des conditions économiquement acceptables » pour les propriétaires concernés, un caractère tel qu'elles auraient pour effet de dénaturer le sens et la portée de ce droit.

Par ailleurs, le législateur a entendu, dans une perspective de lutte contre le réchauffement climatique et de lutte contre l'artificialisation des sols, accélérer la production nationale d'énergie solaire photovoltaïque en mettant à profit d'importantes surfaces déjà artificialisées et, dans une perspective de renforcement de la biodiversité et d'amélioration de l'isolation thermique des bâtiments, utiliser ces mêmes surfaces pour installer des dispositifs de végétalisation. Il a également entendu contribuer à la préservation de l'environnement à travers l'installation, sur les parcs de stationnement concernés, de dispositifs de gestion des eaux pluviales. Dès lors, l'ensemble des restrictions apportées par les dispositions contestées aux conditions d'exercice du droit de propriété sont en lien avec l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement poursuivi par le législateur.

En outre, le législateur a veillé à la proportionnalité des obligations mises à la charge des personnes concernées, tant à travers la définition même du champ de ces obligations et de leurs conditions d'application dans le temps qu'à travers les dérogations ou exonérations qu'il a prévues. Il n'y a donc pas d'atteinte au droit de propriété ou à la liberté de contracter ou à la liberté d'entreprendre.

Par ailleurs, en assujettissant aux obligations prévues par les dispositions législatives contestées les constructions de bâtiments de plus de 500 m² énumérés au II de l'article L. 171-4 du Code de la construction et de l'habitation ainsi que leurs extensions et rénovations lourdes de plus de 500 m², les parcs de stationnement extérieurs de plus de 500 m² associés à ces bâtiments, les nouveaux parcs de stationnement extérieurs ouverts au public de plus de 500 m² et les parcs de stationnement extérieurs de plus de 1 500 m², le législateur a principalement entendu, ainsi qu'il a été dit, mettre à profit des constructions existantes et des superficies foncières déjà artificialisées dans le but d'accélérer la production nationale d'énergie photovoltaïque sans augmenter l'artificialisation des sols. Dès lors, la différence de traitement, résultant des dispositions contestées, entre les personnes que le législateur a assujetties aux obligations en cause et celles qui ne le sont pas repose sur un

critère objectif et rationnel, qui est en rapport direct avec l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement poursuivi.

D'autres arguments, encore moins pertinents, sont aussi écartés par le Conseil d'État.

Parcs de stationnement et ombrières photovoltaïques

▲ Décret n° 2025-802 du 11 août 2025 fixant les seuils d'assujettissement à l'obligation prévue à l'article 40 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, pour les parcs de stationnement extérieurs situés dans les départements et les régions de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, JO 13 août 2025

Le décret concerne l'application de l'article 40 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (modifiée par la loi n° 2025-391 du 30 avril 2025), qui impose une couverture en ombrières photovoltaïques pour la moitié de la superficie dès lors que le parking dépasse 1 500 m² de surface.

Pour les parcs de stationnement situés dans les départements et les régions d'outre-mer relevant de l'article 73 de la Constitution, le décret module le seuil d'assujettissement à l'obligation comme suit :

- le seuil applicable en Guadeloupe est fixé à 1 500 m² ;
- le seuil applicable en Guyane est fixé à 2 500 m² ;
- le seuil applicable à la Martinique est fixé à 1 500 m² ;
- le seuil applicable à La Réunion est fixé à 1 000 m².

Règles générales d'urbanisme et installation d'une roulotte

▲ Rép. Min. n° 00323, JO Sénat, 21 août 2025, p. 4552

Les roulottes installées dans un jardin privé et destinées à une occupation temporaire ou saisonnière à usage de loisirs peuvent relever de trois catégories de constructions, en fonction de leurs caractéristiques et de l'usage qui en est fait. Les roulottes « routières », qui conservent en permanence des moyens de mobilité permettant de les déplacer par traction, et que le Code de la route n'interdit pas de faire circuler (la roulotte est homologuée et a une carte grise), relèvent de la catégorie des caravanes (article R. 111-47 du Code de l'urbanisme). L'installation dans un jardin privé d'une roulotte routière pour une durée supérieure à trois mois doit être précédée d'une déclaration préalable (article R. 421-23.d du Code de l'urbanisme). L'installation des roulottes routières peut être interdite dans certains secteurs protégés (articles R. 111-48 et R. 111-49 du Code de l'urbanisme). Par ailleurs, les roulottes qui conservent des moyens de mobilité permettant de les déplacer par traction mais qui n'ont pas le droit de circuler au titre du Code de la route, relèvent de la catégorie des résidences mobiles de loisirs (article R. 111-41 du Code

de l'urbanisme). L'installation des roulottes assimilées à des résidences mobiles de loisirs n'est autorisée que dans les terrains aménagés définis à l'article R. 111-42 du Code de l'urbanisme (parcs résidentiels de loisirs, villages de vacances classés en hébergement léger, terrains de camping régulièrement créés). La création ou l'agrandissement d'un parc résidentiel de loisirs ou d'un village de vacances classé en hébergement léger doit être précédé d'un permis d'aménager (article R* 421-19 du Code de l'urbanisme). La création ou l'agrandissement d'un terrain de camping relève d'un permis d'aménager s'il peut accueillir plus de 6 HLL ou plus de 20 personnes et d'une déclaration préalable dans les autres cas. En dehors de ces terrains, l'installation d'une roulotte assimilée à une résidence mobile de loisirs est interdite ; l'installation d'une roulotte assimilée à une résidence mobile de loisirs dans un jardin privé n'est donc pas autorisée. Précisons que ces roulottes assimilées à des résidences mobiles de loisirs doivent répondre à la norme NF « S 56 410 résidences mobiles : définition et modalités d'installation » en application de l'article A. 111-2 du Code de l'urbanisme. D'autre part les roulottes ayant perdu leurs moyens de mobilité relèvent de la catégorie des habitations légères de loisirs (article R. 111-37 du Code de l'urbanisme). L'implantation des roulottes assimilées à des habitations légères de loisirs est autorisée dans les terrains aménagés définis à l'article R. 111-38 du Code de l'urbanisme (parcs résidentiels de loisirs spécialement aménagés à cet effet, villages de vacances classés en hébergement léger, dépendances des maisons familiales de vacances agréées, terrains de camping régulièrement créés). En dehors de ces terrains, l'implantation d'une roulotte assimilée à une habitation légère de loisirs relève du droit commun des constructions (article R. 111-40 du Code de l'urbanisme). Si la surface de plancher et l'emprise au sol créées sont inférieures à 5 m², l'implantation d'une HLL est dispensée de toutes formalités au titre du Code de l'urbanisme. Si l'emprise au sol et la surface de plancher créées sont inférieures à 20 m², l'implantation doit être précédée d'une déclaration préalable. L'implantation doit être précédée d'un permis de construire si l'emprise au sol ou la surface de plancher créées sont supérieures à 20 m². Dans tous les cas, l'implantation de ces roulottes devra être conforme aux règles d'urbanisme applicables et notamment celles fixées par les documents d'urbanisme.

LOI LITTORAL

Loi littoral et construction d'annexes

▲ CAA Bordeaux, 11 juillet 2025, préfet de la Gironde, n° 23BX02951

En adoptant les dispositions de l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme, le législateur a entendu interdire en principe toute opération de construction isolée dans les communes

du littoral. Toutefois, la construction d'annexes de taille limitée, c'est-à-dire de constructions secondaires détachées des constructions existantes dont elles sont l'accès- soire, implantées à faible distance de celles-ci et dont l'ampleur est réduite en proportion de ces dernières, ne peut être regardée comme une extension de l'urbanisation prohibée par ces dispositions.

Dérrogation à l'urbanisation en continuité pour l'installation d'EnR

▲ Décret n° 2025-842 du 22 août 2025 modifiant le décret n° 2023-1311 du 27 décembre 2023 pris pour l'application de l'article L. 121-12-1 du Code de l'urbanisme, JO 26 août 2025

L'article L. 121-12-1 du Code de l'urbanisme permet de déroger sous certaines conditions au principe de continuité de la loi Littoral pour l'installation d'ouvrages nécessaires à la production d'énergie solaire photovoltaïque ou thermique sur des friches au sens de l'article L. 111-26 du Code de l'urbanisme. Cet article renvoie à un décret le soin d'établir la liste des friches sur lesquelles il est possible de bénéficier de ce dispositif dérogatoire.

Cette liste a été établie par le décret n° 2023-1311 du 27 décembre 2023. Le décret du 22 août 2025 vient la compléter en ajoutant 16 nouveaux sites. Il est entré en vigueur le 27 août 2025.

Espace naturel remarquable

▲ CAA Nantes, 6 juin 2025, commune de Brétignolles-sur-Mer, n° 23NT00045

Le PLU de Brétignolles-sur-Mer classe, en vue de la réalisation d'un port de plaisance, l'estran du secteur de la Normandelière en zone Nmp. Ce secteur constitue un espace naturel remarquable du littoral vendéen et doit donc être préservé.

Plus précisément, l'estran rocheux du secteur de la Normandelière se trouve à proximité, à l'ouest, de la ZPS « secteur marin de l'Île-d'Yeu jusqu'au continent », au sud, à environ 1 km, du site Natura 2000 « Dunes, forêts et marais d'Olonne » et, à l'est, à proximité immédiate de la ZNIEFF de type II « Dunes, forêts, marais et coteaux du pays d'Olonne ». En outre, cette partie de l'estran du secteur de la Normandelière est elle-même classée en réservoir de biodiversité dans le SRCE adopté par arrêté du 30 octobre 2015 du préfet de la région Pays de la Loire, a été identifiée dans le cadre de la stratégie de création d'aires protégées (SCAP) en Pays de la Loire sous la référence SCAP060 « Dunes, forêts et marais d'Olonne » et a été inscrite à l'inventaire national du patrimoine géologique sous la référence PAL0014 en 2014. En outre, le géotope de l'estran au droit du secteur de la Normandelière, qui présente dans sa partie située au nord-ouest un potentiel paléontologique et est constitué, pour sa partie située au sud-ouest, de rhyolite, se trouve dans la

continuité, au nord comme au sud, d'une série paléozoïque particulièrement remarquable. Si cette série présente, en partie sud, au-delà de la faille des Roches du Repos, un intérêt moindre, le classement en zone Nmp recouvre partiellement, dans sa partie nord-ouest, une zone présentant un intérêt paléontologique potentiel. Enfin, il ressort des pièces du dossier, notamment de l'étude d'impact réalisée dans le cadre du projet de création du port de plaisance, que l'estran rocheux du secteur de la Normandelière présente également un intérêt écologique fort en ce qu'il abrite 16 habitats distincts, signes « d'une forte diversité de biotopes essentiellement liée aux différents modes d'exposition et à la topographie du site », et en ce qu'il constitue le support physique des Hermelles, espèces dites « déterminantes ZNIEFF Mer » en Pays de la Loire/Liste 6 (comme espèces ingénieuses et/ou jouant un rôle indicateur d'importance permettant un habitat diversifié). Si, ainsi que le relève la commune, les Hermelles présentes sur l'estran rocheux de la Normandelière correspondent à des structures en placage et non en récifs, qui sont seuls listés dans l'annexe I de la Directive Habitats, l'étude d'impact précise que les enveloppes situées en bordure sud du futur chenal et celles au sud-est, davantage abritées, présentent de « beaux placages bien développés susceptibles d'évoluer vers des formations récifales », l'étude concluant sur ce point que ce substrat rocheux offre ainsi un potentiel de colonisation important par cette biocénose d'intérêt. Contrairement à ce que soutient la commune, le classement en zone Nmp recouvre une partie des habitats recensés dont celui des Hermelles. Ainsi, cette partie de l'estran, dans le secteur de la Normandelière, présente un caractère géologique remarquable et un intérêt écologique fort. Compte tenu de sa qualité paysagère et de ses richesses géologiques et écologiques, l'estran du secteur de la Normandelière est au nombre des sites et espaces remarquables dont les articles L. 121-23 et R. 121-4 du Code de l'urbanisme imposent la préservation.

LOI MONTAGNE

UTN structurantes et respect de l'article L. 122-15 du Code de l'urbanisme

▲ CAA Lyon, 9 juillet 2025, Syndicat du Pays de Maurienne, n° 23LY02613

Le SCoT du Pays de Maurienne est déclaré légal, à l'exception de la création de quatre UTN structurantes, en raison d'une prise en compte insuffisante des communautés d'intérêt des collectivités territoriales concernées, de la vulnérabilité de l'espace montagnard au changement climatique et du non-respect de la qualité des sites et des grands équilibres naturels, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 122-15 du Code de l'urbanisme.

SDRIF

Approbation

▲ Décret n° 2025-517 du 10 juin 2025 portant approbation du schéma directeur de la région d'Île-de-France, JO 12 juin 2025

Après délibération de la région Île-de-France, le 11 septembre 2024, approuvant la révision du SDRIF, dénommé à cette occasion SDRIF-E (environnemental), le décret du 10 juin 2025 décide de l'approbation par l'État, conformément à la procédure prévue.

DOCUMENTS D'URBANISME

Mise en compatibilité pour la construction de nouvelles centrales nucléaires – Autorité compétente

▲ Décret n° 2025-669 du 17 juillet 2025 désignant l'autorité administrative compétente de l'État mentionnée à l'article 8 de la loi

Dans le cadre de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes, l'autorité administrative compétente pour conduire la procédure de mise en compatibilité des documents d'urbanisme est le préfet du département dans lequel se situe le projet de réalisation d'un réacteur électronucléaire. Lorsque le projet se situe sur le territoire de plusieurs départements, le préfet du département où doit être réalisée sa plus grande partie coordonne la procédure.

PLU

OAP – Modalités d'appréciation de la compatibilité des projets avec une OAP

▲ CE 19 juin 2025, Ville de Paris, n° 497742

Au nombre des objectifs des OAP de la ZAC Saint-Vincent-de-Paul, à Paris, figure celui de « créer un quartier à dominante logement ouvert sur la ville et favorisant une mixité sociale » consistant notamment à « réserver au logement plus de 70 % des surfaces créées ou réhabilitées, dont 50 % de logements sociaux et 20 % de logements intermédiaires ».

Le Tribunal administratif a censuré une opération de 33 logements, uniquement sociaux, en se fondant sur le fait

que la mixité et la répartition des logements doit être appréciée opération par opération, donc en l'espèce au sein d'un même bâtiment, et non globalement sur la zone.

Le Conseil d'État censure le Tribunal : en effet, en statuant ainsi, alors que cet objectif détermine des proportions de logements sociaux et de logements intermédiaires minimales à l'échelle de la zone et alors, au demeurant, que le futur bâtiment du 51-53 rue Boissonnade, qui ne comprendra que 33 des 600 logements prévus, ne comprend que des logements sociaux, le tribunal administratif a commis une erreur de droit.

Transformation de bureaux en logements – Obligation de résidence principale

▲ Loi n° 2025-541 du 16 juin 2025 visant à faciliter la transformation des bureaux et autres bâtiments en logements, JO du 17 juin 2025

La loi sur la transformation de bureaux en logements organise son articulation avec la loi permettant aux PLU d'interdire les résidences secondaires et les locations de tourisme dans certaines zones ; l'idée en effet n'est pas de faciliter la transformation de bureaux en logements, en raison de la pénurie de logements, pour ensuite en faire autre chose que des résidences principales. La loi ajoute donc un alinéa à l'article L. 151-14-1 du Code de l'urbanisme, pour permettre au règlement du PLU de délimiter des secteurs dans lesquels les logements issus de la transformation de bâtiments à destination autre que d'habitation, conformément à l'article L. 152-6-5 du Code de l'urbanisme, sont à usage exclusif de résidence principale.

Règle de prospect – Mise en œuvre en l'absence de précisions

▲ CE 24 juillet 2025, société philanthropique et a., n° 479690, Lebon T.

Un PLU comporte un article relatif aux règles d'implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété qui précise s'appliquer lorsque les façades en vis-à-vis de même hauteur comportent chacune des baies principales. La règle est ainsi rédigée : « La distance comptée horizontalement de tout point nu de la façade d'une construction au point le plus proche du nu de la façade doit être : / Au moins égale à la différence d'altitude entre ce point et le pied de la façade qui lui fait face diminuée de 6 mètres. / Au moins égale à 8 mètres »... Dans les termes dans lesquels elles sont rédigées, qui ne sont pas autrement définis par le lexique du règlement du PLU, ces dispositions, relatives à l'isolement des constructions les unes par rapport aux autres, s'appliquent uniquement à des bâtiments ayant des façades en vis-à-vis comportant l'une et l'autre des baies principales. Elles ne sauraient être interprétées comme applicables à deux bâtiments jointifs perpendiculaires, alors même qu'ils auraient des vues l'un sur l'autre.

Identification d'éléments de paysage dans le règlement – Conséquence

▲ CE 24 juillet 2025, société philanthropique et a., n° 479690, Lebon T.

Le PLU de la commune de Levallois-Perret précise que des arbres intéressants sont mentionnés au document graphique et que les aménagements prévus sur les unités foncières concernées devront tenir compte de ce patrimoine naturel. Le PLU indique aussi que l'implantation des constructions nouvelles devra, sauf impossibilité technique avérée, éviter leur destruction. Dans le cas où un arbre intéressant serait abattu, il devra être remplacé par un arbre de même espèce ou par une espèce susceptible de redonner une valeur paysagère équivalente. En cas d'impossibilité avérée de le remplacer, le projet devra faire apparaître une compensation qualitativement équivalente.

En l'espèce, le projet litigieux prévoit l'abattage d'un tilleul identifié comme un « arbre intéressant » par le document graphique du règlement du PLU de la commune et la société pétitionnaire, à qui il appartient de démontrer l'impossibilité technique d'éviter sa destruction pour la réalisation de son projet, se borne à indiquer que cet arbre serait situé trop près de la façade de la construction projetée.

Dans ces conditions, le projet méconnaît les dispositions du règlement du PLU.

Extension de la dérogation pour logements locatifs sociaux

▲ Loi n° 2025-541 du 16 juin 2025 visant à faciliter la transformation des bureaux et autres bâtiments en logements, JO du 17 juin 2025

La loi étend la possibilité de déroger aux règles de gabarit, hauteur et emprise au sol de l'article L. 151-28, pour réalisation de logements locatifs sociaux au cas de réalisation de résidences universitaires. La définition en est donnée par l'article L. 631-12 du Code de la construction et de l'habitation : il s'agit d'un établissement destiné au logement collectif à titre de résidence principale dans des immeubles comportant à la fois des locaux privés, meublés ou non, et des locaux affectés à la vie collective. Cet établissement accueille des étudiants, des personnes de moins de trente ans en formation ou en stage et des personnes titulaires d'un contrat de professionnalisation ou d'apprentissage. À titre exceptionnel, cet établissement peut accueillir des enseignants et des chercheurs.

Intégration des matériaux biosourcés

▲ Rép. Min. n° 03986, JO Sénat, 21 août 2025, p. 4560

Aucune disposition du Code de l'urbanisme ne prévoit expressément la possibilité de fixer dans le règlement du PLU des obligations en matière de matériaux. La possibilité d'autoriser ou d'interdire certains matériaux n'est prévue par le Code

de l'urbanisme qu'en ce qui concerne les plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) qui tiennent lieu de PLU dans les sites patrimoniaux remarquables qu'ils concernent. En dehors de ces secteurs faisant l'objet d'une protection particulière, seul l'aspect du revêtement de la construction pourra être réglementé sans pouvoir strictement imposer un matériau. En revanche, le Code de l'urbanisme prévoit plusieurs dispositifs à disposition des autorités compétentes en matière de planification ou d'autorisation d'urbanisme pour inciter les maîtres d'ouvrage à concevoir des bâtiments exemplaires du point de vue énergétique et environnemental et donc à l'utilisation de matériaux biosourcés :

- le « bonus de constructibilité », prévu au 3° à l'article L. 151-28 du Code de l'urbanisme, donne la possibilité d'autoriser, via le règlement du PLU, dans les zones urbaines ou à urbaniser un dépassement de gabarit maximum de 30 % pour les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ou qui intègrent des procédés de production d'énergies renouvelables ;
- les performances énergétiques et environnementales renforcées, qui peuvent être imposées dans des secteurs identifiés dans le règlement du PLU et qui sont définies par celui-ci (article L. 151-21 du Code de l'urbanisme) ;
- la dérogation, dans le cadre de l'autorisation d'urbanisme, aux règles du PLU relatives à l'emprise au sol, à la hauteur, à l'implantation et à l'aspect extérieur des bâtiments lors de travaux d'isolation des murs ou de toitures (l'article L. 152-5 du Code de l'urbanisme) ;
- la dérogation, dans le même cadre, aux règles de hauteur au profit des constructions exemplaires (article L. 152-5-2 du Code de l'urbanisme).

Le ministère a publié en février 2024 un guide intitulé « Construction bois/biosourcés et documents d'urbanisme », qui a pour objet d'accompagner et de sensibiliser les collectivités compétentes en matière d'urbanisme sur ces différents instruments et qui constitue une ressource particulièrement utile pour les collectivités qui souhaitent se saisir de ces différents outils et réduire l'empreinte carbone des bâtiments présents sur leur territoire.

Dérogations aux obligations de réalisation de places de stationnement des véhicules motorisés – Possibilités de cumul

▲ Rép. Min. n° 01906, JO Sénat, 17 juillet 2025, p. 4164

Afin d'assurer le stationnement des véhicules motorisés hors des voies publiques, un PLU peut prévoir des obligations de réalisation d'aires de stationnement. Le Code de l'urbanisme comporte des possibilités d'assouplissement qui permettent au constructeur, dans certaines conditions, de se voir dispensé de ces obligations ou de les alléger. C'est le cas des dispositifs prévus aux articles L. 151-33 et L. 152-6-1 du Code de l'urbanisme. Ces deux articles poursuivent des finalités différentes.

L'article L. 151-33 vise à régler la situation d'un pétitionnaire dans l'incapacité technique de satisfaire aux obligations mises à sa charge par le règlement du PLU. L'article L. 152-6-1 vise, quant à lui, à encourager la diversité des mobilités en permettant une réduction des obligations des stationnements de véhicules motorisés en contrepartie de la création d'emplacements pour les vélos.

Juridiquement, rien ne s'oppose à cumuler ces deux dispositifs. Il appartiendra au pétitionnaire d'obtenir, sur le fondement de l'article L. 152-6-1, une réduction de ses obligations en matière de stationnement de véhicules motorisés en contrepartie de la création d'emplacements de stationnement d'au moins six vélos par aire de stationnement. Le mécanisme de l'article L. 151-33 ne pourra jouer en complément que si le pétitionnaire justifie de l'impossibilité technique de réaliser l'obligation de stationnement qui lui reste à réaliser sur le terrain d'assiette du projet (CE, 16 octobre 2024, n° 473776).

Concernant le champ d'application de l'assouplissement prévu à l'article L. 151-34 du Code de l'urbanisme, il doit être entendu strictement et ne s'applique qu'aux seuls logements locatifs financés par un prêt aidé par l'État. Les projets, même subventionnés par l'Agence nationale de l'habitat, s'ils ne bénéficient pas d'un tel prêt, ne peuvent donc pas prétendre à cet assouplissement.

Périmètre de diagnostic structurel des bâtiments

▲ Décret n° 2025-814 du 12 août 2025 relatif au diagnostic structurel des bâtiments d'habitation collectifs, JO 14 août 2025

Le décret ajoute un alinéa à l'article R. 151-53 ; désormais, le PLU doit comporter en annexe les périmètres des secteurs dans lesquels tout bâtiment d'habitation collectif doit faire l'objet d'un diagnostic structurel du bâtiment en application de l'article L. 126-6-1 du code de la construction et de l'habitation.

Annexes – Publication sur le portail national de l'urbanisme – Contenu de la publication

▲ CE 30 juin 2025, association Protégeons Ménerbes, n° 492923, Lebon T.

Une servitude d'utilité publique doit être regardée comme publiée sur le portail national de l'urbanisme, au sens de l'article L. 152-7 du Code de l'urbanisme, si figurent sur ce portail mention de son existence, son périmètre et son contenu, ou à défaut de reproduction de son contenu, les indications nécessaires pour y accéder et en prendre connaissance. En l'espèce, l'existence et le périmètre de la servitude d'utilité publique constituée par l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine de Ménerbes étaient mentionnés sur le portail national de l'urbanisme

avec l'indication selon laquelle il convenait de s'adresser à la collectivité pour en connaître le contenu, lequel était par ailleurs aisément accessible sur le site internet de la commune, la servitude d'utilité publique en cause doit être regardée comme ayant été publiée sur le portail national de l'urbanisme conformément à l'article L. 152-7 du Code de l'urbanisme.

Par suite, en se bornant, pour écarter comme inopérant le moyen tiré de la méconnaissance par le projet des dispositions des articles A.5.1 et B.5 de l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine de Ménerbes au motif que cette servitude d'utilité publique n'aurait pas été opposable aux demandes d'occupation du sol, à relever qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier qu'elle aurait été annexée au PLU de la commune, le tribunal a commis une erreur de droit.

Dérogations en vue de favoriser la production de logements

▲ Loi n° 2025-541 du 16 juin 2025 visant à faciliter la transformation des bureaux et autres bâtiments en logements, JO du 17 juin 2025

La loi crée les articles L. 152-6-5 et L. 152-6-6 du Code de l'urbanisme, afin d'introduire de nouvelles possibilités de dérogations aux règles d'urbanisme, en vue de faciliter la production de logements.

L'article L. 152-6-5 prévoit que l'autorité d'urbanisme peut, à l'occasion de la délivrance d'une autorisation, autoriser le changement de destination d'un bâtiment ayant une destination autre que d'habitation en bâtiment à destination principale d'habitation, en dérogeant aux règles relatives aux destinations fixées par le PLU ou le document en tenant lieu. La dérogation s'applique également aux travaux ou aux constructions d'extension ou de surélévation faisant l'objet de l'autorisation d'urbanisme.

La loi vient en outre limiter les motifs de refus puisqu'elle prévoit que la dérogation ne peut être refusée qu'au regard des risques de nuisances pour les futurs occupants, de l'insuffisante accessibilité du bâtiment par des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile et des conséquences du projet sur la démographie scolaire au regard des écoles existantes ou en construction ou sur les objectifs de mixité sociale et fonctionnelle. Le refus doit en outre être motivé.

La procédure présente quelques garde-fous puisqu'il est prévu l'obligation de recueillir l'avis conforme de l'autorité compétente en matière de PLU ou de document en tenant lieu. Un avis défavorable ne peut toutefois être rendu que pour les mêmes motifs que précédemment.

Lorsque l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme n'est pas le maire, elle recueille l'avis du maire de la commune où est implanté le bâtiment.

Dans les zones naturelles, agricoles ou forestières du PLU, en dehors des secteurs mentionnés à l'article L. 151-13



(c'est-à-dire en dehors des STECAL), les changements de destination autorisés dans ce cadre sont soumis en zone agricole, à l'avis conforme de la CDPENAF, et en zone naturelle, à l'avis conforme de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

En outre, la dérogation n'est possible que si le bâtiment a cessé d'être utilisé pour une activité agricole ou forestière depuis plus de vingt ans.

Enfin, dans le cadre de cette dérogation, il est possible de déroger aussi aux règles des PLU relatives à la proportion de logements d'une taille minimale mentionnées à l'article L. 151-14 (art. L. 152-6-6).

Révision – Extension de la dérogation procédurale pour construction de logements à usage exclusif de résidence principale

▲ Loi n° 2025-541 du 16 juin 2025 visant à faciliter la transformation des bureaux et autres bâtiments en logements, JO du 17 juin 2025

L'article L. 153-31-III permet d'engager une procédure de modification simplifiée, en lieu et place d'une procédure de révision, lorsqu'il s'agit d'interdire les constructions à usage autre que celui de résidence principale, y compris en cas de changement des orientations du PADD. Par souci de cohérence, cette procédure simplifiée est étendue au cas de transformation de bâtiments en logements prévu aux nouveaux articles L. 152-6-5 et L. 152-6-6 du Code de l'urbanisme.

Cette possibilité d'autoriser la transformation de bâtiments en logements existant aussi en zone naturelle, agricole et forestière, il était aussi nécessaire d'étendre la possibilité d'utiliser la procédure de modification simplifiée en cas de changement des règles en zone naturelle, agricole ou forestière (alors que jusqu'à présent, cette possibilité n'existait que pour les règles des zones urbaines ou à urbaniser), mais toujours dans le cadre de l'article L. 152-6-5 uniquement.

Procédures d'évolution et projets économiques

▲ Rép. Min. n° 03640, JO Sénat, 12 juin 2025, p. 3351

Pour assurer un bon équilibre entre évolutivité des documents et respect de la logique de planification, le législateur a prévu la possibilité de faire évoluer le PLU par des procédures dites allégées pour des modifications ne remettant pas en cause les orientations fixées par la collectivité dans le PADD de son PLU, et permettant une réduction des délais de procédure. L'accueil de projets d'activités économiques stratégiques peut, le cas échéant, bénéficier de ces procédures. Le législateur a également prévu des procédures permettant une évolution accélérée du PLU pour faciliter l'implantation de nouveaux projets présentant un caractère

d'utilité publique ou d'intérêt général. Les projets peuvent être déclarés d'intérêt général ou d'utilité publique, au regard notamment des avantages apportés à la population, mis en balance avec leurs inconvénients. Pour faciliter l'implantation de tels projets, le Code de l'urbanisme permet de déroger aux procédures d'évolution de droit commun du PLU par le recours à différents outils accélérant les procédures et permettant la mise en compatibilité du PLU. Par exemple, il peut être recouru à la déclaration de projet (DP), à la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise (PIIE), ou la qualification de projet d'intérêt général (PIG). Depuis la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte, une nouvelle procédure de mise en compatibilité par l'État des documents de planification et d'urbanisme a été créée en vue d'accélérer l'installation de projets industriels de très grande ampleur reconnus, par décret, d'intérêt national majeur pour la transition écologique ou la souveraineté nationale. C'est la jurisprudence qui éclaire la manière dont doit être appréciée la notion d'intérêt général d'un projet ou d'une opération, dans le cadre des procédures d'évolution du PLU. Cette appréciation s'effectue de manière précise et circonstanciée sous le contrôle du juge, « au regard notamment des objectifs économiques, sociaux et urbanistiques poursuivis par la collectivité publique intéressée » (cf. CE du 23 octobre 2013, Commune de Crolles, n° 350077).

Dérogations aux prescriptions du SCoT

▲ Rép. Min. n° 04082, JO Sénat, 21 août 2025, p. 4557

Le rapport de compatibilité impose que le PLU ne fasse pas obstacle ou ne contrarie pas les orientations et objectifs définis dans le SCoT. Aucune démarche administrative dérogatoire ne permet en effet de se soustraire au lien d'opposabilité qui existe entre le SCoT et le PLU.

Lorsque le SCoT est élaboré, révisé ou mis en compatibilité après l'entrée en vigueur du PLU, l'autorité compétente en matière de PLU délibère au plus tard un an après soit l'entrée en vigueur du SCoT faisant suite à son élaboration ou sa révision, soit la délibération portant mise en compatibilité du SCoT, prise en application de l'article L. 131-3 du Code de l'urbanisme. Cette disposition s'impose aux PLU dont l'élaboration ou la révision a été engagée à compter du 1^{er} avril 2021, selon les dispositions transitoires définies à l'article 7 de l'ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme. Pour les PLU soumis à ce régime, la mise en compatibilité s'effectue par une procédure de modification simplifiée, conformément aux dispositions des articles L. 153-45 à L. 153-48 du Code de l'urbanisme. Pour les PLU soumis au régime antérieur à cette ordonnance, le délai de mise en compatibilité avec le SCoT approuvé après l'approbation d'un PLU, est d'un an si cette mise en compatibilité ne nécessite qu'une modification du PLU et de trois ans si une révision doit être engagée (cf. 1^o de l'ancien article L. 131-6 du Code de l'urbanisme).

PLAN DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS PRÉVISIBLES

Notion de construction existante

▲ CE 18 juillet 2025, commune de Croissy-sur-Seine et a., n° 492241, Lebon T.

Lorsque le règlement d'un plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) ne précise pas, comme il lui est loisible de le faire, si la notion d'extension d'une construction existante, lorsqu'il s'y réfère, comporte une limitation quant aux dimensions d'une telle extension, celle-ci doit, en principe, s'entendre d'un agrandissement de la construction existante présentant, outre un lien physique et fonctionnel avec elle, des dimensions inférieures à celle-ci.

En l'espèce, la surface de plancher existante, avant travaux, s'élevait à 54 m², alors que celle créée s'élevait à 105 m² et qu'il était concomitamment prévu de supprimer une surface de plancher de 33 m², pour une surface de plancher après réalisation du projet égale à 126 m², soit une augmentation de plus de 100 % de la surface existante avant travaux. L'agrandissement projeté présentait des dimensions supérieures à la construction existante et devait, en conséquence, être regardé comme constituant une construction nouvelle, et non une extension d'une construction existante.

CARTES COMMUNALES

Périmètre de diagnostic structurel des bâtiments

▲ Décret n° 2025-814 du 12 août 2025 relatif au diagnostic structurel des bâtiments d'habitation collectifs, JO 14 août 2025

Le décret ajoute un alinéa à l'article R. 161-8 ; désormais, la carte communale doit comporter en annexe les périmètres des secteurs dans lesquels tout bâtiment d'habitation collectif doit faire l'objet d'un diagnostic structurel du bâtiment en application de l'article L. 126-6-1 du Code de la construction et de l'habitation.

CONTENTIEUX

Intérêt à agir des personnes privées

▲ CE 24 juillet 2025, société philanthropique et a., n° 479690, Lebon T.

Dans le cadre de l'application de l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme, des propriétaires de biens situés à environ trente mètres du terrain d'assiette du projet litigieux, établissent que la construction projetée d'un immeuble de six étages entre leurs propriétés et un espace boisé classé sur lequel ils bénéficient d'une vue entraînerait une dégradation de leur cadre de vie résultant de la perte de cette vue. Le projet litigieux est donc bien de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien des requérants. Le tribunal administratif a pu, sans erreur de qualification juridique des faits, retenir que ceux-ci justifiaient d'un intérêt leur donnant qualité pour agir contre le permis de construire en litige.

Intérêt à agir

▲ CE 24 juillet 2025, commune de Cambrai, n° 492005, Lebon T.

Un EPCI, qui ne dispose pas de compétences en matière d'élaboration des documents d'urbanisme, ne justifie pas, dès lors, d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien des conclusions présentées par une de ses communes membres, disposant, elle, de telles compétences. Par suite, son intervention n'est pas recevable.



Pascal Planchet

Professeur à l'Université de Lyon

DÉLIVRANCE**Permis autorisant des destinations successives**

▲ Loi n° 2025-541 du 16 juin 2025 visant à faciliter la transformation des bureaux et autres bâtiments en logements, JORF n° 0139 du 17 juin 2025

La loi du 16 juin 2025 met en place un nouveau dispositif dans le livre IV du Code de l'urbanisme, contenu dans l'article L. 431-5, destiné à favoriser l'évolution des destinations d'un même bâtiment. Si l'objectif du législateur est de faciliter l'aménagement de logements dans un bâtiment n'ayant pas initialement cette destination, ce dispositif vise en réalité tout type de destinations.

Il repose sur la création par l'autorité en charge du PLU de secteurs dans lesquels le permis de construire peut autoriser plusieurs destinations successives du bâtiment. Si la compétence est intercommunale, l'avis conforme de la ou des communes concernées est requis. Les secteurs sont annexés au PLU.

Lorsqu'un permis est délivré dans ces secteurs et porte sur plusieurs destinations, il mentionne les destinations autorisées, en indiquant, à la demande de l'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme, la première destination de la construction.

Si ce type de permis comporte la même durée de validité qu'un permis ordinaire, les évolutions du PLU relatives aux destinations ne lui sont pas opposables pendant une durée de vingt ans à compter de la délivrance du permis.

Le paragraphe III de l'article L. 431-5 précise que si les pièces fournies à l'appui de la demande de permis de construire permettent de vérifier la conformité des états futurs du projet, propres à ses destinations postérieures, à l'ensemble des règles d'urbanisme applicables au moment de sa délivrance, le permis autorise ces états futurs par anticipation, sans qu'il puisse être exigé ultérieurement de nouvelle autorisation d'urbanisme. La durée de validité de cette autorisation par anticipation est limitée à vingt ans à compter de la date de délivrance du permis.

Si aucune autorisation n'est requise lors du changement de destination, donc si l'instruction permet en amont de vérifier si le bâtiment pourra effectivement recevoir la ou les nouvelles destinations prévues, le propriétaire devra tout de même informer le maire du changement de destination trois mois avant qu'il ne soit effectif.

Un décret en Conseil d'État est prévu pour détailler le dispositif.

Nouvel éclairage sur la portée du certificat d'urbanisme

▲ CE 6 juin 2025, n° 491748, Lebon T.

La délivrance d'un certificat d'urbanisme ne doit pas nuire à son bénéficiaire. Tel peut être résumé l'enseignement de cet arrêt.

Le Conseil d'État juge que si le certificat d'urbanisme permet de se prévaloir des dispositions d'urbanisme opposables à la date de sa délivrance, il ne saurait avoir pour effet d'empêcher l'application de dispositions nouvelles qui seraient plus favorables que les précédentes. Tout projet peut ainsi bénéficier de l'application des normes qui lui sont le plus favorables, qu'elles appartiennent à l'ancienne ou à la nouvelle réglementation. L'arrêt précise que la solution s'applique aux certificats d'urbanisme de simple information comme aux certificats d'urbanisme opérationnels.

Conformément à l'article L. 410-1 du Code de l'urbanisme, sont toutefois exclues du champ de la cristallisation les dispositions qui ont pour objet la préservation de la sécurité ou de la salubrité publique.

On ne peut que saluer cette évolution jurisprudentielle, d'une part parce qu'elle clarifie une pratique des services instructeurs déjà largement répandue et, d'autre part, parce qu'elle consolide un outil essentiel aux porteurs de projet qui a été largement affaibli par la jurisprudence sur le sursis à statuer. On se souvient que le Conseil d'État a jugé coup sur coup que le sursis à statuer peut être utilisé par l'administration même s'il n'a pas été mentionné dans le certificat (CE 11 octobre 2017, n° 401878), et, pire encore, que lorsque le PLU en cours s'élaboration ou de révision peut justifier un sursis à statuer à la date de délivrance du certificat d'urbanisme, les dispositions issues du nouveau plan sont applicables au projet (CE, 18 décembre 2017, n° 380438).

L'arrêt rendu le 6 juin 2025 apparaît donc comme une éclaircie dans le ciel orageux du certificat d'urbanisme. Elle s'ajoute d'ailleurs à celle résultant de l'arrêt du 18 novembre 2024 par lequel le Conseil d'État a considéré que la cristallisation du droit par le certificat d'urbanisme n'est pas remise en cause par une demande de pièces complémentaires qui interviendrait au-delà du délai de dix-huit mois à compter de la délivrance du certificat. Il en est de même en cas de dépôt ultérieur de nouvelles pièces à l'initiative du pétitionnaire.

MISE EN ŒUVRE

Contentieux des décisions portant sur la caducité des autorisations d'urbanisme

▲ CE 1^{er} juillet 2025, avis n° 502802, Lebon T.

L'autorité compétente pour déterminer si une autorisation d'urbanisme est caduque est-elle parfois en situation de compétence liée ? Tel est le délicat débat tranché dans cet avis contentieux.

La question avait donné lieu à des positions contrastées des juges du fond. La Cour administrative d'appel de Marseille avait, par exemple, écarté toute hypothèse de compétence liée en jugeant que « *la décision par laquelle l'autorité compétente constate la péremption d'un permis de construire doit être regardée comme procédant, non de la simple constatation de faits, mais d'une appréciation sur l'entreprise des travaux voire leur interruption au sens des dispositions précitées de l'article R. 424-17 ; que, par suite, c'est à tort que le tribunal a estimé d'une part que le maire de Fuveau était en situation de compétence liée pour constater la caducité du permis de construire du 2 janvier 2007 et d'autre part que tous les moyens étaient inopérants excepté celui tiré de l'erreur de la qualification juridique de la situation en cause ; qu'il y a lieu, dès lors, d'examiner l'ensemble des moyens soulevés à l'encontre de l'acte litigieux par la SCI Marceau* » [CAA Marseille 2 novembre 2015, n° 13MA00532].

Cette solution est contredite par le Conseil d'État dans l'arrêt commenté qui, lui, établit une distinction entre deux types de situations. Dans certains cas, le constat de la caducité de l'autorisation d'urbanisme exige que l'autorité administrative porte une appréciation sur les faits, notamment sur la nature et l'importance des travaux entrepris. Dès lors, les moyens tirés du défaut de motivation de la décision et ou de l'absence de contradictoire sont opérants. Dans d'autres cas, la décision constatant la caducité procède du seul constat de l'expiration du délai de validité de l'autorisation. Dans cette hypothèse, c'est-à-dire lorsque l'autorisation n'a donné lieu à aucun début d'exécution, l'autorité administrative se trouve en situation de compétence liée. Selon la jurisprudence classique en la matière, les moyens tirés de ce que la décision serait insuffisamment motivée ou procéderait d'une procédure irrégulière sont, dès lors, inopérants.

Il n'en reste pas moins, comme le rappelle du reste opportunément l'arrêt, que toute décision portant sur la caducité d'une autorisation d'urbanisme doit être motivée et précédée d'une procédure contradictoire.

Prise en compte des prescriptions pénale et administrative dans le fonctionnement du mécanisme de sanction administrative des infractions d'urbanisme

▲ CE 24 juillet 2025, avis n° 503768, Lebon T.

La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique est à l'origine de l'article L. 480-1 du Code de l'urbanisme qui prévoit qu'en cas d'infraction en matière d'urbanisme, l'autorité compétente pour délivrer les autorisations peut, après avoir invité l'intéressé à présenter ses observations, mettre en demeure ce dernier, dans un délai qu'elle détermine, de procéder à une mise en conformité de ses travaux ou de déposer une demande d'autorisation ou une déclaration préalable de régularisation.

Le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de préciser les conditions de mise en œuvre de ce dispositif. Il a jugé que si la mise en conformité l'impose, la mise en demeure peut prescrire la démolition nécessaire du bien et être assortie d'une astreinte, prononcée dès l'origine ou à tout moment après l'expiration du délai imparti par la mise en demeure, s'il n'y a pas été satisfait, après que l'intéressé a de nouveau été invité à présenter ses observations [CE 22 décembre 2022, n° 463331, Lebon]. Il a aussi eu l'occasion d'indiquer que dans le cadre d'un référé suspension, la condition d'urgence est en principe satisfaite. La présomption est susceptible d'être écartée uniquement si l'autorité administrative justifie de circonstances particulières faisant apparaître, soit que l'exécution de la mesure de démolition n'affecterait pas gravement la situation du propriétaire, soit qu'un intérêt public s'attache à l'exécution rapide de cette mesure [CE, 11 décembre 2023, SCI Brunetière, n° 470207 Lebon T.].

C'est encore par un arrêt publié au recueil Lebon que le Conseil d'État apporte trois nouveaux éclairages sur le dispositif.

Le premier porte sur les conditions temporelles d'application du mécanisme de sanction administrative. Le Conseil d'État déduit des travaux préparatoires de la loi du 27 décembre 2019 qu'il est inapplicable au-delà du délai de prescription de l'action publique. La mise en demeure prévue par L. 480-1 doit donc nécessairement intervenir dans le délai de prescription des délits d'urbanisme, soit six ans à compter de l'achèvement des travaux, sous réserve de l'intervention d'actes interruptifs de la prescription. Bien que le dispositif fonctionne « *indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées pour réprimer l'infraction constatée* », comme le précise la loi, il s'accorde avec les règles de la prescription pénale. Il était de toute façon inenvisageable de donner à l'autorité administrative des prérogatives supérieures à celles des autorités pénales



ce qui aurait été le cas si l'on avait pu appliquer des sanctions administratives à des situations dans lesquelles plus aucune poursuite pénale ne pouvait être engagée.

Le deuxième éclairage concerne les cas où des travaux ont été successivement réalisés de façon irrégulière. Le Conseil d'État fait application à ces situations des principes qu'il a préalablement dégagés en considérant que seuls les travaux à l'égard desquels l'action publique n'est pas prescrite peuvent donner lieu à la mise en demeure prévue par l'article L. 481-1 du Code de l'urbanisme.

Le troisième apport de l'avis porte sur les conditions d'application des dispositions de l'article L. 421-9 du Code de l'urbanisme, qui prévoient que, lorsqu'une construction est achevée depuis plus de dix ans, le refus de permis de construire ou la décision d'opposition à déclaration préalable ne peut être fondé sur l'irrégularité de la construction initiale au regard du droit de l'urbanisme. Cette prescription administrative décennale des infractions d'urbanisme interfère sur les modalités de mise en œuvre de l'article L. 481-1. Les opérations nécessaires à la mise en conformité, y compris, le cas échéant, les démolitions qu'elle impose, ne peuvent porter que sur les travaux ne pouvant être régularisés par l'effet de la prescription administrative décennale. Encore faut-il, évidemment, qu'ils n'aient pas été achevés depuis plus de six ans.

Inviolabilité du domicile face au droit de visite prévu par le Code de l'urbanisme

▲ Cass. civ. 3, 28 mai 2025, société BT Home, n° 24-16.592 (Bull.)

Les articles L. 461-1 et L. 461-3 du Code de l'urbanisme prévoient que seuls les agents habilités désignés par l'ordonnance du juge des libertés et de la détention sur le fondement de ces textes peuvent, sans l'assentiment exprès de l'occupant, pénétrer dans un domicile ou un local comprenant des parties à usage d'habitation.

Selon la Cour de cassation, ces dispositions visent à concilier le droit à l'inviolabilité du domicile avec l'objectif d'intérêt général tenant au respect des règles permettant la maîtrise, par les collectivités publiques, de l'occupation des sols et du développement urbain.

Pour autant, la Cour place manifestement le principe d'inviolabilité du domicile au-dessus de l'objectif d'intérêt général poursuivi. Elle casse ici l'arrêt de la Cour d'appel qui refusait d'annuler les opérations de visite au motif que les personnes présentes non désignées par l'ordonnance du juge des libertés et de la détention n'ont pas participé activement auxdites opérations et devaient seulement garantir qu'elles se déroulent dans un climat apaisé.

Preuve de la date de réception de la décision de retrait d'une autorisation d'urbanisme

▲ CE 18 juillet 2025, n° 497128, Lebon T.

En vertu de l'article L. 424-5 du Code de l'urbanisme, l'administration ne peut retirer un permis ou une décision de non-opposition à une déclaration préalable que dans le délai de trois mois. Le juge estime dans cet arrêt que les modalités de notification du retrait doivent respecter les dispositions de l'article L. 424-10 du même code bien que ce type de décision ne soit pas expressément visé par cet article. La notification doit donc s'opérer par lettre recommandée avec demande d'avis de réception postal. En cas de contestation, c'est à l'administration qu'il appartient d'établir la date à laquelle le pli portant notification de sa décision a régulièrement fait l'objet d'une première présentation à l'adresse du bénéficiaire.

CONTENTIEUX

Impossibilité d'appliquer l'article L. 600-5 en l'absence d'intervention de la mesure de régularisation demandée par le jugement de sursis à statuer

▲ CE 6 juin 2025, société Cogedim Languedoc Roussillon, n° 493882, Lebon T.

Dans cet arrêt, le Conseil d'État reprecise le rôle du juge à la suite d'un jugement de sursis à statuer destiné à permettre la régularisation d'une autorisation d'urbanisme sur le fondement de l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme. Il proclame qu'« *il n'appartient pas au juge de poursuivre la recherche de la régularisation* ».

Il avait déjà eu l'occasion de dire que le juge ne peut recourir une seconde fois à l'article L. 600-5-1 pour régulariser le même vice que celui ayant conduit le juge à surseoir à statuer (CE, Section, 14 octobre 2024, Société Saint-Saturnin Roussillon Ferme, n° 471936, Lebon). Il affirme cette fois qu'il en est de même s'agissant de l'article L. 600-5 qui prévoit l'annulation partielle d'une autorisation entachée d'un vice régularisable.

Le pétitionnaire ne saurait donc prétendre obtenir une annulation partielle s'il n'est pas parvenu à régulariser son autorisation dans le délai qui lui a été imparti par le juge. Au-delà de ce délai, en l'absence de décision de délivrance d'un permis modificatif de régularisation, le juge est tenu d'annuler l'autorisation initiale (CE, 9 novembre 2021, Société civile de construction vente Lucien Viseur, n° 440028).

Le recours à l'article L. 600-5 n'est pas totalement exclu pour autant au stade du jugement définitif. Il reste possible mais

uniquement si le permis modificatif de régularisation est entaché d'un vice différent de celui qui a justifié le sursis à statuer (CE, 17 mars 2021, Mme Venturin, n° 436073, Lebon T.).

Office du juge de cassation à l'égard de moyens inopérants

▲ CE 10 juillet 2025, n° 497619, Lebon T.

Il n'appartient pas au juge de cassation de contrôler les motifs d'un jugement portant sur l'opérance de moyens lorsque ce jugement a retenu un autre moyen pour annuler le permis de construire contesté.

Dans cet arrêt, le Conseil d'État considère également que le juge du fond ne méconnaît pas les dispositions de l'article L. 600-4-1 du Code de l'urbanisme en prononçant l'annulation d'un permis de construire puis en écartant l'ensemble des autres moyens de la requête comme inopérants. En déclarant un moyen inopérant, le juge se prononce en effet explicitement sur ce moyen. Rappelons que l'article L. 600-4-1 impose au juge administratif saisi d'une requête en annulation d'une décision d'urbanisme ou d'un référé suspension de se prononcer sur l'ensemble des moyens de la requête qu'il estime susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension, en l'état du dossier.

Délais pour former un RAPO

▲ CE 10 juillet 2025, n° 497619, Lebon T.

L'arrêt traite des délais dans lesquels un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) peut être formé contre une décision administrative individuelle défavorable, lorsque le destinataire de la décision n'a pas été préalablement informé de l'existence du RAPO, du délai imparti pour le présenter et de l'autorité devant laquelle il doit être porté.

Sans surprise, il est jugé que ces délais n'ont pas commencé à courir. L'autorité administrative compétente pour traiter le recours est ainsi susceptible d'être saisie sans délai.

De manière plus inattendue, l'arrêt envisage une exception à ce principe lorsque le destinataire a saisi le juge dans les délais requis. Le cours du délai raisonnable pour former le recours est alors suspendu. Il commence à courir à compter de la notification de la première décision juridictionnelle qui rejette pour irrecevabilité le recours contentieux au motif qu'il n'a pas été précédé d'un tel recours. Le délai pris en compte est celui prévu par le texte qui institue le RAPO.

En l'espèce, le Conseil d'État applique son raisonnement au recours devant le préfet de région contre l'avis défavorable d'un ABF prévu par l'article R. 424-14 du Code de l'urbanisme.

La solution est cohérente puisqu'à la date de la décision juridictionnelle de rejet pour irrecevabilité, le pétitionnaire est alerté sur la procédure qu'il aurait dû suivre pour contester la position prise par l'ABF. Sa subtilité permet toutefois de s'interroger sur sa réelle utilité.

Recevabilité d'un recours contentieux contre un permis de construire modificatif valant autorisation d'exploitation commerciale

▲ CE 16 juillet 2025, société Distribution Casino France, n° 475637, Lebon T.

L'article L. 425-4 du Code de l'urbanisme prévoit que la modification d'un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale nécessite de saisir à nouveau la commission départementale d'aménagement commercial uniquement si le projet évolue dans ses aspects commerciaux de manière substantielle au sens de l'article L. 752-15 du Code de commerce.

Au vu de ces dispositions et de celles de l'article L. 752-17 du Code de commerce autorisant tout professionnel dont l'activité est susceptible d'être affectée par un projet relevant de la même zone de chalandise à contester devant la Commission nationale d'aménagement commercial puis devant le juge le permis valant autorisation d'exploitation commerciale autorisant ce projet, le Conseil d'État se prononce sur l'intérêt pour agir d'un professionnel contre un permis modificatif comportant des évolutions « *en matière et au regard de la réglementation d'aménagement commercial* ». Il estime que ce professionnel a intérêt à former un recours contentieux contre le permis modificatif quelle que soit la portée des modifications apportées à cette autorisation d'exploitation commerciale, c'est-à-dire, qu'elles soient ou non substantielles.

Sur l'opportunité de pouvoir faire courir le délai de recours contre une autorisation avant qu'elle ne naisse

▲ QE n° 02262, Rép. Min. Aménagement du territoire et de la décentralisation, JO Sénat, 17/07/2025 - page 4166

La ministre en charge de l'urbanisme répond en ces termes à la curieuse question d'un sénateur désirant savoir si le Gouvernement serait ouvert à une évolution du Code réglementaire de l'urbanisme (et notamment de l'article R. 600-2) pour prévoir une concomitance, entre le délai de recours des tiers et la période de demande d'obtention du permis de construire, afin d'accélérer les délais de réalisation des ouvrages, sans contrevenir aux droits des tiers.

Le droit de recours contre des décisions est un principe essentiel de notre système juridique, qui s'exerce conformément à l'article R. 421-1 du Code de justice administrative. Concernant les autorisations d'urbanisme, l'article R. 600-2 du Code de l'urbanisme précise que le délai de recours contentieux court à compter du premier jour d'une période continue de deux mois d'affichage sur le terrain des pièces mentionnées à l'article R. 424-15. Prévoir une concomitance entre le délai de recours des tiers et la période d'instruction de la demande d'autorisation reven-



draît à faire courir le délai de recours avant l'existence de l'acte. Or, à ce stade, seule une demande a été présentée et la décision n'existe pas encore : il n'est donc pas possible d'engager un recours contre celle-ci. Par ailleurs, le contenu du dossier de demande d'autorisation d'urbanisme n'est pas connu des tiers, qui ne seraient donc pas suffisamment informés du projet contre lequel pourrait s'engager un contentieux. L'article L. 311-2 du Code des relations entre le public et l'administration dispose que le droit à communication ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration. Telle est également la position du Conseil d'État qui a décidé, s'agissant de l'instruction d'un dossier, que le droit à communication des documents administratifs non nominatifs reconnu par l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 ne s'applique pas aux documents qui constituent des éléments d'un dossier devant servir à la prise d'une décision administrative en cours d'élaboration (Conseil d'État - 9 et 8 sous-sections réunies, 30 décembre 1998, n° 172761). L'exception précisée par l'ordonnance n° 2014-1328 du 6 novembre 2014 relative à la communication des avis préalables, qui permet de se voir communiquer un avis de manière anticipée, ne concerne que les usagers tendant à bénéficier d'une décision individuelle

créatrice de droit, et ne concerne donc pas les tiers. La Commission d'accès aux documents administratifs a également expliqué dans un avis en date de 2023 (Avis 20232169 - Séance du 20/07/2023) que les documents produits et reçus par l'administration en matière d'autorisations individuelles d'urbanisme ne sont communicables qu'à partir du moment où ils ne revêtent plus un caractère préparatoire : c'est-à-dire soit que la décision (expresse ou tacite) soit effectivement intervenue, soit que le pétitionnaire ait expressément renoncé à son projet. Enfin, le service instructeur peut demander des pièces complémentaires durant le premier mois de l'instruction, qui sont susceptibles de modifier, bien que non substantiellement, le projet faisant l'objet de la demande d'autorisation. Les pièces du dossier de demande d'autorisation d'urbanisme ne pouvant pas être communiquées avant la délivrance de l'acte, et ces documents n'étant en tout état de cause pas susceptibles de recours en ce qu'ils sont des actes préparatoires et ne font donc pas grief, il apparaît donc impossible d'assurer un droit de recours effectif avant la délivrance de la décision se prononçant sur la demande d'autorisation d'urbanisme. Pour ces raisons, le Gouvernement n'est pas favorable à ouvrir un droit de recours des tiers avant la délivrance de l'autorisation d'urbanisme.

Norbert Foulquier

Professeur de droit public, Université Paris 1 –
Panthéon-Sorbonne

TEXTES OFFICIELS

Établissement public foncier

▲ Décret n° 2025-627 du 8 juillet 2025 modifiant le décret n° 90-1154 du 19 décembre 1990 portant création de l'Établissement public foncier des Hauts-de-France

Le décret n° 2025-627 du 8 juillet 2025 modifie le décret n° 90-1154 du 19 décembre 1990 portant création de l'Établissement public foncier des Hauts-de-France pour tenir compte de l'extension du périmètre de cet établissement, notamment à propos des modalités de réunion de son conseil d'administration.

JURISPRUDENCE

Référé suspension et motivation (suffisante) d'une décision de préemption

▲ CE 8 juillet 2025, Ville de Paris, n° 501402 (inédit)

Comme le Conseil d'État l'avait précisé dans son arrêt *Commune de Meung-sur-Loire* du 7 mars 2008 (n° 288371, Rec. CE), pour exercer légalement ce droit, les collectivités titulaires du droit de préemption urbain doivent, d'une part, justifier, à la date à laquelle elles l'exercent, de la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement répondant aux objets mentionnés à l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme, alors même que les caractéristiques précises de ce projet n'auraient pas été définies à cette date, et, d'autre part, faire apparaître la nature de ce projet dans la décision de préemption. À défaut, la décision de préemption est illégale et encourt une annulation en cas de recours pour excès de pouvoir. La chose est connue.

L'intérêt de l'arrêt *Ville de Paris* du 8 juillet 2025 est de préciser la portée de ce considérant de principe en cas de référé-suspension contre la décision de préemption, notamment en illustrant quel est le degré de précision de la motivation à partir duquel son insuffisance crée un doute sérieux quand la légalité de préemption justifiait sa suspension.

En l'espèce, la décision de préemption avait été motivée par la mention de la délibération arrêtant les objectifs du nouveau plan parisien pour le commerce et le programme d'action en faveur de la diversité et de l'animation de l'offre commerciale et artisanale. De plus, ce projet avait fait l'objet d'une étude de faisabilité technique et financière

soumise, le 18 décembre 2024, à la commission chargée d'étudier les opportunités d'acquisition de lots de copropriété à usage commercial par la Ville de Paris. Sans pour autant affirmer que ces données étaient une motivation suffisante de la décision de préemption, le Conseil d'État en a déduit que cela constituait une motivation suffisante pour interdire au juge de l'urgence de prononcer sa suspension.

Référé suspension et motivation (insuffisante) d'une décision de préemption

▲ CE 8 juillet 2025, n° 501970, X c/ Cne de Cadarsac (inédit)

Le même jour que l'arrêt *Ville de Paris* n° 501402, le Conseil d'État a rendu un autre arrêt sur la suspension en référé d'une décision de préemption : l'arrêt *X c/ Cne de Cadarsac*. Dans cette affaire, l'application de la jurisprudence *Commune de Meung-sur-Loire* y a conduit le Conseil à ordonner la suspension de la préemption au motif que la motivation de cette décision était insuffisante. En effet, la commune s'était contentée de mentionner dans sa décision de préempter « l'impératif de « résoudre les problèmes de l'habitat insalubre », de « densifier les parcelles disponibles », de « faire varier l'habitat vers une plus grande mixité sociale » ou de « faciliter la recherche de logements aux militaires de la sécurité civile » mutés sur le territoire de la commune ou l'accueil des nouveaux gendarmes, sans que ces références ne renvoient à aucun projet concret ni ne reposent sur aucune délibération du conseil municipal décidant d'engager la commune dans ces voies d'action antérieurement à la décision attaquée ».

Et comme la commune n'avait aucun projet susceptible de justifier sa décision de préempter, elle ne pouvait faire valoir de circonstances particulières de nature à ce que le juge ne prononce pas la suspension de sa décision, alors que les conditions de celle-ci (l'urgence et le doute sérieux quant à sa légalité) étaient réunies.

Droit de délaissement devant le juge de l'expropriation saisi d'un arrêté de cessibilité

▲ Cass. Civ. 3, 28 mai 2025, EPFIF, n° 24-10.352 (Bull.)

L'exercice du droit de délaissement ne peut pas bloquer une procédure d'expropriation une fois que la déclaration d'utilité publique a été publiée et que l'arrêté de cessibilité a été adressé au juge judiciaire, dès lors que ces actes ne sont ni caducs ni annulés. Tel est l'apport de l'arrêt *EPFIF* de la Cour de cassation du 28 mai 2025 : précision que la Cour de cassation n'avait jamais eu l'opportunité de donner.

Son raisonnement ne se fonde pas sur de quelconques incompatibilités entre l'expropriation et le droit de délaissement. Il s'appuie sur les pouvoirs et obligations du juge judiciaire du transfert de propriété. En effet, comme celui-ci n'a pas à apprécier la légalité de la déclaration d'utilité publique et de l'arrêté de cessibilité et seulement leur « existence » et comme lorsqu'il la constate, il a l'obligation de prononcer le transfert de propriété au profit de l'expropriant, l'exercice du droit de délaissement par l'exproprié ne saurait le conduire à ne pas ordonner ce transfert. Celui-ci est de droit ; l'exercice du droit de délaissement ne peut y faire obstacle.

Cette solution a un double mérite. D'une part, elle ne modifie pas les pouvoirs du juge judiciaire et d'autre part, elle évite que l'exproprié sorte de sa manche, quand il a refusé un accord amiable, son droit de délaissement pour retarder le transfert. Le droit de délaissement n'a pas à se transformer en un moyen dilatoire.

Dies a quo du délai de 3 mois de l'appel incident et notification par voie électronique

▲ Cass. Civ. 3^e, 10 juillet 2025, société La Fabrique de Bordeaux métropole, n° 24-10.402 (Bull.)

La dématérialisation des actes juridiques n'a pas fini d'amener la Cour de cassation à préciser ses effets sur les délais des procédures contentieuses. Ainsi, dorénavant, le délai de trois mois (et non plus de 2 mois depuis 2017) dans lequel l'intimé doit conclure ou former un appel incident, prévu à l'article R. 311-26 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, court à compter de la première notification valable des conclusions de l'appelant faite par le greffe ou l'appelant lui-même, le cas échéant par voie électronique. C'est la conséquence de la combinaison de trois réformes : d'une part, celle datant du décret n° 2017-891 du 6 mai 2017 autorisant les parties à s'adresser directement leurs conclusions et documents, contre ce que jugeait la Cour de cassation (Cass. civ. 3, 19 décembre 2019, n° 18-24.794 (Bull)), d'une autre part, de l'obligation désormais de la représentation par avocat en matière d'expropriation et, enfin, l'arrêté du 20 mai 2020 relatif à la communication par voie électronique en matière civile devant les cours d'appel visant tous les actes de procédure, donc en matière d'expropriation.

Rétrocession impossible d'un bien exproprié et date de référence de la plus-value indemnisée

▲ Cass. Civ. 3, 10 juillet 2025, Union départementale des associations familiales du Calvados, n° 24-10.964 (Bull.)

En principe, si le bien exproprié n'a pas reçu l'affectation prévue dans la déclaration d'utilité publique ayant fondé l'expropriation, le propriétaire exproprié a droit à la restitution de son bien. Il suffit qu'il exerce son droit de rétrocession, consacré à l'article L. 421-1 du Code de l'expropriation pour

cause d'utilité publique. Si la rétrocession qui ne consiste pas en une résolution de vente mais en une nouvelle vente opérant sans rétroactivité (Cass. 3^e civ., 8 juin 1988, n° 86-19.430, Bull.), n'est pas possible, l'exproprié a droit à une indemnité de compensation. La question de la naissance de ce droit à des dommages-intérêts a déjà fait l'objet de plusieurs arrêts de la Cour de cassation car elle détermine aussi ce sur quoi et dans quelles mesures ces indemnités peuvent porter. Ainsi, en 1993, la Cour avait jugé que le droit à obtenir des dommages-intérêts prend naissance lorsque le droit à rétrocession est reconnu et que la rétrocession est déclarée impossible (Cass. 3^e civ., 17 novembre 1993, n° 90-18.954, Bull. civ. 1993, n° 150, p. 98). C'est donc à compter de cette date, précise l'arrêt *Union départementale des associations familiales du Calvados* du 10 juillet 2025, que doit être calculé le montant de la plus-value dont a été privé l'exproprié. Celui-ci aurait évidemment préféré que la date de référence soit celle du transfert de propriété ou au pire de la prise de possession, selon la nature de l'expropriation, celle de droit commun ou d'extrême urgence, son intérêt pouvant varier. Mais c'est oublier que la rétrocession n'est pas une résolution car elle ne remet pas à cause la validité de l'expropriation au jour où elle a été prononcée, mais l'utilisation qui ensuite a été faite du bien exproprié. C'est l'utilisation non conforme à la déclaration d'utilité publique que sanctionne le droit de rétrocession et non pas l'illégalité de la déclaration d'utilité publique. C'est pourquoi la solution retenue par la Cour de cassation dans son arrêt *Union départementale des associations familiales du Calvados* est logique et légitime.

RÉPONSES MINISTÉRIELLES

Droit de préemption et droit de priorité – Conditions d'exercice du droit de priorité prévu par l'article L. 240-1 du Code de l'urbanisme

▲ QE n° 04253, Rép. Min. Aménagement du territoire et de la décentralisation, JO Sénat, 17 juillet 2025 - page 4130

En vertu de l'article L. 240-1 du Code de l'urbanisme, modifié pour la dernière fois, par l'ordonnance n° 2021-407 du 8 avril 2021, « il est créé en faveur des communes et des établissements publics de coopération intercommunale titulaires du droit de préemption urbain un droit de priorité sur tout projet de cession d'un immeuble ou de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble situé sur leur territoire et appartenant à l'État, à des sociétés dont il détient la majorité du capital, aux établissements publics mentionnés aux articles L. 2102-1, L. 2111-9 et L. 2141-1 du code des transports, aux établissements publics mentionnés à l'article L. 4311-1 du code des transports et au dernier alinéa de l'article L. 6147-1 du code de la santé publique ou à des établissements publics dont la liste est fixée par décret,

en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, d'actions ou d'opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 du présent code ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation de telles actions ou opérations ».

Comme ce droit de priorité est reconnu sur des territoires où existe un droit de préemption, il n'est pas illégitime de s'interroger sur leur coexistence.

Selon le ministère de l'Aménagement du territoire et de la décentralisation, elle ne pose pas de problème car ces prérogatives n'ont pas le même champ d'application puisque le droit de priorité se distingue du droit de préemption urbain notamment par son champ d'application puisque ce droit ne porte que sur des cessions de biens appartenant à des personnes publiques. Concernant la question relative au titulaire du droit de priorité, l'article L. 240-1 du Code de l'urbanisme dispose que le droit de priorité peut être exercé, soit par les communes, soit par les établissements publics de coopération intercommunal (EPCI) titulaires du droit de préemption urbain lui-même étant conditionné par l'existence d'un document d'urbanisme sur le territoire. Le Règlement National d'Urbanisme (RNU) ne permet pas de remplir cette condition et n'ouvre donc pas la possibilité à la commune de bénéficier du droit de priorité. Concernant le secteur géographique sur lequel le droit de propriété peut être utilisé, le premier alinéa de l'article L. 240-1 du Code de l'urbanisme dispose qu'il peut s'appliquer « *sur tout projet de cession d'un immeuble [...] situé sur leur territoire et appartenant à l'État [...] en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, d'actions ou d'opérations répondant*

aux objets définis à l'article L. 300-1 du présent code ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation de telles actions ou opérations ». Le droit de préemption n'est cité dans cet article que pour désigner son titulaire comme titulaire du droit de priorité. Conformément à l'article L. 211-1 du Code de l'urbanisme, « *les conseils municipaux des communes dotées d'une carte communale approuvée peuvent, en vue de la réalisation d'un équipement ou d'une opération d'aménagement, instituer un droit de préemption dans un ou plusieurs périmètres délimités par la carte* ». Ce faisant, ils deviennent titulaires du droit de priorité qui, comme indiqué plus haut, s'applique à l'ensemble de leur territoire. Les conditions d'utilisation de ce dernier sont les mêmes que pour les communes dotées d'un plan local d'urbanisme. Enfin, le troisième alinéa de l'article L. 240-1 du Code de l'urbanisme, rappelant la possibilité pour un EPCI à fiscalité propre d'utiliser le droit de priorité au bénéfice des actions ou d'opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 ou pour constituer des réserves foncières ne doit pas être lu comme rendant possible la coexistence de deux titulaires du droit de priorité sur le même territoire. En effet, conformément au premier alinéa du même article, seul le titulaire du droit de préemption est titulaire du droit de priorité. Or l'EPCI n'est titulaire du droit de préemption, et donc du droit de priorité, que si la commune lui a délégué sa compétence en la matière. Il est donc impossible d'avoir deux titulaires du droit de préemption urbaine, et donc du droit de priorité sur le même territoire.



Pauline Marcantoni

*Maître de conférences à l'Université d'Évry,
Paris-Saclay, CLRD*

Michaël Pérez

Docteur en droit de l'environnement

TEXTES OFFICIELS

Commissions consultatives

▲ Décret n° 2025-569 du 23 juin 2025 relatif à certaines commissions à caractère consultatif relevant du ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche et du ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation

Ce décret prolonge jusqu'à 2030 l'existence de certaines commissions consultatives d'une durée initiale de cinq ans et s'inscrit dans la démarche de rationalisation de l'organisation administrative décidée par le Gouvernement. En effet, conformément aux dispositions de l'article R. 133-2 du Code des relations entre le public et l'administration, les commissions consultatives créées par décret le sont pour une durée maximale de cinq ans et leur reconduction soumise à une étude préalable de nécessité « *afin de vérifier que la mission impartie à la commission répond à une nécessité et n'est pas susceptible d'être assurée par une autre commission existante* ». Ce sont plus d'une vingtaine de commissions créées par décret qui se trouvent ainsi reconduites, dont dix relevant du ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche (Commission d'agrément des laboratoires ou des organismes pour certains types de prélèvements et d'analyses à l'émission des substances dans l'atmosphère, Comité de l'environnement polaire, Conseil national de l'information géolocalisée, etc.), le reste relevant du champ des transports. Dans leur domaine propre, ces commissions administratives à caractère consultatif n'ont pas le pouvoir de prendre des décisions, de donner des avis conformes ou de faire des propositions ayant une portée contraignante à l'égard de l'autorité compétente. Pour apprécier l'efficacité de leur travail, la circulaire du Premier ministre n° 6038/SG du 12 septembre 2018 relative à la poursuite de la modernisation des procédures de consultation préalable et à la réduction du nombre des commissions consultatives a instauré l'obligation pour le Gouvernement de présenter chaque année au Parlement dans un jaune budgétaire figurant en annexe du projet de loi finances initiale, la liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou d'un ministre assortie d'indicateurs tels le « nombre de membres », la « fréquence des réunions » et les « coûts de fonctionnement » ; mais sans réellement que le public sache pour le moment pour quels services et missions rendus, puisqu'il appartient au seul Gouvernement d'évaluer leur contribution à la production des textes qui leur sont soumis, ainsi qu'au dialogue avec les partenaires de l'administration (cf. Rép. Min. 06/10/2022, J.O. Sénat, p. 4757).

Michaël Pérez

Installations classées – Nomenclature

▲ Décret n° 2025-617 du 3 juillet 2025 modifiant la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement

▲ Arrêté du 3 juillet 2025 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations relevant de la rubrique n° 3650 ou n° 3710 pour lesquelles la charge polluante principale provient d'une ou plusieurs installations relevant de la rubrique n° 3650 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement

Sous l'influence du droit de l'Union européenne, le pouvoir réglementaire poursuit le renforcement des prescriptions applicables aux abattoirs et aux activités qui y sont liées (voir déjà l'arrêté du 31 mars 2025 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations relevant de la rubrique 3641). Le décret du 3 juillet 2025 modifie les rubriques 2740 et 3650 de la nomenclature des installations classées. Les activités d'élimination ou recyclage de carcasses ou de déchets animaux ayant une grosse activité journalière (capacité de traitement supérieure à 10 tonnes par jour – rubrique 3650) sont désormais explicitement distinctes des activités d'incinération de cadavres d'animaux (rubrique 2740). L'objectif n'était pas d'assouplir le régime – qui reste celui de l'autorisation – mais de pouvoir soumettre ces activités à des prescriptions plus strictes, en application notamment de la décision européenne d'exécution (UE) 2023/2749 établissant les conclusions sur les meilleures techniques disponibles pour les abattoirs et les industries de transformation des sous-produits animaux et/ou des coproduits alimentaires, publiée le 18 décembre 2023. C'est l'objet de l'arrêté du 3 juillet 2025. Si ces nouvelles règles entrent directement en vigueur pour les installations nouvelles, des délais sont prévus pour les installations existantes.

Pauline Marcantoni

Centre de stockage profond de déchets radioactifs – Consultation pour avis

▲ Décret n° 2025-771 du 4 août 2025 définissant la zone de consultation des collectivités territoriales de l'article L. 542-10-1 du Code de l'environnement

Alors que la commission nationale du débat public a été saisie pour la première fois du projet il y a presque 13 ans, la procédure préalable à l'ouverture du centre de stockage réversible profond de déchets radioactifs CIGEO se poursuit. En vertu de l'article L. 542-10-1 du Code de l'environnement (qui détaille

les conditions et étapes préalables à l'exploitation d'un tel centre), la demande d'autorisation de création d'une telle installation doit donner lieu au recueil de plusieurs avis, dont celui des collectivités territoriales situées dans la zone de réalisation du projet. Le décret n° 2025-771 du 4 août 2025 fixe plus précisément les limites de cette zone de consultation. Il retient le critère d'une distance de 10 km : seront ainsi consultées « les collectivités territoriales dont le territoire est situé en tout ou partie jusqu'à une distance de dix kilomètres à partir de la réunion du périmètre envisagé des installations de surface et de la projection en surface de l'ensemble des installations souterraines du centre ». Une carte est annexée au décret pour permettre d'identifier précisément les territoires concernés.

Pauline Marcantoni

Éoliennes – Installations militaires

▲ Décret n° 2025-781 du 6 août 2025 relatif aux règles d'implantation des installations de production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent soumises à autorisation vis-à-vis des installations militaires

Ce décret, pris pour l'application de l'article L. 515-45 du Code de l'environnement et de l'article 20 de l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française, a pour objet de préciser les règles d'implantation des éoliennes vis-à-vis des installations militaires. L'intervention de cette disposition fait écho à la décision du Conseil d'État, 6 novembre 2024, Société Eolise, Association Energies renouvelables pour tous, req. n°s 471039, 475298, par laquelle l'État a été condamné et lui a été enjoint de prendre les dispositions réglementaires prévues par l'article L. 515-45 du Code de l'environnement, la prise de cette mesure ayant excédé le délai raisonnable qui était imparti au pouvoir réglementaire, sans que le respect d'engagements internationaux de la France ait fait obstacle d'aucune manière à l'intervention plus précoce de celle-ci.

Ainsi, ces dispositions nouvelles sont censées apporter plus de visibilité et de lisibilité pour les développeurs éoliens tout en s'articulant avec les exigences de sécurité pour le ministère des armées.

Le décret prévoit ainsi que l'implantation d'éoliennes ne sera pas possible à une distance inférieure ou égale à 5 kilomètres mesurée à partir des limites de toutes installations militaires. Au-delà de cette distance, le projet est soumis à une étude au cas par cas sur la base de critères fixés par arrêté interministériel, puisqu'il risque d'être dans une situation d'intervisibilité électromagnétique vis-à-vis d'un radar ou d'un radiophare omnidirectionnel très haute fréquence (VOR) équipant une installation militaire. Les autorités doivent ainsi prendre en compte « la hauteur des aérogénérateurs », « leur nombre » et « leur distance avec le radar ou le radiophare omnidirectionnel à très haute fréquence » (art. 1, 2°, b). Ces critères essentiels permettent (encore) aux autorités d'exercer pour des considérations

tirées de la sécurité nationale leur pouvoir d'autoriser, en prenant appui sur une dégradation du signal radar ou du VOR généré par la présence d'une éolienne, et de là, sur le type d'installations à projeter.

Michaël Pérez

Installations d'élevage – Méga-bassines – Dérogations espèces protégées – Allègement

▲ Loi n° 2025-794 du 11 août 2025 visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur

À rebours de la tendance actuelle, la loi du 11 août 2025 est une loi brève, composée *in fine* de seulement six articles. Mais les réactions qu'elle a suscitées sont inversement proportionnelles à sa longueur. Si l'introduction d'une nouvelle dérogation à l'interdiction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant des néonicotinoïdes (finalement censurée par le Conseil constitutionnel, 7 août 2025, déc. n° 2025-891 DC) a cristallisé l'attention, les autres dispositions – malgré leur apparence parfois technique – n'en sont pas moins notables. Elles illustrent l'objectif principal de ce texte : alléger les contraintes administratives issues de la protection de l'environnement pesant sur le monde agricole.

Ainsi, afin de « simplifier l'activité des éleveurs », l'article 3 tente de faciliter l'installation des activités d'élevage.

À ce titre, il autorise un allègement des procédures participatives préalables à la délivrance des autorisations environnementales pour les installations destinées à l'élevage de bovins, de porcs ou de volailles. La principale mesure consiste en la possibilité de faire basculer certaines de ces installations du régime de l'autorisation à celui de l'enregistrement. En vertu du nouvel article L. 512-7 du Code de l'environnement, le principe reste que les installations soumises à la directive IED du 24 novembre 2010 ne peuvent relever que du régime de l'autorisation, à l'exception des installations d'élevage mentionnées à l'annexe I de ce texte sauf si elles figurent à l'annexe I de la directive du 13 décembre 2011 relative à l'évaluation environnementales des projets. En pratique, pourront donc basculer du régime de l'autorisation à celui de l'enregistrement les installations d'élevage intensifs comprenant entre 40 000 et 85 000 emplacements pour des poulets ; entre 40 000 et 60 000 emplacements pour des poules ; entre 2 000 et 3 000 emplacements pour des porcs et entre 750 et 900 emplacements pour des truies. Probablement pour anticiper les contentieux que susciteront les futures modifications de la nomenclature ICPE (actuellement soumise à consultation du public), la dernière disposition de l'article 3 de la loi prévoit que le principe de non régression ne s'oppose pas au relèvement des seuils pour les installations d'élevage bovins, porcins et avicoles.

Pour les installations qui continueront à relever de l'autorisation environnementale, la loi prévoit un allègement de la



participation du public en modifiant la procédure de l'article L. 181-10-1 (pourtant instaurée il y a seulement 18 mois). À titre dérogatoire, les projets destinés à l'élevage de bovins, de porcs ou de volailles pourront être dispensés de l'organisation de réunion publique à l'ouverture et à la clôture de la procédure de participation du public au profit d'une « permanence organisée par le commissaire enquêteur ». Par ailleurs, et pour tous les projets cette fois, la loi prévoit que les « éventuelles » réponses du pétitionnaire aux remarques et avis du public seront facultatives.

Le législateur tente par ailleurs de renforcer la portée de l'objectif de protection des « besoins en eau des activités agricoles » face à la nécessaire protection de la ressource aquatique (article 5). À ce titre, parmi les objectifs visés par l'article L. 211-1 du Code de l'environnement, après celui tiré de « la promotion d'une politique active de stockage de l'eau pour un usage partagé de l'eau permettant de garantir l'irrigation, élément essentiel de la sécurité de la production agricole et du maintien de l'étiage des rivières, et de subvenir aux besoins des populations locales » [ajouté par la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016] figure désormais « la préservation de l'accès à la ressource en eau aux fins d'abreuvement ». S'agissant plus spécifiquement des méga-bassines, un nouvel article L. 211-1-2 est instauré pour qualifier « d'intérêt général majeur », dans certaines zones et à certaines conditions, les « ouvrages de stockage d'eau et les prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines associés qui poursuivent à titre principal une finalité agricole ». Afin de faciliter la réalisation de ces projets, le législateur les fait également bénéficier d'une présomption de « raison impérative d'intérêt public majeur » (article L. 411-2-2 du code de l'environnement). Cette qualification préalable ne rend pas automatique la délivrance des dérogations espèces protégées. Les autres conditions fixées par l'article L. 411-2 sont maintenues. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a jugé cette présomption réfragable. Elle peut donc, en théorie, être contestée devant le juge. Elle devrait néanmoins permettre de lever l'un des principaux freins à la réalisation de ce type de projets.

Pauline Marcantoni

Simplification du droit de l'environnement

▲ Décret n° 2025-804 du 11 août 2025 portant diverses dispositions de simplification du droit de l'environnement

Pris notamment pour l'application de l'article 27 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, ce décret acte la création d'une nouvelle disposition énoncée sous forme de principe à son article 7. Désormais, le silence gardé par le ministre de l'environnement sur la demande de dispense d'évaluation environnementale concernant des projets d'installations de production ou de stockage d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone et d'opérations de modifications d'installations industrielles, qui concourent de

manière directe à une réduction significative des émissions de gaz à effet de serre d'installations industrielles soumises aux articles L. 229-6 à L. 229-12 du Code de l'environnement, vaut décision implicite de rejet à l'expiration d'un délai de 3 mois courant à compter du dépôt de la demande. En outre, il comporte des mesures applicables à diverses procédures applicables en matière d'environnement telles que : la clarification de l'exercice de la police administrative répressive pour les projets soumis à autorisation environnementale nécessaires à la création d'un réacteur nucléaire, la mise en cohérence des zones pour faire l'objet de servitudes d'utilité publique et des formats sur la cartographie des phénomènes dangereux ; la mise en place d'une procédure dématérialisée pour la transmission de la déclaration et des rapports accident/incident ; la précision de la durée de validité des études faune-flore fixée à 5 ans à compter du dépôt de la demande, qui fait l'objet d'un nouvel article R. 411-21-4 au sein du Code de l'environnement.

Michaël Pérez

JURISPRUDENCE

Dérogation espèces protégées – Étendue de la demande

▲ CE, 18 juillet 2025, n° 483757, T.

La jurisprudence relative au mécanisme de protection des espèces institué par les articles L. 411-1 et s. du Code de l'environnement fut longtemps sporadique. De plus en plus sollicité depuis quelques années, le Conseil d'État a dû se saisir de ces textes à plusieurs reprises, tant pour aiguiller les juridictions de fond que pour éclairer les autorités administratives et les porteurs de projets. Si les grandes lignes directrices sont désormais fixées (voir par ex. CE, avis, 9 décembre 2022, n° 463563 à propos du seuil de déclenchement de la demande de dérogation) la décision du 18 juillet 2025 témoigne de la persistance de certaines difficultés. En l'espèce, des associations de protection de l'environnement ont contesté la légalité de la dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées délivrée au conseil départemental du Loiret pour la réalisation d'un pont au-dessus de la Loire. La particularité de ce contentieux résidait dans le caractère autonome de cette dérogation. Or parmi les moyens soulevés par les requérants, figurait celui tiré du fait que la dérogation ne portait pas sur l'ensemble des espèces protégées affectées par le projet. Dans cette situation, les réponses des juridictions du fond variaient : certaines acceptaient d'y répondre (CAA Lyon 11 décembre 2024, n° 24LY00766) quand d'autres, comme la cour administrative d'appel de Versailles en l'espèce, le jugeaient inopérant. En effet, comme le rappelle le rapporteur public dans ses conclusions, dans ce cas, le juge n'est pas le juge de plein contentieux de l'autorisation environnementale – et donc du projet dans son ensemble – mais le juge de l'excès

de pouvoir de la seule dérogation. Par conséquent, « la thèse de l'inopérance (...) est en apparence la plus orthodoxe ». L'administration est en effet tenue par les termes de la demande qui lui est présentée. C'est le pétitionnaire, s'il ne sollicite pas une dérogation pour l'ensemble des espèces protégées concernées, qui s'expose à une sanction pénale. Suivant son rapporteur public, le Conseil d'État opte néanmoins pour une « lecture constructive », garante d'une « meilleure effectivité du régime de protection des espèces protégées » [voir les conclusions de N. Agnoux, disponibles sur Arianeweb]. Après avoir rappelé les grands principes fixés antérieurement, le Conseil d'État ajoute donc la règle en vertu de laquelle « *un tiers ayant intérêt à agir contre une dérogation accordée sur le fondement du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement peut utilement faire valoir, à l'appui de sa demande tendant à l'annulation d'une telle décision, qu'elle est entachée d'illégalité au motif qu'elle ne porte pas, à la date de son intervention, sur l'ensemble des espèces affectées par le projet, moyen susceptible de conduire, au vu des pièces du dossier soumis au juge de l'excès de pouvoir, à son annulation* » (§6). Si l'application de ce principe emporte en l'espèce la cassation de l'arrêt de la cour administrative d'appel, sa portée ne doit pas pour autant être exagérée. D'une part, car le juge de l'excès de pouvoir se placera au jour de la délivrance de la dérogation pour apprécier la complétude de la demande. D'autre part, car le Conseil d'État, saisi au fond, assortit le nouveau principe d'une limite expresse : « *le moyen tiré d'une violation de ces principes par la dérogation litigieuse ne saurait être accueilli dès lors qu'une dérogation modificative accordée postérieurement en assure le respect* ». Dans ce cas, même s'il se place au jour de la délivrance de la dérogation pour en apprécier la légalité, le juge devra donc prendre en compte les éventuelles corrections apportées postérieurement. En l'espèce, un second arrêté préfectoral, délivré 4 ans après le premier, étendait justement l'autorisation de dérogation à une espèce de grenouille pour laquelle le dossier de demande identifiait un impact résiduel moyen, mais qui n'avait pas été visée par la première version de la dérogation. Cet oubli rétroactivement effacé, et alors qu'aucun risque suffisamment caractérisé n'est démontré pour les autres espèces, l'étendue de la dérogation est donc jugée légale. Après avoir vérifié que les autres conditions – et notamment l'identification d'une raison impérative d'intérêt public majeur – étaient remplies, le Conseil d'État rejette définitivement le recours.

Pauline Marcantoni

Néonicotinoïdes – Droit à un environnement sain

▲ Conseil constitutionnel, décision n° 2025-891 DC du 7 août 2025

Depuis quelques années, certaines décisions du Conseil constitutionnel sont particulièrement attendues. Celle rendue au milieu de l'été à propos de la loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur en fait par-

tie. Bien qu'adoptée rapidement par les parlementaires, la proposition de loi déposée par le sénateur Laurent Duplomb a fait l'objet de nombreuses contestations. En quelques semaines, la pétition en faveur de son abrogation a recueilli plus de 2 millions de signatures sur le site dédié de l'Assemblée nationale. Plus classiquement, les députés et sénateurs opposés au texte ont saisi le Conseil constitutionnel sur le fondement de l'article 61 de la Constitution. Au terme d'une longue décision de 160 paragraphes – pour seulement 8 articles contrôlés – le Conseil constitutionnel censure deux dispositions et formule deux réserves d'interprétations.

La principale censure vise l'article 2 qui permettait, sous certaines conditions, de déroger par décret à l'interdiction d'utiliser des produits phytopharmaceutiques contenant des néonicotinoïdes ou autres substances assimilées, ainsi que des semences traitées avec ces produits. Malgré l'effet radical de la décision sur ce point – la déclaration d'inconstitutionnalité et la suppression de la disposition avant la promulgation de la loi – le raisonnement du Conseil constitutionnel, dans la continuité de sa jurisprudence antérieure [décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020] est nuancé. Le but poursuivi par le législateur – « *permettre à certaines filières agricoles de faire face aux graves dangers qui menacent leurs cultures, afin de préserver leurs capacités de production et de les prémunir de distorsions de concurrence au niveau européen* » – est reconnu d'intérêt général. La possibilité d'autoriser des dérogations au principe d'interdiction est également confirmée. Le Conseil constitutionnel rappelle néanmoins que leur constitutionnalité est conditionnée. Les dérogations doivent être limitées dans le temps et réservées aux usages les moins risqués. Par ailleurs, les filières agricoles dont la production serait particulièrement menacée par l'interdiction doivent être préalablement identifiées. Et la fixation de ces limites est fondamentale car le Conseil constitutionnel rappelle également que les produits phytopharmaceutiques en cause ont des « *incidences sur la biodiversité, en particulier pour les insectes pollinisateurs et les oiseaux, ainsi que des conséquences sur la qualité de l'eau et des sols* » et qu'ils « *présentent des « risques pour la santé humaine* ». En l'occurrence il juge que le texte contrôlé n'encadre pas suffisamment la délivrance des dérogations, et en déduit, compte tenu des risques en jeu, que le législateur « *a privé de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé garanti par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement* ». Le non-examen des autres griefs soulevés (méconnaissance des articles 2, 3, 5 et 6 de la Charte de l'environnement, du droit à la protection de la santé issu de l'alinéa 11 du préambule de la Constitution de 1946 et de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement) empêche toutefois de présager de la position du Conseil constitutionnel s'il était de nouveau saisi du même mécanisme dans une version respectant – au moins formellement – ces conditions.

Les réserves d'interprétation portent sur l'article 5, relatif aux qualifications législatives de certains ouvrages de stockage d'eau et les prélèvements sur les eaux associés. Sur ce point également, tout en reconnaissant le motif d'intérêt général

poursuivi par le législateur pour justifier ces présomptions (préserver la production agricole dans des zones soumises à un déficit quantitatif pérenne d'eau susceptible d'affecter la capacité de production agricole), le Conseil constitutionnel juge qu'« eu égard aux incidences sur la ressource en eau et la biodiversité des ouvrages de stockage d'eau et des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines associés, la réalisation de tels ouvrages est susceptible de porter atteinte à l'environnement ». Par conséquent, sans censurer les dispositions qui visent à faciliter l'implantation de tels ouvrages, ils tentent de les encadrer. Il rappelle d'abord les limites posées par le législateur. Celles, anciennes, issues de l'article L. 411-2 du Code de l'environnement, qui imposent, pour la délivrance des dérogations à l'interdiction de destruction des espèces protégées, l'absence d'autre solution satisfaisante et à l'absence de nuisance au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle. Il souligne également les conditions fixées par le texte contrôlé, qui ne permet d'appliquer les qualifications législatives de projet d'intérêt général et de raison impérative d'intérêt public majeur qu'aux projets réalisés dans les zones affectées d'un déficit quantitatif pérenne d'eau compromettant le potentiel de production et pour les seuls ouvrages qui résultent d'« une démarche territoriale concertée » sur la répartition de la ressource en eau entre l'ensemble des usagers, s'ils s'accompagnent d'un « engagement des usagers dans des pratiques sobres en eau » et s'ils concourent à un accès à l'eau pour tous les usagers ». De façon plus constructive, le Conseil constitutionnel ajoute que le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé issu de l'article 1^{er} de la Charte fait obstacle à ce que ces dérogations permettent des prélèvements au sein des nappes inertielles. Sur le même fondement, le conseil constitutionnel impose que les présomptions posées soient réfragables. Elles doivent donc pouvoir faire l'objet d'une contestation.

Les articles relatifs aux conditions d'exercice de l'activité de conseil et de vente de produits phytopharmaceutiques (article 1^{er}) et aux modifications des conditions d'autorisation de certaines installations d'élevage (article 3) sont déclarés constitutionnels. Le Conseil constitutionnel n'identifie aucune violation des articles 1^{er}, 2 ou 7 de la Charte.

Pauline Marcantoni

Installations classées – Contrôle – Responsabilité

▲ CE, 24 juillet 2025, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, n° 496331, Lebon T.

Dans un arrêt remarqué, la Cour administrative d'appel de Douai a condamné l'État à indemniser à hauteur de 46 800 euros des voisins de l'ancien site métallurgique Métaeurop pour perte de valeur de leurs biens immobiliers et pour les troubles de jouissance de ces biens (CAA Douai,

23 mai 2024). Saisi en cassation par la ministre de la transition écologique, le Conseil d'État censure le raisonnement des juges du fond et renvoi l'affaire à la cour administrative d'appel.

Le Conseil d'État rappelle les principes fixés par sa jurisprudence antérieure (CE, 17 décembre 2014, n° 367202, à propos de l'explosion de l'usine AZF) relatifs aux obligations de l'État en matière de police administrative des installations classées. En amont, c'est la délivrance de l'autorisation et les prescriptions imposées à l'exploitant qui doivent permettre de protéger les intérêts listés à l'article L. 511-1 du Code de l'environnement. Lorsque l'installation fonctionne, l'exercice du pouvoir de police prend la forme d'un contrôle qui autorise notamment les autorités à effectuer des visites. À ce stade, un contrôle approfondi de l'ensemble des installations classées étant matériellement impossible, le Conseil d'État rappelle que les services en charge de cette mission doivent « adapter la fréquence et la nature de leurs visites à la nature, à la dangerosité et à la taille de ces installations » et « tenir compte (...) des indications dont ils disposent sur les facteurs de risques particuliers affectant les installations ou sur d'éventuels manquements commis par l'exploitant ».

En l'espèce, pour arriver à la conclusion que l'État avait commis une carence fautive dans l'exercice de la police des installations classées, les juges du fond ont estimé que les sujétions imposées par le préfet avaient été insuffisantes pour prévenir la pollution excessive des sols générée par l'activité de l'usine, pourtant révélée par des études dès la fin des années 60.

Partant des mêmes faits, le Conseil d'État arrive à une conclusion contraire. Il juge en effet que compte tenu des éléments de faits justement relevés par la Cour et attestant de la réalité du contrôle exercé (multiples arrêtés adoptés depuis 1934 pour encadrer « de plus en plus précisément les points et les valeurs des rejets atmosphériques » de l'usine ; obligation pour l'exploitant de réaliser de nouvelles études sur les pollutions générées par l'usine ; rédaction de huit rapports par l'inspection des installations classées en 30 ans...), elle ne pouvait déduire de la seule existence de la pollution des sols causée par l'installation une faute de l'État de nature à engager sa responsabilité. L'insuffisance des mesures adoptées – qui n'ont effectivement pas permis d'éviter la pollution – n'est pas en soi constitutive d'une carence fautive. L'État n'est pas tenu à une obligation de résultat. Les juges du fond auraient donc dû « caractériser les manquements » commis par l'administration dans l'encadrement de l'installation au regard des risques qu'elle présentait pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 en prenant en compte « les connaissances dont elle pouvait disposer ». Le Conseil ne tranche pas pour autant le litige au fond et le renvoie devant la cour administrative d'appel de Douai, qui devra reprendre son appréciation des faits à l'aune de ces nouvelles conditions d'engagement de la responsabilité de l'État.

Pauline Marcantoni

Gladys Chassin*Cheffe du Bureau du service juridique
Direction de l'urbanisme – Ville de Paris***Carole Lvovschi-Blanc***Avocate associée, Ginkgo avocats – Paris*

CUA 2025-65-1

L'IA comme outil d'aide à la décision en urbanisme

I. Introduction

Les décisions d'urbanisme, notamment celles liées à l'élaboration des documents de planification sont souvent le fruit d'un processus long et complexe. Pour parvenir à l'approbation d'un document stable et sécurisé, les collectivités mobilisent souvent des compétences techniques pointues des services et/ou s'allient à des bureaux d'études pour les assister lors des différentes étapes. L'intelligence artificielle interroge inévitablement sur ses apports et ses perspectives d'utilisation d'autant que les outils à disposition des auteurs des documents d'urbanisme n'ont cessé de se développer. Ils permettent aux rédacteurs des documents d'urbanisme de bénéficier d'un panel de données et d'informations extrêmement vastes améliorant ainsi non seulement la connaissance du territoire mais également les perspectives de son évolution.

En 1967, les premiers plans d'occupation des sols élaborés en application de la loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière avaient un contenu relativement sommaire. Si l'on se réfère au décret n° 70-1016 du 28 octobre 1970, « *le POS comprenait un ou plusieurs documents graphiques, un règlement. Il était accompagné d'un rapport de présentation ainsi que d'annexes* ». Outre le fait que le contenu de chacune de ces pièces se soit étoffé, le PLU comprend désormais également un projet d'aménagement et de développement durables ainsi que des orientations d'aménagement et de programmation et une évaluation environnementale.

Le rapport de présentation illustre cette complexification. À l'origine, celui-ci devait d'une part exposer les perspectives de développement démographique et économique et les programmes d'équipements publics en fonction desquels le plan est établi ; d'autre part justifier de la compatibilité des dispositions arrêtées dans le plan d'occupation des sols avec celles du schéma directeur d'amé-

nagement et d'urbanisme, s'il en existait un. Il suffit de se rapporter à quelques POS anciens pour se rendre compte de la « simplicité » de cette composante du document d'urbanisme.

Dans le cas de Paris, le premier plan d'occupation général comportait un rapport de présentation d'une vingtaine de pages dont une partie seulement était consacrée au contenu du document dans la mesure où une sorte de préambule resituait rapidement le document dans son contexte légal. Quant au POS suivant approuvé en 1989, même si son contenu était plus détaillé, il ne comprenait que 75 pages essentiellement consacrées au diagnostic du territoire ainsi qu'à la description des objectifs de la révision et les principales dispositions pour les atteindre. Quelques données chiffrées issues de l'INSEE ou de la Ville de Paris y figuraient de manière épisodique, tranchant radicalement avec la multitude de sources citées aujourd'hui dans chaque document.

Peu à peu des considérations environnementales ainsi que la justification de l'ensemble des règles sont également apparues comme indispensables. Le législateur et le pouvoir réglementaire ont renforcé le contenu du document si bien que désormais le contenu assez sommaire des premiers POS contraste largement avec le contenu des rapports de présentation des PLU.

Aujourd'hui, le rapport de présentation de certaines collectivités peut compter plus de 1 000 pages et constitue un élément de référence dans la consultation des PLU. Il doit expliquer les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement, mais aussi notamment analyser la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers sur une période de 10 ans et justifier ainsi que la capacité de densification et de mutation des espaces bâtis ou encore établir un inventaire des capacités de stationnement de véhicules. Il est indéniable

que pour y arriver, un gros travail d'inventaire, de recherche et de comparaison puis de tri et analyse des données sont indispensables.

Dans ce contexte, l'intelligence artificielle, et en particulier les modèles génératifs, apparaît comme une perspective prometteuse. Cela, non pas pour se substituer au décideur public, mais pour l'assister dans la prise de décision. Encore faut-il déterminer de quelle manière l'IA peut être un outil pertinent d'aide à la décision en urbanisme et à quels niveaux de la chaîne décisionnelle peut-elle apporter une réelle valeur ajoutée ?

II. L'apport du recours à l'IA dans la prise de décision

A. L'intérêt de l'IA lors de l'élaboration et de l'évolution d'un document d'urbanisme

1. L'optimisation des phases préparatoires à l'élaboration et l'évolution d'un document d'urbanisme grâce à l'IA

Lors de l'engagement de toute procédure d'élaboration ou de révision du document d'urbanisme, les collectivités procèdent généralement à un « bilan du PLU ». Celui-ci a pour objet de réaliser un audit approfondi du document en vigueur. L'objectif est de constituer une base de connaissances partagées sur son contenu et d'identifier les effets produits par ses dispositions sur l'activité de construction et d'aménagement du territoire concerné depuis l'approbation du document en se basant notamment sur les indicateurs figurant dans celui-ci.

Parallèlement au bilan, l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme tel que le PLU suppose obligatoirement l'établissement d'un diagnostic du territoire établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces, de développement agricoles et forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements notamment sportifs, et de services.

Ce diagnostic nécessite des études longues et parfois complexes sur les différentes thématiques précitées ainsi que la compilation et analyse des données recueillies. Il doit permettre d'identifier les forces et faiblesses du territoire pour comprendre ses enjeux et

déterminer les choix d'aménagement. Les données récoltées peuvent provenir de documents fournis par d'autres collectivités ou entités administratives. Parfois elles sont produites en interne par les collectivités en fonction des moyens financiers et humains dont celles-ci disposent. Si jusqu'à présent les plus grandes collectivités pouvaient à priori disposer des moyens humains nécessaires à la production et à la compilation des documents, le recours à l'IA pourrait faciliter la tâche des collectivités de plus petite taille dès lors que celles-ci réussissent à préalablement identifier toutes les ressources utiles à l'analyse de leur territoire. Il est certainement possible, sur ce point, de gagner en capacité analytiques et comparaison entre les différentes données disponibles.

2. L'IA comme outil d'appui à la concertation citoyenne

Sur le territoire parisien, lors de la révision du PLU engagée en 2020, le public a été consulté à plusieurs reprises.

Le diagnostic qui a servi de base à la mise en place des règles a été élaboré par l'Atelier parisien d'urbanisme, lequel a étudié finement l'ensemble des arrondissements selon quatre angles principaux : le logement et l'activité économique ; les équipements, les services et les mobilités ; l'environnement, la nature et la santé ; le paysage urbain et le patrimoine. Plusieurs mois d'études ont été nécessaires pour élaborer ce diagnostic, ensuite alimenté par les contributions du public recueillies lors de la première étape de concertation en 2021, qui a généré plus de 6 000 participations. L'analyse de ces contributions a nécessité plusieurs semaines de travaux et permis d'identifier de nombreux enjeux ponctuels intégrés par la suite dans le PLU bioclimatique.

Dans la phase de participation du public liée à l'enquête publique, plus de 14 000 observations ont été formulées par le public. La commission d'enquête a mis plusieurs mois avant de rendre son rapport et ses conclusions. L'étude du rapport d'enquête et des avis émis a mobilisé les services pendant plusieurs mois eue égard aux nombreuses contributions déposées.

L'IA pourrait faciliter le classement des observations et leur traitement par les services lesquels pourront se concentrer sur l'identification des évolutions à porter au document. Certains tests ont d'ailleurs déjà pu être effectués en ce sens à l'étranger. Un exemple parlant est celui de la plateforme italienne Pierino qui a permis de traiter 270 000 contributions citoyennes en

une semaine dans le cadre d'une consultation nationale. De telles applications, transposées au domaine de l'urbanisme, faciliteraient la structuration et l'exploitation des avis, réduisant les délais d'analyse et améliorant la prise en compte des préoccupations exprimées.

Le recours à l'IA pour trier et faire la synthèse des observations est envisageable. Il n'en reste pas moins que la jurisprudence a encadré le processus pour démontrer l'effectivité de l'analyse des demandes. S'il n'est pas obligatoire de répondre à chaque contribution déposée lors d'une enquête, il revient cependant à la commission d'enquête de prendre connaissance de chacune d'entre elles. Comment les commissaires enquêteurs pourraient-ils utiliser l'IA ? Est-ce que cela impliquera de prouver que chaque contribution est bien lue et comprise ? Si un gain de temps pour le tri et classement est compréhensible, il n'en reste pas moins que la lecture et analyse de chaque demande devra être faite. Dans le cas contraire, le risque de remise en cause du rapport en cas d'omission ou erreur voire mirage pourrait peser sur la procédure.

Par ailleurs, l'IA pourrait contribuer à rendre plus lisibles les contraintes qui façonnent la ville. Les documents de planification (PLU, SCoT, autorisations qui en découlent) sont souvent perçus comme un labyrinthe réservé aux initiés. L'IA peut viser à renforcer la vie démocratique locale, en vulgarisant les informations complexes, en orientant les citoyens vers les bons interlocuteurs et en permettant un traitement massif des contributions. L'exemple du système The Dublin Beat, qui a analysé les réactions des habitants de Dublin à partir de tweets publics et restitué l'état de l'opinion sous forme de tableau de synthèse, illustre ce potentiel.

3. L'IA comme outil de simulation et de projection : une anticipation des effets du PLU grâce à l'IA

Au regard du diagnostic du territoire, les rédacteurs doivent projeter les évolutions de l'espace afin d'y confronter les règles potentiellement applicables. Il est évident que les données recollées et compilées par les collectivités lors de ces travaux sont considérables. Dans le cas de Paris, les constats précis et objectivés par de nombreux chiffres, graphiques et cartes ont conforté la démarche de révision engagée. Ils ont constitué le socle du projet d'aménagement et de développement durables et permis de préciser les orientations données au PLU, lesquelles ont ensuite notamment été transcrites dans le règlement ou les OAP.

La phase dite prospective consiste donc à tenter d'identifier les effets des dispositions envisagées dans le temps notamment sur l'aménagement de l'espace. Sur ce point certaines collectivités ou groupement ont déjà engagé des travaux permettant à l'IA de projeter l'évolution de quartiers via l'application des nouvelles règles. Le programme d'Urbanisme de la communauté d'agglomération de Paris Saclay tente de simuler diverses évolutions du PLU. Le projet comprend plusieurs systèmes d'IA. L'un d'eux cherche à anticiper les îlots de chaleur.

Dans le cas du PLU de Paris approuvé en 2024, ce type de projections a été opéré ponctuellement par voie humaine. Ces tests visaient à mettre en évidence les effets de règles morphologiques sur l'évolution de certains îlots pour en appréhender le résultat. Si à ce jour ces tests reposaient sur des études ponctuelles et séquentielles sur quelques secteurs, il est possible de s'interroger sur le recours à l'IA en vue d'une mise en œuvre à plus grande échelle, éventuellement, sur l'ensemble du territoire concerné par le document d'urbanisme.

Plus largement, l'IA paraît offrir des capacités prospectives infinies. L'IA pourrait-elle simuler les combinaisons de règles sur l'évolution d'un territoire et ainsi anticiper l'effet du document sur les mobilités ou les îlots de chaleur. Un certain nombre de projections dépendent non seulement de la règle mais aussi du statut et de l'état de la parcelle objet des projections. Si la parcelle est construite ou non construite, propriété d'une seule personne ou en copropriété, encadrée de bâtiments avec vues principales ou secondaires, les projections des effets d'une règle peuvent être différentes. Aussi, pour que la prévision soit réaliste, la masse d'information à collecter semble considérable et doit être adaptée au territoire concerné. En effet, s'il est facile de détecter la nature, un champ en zone périphérique d'une ville ; il en va différemment dans des zones denses. La nature en ville et la perméabilité des sols s'apprécient différemment selon l'espace étudié.

Il sera intéressant de vérifier à terme si les projections réalisées ont été crédibles et réalistes. En effet, s'il paraît possible d'imaginer les effets d'une réglementation, encore faut-il que les habitants l'appliquent véritablement. Par exemple quand bien même un PLU favoriserait les implantations commerciales ou artisanales en rez-de-chaussée d'un quartier, les conditions économiques vont-elles véritablement conduire à l'implantation d'un commerce ? Sur ce point et notamment le choix du scénario le plus réaliste,

il est possible que l'expertise humaine reste la plus à même de trancher le débat.

4. L'IA au soutien de la rédaction des règles d'urbanisme

Après les phases de bilan, de diagnostic et de prospective, l'élaboration d'un document d'urbanisme conduit nécessairement à l'étape de l'écriture des règles et des dispositions qui le composent. La question se pose alors de savoir si l'IA peut constituer une aide pour les collectivités à ce stade du processus.

Le contenu des documents d'urbanisme est variable et parfois peu quantifiable, reposant sur des dispositions qualitatives qui laissent une marge d'appréciation aux services instructeurs. En effet depuis les années 1990, les règles dites qualitatives à savoir celles comprenant des dispositions laissant une marge d'appréciation aux services instructeurs ont pris une place de plus en plus importante dans le paysage réglementaire. À l'origine très innovantes dans la mesure où la majorité des règles étaient métriques, elles sont devenues courantes. La réforme du Code de l'urbanisme a renforcé leur rôle, en permettant notamment aux PLU de fixer des objectifs poursuivis, à condition d'être rédigés de façon claire et précise. Certains articles, tels que R. 151-39, incitent explicitement à recourir à ce type de rédaction dans le cas des règles relatives à la volumétrie et à l'implantation des constructions.

Dans son guide d'écriture des PLU, le ministère précise que « dans un souci de sécurisation juridique du document d'urbanisme et des décisions afférentes aux autorisations de droit des sols, il est recommandé aux collectivités de fonder l'édiction de règles qualitatives sur des études techniques préalables pour en vérifier la faisabilité et les moyens à mettre en œuvre pour les réaliser ». L'IA pourrait-elle permettre d'assurer cette sécurisation grâce à des simulations des effets de la règle ? Autrement dit, pourrait-elle être performante pour fonder tout type de règles, qu'elles soient métriques, quantitatives ou qualitatives ?

En ce qui concerne les règles métriques d'un règlement, si les données ont été correctement intégrées, leur application devrait être rapide et sans difficultés particulières. Il sera intéressant de connaître les résultats de l'UrbanIA dont l'une des composantes « est la traduction des textes en règles géométriques »⁽¹⁾.

Pour les règles qualitatives, la question reste ouverte. Une IA sera-t-elle en capacité de juger de l'intégration harmonieuse dans l'environnement ? L'IA saura-t-elle apprécier les implantations en ordre dispersés, ou liées à l'intérêt des lieux avoisinants, la notion de rééquilibrage vers les centralités. Le doute subsiste. Sauf à considérer que l'IA saurait illustrer les règles en proposant plusieurs scénarii, tous acceptables, elle ne saura sans doute pas trancher mais sera un outil d'aide à la décision pour les professionnels. Pour les non professionnels, elle pourrait aider à conceptualiser et identifier les résultats possibles, ce qui pourrait faciliter l'acceptation des projets des collectivités.

Dans le cas des OAP, qui comme leur nom l'indique, sont libellées en termes d'objectifs et de résultats à atteindre, l'IA pourrait peut-être simuler les différentes options laissées au porteur de projet. Autrement dit, elle ne donnera pas une solution unique à l'inverse de la règle métrique laquelle fixera le cadre à respecter. Sur ce point, son efficacité sera sans doute plus axée sur le nombre de scénarii identifiables que sur le choix de la solution pertinente.

Enfin s'agissant du PADD, le premier apport qui vient à l'esprit est son analyse lors du choix des procédures. En effet, l'article L. 153-31 précise que « le plan local d'urbanisme est révisé lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune décide notamment de changer les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables (...) ou de réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance. » S'il est possible d'imaginer que l'IA soit en capacité d'identifier les orientations définies dans le PADD, serait-elle capable de dire si un projet d'évolution du document y est contraire ? Serait-elle en capacité de juger de la réduction d'une protection en raison de la qualité des sites ? Dès lors qu'une marge d'appréciation existe, le recours à l'analyse humaine paraît incontournable. L'IA apparaît plus comme une aide, un assistant à l'analyse qu'un véritable décideur. Le second apport de l'IA pourrait être la confrontation du PADD aux autres composantes du document. Autrement dit, l'IA saurait-elle identifier une lacune ou absence de traduction d'un objectif du PADD dans la mesure où il existe de multiples manières de traduire ces objectifs. Sur ce point, il est possible que l'IA se révèle comme un moyen de repérage des dispositions pertinentes, mais elle ne remplace pas l'expertise humaine.

1 *Gazette des communes*, Cahier spécial, p. 18 - 16 juin 2025.

5. Vérification de l'articulation des documents d'urbanisme grâce à l'IA

L'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme ne peut se concevoir sans un contrôle de sa conformité et de sa compatibilité avec les normes supérieures. Dans ce cadre, l'IA pourrait constituer un outil précieux pour vérifier la cohérence des nouvelles règles édictées avec un rapport normatif plus large, en identifiant automatiquement les éventuelles contradictions et risques contentieux.

Le rapport de conformité impose un respect strict de la norme supérieure (ainsi, une autorisation d'urbanisme doit être conforme au PLU), tandis que le rapport de compatibilité est plus souple et s'entend comme une absence de contradiction entre deux normes. Dès lors que les orientations essentielles ne sont pas compromises, un document peut être compatible à un autre (par exemple, selon l'article L. 131-4 du Code de l'urbanisme, le PLU doit être compatible avec le SCoT). L'obligation de prise en compte, quant à elle, impose de ne pas ignorer une norme mais n'exige pas une stricte transposition. Ces distinctions, parfois subtiles, laissent place à des marges d'interprétation.

Dans ce type de situation, l'IA pourrait apporter une plus-value. Un modèle génératif, entraîné sur un corpus de documents d'urbanisme et de jurisprudences, pourrait comparer automatiquement les prescriptions du SCoT et celles du PLU, identifier les points de tension et proposer une analyse de risque contentieux en se fondant sur la pratique des juridictions. L'IA pourrait également simuler les incidences d'une modification. Cela permettrait, par exemple, d'anticiper un risque d'incompatibilité avec le SCoT.

B. L'intérêt de l'IA lors de l'application du document d'urbanisme

Créé par la loi ELAN du 23 novembre 2018, l'article L. 423-3 du Code de l'urbanisme prévoit que les communes dont le nombre total d'habitants est supérieur à 3 500 doivent disposer d'une téléprocédure spécifique leur permettant de recevoir et d'instruire sous forme dématérialisée les demandes d'autorisation d'urbanisme déposées à compter du 1^{er} janvier 2022. Une étude menée par le Conseil d'État^[2] souligne

que l'aide de l'IA pour l'instruction des autorisations d'urbanisme entre dans la lignée de gain de performance des agents, initiée par la démarche de dématérialisation des demandes.

En effet, lors de la délivrance des autorisations, l'IA pourrait faciliter la tâche des services instructeurs et les assister. De nombreux points de contrôle peuvent être vérifiés grâce à l'IA, notamment la conformité du projet aux documents d'urbanisme en vigueur : hauteur de la construction envisagée, distance aux limites séparatives, distance aux voies publiques, emprise au sol, gabarit-enveloppe, le nombre d'arbres en pleine terre ou sur dalle etc.

Corrélativement à l'instruction des autorisations, l'IA pourrait s'avérer pertinente pour le traitement/la gestion des indicateurs figurant dans les documents d'urbanisme lesquels doivent permettre notamment de suivre les effets du plan sur l'environnement. Dès lors que ces indicateurs sont précis et nombreux, parfois complexes, le travail des services instructeurs ne doit pas être capté par leur renseignement au détriment d'une analyse de la demande d'autorisation d'urbanisme « au fond ». Le risque serait contentieux. L'IA pourrait permettre aux agents de se concentrer sur leur cœur de métier ainsi que sur l'instruction des dossiers les plus délicats, l'amélioration de la qualité de la réglementation d'urbanisme locale et la police de l'urbanisme.

L'IA peut, en outre, vérifier la complétude du dossier, détecter les pièces manquantes, proposer des ajustements afin d'améliorer les chances d'une acceptation de la demande voire proposer des analyses prospectives sur l'impact du projet, par exemple en termes de circulation, d'accessibilité des secours ou de nuisances environnementales.

Pour parfaire l'utilisation d'une IA dans un tel domaine, cela suppose qu'elle soit entraînée en ce sens et qu'un corpus précis de règles et de données lui soit fourni, détaillant l'ensemble des pièces qui sont obligatoires à la complétude du dossier.

Enfin, l'IA peut assister les collectivités dans la rédaction des actes et des délibérations. Certaines expériences étrangères, comme celle de la ville de La Haye, ont montré qu'il était possible de recourir à des systèmes d'IA pour produire des délibérations standardisées, plus homogènes et juridiquement sécurisées. En matière d'urbanisme, un tel appui permettrait de renforcer la sécurité juridique des décisions, d'assurer une plus grande cohé-

2 Étude du Conseil d'État adoptée en assemblée plénière le 31 mars 2022, intitulée « L'intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance ».

rence terminologique et de rationaliser le travail administratif, tout en laissant au décideur final la pleine maîtrise de l'acte adopté par exemple sur le libellé des considérants lesquels peuvent difficilement être standardisés.

Au regard de ces éléments, quels peuvent être les effets du recours à l'intelligence artificielle ?

III. Les dérives du recours à l'IA

L'IA peut s'avérer être un outil primordial dans l'aide à la prise de décision en urbanisme. On l'a vu, elle présente de bien nombreux avantages. Pourtant plusieurs rapports insistent sur le risque d'un usage inadapté ou mal encadré de ces technologies.

A. L'IA face au traitement des données personnelles

La question de la protection des données apparaît centrale. Que l'IA intervienne sous la forme d'un *chatbot* (agent conversationnel) disponible de manière permanente pour répondre aux questions des usagers, en soutien aux agents lors de l'analyse de la complétude des dossiers de demande de permis et de leur validité ou encore en aide aux élus lors d'une révision ou modification d'un document d'urbanisme sur le territoire de la collectivité, des données personnelles peuvent être introduites dans le système.

Par ailleurs, on constate que les collectivités sont déjà fortement exposées : 26 %^[3] déclarent avoir subi une cyberattaque majeure ayant entraîné un blocage de services ou une fuite de données. Près de la moitié se sentent exposées en permanence au risque cyber, mais la conscience de cette menace reste faible dans les petites communes (15 % seulement ont intégré le risque, contre 65 % des métropoles).

B. Une mise en œuvre des systèmes d'IA inégale selon les territoires

L'adaptation locale des systèmes constitue un autre défi. Une enquête menée en 2024^[4] indiquait qu'une collectivité sur deux avait déjà mis en place ou prévoyait de déployer un système

d'IA, avec de fortes disparités territoriales : 75 % des régions et 62 % des métropoles ont engagé des projets, alors que les petites communes peinent à suivre, faute de moyens financiers et humains. Cela s'explique par la différence de moyens financiers et le choix de la part du budget qui sera alloué au développement et à la mise en œuvre de telles technologies.

Le Conseil d'État a rappelé^[5] que la « ville intelligente » devait rester optimisée au regard de choix politiques décidés en concertation avec les citoyens et les acteurs locaux. La délégation aux collectivités territoriales du Sénat, dans un rapport de mars 2025^[6], insiste d'ailleurs sur la nécessité d'éviter une fracture numérique en créant des collectivités « chefes de file », capables d'apporter expertise et projets mutualisés aux communes environnantes. Cette logique pourrait être prolongée par la création de « comités territoriaux de la donnée », destinés à partager informations et expériences. L'expérience de la dématérialisation des demandes de permis de construire, obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2022 mais mise en œuvre de manière inégale, illustre le risque d'un déploiement non harmonisé qui pourrait accroître encore les écarts entre territoires. En effet, l'enquête DEMAT'ADS menée par l'AMF et Intercommunalités de France, conclu que le dispositif est opérationnel pour environ 70 % des intercommunalités et en cours de finalisation, trois ans après son entrée en vigueur, en cours de finalisation pour 10 % d'entre elles.

C. Une exigence de transparence pour les décisions influencées par l'IA

Le risque d'une algorithmisation excessive des services publics est régulièrement souligné. La Défenseure des droits^[7] a alerté sur le danger que représente une prise de décision administrative opaque, où les usagers ignorent parfois qu'un algorithme a influencé la décision les concernant. Elle recommande la publication

3 Chiffres issus de « L'intelligence artificielle et territoires – Embarquement immédiat », Localtismag, Banque des Territoires, Juin 2025 et du rapport du CERTFR du 24 février 2025, « collectivités territoriales – synthèse de la menace ».

4 Chiffres issus de « L'intelligence artificielle et territoires – Embarquement immédiat », Localtismag, Banque des Territoires, Juin 2025.

5 Étude du Conseil d'État adoptée en assemblée plénière le 31 mars 2022, intitulée « L'intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance ».

6 Rapport d'information de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat de mars 2025, « L'IA, une révolution pour nos collectivités ? ».

7 Rapport de la Défenseure des droits « Algorithmes, systèmes d'IA et services publics : quels droits pour les usagers ? Points de vigilance et recommandations », 2024.

des règles algorithmiques, du code source et des données utilisées, afin de garantir un droit à l'explication et *in fine* respecter le principe l'égalité devant le service public.

Le Code des relations entre le public et l'administration encadre déjà ces pratiques, imposant aux administrations de plus de 50 agents de publier en ligne les règles régissant leurs principaux traitements algorithmiques (article L. 312-1-3 du CRPA). Pourtant, en l'absence de sanction, le respect de cette obligation demeure incertain. La Défenseure des droits défend donc un renforcement de la transparence, une supervision humaine effective et une information accrue des citoyens sur leurs droits, notamment leur droit à l'intervention humaine en cas de litige.

Le développement de l'IA dans la sphère publique met en lumière la défiance des citoyens et la crainte, pour les agents, d'une substitution de l'humain par la machine. Pour répondre à cela, le Conseil d'État a posé dès 2022 les principes d'une IA publique de confiance : primauté humaine, transparence et explicabilité des systèmes, ainsi que sûreté et cybersécurité. La Cour des comptes a complété cette réflexion en 2024, insistant sur trois conditions pour une IA robuste : productivité, confiance et frugalité énergétique.

Dans le même sens, le Sénat, en mars 2025, a recommandé d'associer les habitants dans les choix technologiques et de mettre en place des chartes éthiques, à l'instar de la convention citoyenne pour l'IA au service des habitants et du territoire organisée par la Ville de Montpellier. Il a également souligné l'importance de renforcer la formation des agents et des élus, afin que l'IA soit perçue comme un soutien à leur action plutôt qu'une menace pour leurs missions.

Pourtant, les initiatives concrètes demeurent rares : seules 3 % des collectivités ont adopté une charte éthique et près de 70 % citent le manque de compétences comme frein majeur. La création de l'Institut national de l'évaluation et de la sécurité de l'IA (Inesia) vise justement à combler ce déficit en diffusant les bonnes pratiques et en structurant un cadre commun.

D. À quel point doit-on alimenter l'IA ?

L'abondance de données alimentant l'IA pose une question : comment trier, hiérarchiser, distinguer l'essentiel du superflu ? Est-ce que l'IA est réellement en capacité d'opérer ces tris ? L'expertise humaine paraît, à ce stade, incontournable pour identifier les sources tangibles à communiquer à l'IA. Car si la connais-

sance du territoire peut s'ouvrir à une infinité de données, leur qualité doit être garantie pour assurer la fiabilité des résultats. Imaginer un diagnostic fondé sur des données erronées ou anciennes reviendrait à fragiliser le raisonnement et, par voie de conséquence, le fondement même des règles adoptées. Comme le rappelle le Code de l'urbanisme, la justification des règles et leur assise constituent des éléments essentiels du document d'urbanisme ; leur légalité pourrait être remise en cause si le document repose sur des données inexactes. La vérification, la traçabilité et la pertinence des sources doivent donc être priorisées.

L'abondance de données disponibles via les open data soulève également un risque contentieux. Les requérants invoquent déjà, devant le juge, des données obsolètes ou contradictoires pour mettre en cause les documents d'urbanisme. Si ces recours nécessitaient jusque-là un long travail de recherche et d'analyse, les capacités de l'IA pourraient désormais faciliter la détection des contrariétés ou des incohérences avec des normes supérieures. Dès lors, la fiabilisation des résultats et la sécurisation des analyses imposent aux collectivités de privilégier, autant que possible, des données produites en interne.

Enfin, la question se pose à l'égard de la communication des documents administratifs. Une IA « fermée » pourrait restreindre l'accès aux seuls professionnels, tandis qu'une IA trop ouverte risquerait de porter atteinte aux données personnelles. Trop générale, elle perdrait son intérêt par rapport à un moteur de recherche classique tandis que trop précise, elle serait source de risques.

La fiabilité de l'IA dépend ainsi directement de la qualité et de l'exhaustivité des données sources : un déficit la rend inopérante, tandis qu'un excès entraîne des difficultés de protection. Un juste équilibre reste donc à trouver.

IV. Conclusion

Le recours à l'IA apparaît comme une telle évidence pour de nombreux acteurs qu'il semble incontournable d'y recourir au regard des potentiels d'analyse liés à son utilisation et au besoin de sécurisation des documents car les recours à l'encontre des documents d'urbanisme sont de plus en plus nombreux. En outre, pour les collectivités, cet outil paraît un moyen indispensable pour anticiper et effectuer un contrôle à priori des documents face à des tiers ou associations qui ne manqueront pas d'utiliser le même outil à leurs fins personnelles.

Grégory Kalfèche

Professeur à l'Université Toulouse Capitole, École de droit de Toulouse, Institut Maurice Hauriou

CUA 2025-65-2

BIM, CIM et IA : de nouveaux acronymes numériques pour la planification et l'urbanisme

Le droit de l'urbanisme est consubstantiellement lié à la notion de plan. C'est à travers lui que sont matérialisés les bâtiments existants et que l'on peut projeter l'avenir, de nouvelles routes ou de nouveaux quartiers dont on anticipe les fonctions et les contours. L'histoire de la planification^[1] montre une évolution majeure dans la forme des plans, depuis ceux approximatifs, simples tableaux de bâtiments apposés sans réelle échelle, jusqu'aux plans vus du dessus représentant la ville à des échelles plus ou moins précises, en passant par les « perspectives cavalières », sorte de vue de la ville d'une colline proche, typique des 17^e et 18^e siècles. La précision du plan et son réalisme ont longtemps plutôt eu un objectif stratégique. En France, c'est d'ailleurs pour éditer les cartes d'état-major que Louis XIV a créé, en 1688, le Dépôt de la Guerre, ancêtre de l'IGN d'aujourd'hui. Malgré tout, avant même Cerda et son plan d'extension de Barcelone de 1860, on trouve des plans montrant que des villes ont fait l'objet d'une création ou d'une extension raisonnée et souvent géométrique à partir de représentation graphique. Les plans hippodamiens, créés – un peu mythiquement – par Hippodamos de Millet vers -550 av. J.-C. se sont répandus dans les cités grecques, avant que ce schéma ne se développe sur tous les continents.

Ces dernières années sont à un renouveau des formes de planification à travers l'usage de la numérisation qui a d'ores et déjà eu des répercussions, notamment à travers le Géoportail de l'urbanisme^[2]. Le plan papier, en réalité déjà issu

d'impressions de documents numériques, se voit doublé d'une version intégralement numérique et en ligne. Les conséquences de cette évolution sont déjà réelles, ne serait-ce que dans l'accès à la planification locale qui rend en partie caduque l'intérêt des certificats d'urbanisme, ceux-ci ne gardant leur utilité que par la cristallisation du droit qu'ils permettent. La dématérialisation est d'ailleurs tellement entrée dans notre quotidien qu'on n'en perçoit pas toujours la révolution : en transformant des pans entiers de nos activités en 0 et 1 (et bientôt en Qbits), la numérisation permet une reproductibilité des documents, des possibilités de modification, mais surtout une interopérabilité entre tous ces fichiers. L'interopérabilité ouvre des champs nouveaux d'analyse, ces usages, et le droit qui leur est applicable n'en sont cependant qu'à leurs débuts.

Géoportail est une première étape. Les possibilités ouvertes par le CREPA^[3] et la loi ELAN^[4] de 2018 de déposer les demandes d'autorisation d'urbanisme sous forme numérique en sont une autre. En application des principes issus du CREPA, toutes les demandes ou déclarations à l'administration peuvent être réalisées par voie électronique. Le Code de l'urbanisme, après avoir repoussé cette possibilité jusqu'en 2022, l'a ouverte et l'a même encouragée en imposant la transmission numérique des demandes d'autorisations pour toutes

surimpression du plan classique, la publication des PLU et SCoT sur Géoportail étant une obligation permettant la diffusion la plus large de ces actes administratifs.

3 CREPA, art. L. 112-8 et R. 112-9-1 (Code des relations entre le public et l'administration).

4 Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, art. 62.

1 Philip Parker, *History of cities in maps*, Glasgow : Collins, 2024, 224 p.

2 Géoportail est le nom du site internet de l'IGN, que l'on peut comparer au *Google earth* ou *Maps* de Google, ou à *Plan* de Apple. Une version spéciale de ce site intègre la planification d'urbanisme en

les personnes morales dans les communes de plus de 3 500 habitants^[5]. Les conditions sont aujourd'hui établies à l'article R. 474-1 du Code de l'urbanisme, et elles sont un peu différentes selon que la demande est faite par courriel ou sur la plateforme spécifique. L'État a en effet déployé un ensemble d'outils (Démat'ADS)^[6], constitué notamment d'un logiciel AD'AU^[7] pour assister les pétitionnaires. Ce logiciel est par ailleurs interconnecté avec le logiciel d'instruction des permis propre à chaque collectivité ou EPCI^[8], mais aussi avec une plateforme de partage des documents entre tous les intervenants à l'instruction (préfecture, ABF, commune, SDIS...) appelée PLAT'AU^[9]. La numérisation de l'action publique est donc réelle^[10], mais elle reste à un niveau limité. En effet, si les usagers et les architectes y voient un moyen de transmission simple, qui ne requiert par l'impression en 4 à 10 exemplaires du dossier, et si cela a aussi comme avantage que les dépôts des dossiers ne sont pas dépendants des heures d'ouverture de la mairie, la situation est vue autrement du point de vue de l'administration. Cette dernière reçoit en effet des documents qui sont de simples PDF ou documents image. Par tradition, peur ou prudence, et pour insérer le dossier dans un flux de travail qui comprend encore des dossiers papier, elle imprime le plus souvent l'ensemble des pièces. La numérisation est donc un service aux usagers, mais pas un véritable flux de travail autonome et qui utilise vraiment les potentialités de l'interopérabilité^[11].

De nouveaux outils et formats numériques se déploient cependant aujourd'hui. Ils sont por-

teurs de véritables révolutions dans les pratiques et anticipations, bien au-delà d'un accès du citoyen aux services publics (tout à fait louable par ailleurs). Cela passe d'abord par de nouveaux formats (BIM et CIM) en 3D qui vont même aller jusqu'à s'insérer dans les actes juridiques numériques (I). Ceux-ci serviront de base technique à une analyse à la fois facilitée par l'intelligence artificielle et plus complète des projets au service de la légalité et des politiques locales (II).

I. Le développement de formats numériques pour les demandes d'autorisation et les plans

La question du développement des actes administratifs numériques n'est pas tout à fait identique en droit administratif général et en droit de l'urbanisme. Cela n'est pas étonnant, puisque les actes sont depuis bien longtemps différents, le droit de l'urbanisme utilisant de nombreux plans et schémas graphiques. L'échelle ou la précision de ces documents est un autre enjeu, puisqu'elles conditionnent en partie leur légalité. Les dossiers de demandes d'autorisations d'urbanisme contiennent ainsi depuis de nombreuses années des représentations de l'ouvrage fini ou de son insertion dans la ville. Les vues en trois dimensions, issues directement des logiciels des architectes sont aujourd'hui la norme en la matière. Pourtant, cette numérisation est encore incomplète et n'ouvre pas la voie à des analyses numériques et à des comparaisons de fichier. Pour cela, il faut développer des formats spécifiques. Pour les bâtiments eux-mêmes, la normalisation est assez avancée avec le BIM (*Building information modeling*), mais ce dernier est trop peu utilisé (A), en revanche, la planification 3D de la ville en est encore à ses balbutiements avec le CIM (*City information modeling*), et le droit devrait s'y pencher (B).

A. Le BIM, une norme avancée et une France en retard

Le BIM est l'acronyme de *Building information modeling*^[12], dont plusieurs traductions et définitions ont pu être proposées. La commission

5 C. urb., R. 423-2-1.

6 Pour « dématérialisation des autorisations des sols ».

7 Pour « assistance aux demandes d'autorisation d'urbanisme ».

8 Parmi ces logiciels, on trouve cart@ds, netads, geoads, oxalis, droit de cités, OpenAds, Next'Ads... Ils permettent de suivre les différentes étapes du traitement de la demande.

9 Pour « plateforme des autorisations d'urbanisme ».

10 On peut en effet ajouter Rie'AU pour « réception, information et échange des autorisations d'urbanisme » qui est une version simplifiée pour les communes soumises au RNU dont les demandes sont instruites par l'État.

11 On notera toutefois que les logiciels des communes sont au moins interconnectés avec leur « SIG » (service d'information géographique), c'est-à-dire leur plan de commune tel qu'on le trouve sur Géoportail.

12 *Modeling* est parfois écrit *modelling* (avec 2 « l »), le premier étant américain, le second anglais. Selon que l'on parle de la modélisation ou du modèle, BIM est parfois utilisé pour signifier « *building information model* », mais cet usage n'est pas le plus répandu.

d'enrichissement de la langue française^[13] a proposé « bâti immobilier modélisé », qui a l'avantage de préserver l'acronyme BIM et qui joue sur le fait que « *modeling* » se traduit de manière compréhensible par « modéliser ». La commission précise par ailleurs que ce terme est utilisé « pour les infrastructures et dans l'urbanisme ». En effet, le BIM a aussi été introduit dans les CCAG en matière de travaux et de maîtrise d'œuvre^[14] en 2021, avec une traduction différente : « modélisation d'informations de la construction » qui est moins satisfaisante et que l'on pourrait rectifier. Ces textes donnent par ailleurs des définitions juridiques du BIM. La commission d'enrichissement de la langue française précise que c'est une « maquette numérique d'un ouvrage immobilier qui permet de mettre en commun et d'actualiser les données géométriques et techniques durant les phases de conception, de construction et d'utilisation, voire de démolition ». Le CCAG qu'il s'agit d'un « outil de représentation numérique partagée permettant de faciliter les processus de conception, de construction et d'exploitation et de former une base fiable permettant les prises de décision »^[15].

Le BIM^[16] est donc une maquette numérique en trois dimensions, associée à tout un processus permettant de suivre la vie d'un projet de construction, dépassant assez largement la représentation graphique de l'ouvrage. Techniquement, cela se traduit par un fichier numérique qui peut prendre différents formats, normalement interopérables, qui est principalement issu des logiciels de conception 3D des

architectes. Aujourd'hui le logiciel le plus courant est « Revit », mais il y a une quarantaine qui s'acquittent de cette tâche, ces logiciels rassemblant et mettant en cohérence les données relatives à la conception, à la construction et à l'exploitation d'un bâtiment. Ces fichiers ont fait l'objet de normalisations internationales, notamment la norme ISO 19650, mais les éditeurs ne la respectent pas tous. Se développe ainsi le projet OpenBIM, qui cherche à garantir la totale interconnexion des logiciels et formats de BIM, une démarche indispensable pour le déploiement de cette technologie.

Concrètement, il y a bien un plan 3D, mais de nombreux autres aspects du projet peuvent être inclus dans le BIM. La pratique a ainsi développé les « dimensions » du BIM parlant de 4D, 5D ou même 7D, différenciant par ces usages les simples plans « autocad » en 3D du véritable BIM. Ainsi, la 4D correspond-elle à l'ajout des contraintes de temps, principalement le calendrier de la construction et l'estimation des retards possibles, la 5D ajoute pour sa part l'analyse des coûts de la construction et permet une évaluation plus précise, la 6D permet une analyse des qualités environnementales du projet et du caractère recyclable du bâtiment en fin de vie, et la 7D ajoute des éléments de suivi et de maintenance de l'ouvrage, une sorte de version numérisée des DOE (dossier des ouvrages exécutés) et DUO (dossier d'interventions ultérieures sur l'ouvrage) souvent exigés en commande publique. Deux points doivent donc être soulignés. D'abord, on peut parler de BIM ou de « démarche BIM » sans employer l'ensemble des dimensions ci-dessus. Cela apporte de la souplesse, mais cela gêne aussi le développement de la démarche qui passe parfois pour floue ou complexe aux parties prenantes. Ensuite, si le développement du BIM peut apporter beaucoup à la construction publique ou privée, le droit de l'urbanisme est plus modeste puisqu'il n'a en réalité besoin le plus souvent que du BIM 3D. À part pour les permis de logements collectifs^[17], le droit de l'urbanisme n'a pas besoin d'un BIM contenant les murs intérieurs et les réseaux.

13 Commission d'enrichissement de la langue française « Vocabulaire de l'aménagement et de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, des transports et de la mobilité », Bulletin officiel de l'Éducation nationale, 2 mai 2019.

14 L'insertion dans les deux CCAG est issue d'un arrêté du 30 septembre 2021 modifiant les cahiers des clauses administratives générales des marchés publics, art. 1 et 6. On notera que *modelling* prend 2 « l » dans le CCAG, et que la version initiale de l'arrêté (modifié en catimini par un Arrêté du 29 déc. 2022, art. 6) écrivait « *business information modelling* » (sic), démontant ainsi non seulement une méconnaissance de la technologie, mais aussi de l'anglais.

15 Il s'agit d'une traduction presque parfaite de celle que l'on trouve dans la norme ISO 19650-1:2018.

16 Le premier usage de ce terme est dans un article de S. Ruffle « Architectural design exposed: from computer-aided-drawing to computer-aided-design » *Environments and Planning B: Planning and Design* 1986 March 7 p. 385-389.

17 L'article L. 423-1 du Code de l'urbanisme prévoit la possibilité pour le maire de demander le plan intérieur lorsqu'il y a des logements collectifs, mais en dehors de ces cas, la surface de plancher est calculée sans prise en compte des divisions intérieures.

Le développement du BIM ne saurait se faire seulement dans l'intérêt du droit de l'urbanisme, mais la synergie est forte : le droit de l'urbanisme tirerait un fort avantage du BIM dans l'octroi des permis, et le nombre de demandes d'autorisations d'urbanisme peut aider à généraliser ce format. Néanmoins, la construction privée comme la construction publique – et la commande publique en général – tireront de tels partis du BIM qu'on peut espérer sa généralisation. Le droit français est à cet égard un peu en retard par rapport non seulement à nos voisins européens, mais aussi à un grand nombre de pays du monde. Le ministère de l'Écologie a mis en place le « Plan BIM » en 2022, qui fait suite au « BIM2022 » (2019-2022) et du Plan transition numérique dans le bâtiment (2015-2018). Ce plan entend améliorer l'usage du BIM, mais ne l'a pas rendu obligatoire. Il n'est en réalité utilisé que par 58 % de maîtres d'ouvrage, 56 % d'entre eux l'utilisant dans au moins 25 % de leurs contrats, soient dans 8 % à 10 % des contrats^[18]. Le plan BIM est par ailleurs peu contraignant. Une étude de la Commission européenne de juin 2024 à propos de l'adoption du BIM dans les 27 états de l'Union européenne montre que certains sont bien plus avancés dans le fait d'imposer le BIM, même si l'on peut émettre quelques réserves sur cette étude qui présente la situation française comme plus favorable qu'elle ne l'est^[19]. Le Danemark, l'Allemagne, la République tchèque, l'Estonie sont plus avancés que nous, notamment en marchés publics pour lesquels le BIM est parfois obligatoire^[20]. La Finlande et l'Irlande le sont spécialement en matière d'urbanisme, mais font encore figure d'exceptions.

La numérisation des autorisations, on le voit, serait un atout important pour une meilleure compréhension des projets par les services

instructeurs des autorisations d'urbanisme, elle il y a de fortes probabilités que l'avenir se développe dans ce sens. Mais l'autre évolution – liée bien entendu – serait d'une planification de la ville sous format lui aussi numérique.

B. Le CIM : un avenir à organiser

La multiplication des projets numérisés pourrait conduire, peu à peu, à l'établissement d'une ville entière sous format BIM. La numérisation de la ville – en anglais CIM pour *City information modeling* – n'est pas de cette nature. Le CIM n'est pour l'heure pas défini juridiquement comme peut l'être le BIM. Il peut être traduit par « modélisation urbaine de la ville » ou « modélisation des informations urbaines ». Le mécanisme poussé au maximum se voit régulièrement donner le nom de « jumeau numérique » ou « double numérique ». On peut le définir comme un fichier numérique (ou un ensemble de fichiers selon le format choisi) qui permet la modélisation numérique de tout ou partie d'un territoire, qui vise au moins à la représentation en trois dimensions de la ville, avec ses bâtiments, ses infrastructures et ses espaces publics, mais qui peut aussi contenir de nombreuses autres dimensions sur les usages de la ville, qu'elles soient techniques comme les réseaux, environnementales ou qu'elles concernent les activités sociales.

On peut voir le CIM comme un processus conduisant à fusionner le BIM de l'ensemble des bâtiments, les SIG (systèmes d'information géographiques) et les données des services publics et de différents capteurs sur les pratiques sociales. Comme le BIM, le CIM peut donc être pensé sous une forme plus ou moins complète, en partant d'abord d'une vue 3D de la ville, en entier. Cette forme nous est aujourd'hui familière, avec nos usages de Google plan ou de Maps. L'accès que nous en avons est pourtant limité, ce sont avant tout des représentations graphiques vues de l'extérieur. L'usage que l'on peut en faire en urbanisme n'est pas anodin, les services instructeurs comme ceux chargés de la planification, les avocats contestant les permis et les architectes utilisent ces sites quotidiennement. Néanmoins, le CIM résulte d'une autre dimension, les autorités communales étant à l'initiative du projet, maîtrisent l'ensemble du processus et des données intégrées. Les trois dimensions des bâtiments peuvent d'ailleurs être pensées de deux manières. La première concerne la ville telle qu'elle est, avec une

18 Ministère du logement, « Baromètre sur l'usage du numérique et du BIM des professionnels de la construction », 2024, étude menée par Majors Consultants pour le ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires dans le cadre du Plan BIM.

19 Commission européenne, « An analysis for the adoption of Building Information Modelling (BIM) across the EU27 for Public Sector », juin 2024.

20 En Allemagne, c'est le cas pour tous les marchés de plus de 100 millions, aux Pays-bas 80 % des marchés utilisent le BIM qui n'est pourtant obligatoire que pour les gros projets.

représentation de chaque bâtiment existant. La seconde concerne la ville telle quelle pourrait être, c'est-à-dire une représentation 3D de la planification urbanistique (du PLU plus simplement). Cela correspond à une vision actuelle et moderne des PLU, ces derniers définissant aujourd'hui les bâtiments non seulement en surface et en hauteur (c'est-à-dire en trois dimensions), mais envisageant aussi les terrains en fonction de leur densité^[21] et de leur emprise au sol^[22]. La seule analyse des différences entre les deux versions du CIM 3D permet d'envisager la densification possible de la ville existante, non seulement en termes de dents creuses, mais aussi en termes de surélévations.

Comme le BIM, le CIM peut être pensé en différentes dimensions. La première serait cette ville en 3D, qui comprendrait le PLU, comme un Géoportail en 3D. Pour cela, rappelons que l'ensemble du territoire national est scanné à l'aide d'un Lidar^[23] par l'IGN, ce qui permettra de faciliter ce type de cartographie. Une autre dimension est l'intégration des différents réseaux (électricité, eau propre, eau sale, fibre, chauffage...). Ce qui existe au niveau des bâtiments peut ainsi se trouver de la même manière au niveau de la ville, de manière macro et non plus micro. Les questions environnementales peuvent aussi être abordées comme une des dimensions dans le CIM, en incorporant la nature en ville et en envisageant aussi les empreintes carbone des équipements publics, au-delà de l'empreinte des bâtiments. Les activités humaines, par exemple la circulation, peuvent ensuite être incorporées, mais ces questions dépassent celle de la simple application du droit de l'urbanisme.

Le CIM ne fait cependant pour l'heure l'objet d'aucune normalisation officielle^[24]. Le développement du CIM se fait donc actuellement

par expérimentations, soit sur un quartier^[25], soit sur certaines villes ponctuelles. Les modélisations de quartiers sont spécialement intéressantes en droit français, dans la mesure où une « démarche CIM » – comme il existe des démarches BIM pour les bâtiments – peut être demandée à l'aménageur dans le cadre de la concession d'aménagement, que le titulaire soit une SEM, une SPL ou une personne privée.

II. Les potentialités des actes urbanistiques numériques

Le développement de version numérique des actes d'urbanisme aurait des avantages évidents, notamment de simplification de procédure en évitant les photocopies en nombre, d'échange des informations entre les services instructeurs de la demande et ceux donnant leur avis sur le projet, de rapidité de transmission et de non-dépendance à des horaires d'ouverture. La généralisation des autorisations numériques permettrait surtout d'éviter d'avoir deux flux de travail, l'un en papier, l'autre en numérique, même s'il faudra bien garder quelques autorisations de taille limitée à un niveau accessible par les particuliers déposant une déclaration préalable pour mettre une nouvelle fenêtre dans le toit de leur pavillon. Surtout, cette numérisation est en réalité irrépressible, vouloir lutter contre son développement est un peu comme vouloir lutter contre les plans dessinés en PAO et non au crayon à papier. Pourtant, ces premiers bénéfices ne sont pas grand-chose face aux potentialités que le format numérique ouvre. C'est vrai non seulement pour le travail de contrôle de la conformité des permis aux plans, dans lesquels l'intelligence artificielle va jouer un rôle de plus en plus important (A), que dans le développement d'un urbanisme envisagé plus largement à travers la *Smart City* et les jumeaux numériques (B).

A. La simplification de la conformité des autorisations par l'usage de l'IA

Le développement du BIM et du CIM permet d'envisager la coopération entre ces deux formats et une pratique renouvelée de l'octroi

21 C. urb. L. 151-26 à L. 151-29-1.

22 C. urb., R. 420-1.

23 Le Lidar est une technologie permettant de cartographier en trois dimensions en émettant un faisceau laser et en recevant l'écho, selon le même principe qu'un radar, cela permettant de déterminer la distance d'un objet par rapport à l'émetteur.

24 A. P. Pereira, M. Procopiuck, «The path for the instutionalization of CIM in urban management ans planning: a systematic literature review», *Revista Brasileira de Planejamento* et Desenvolvimento, uritiba, v. 11, n. 01, p. 236-265, jan./abr. 2022.

25 A. Deprêtre, A. Mielniczek, F. Jacquinod, « Le City Information Modelling (CIM) au service d'un projet urbain : retour d'expérience sur la première phase de mise en œuvre du CIM d'un quartier », *Flux* 2023/3 n° 133, pages 57 à 75.

des autorisations d'urbanisme. Cette évolution pourrait d'ailleurs avoir lieu sans que l'on ait besoin d'un BIM ou d'un CIM dans leurs versions les plus développées, c'est-à-dire intégrant des dimensions nombreuses et diverses comme on a pu le voir. En effet, dès lors que le BIM permet de présenter de manière numérique les formes en trois dimensions du bâtiment (et, pour les seuls bâtiments à usage collectifs, les murs intérieurs), ainsi que l'aspect extérieur des bâtiments avec ses couleurs ou apparence de matériaux, il permet de donner toutes les informations utiles à l'octroi des autorisations d'urbanisme. Dans le même esprit, le CIM utile pour l'octroi des mêmes autorisations se limite à une représentation 3D du PLU, dès lors que sont aussi précisées les limites de couleurs et certains éléments comme les arbres remarquables, par exemple. Ces éléments présents, le caractère interopérable des fichiers numériques pourrait faire montre de toutes ses potentialités.

Des algorithmes d'intelligence artificielle seraient en effet tout à fait à même de comparer les fichiers et d'analyser les éventuelles différences entre ce qui est prévu par le dossier BIM de demande de permis et ce qui est autorisé par le fichier CIM du plan d'urbanisme. Cette comparaison de fichier ne prendrait que quelques secondes et ouvrirait des possibilités importantes. Pour le dire simplement, on peut tout à fait envisager que le dépôt du fichier BIM dans le serveur conduirait à une mise en évidence immédiate des illégalités du projet. Le résultat pourrait de plus être facilement présenté sous forme graphique (en mettant en évidence les problèmes) et sous forme écrite avec la rédaction immédiate de l'arrêté ou des lettres de demandes de documents complémentaires. Par ailleurs, si l'on considère que les PLU doivent être disponibles en open data publique (ce qui signifie que les données du PLU en CIM sont accessibles par tous sur des serveurs publics) comme c'est déjà le cas aujourd'hui pour les PLU en pdf, des entreprises privées pourraient tout à fait proposer différents services comme l'analyse préventive des projets, ou, plus encore, des optimisations possibles du projet en proposant des versions du projet qui, à coût constant ou selon un prix déterminé, permettrait d'optimiser la qualité de vie ou les surfaces de la construction.

Pour les services instructeurs, certaines analyses compliquées pourraient être effectuées de manière automatisée. On pense par exemple au contrôle de la hauteur réelle de

la construction par rapport au sol naturel. L'expérience montre que ces éléments sont difficiles à contrôler et que le respect des hauteurs des immeubles finis ne correspond pas toujours aux vues numériques proposées lors du dépôt du dossier. Le CIM issu de l'analyse de l'IGN faite à l'aide d'un Lidar permettrait d'éviter des projections erronées. La question des réseaux est aussi facilitée par ce type de représentation, notamment lorsque la question est celle de savoir s'ils sont suffisants ou pas pour supporter la nouvelle construction. La représentation BIM du bâtiment permet en effet de connaître les réseaux internes à l'immeuble, ainsi que le nombre d'habitants, et donc de prévoir l'usage réel des réseaux publics.

Les potentialités sont aussi nombreuses si l'on envisage le fait que les deux formats peuvent aussi être plus complets. Ainsi, on pourrait envisager une évolution de la planification (ou du Règlement national d'urbanisme qui laisse de nombreux pouvoirs discrétionnaires aux maires pour refuser ou accorder un permis^[26]) qui permettrait d'avoir plus d'obligations permettant de prévoir le nombre de logements pour des familles afin d'anticiper les élèves dans les écoles, ou la diversité sociale, ou le caractère écologiquement vertueux des constructions (le BIM pouvant estimer cela dans sa version 6D). Ces possibilités ne doivent pourtant pas faire oublier que chaque contrainte du droit de l'urbanisme – chaque servitude d'urbanisme comme les appellent l'article L. 105-1 du Code de l'urbanisme – est aussi une atteinte au droit de propriété. Il faudra donc rester vigilant à ce que les multiples contraintes qui deviendront possibles et rapides par l'analyse numérique restent limitées à un objectif d'intérêt général.

Ces questions de libertés fondamentales sont d'ailleurs aussi au cœur de l'évolution de la planification d'urbanisme vers des jumeaux numériques, que les réflexions sur les *smart cities* appellent de leurs vœux.

26 En termes de salubrité ou de sécurité publique (C. urb., art. R. 111-2), pour la protection des vestiges archéologiques (C. urb., R. 111-4), pour l'obligation de raccordement à un réseau de chaleur ou de froid prévu à l'article L. 712-3 du Code de l'énergie (C. urb., R. 111-24-1) ou lorsque le maire veut imposer des aires de stationnement (C. urb., R. 111-25) par exemple.

B. Les « jumeaux numériques », condition de la *smart city* et avenir de l'urbanisme

On l'a presque déjà oublié, mais entre 2021 et 2023, différents projets de « métavers » voulaient créer, sur le modèle des films *Matrix* et *Ready player one*, des villes imaginaires en trois dimensions dans lesquels chacun pourrait aller grâce à des casques 3D. C'était le *Web3*. Ces mondes virtuels^[27] devaient nous permettre de faire nos courses, d'avoir des interactions sociales et de nous divertir depuis notre canapé. La capitalisation de ces projets a été faramineuse, et les déceptions à la hauteur de l'échec. Il faut avoir en tête qu'en 2021, Facebook a changé son nom pour *Méta* en référence à son projet de métavers appelé *Horizon World* pour apprécier les intentions de l'époque. L'abandon de ces projets, la baisse drastique de vente des casques – qui se compense aujourd'hui un peu avec les lunettes connectées – ont vite été remplacés par la véritable révolution actuelle qu'est l'intelligence artificielle générative.

Or, ce sont précisément les liens entre intelligence artificielle, CIM et BIM qui sont au cœur d'une nouvelle forme d'urbanisme et de la *smart city*. Le premier lien entre le BIM et le CIM permet d'envisager un CIM d'une particulière précision, qui comprendrait une version en trois dimensions de l'ensemble des bâtiments, avec un niveau de détail qui serait celui du BIM. Si cette possibilité apparaît lointaine et bien complexe à mettre en œuvre, le développement du BIM dans l'ensemble de la commande publique et sa quasi-généralisation pour l'octroi des autorisations d'urbanisme permettrait une intégration des bâtiments au CIM plus rapide que l'on pourrait le penser de prime abord. La généralisation du BIM et du CIM dans les opérations d'aménagement permettrait aussi d'avoir des quartiers entiers sous ces formats^[28]. Ce rapprochement entre BIM et CIM ne concerne cependant que

les bâtiments eux-mêmes et ne reflète pas entièrement ce que l'on peut envisager dans une version plus aboutie du CIM.

En effet, si l'on se réfère à l'idée même de planification, c'est-à-dire de représentation en dessin de la réalité, les « jumeaux numériques » seraient une vision complète permettant de simuler intégralement par ordinateur l'ensemble des activités humaines dans la cité. Un métavers qui ne serait que le double de la ville réelle, et non un autre monde virtuellement inventé. Les expériences de ce type se multiplient dans le monde, la France ayant des réflexions poussées à travers le Lab2051^[29] et quelques expérimentations comme celle la ville d'Angers^[30].

Les jumeaux numériques ne sont pas limités à la ville, on en trouve dans l'industrie, notamment pour tester virtuellement la résistance des voitures aux accidents, ou pour trouver les meilleures formes d'éoliennes ou de turbines. En matière urbaine, l'objectif est que le jumeau virtuel prenne part à la décision publique en incorporant de très diverses et très nombreuses données. Pour cela, le jumeau serait un conteneur de ces données, soit issues de capteurs installés dans la ville, comme des caméras, des capteurs de présence ou des capteurs de température, soit issues des différents services publics (les données GPS des bus, la consommation d'eau ou d'électricité par des compteurs intelligents). Ces données peuvent d'abord être utilisées pour une amélioration des services publics, comme une adaptation de l'éclairage en fonction de la présence d'habitants dans la rue, pour une gestion des flux de voitures grâce aux feux tricolores afin d'éviter les embouteillages ou pour une recherche plus rapide de places de stationnements en créant une base de données des places libres accessible en open data directement par les GPS. Les *smart grids*^[31] sont des réseaux électriques

27 L'engouement a été assez fort pour que les ministres de l'économie et de la relance demandent à deux chercheurs et un avocat un rapport, paru en 2022 : A. Basdevant, C. François et R. Ronfard, « Mission exploratoire sur les métavers », oct. 2022.

28 Plusieurs villes ont déjà lancé des expérimentations dans ce sens, comme la métropole de Toulouse et Europolia (2 opérations) la métropole européenne de Lille (3 opérations) ou la métropole de Bordeaux et EPA euratlantique pour l'Opération d'Intérêt National.

29 Il s'agit d'un laboratoire d'innovation porté par le ministère de l'aménagement du territoire et celui de la transition écologique.

30 L'une des villes les plus avancées en la matière est Dublin en Irlande. Cf. G. White, A. Zink, L. Codecá, S. Clarke, « A digital twin smart city for citizen feedback », *Cities*, Volume 110, march. 2021, 103064.

31 Les « *Smart grids* » ou « réseaux électriques intelligents » [vocabulaire de l'énergie, JO du 12 sept. 2012] « Réseau de transport et de distribution de l'énergie électrique doté des outils techniques et informatiques qui permettent d'en optimiser la gestion en tenant compte du comportement

intelligents qui optimisent la production et les usages d'énergie, que l'on peut associer aux performances énergétiques des bâtiments pour tester l'efficacité des travaux. On imagine aussi aisément les optimisations en matière d'accès aux hôpitaux ou d'arrivée des secours. La préservation du patrimoine passe aussi par cela, avec un suivi de ce qui porte atteinte aux décors ou les risques que les sols peuvent faire porter à la structure des bâtiments. Il s'agit là d'analyses classiques de *smart cities* qui nécessitent de l'IA et l'entraînement des algorithmes d'apprentissage pour gérer tous les scénarios^[32].

Le jumeau numérique ne se concentre pas nécessairement sur la ville elle-même, il peut s'étendre à la campagne. Le Projet *Junon* situé près d'Orléans a pour objectif de créer un jumeau numérique ayant pour but de faire une réplique des systèmes naturels et eaux souterraines d'une zone afin d'assurer une meilleure gestion environnementale. Il est dirigé par le BRGM^[33], et soutenu par la Région Centre-Val de Loire et 19 partenaires académiques et économiques, avec un budget de 12,3 millions d'euros. Ce type de projet permet d'analyser la circulation des populations animales dans les trames vertes et bleues, l'état des nappes phréatiques et des zones humides, la santé des arbres ainsi que le développement des nuisibles (insectes, champignons ou maladie). Ces données permettent d'améliorer la gestion des territoires et, combinés aux données sur les activités humaines, peuvent communiquer des informations capitales sur l'impact de ces activités sur la nature. Ce type de simulation au cœur des villes permet aussi d'anticiper les îlots de chaleurs et de rechercher des solutions à l'aide de l'IA. En intégrant aussi les données météorologiques, cela permet d'anticiper les catastrophes et de prévoir des aménagements. La gestion des risques est en effet au cœur des

jumeaux numériques, en anticipant les inondations ou les sécheresses, y compris sur la structure des bâtiments, et en permettant de tester les contre-mesures optimales comme des travaux ou des plantations. En matière de prévention des feux de forêt, dont on voit une accélération importante ces dernières années, des expérimentations sont en cours.

En matière de santé, les améliorations peuvent aussi être sensibles : des capteurs dans les eaux usées peuvent capter le virus présents et anticiper les épidémies, comme cela a été démontré lors de la pandémie de Covid-19. La pollution atmosphérique peut aussi être l'objet de données conduisant à réduire la vitesse sur les voies les plus polluantes, ou la production des usines fortement émettrices. En matière sociale aussi, la répartition des différentes populations sociales selon les quartiers, en fonction notamment de leur niveau de revenu, peut être un indicateur utile pour toutes les politiques de mixité sociale, adossé à la propriété des immeubles par les bailleurs sociaux.

Ces possibilités d'optimisation sont très importantes et ne sont pas sans poser des questions en matière de droits fondamentaux. L'IA Act et le RGPD^[34] sont à cet égard des législations centrales, et d'autres leur succéderont si l'on veut se protéger tout en gardant des possibilités d'innovation, l'équilibre entre les deux étant difficile à trouver. Ces enjeux montrent que l'évolution des cartes telle qu'on les connaissait en est à un moment clef, que de nouvelles craintes apparaissent, mais que les potentialités en matière d'urbanisme sont encore incalculables. On peut aussi évoquer les questions de gouvernance qui s'ajoutent à celles de contrôle des données dans les craintes que peuvent créer les jumeaux numériques. L'enthousiasme dépend pour l'heure du caractère optimiste ou pessimiste de chacun, mais une chose est certaine, l'encadrement juridique de ces évolutions n'est pas optimal. Le développement de telles solutions nécessite que le droit s'en saisisse, pour les encadrer et peut-être pour les imposer.

des usagers et de l'offre des producteurs. » Ils permettent, par exemple, de recharger les véhicules électriques à un moment où le réseau fonctionne avec du renouvelable et en optimisant le réseau pour éviter les pertes d'énergie.

32 Lazaroiu, G., Klietk, T., Dengov, V. V., and Tulyakova, I. R. [2023]. «Urban Simulation and Modeling Technologies, Smart City Digital Twins, and Predictive Control and Sensor Fusion Algorithms in 3D Immersive Environments», *Geopolitics, History, and International Relations* 15(2): 9-23.

33 Bureau de recherche géologique et minière.

34 L'« IA Act » est le règlement (UE) 2024/1689 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle. Le RGPD est le Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

Jean-Gabriel Sorbara*Professeur à l'École de droit de Toulouse,
Institut Maurice Hauriou*

CUA 2025-65-3

L'utilisation de l'intelligence artificielle dans le contentieux de l'urbanisme

Le contentieux de l'urbanisme est un terrain privilégié pour l'utilisation des données et des méthodes de l'intelligence artificielle dans le contentieux administratif. Il s'agit d'un droit concret qui repose sur l'analyse des faits et leur mise en relation avec des règles écrites avec une large part laissée à l'appréciation du juge qui devra se fonder sur des précédents jurisprudentiels pour objectiver ses décisions. Par exemple, en application de l'article R. 111-27 du Code de l'urbanisme, le juge administratif, saisi de la conformité d'un permis de construire devra s'interroger sur la question de savoir si l'immeuble projeté ou réalisé est de nature à porter atteinte au caractère et à l'intérêt des immeubles ou des paysages avoisinants.

Cette analyse peut se fonder sur des éléments objectifs mais qui devront être rationalisés. Ainsi en présence d'immeubles ou de maisons individuelles voisinant un projet d'importance, le juge doit souvent se poser la question de savoir quelle densité de construction (hauteur, emprise au sol, etc.) est possible pour respecter les dispositions réglementaires. La puissance d'analyse de l'IA sur ces éléments objectifs est d'une utilité majeure puisqu'elle permettra de centraliser les décisions jurisprudentielles afin d'assurer une certaine uniformité dans les solutions données par le juge.

Mais l'analyse du juge peut aussi avoir à prendre en compte des éléments subjectifs comme l'aspect extérieur de la construction au regard du style d'habitat du voisinage. Sur ce point, l'IA peut être plus difficilement utilisable car elle ne saurait se substituer à l'appréciation humaine sur des éléments aussi subjectifs.

Ce qui est certain c'est que l'IA peut améliorer l'efficacité de l'administration de la preuve si elle est réduite à un outil contrôlable dont les

biais sont connus. Cependant l'IA devra être intégrée comme un moyen d'action du service public de la justice. Les services de l'IA devront donc être contrôlés comme l'est un service public en apportant ses garanties d'objectivité, de neutralité et de non-discrimination.

Cependant, on doit constater que l'IA est surtout produite par des sociétés privées qui ont profité, en matière juridique, du développement de l'open data. Si bien que ces sociétés utilisent les données publiques à des fins privées mais peuvent, si elles ne sont pas contrôlées, les manipuler afin d'influer sur le sens des décisions de justice.

Les sources de l'IA proviennent en effet de la numérisation et de la mise à disposition de l'ensemble des décisions de justice par application de la politique d'open data portée par les lois n° 2016-1321 du 7 octobre 2016, pour une République numérique, et n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation et de réforme de la justice. Des entreprises commerciales peuvent constituer, à partir de ces informations, des bases de données qui font, elles, l'objet d'un droit de propriété. Elles fournissent alors aux usagers une offre concurrente à celle des bases de données publiques de service public. L'ambition plus ou moins affichée de ces sociétés n'est pourtant pas de concurrencer directement le service public par la constitution des algorithmes d'aide à la décision. L'algorithme est alors un moyen de preuve proposant aux avocats de mesurer les chances de succès de la procédure, de rédiger des projets de décision. Utilisé par les juges, il peut, sinon se substituer à leur appréciation personnelle, du moins l'influencer. Le risque est que la puissance d'investissement sans fin de multinationales du numérique leur permette sans difficulté de dominer le marché des données et donc de maîtriser le processus de production

de nouvelles décisions de justice d'intelligence artificielle et ainsi, par la maîtrise de l'information juridique, agir directement sur le raisonnement du juge et son for intérieur.

Avant que ne se développe sans borne l'usage de l'IA, il est donc nécessaire de faire un diagnostic de ses apports actuels, de mesurer ses apports futurs et d'évaluer les risques que son utilisation pourrait faire peser sur la prise de décision juridictionnelle afin d'élaborer une réglementation efficace pour encadrer son usage et en permettre le contrôle.

Cet article se propose de constater, dans un premier temps, l'usage d'une IA juridique assez développée fournie par la plateforme Doctrine pour aider le juriste à son analyse. Ce constat pourra être utile afin d'identifier, dans un second temps, les risques et les avantages de l'IA dans le cadre du procès par l'exemple du droit de l'urbanisme.

I. Analyse des données fournies par une IA générative sur les données du contentieux de l'urbanisme

L'IA générative fournie par la société Doctrine a été utilisée dans trois domaines qui mêlent l'appréciation objectives des faits et leur qualification juridique dans des situations où le pouvoir d'appréciation du juge est relativement important.

Il s'agit du sursis à statuer sur la demande de permis de construire, de l'examen de l'atteinte aux lieux avoisinants par une construction en projet et de l'urbanisation en continuité du bâti existant.

A. L'exemple du sursis à statuer sur la demande de permis de construire

La question posée à l'IA est la suivante :

« Un permis de construire conforme au plan local d'urbanisme en vigueur et prévoyant une hauteur de façade d'un bâtiment de deux mètres plus haute que la limite d'un plan local d'urbanisme en cours de révision impose-t-elle au maire d'opposer un sursis à statuer à la demande de permis de construire ? »

La réponse de l'outil Doctrine est dans un premier temps très structurée. Elle reprend les règles générales relatives au sursis à statuer et identifie en quelques secondes une décision de justice qui traite de la question du sursis à statuer et de la hauteur des bâtiments. En

cela, l'outil est beaucoup plus efficace qu'une simple recherche par mots clefs dans un moteur de recherche de jurisprudence.

L'IA est véritablement en quête d'une décision dont le sens répond à la question posée.

Cependant, l'IA se trompe dans le choix de la décision dont l'extrait suit :

« les travaux envisagés augmentent de plus de deux mètres la hauteur du bâtiment dans une zone où l'article UH 10 du règlement du futur plan local d'urbanisme limite la hauteur absolue à l'égout du toit des constructions à 5,50 mètres et la hauteur frontale à 7 mètres ; qu'il est également constant que ces travaux créent une surface hors œuvre nette de 47,26 m² portant ainsi la surface hors œuvre nette totale de la construction de 108 m² à 155,26 m² dans un secteur où l'article UH 14 du règlement du futur plan local d'urbanisme fixe un coefficient d'occupation des sols à 0,12, autorisant pour la superficie du terrain d'assiette du projet de 293 m² une densité maximale de construction de 35,16 m² ; qu'il ressort aussi des pièces du dossier que l'édification d'un troisième étage au-dessus du niveau du parapet de la rue de la Lauve, située en plein cœur du village historique, a pour conséquence d'obstruer la perception de l'espace paysager, alors que les dispositions de l'article UH 11 du règlement du futur plan local d'urbanisme prévoient que les constructions et les aménagements de leurs abords doivent présenter un aspect compatible, notamment, avec la conservation des perspectives visuelles ; que, par suite, c'est sans commettre d'erreur d'appréciation que le maire de Saint-Jeannet a sursis à statuer sur la demande de permis de construire modificatif de M. B... en considération de ce que ce projet était de nature à compromettre l'exécution du futur plan local d'urbanisme dont l'un des partis pris d'urbanisme est de préserver les fenêtres paysagères depuis le village historique » (CAA de MARSEILLE, 1^{re} chambre - formation à 3, 6 avril 2016, 14MA03095, Inédit au recueil Lebon). »

La décision de référence traite certes de la hauteur mais l'inclut dans une série d'irrégularités qui permettent de conclure à l'obligation de prononcer le sursis à statuer. L'IA en déduit que la hauteur seule ne peut être utilisée si elle n'est pas replacée dans un ensemble d'irrégularités. Cette déduction n'est pas évidente et ne répond pas exactement à la question posée parce que l'IA n'a pas retrouvé de jurisprudence spécifique concernant le sursis à statuer au regard de la seule considération de la hauteur.

Cependant, l'IA propose une nouvelle formulation de la question selon la formule suivante : « *Quels éléments concrets le maire doit-il prendre en compte pour apprécier si la différence de hauteur du projet est effectivement de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan local d'urbanisme ?* ». Cette question lui permet de procéder à une analyse beaucoup plus précise et pertinente fondée sur quatre décisions du juge du fond. Un jugement du tribunal administratif de Marseille qui considère qu'un écart de hauteur de moins d'un mètre ne suffit pas à remettre en cause le futur plan (TA Marseille, 29 mars 2021, n° 1910938) ; un jugement du tribunal administratif de Nice qui considère qu'un écart significatif de 5 mètres suffit à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan local d'urbanisme (TA de Nice 25 juin 2024, n° 2101901) ; un arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles qui considère que l'élaboration du plan local d'urbanisme n'était pas suffisamment avancée pour considérer que la construction d'un collectif d'une hauteur de 11 mètres était de nature à imposer le sursis à statuer (CAA Versailles, 19 novembre 2015, n° 14VE00505) ; un arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles à la motivation plus succincte qui se borne à constater qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que la méconnaissance alléguée des objectifs du projet d'aménagement et de développement durables et les différences concernant l'implantation et la hauteur des bâtiments soient de nature à rendre plus onéreuse ou à compromettre l'exécution du futur plan local d'urbanisme.

L'IA en déduit une méthode en trois temps pour analyser les conditions du sursis à statuer : évaluer l'ampleur de l'écart entre la hauteur projetée et la hauteur maximale du futur plan, apprécier l'impact global du projet sur l'environnement existant, replacer l'appréciation de la hauteur dans le contexte global du projet.

On peut conclure de cette première analyse, qu'en l'absence de décision explicite, l'IA reste à la frontière de l'appréciation subjective des faits. Ses apports sont donc d'identifier des précédents, ce qui facilite une tâche habituelle des juristes et d'identifier un mode de raisonnement lorsque celui-ci se retrouve dans plusieurs décisions. L'IA ne se substitue donc pas au juriste.

B. L'exemple de l'atteinte à l'intérêt des lieux avoisinants

Instruit par la précédente analyse, nous allons demander à l'IA quels sont les critères utilisés

par le juge pour déterminer s'il y a atteinte à l'intérêt des lieux avoisinants.

La question posée est la suivante :

« *Quels sont les critères et la méthode utilisés par le juge administratif pour considérer qu'une autorisation d'urbanisme porte ou ne porte pas atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants ?* »

La méthode de l'IA est toujours la même. Elle recherche des précédents et en déduit une analyse synthétique.

Elle fonde son analyse sur un jugement du tribunal administratif de Montpellier en date du 28 novembre 2024 (n° 2400129) qui considère :

« *qu'il ressort des pièces du dossier que le projet en litige prévoit une alternance de bâtiments collectifs à usage d'habitation et de plus petits ensembles d'habitats individuels, et que les 54 logements sont répartis entre huit bâtiments sur un vaste ensemble foncier d'environ 4 100 m², diminuant ainsi la densité de la construction et son impact visuel, avec un espace libre de 30 %. Par ailleurs, les couleurs des façades des bâtiments sont en enduit blanc avec des toitures à toit plats, s'harmonisant avec les constructions existantes aux alentours, la plupart également réalisées dans le cadre de la ZAC des Piellès. Dans ces conditions, les moyens tirés de l'erreur manifeste d'appréciation au titre de l'article UB11 du plan local d'urbanisme et de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme quant à l'insertion du projet aux lieux avoisinants doivent être écartés.* »

Elle en déduit que l'appréciation de l'insertion d'un projet dans son environnement doit tenir compte de la densité de la construction, de l'harmonisation des couleurs et des matériaux avec les constructions existantes, et de la réduction de l'impact visuel par la répartition des bâtiments et la préservation d'espaces libres. Dans cette affaire, le juge a écarté les moyens tirés de l'erreur manifeste d'appréciation, considérant que le projet s'insérait harmonieusement dans son environnement.

À partir d'un arrêt de la cour administrative d'appel de Toulouse du 17 juillet 2025 (24TL01003) elle précise que l'appréciation de l'atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants doit être fondée sur l'examen de la qualité du site et de l'impact du projet, en tenant compte de la covisibilité avec des bâtiments remarquables, quelle que soit la protection dont ils bénéficient.

Enfin, à partir de la décision du conseil d'État en date du 12 mai 2022 (n° 453959), elle en

déduit que l'autorité administrative doit apprécier l'impact global du projet, y compris lorsqu'il s'agit d'une opération combinant démolition et reconstruction, en tenant compte non seulement de la disparition de l'existant mais aussi de l'effet du projet autorisé sur le site.

On constate ici une progression dans le raisonnement et une structuration des critères qui permettent d'aider à la décision. Même si la référence au précédent est toujours au fondement de l'analyse de l'IA, elle cherche à identifier un raisonnement global et à offrir une synthèse.

Cependant, il n'est pas possible, dans le cadre de cette analyse, d'identifier les mécanismes algorithmiques aboutissant au choix des décisions de justice les plus pertinentes. Il est toujours possible de demander à l'IA de nouvelles décisions, mais le risque est que l'IA en cherchant à structurer et synthétiser le raisonnement, puise dans le corpus immense de décisions, celles qui lui servent à bâtir ce raisonnement sans procéder à une hiérarchisation des décisions entre elles.

Le danger est double. D'une part, en l'absence de connaissance de la méthodologie dans le choix des décisions il est possible que celles-ci ne soient pas pertinentes au regard de la jurisprudence. D'autre part, il est possible d'introduire des biais dans l'algorithme afin d'influencer le mode d'analyse des juristes et la perception des précédents.

C. L'exemple des constructions dans le prolongement de l'urbanisation existant

Avec le troisième exemple, on interrogera l'IA sur une question précise dans le cadre de l'obligation de construire dans le prolongement de l'urbanisation existante applicable aux autorisations d'urbanisme dans les communes soumises au règlement national d'urbanisme ou sur lesquelles les lois Littoral ou Montagne sont applicables.

La question est la suivante :

« *Un pétitionnaire est titulaire d'un permis de construire pour une unité foncière située à 100 mètres d'une zone urbanisée mais séparée d'elle par une voie publique. En outre l'unité foncière est séparée d'un terrain bâti par un champ. La commune est soumise à la loi montagne ou au règlement national d'urbanisme. Le permis de construire est-il régulier au regard des dispositions sur l'urbanisation en continuité ?* »

La force de l'IA est d'identifier immédiatement les sources juridiques applicables. Elle le fait de façon pertinente et précise. Elle analyse ensuite la jurisprudence en procédant comme pour les hypothèses précédentes à des choix de décisions de justice, pour la plupart pertinentes mais pas en totalité, ce qui suppose pour le juriste de vérifier chaque point.

Afin de ne pas alourdir cet article, nous ne reprendrons pas les termes de la jurisprudence citée, mais uniquement les conclusions de l'IA.

Elle considère qu'au regard des textes et de la jurisprudence, la configuration décrite – une unité foncière située à 100 mètres d'une zone urbanisée, mais séparée de celle-ci par une voie publique et d'un terrain bâti par un champ – soulève des difficultés quant à la qualification de continuité. Elle juge que la distance de 100 mètres, en elle-même, n'est pas nécessairement prohibitive, mais la présence d'une voie publique et d'un champ séparant le projet de la zone urbanisée constitue une rupture physique et fonctionnelle. Elle fait référence à la jurisprudence qui exige que le projet soit perçu comme s'insérant dans l'ensemble urbain existant, ce qui suppose une proximité immédiate et une absence de coupure significative. Elle en conclut que la configuration décrite ne permet pas de considérer le projet comme situé dans une partie urbanisée, dès lors qu'il est séparé de la zone urbanisée par des éléments naturels ou artificiels (voie publique, champ) car la continuité exige la présence d'un groupe d'habitation ce qui suppose plusieurs constructions perçues comme appartenant à un même ensemble, ce qui n'est pas le cas lorsque le projet est séparé par une voie publique et un champ.

Ici l'IA s'avance beaucoup sur la solution que pourrait donner un juge administratif dont les analyses, dans ce type de situation, sont beaucoup plus subtiles et dépendent de considérations qui ne s'arrêtent pas à des critères précis (existence d'une voie, séparation par un champ).

On émettra trois remarques sur les conclusions émises par l'IA.

D'abord, elle est (encore ?) en difficulté lorsque des éléments d'appréciation subjective lui sont soumis qui ne sont pas résolus de façon nette par la jurisprudence. Cela ne pose pas de difficulté pour le professionnel spécialiste qui connaît parfaitement l'état du droit. Mais elle induira nécessairement en erreur, le juriste, non éclairé, en orientant ses décisions et ses choix, créant ainsi un certain risque juridique.

Il apparaît donc utile d'inciter l'IA à faire état de ses doutes ou de l'incertitude de sa réponse. Pour cela, il serait nécessaire qu'elle fasse la distinction entre les questions qui nécessitent une appréciation subjective et celles qui sont résolues de manière nette par l'existence de critères objectifs.

Ensuite, le type de réponse donné par l'IA pose la question de son utilisation dans le cadre de la résolution juridictionnelle d'un litige. Le magistrat qui l'utiliserait comme aide à la décision pourrait ainsi être orienté dans ses choix.

Enfin et de façon plus générale, l'IA si elle est utilisée dans un cadre juridictionnel pourrait, par les choix algorithmiques opérés, troubler l'analyse du juge faite de l'appréciation subjective des faits fondés sur une analyse strictement objective.

C'est un des risques majeurs de l'utilisation de l'IA dans le cadre du contentieux de l'urbanisme qui doit être évalué et corrigé au regard de ses nombreux avantages.

II. Avantages et risques du recours à l'IA dans le cadre du contentieux de l'urbanisme

Le grand avantage de l'IA est de permettre d'améliorer considérablement l'administration de la preuve dans le contentieux de l'urbanisme. Mais son usage non contrôlé fait apparaître des risques considérables pour l'impartialité et l'indépendance de la justice qu'il convient de connaître pour les réduire.

A. L'appréciation des faits et la charge de la preuve

Le contentieux de l'urbanisme porte sur l'étude de faits concrets qui repose sur une analyse fine de la situation du foncier, des constructions présentes ou à réaliser, ou l'absence de ces constructions ainsi que la destination naturelle ou juridique de ce foncier.

Une telle analyse se retrouve dans trois types de contentieux principaux. D'abord, le contentieux de la planification urbaine et en particulier celui du plan local d'urbanisme. Par exemple, les obligations contemporaines de préservation des sols non artificialisés impose aux rédacteurs de plan local d'urbanisme de procéder à une analyse de la situation environnementale des terrains libres de toute construction pour choisir ceux qui sont susceptibles de rester non artificialisés afin d'assurer le respect des objectifs légaux et

réglementaires devant amener à un résultat dit « zéro artificialisation nette ».

Ensuite, le contentieux des autorisations d'urbanisme nécessite de connaître l'état du sol existant de son environnement bâti ou non afin d'apprécier le projet, le plus souvent élaboré par un architecte sur lequel repose la demande.

Enfin, le contentieux pénal de l'urbanisme impose une appréciation concrète de la construction réalisée ou des modalités d'utilisation de la construction afin de décider de la peine, dans l'hypothèse de la commission d'une infraction, et en particulier d'imposer ou non la destruction du bâti ou la cessation d'une activité non conforme à la destination du sol.

Lorsqu'il intervient *a priori*, c'est-à-dire dans les deux premières hypothèses, la tâche du juge est facilitée par le caractère « déclaratif » des informations dont il a connaissance. C'est principalement le cas pour les demandes de permis de construire qui sont supposées conformes à la réalité. Cela l'est aussi, mais dans une moindre mesure, des plans locaux d'urbanismes dont le règlement repose sur un rapport de présentation et un projet d'aménagement et de développement durables qui analysent l'état de la situation foncière et les objectifs assignés ou que s'assigne l'autorité d'urbanisme. Le plan local d'urbanisme reste cependant soumis à des études préalables et en particulier à une évaluation environnementale qui permet de s'assurer d'une certaine objectivité dans l'analyse.

La faiblesse du juge tient à ce que le nombre des magistrats, l'encombrement des tribunaux et une certaine tradition le conduisent très rarement à se déplacer pour réaliser une instruction « sur place » qui lui permettrait d'analyser la situation exacte des terrains sans dépendre des descriptions plus ou moins précises contenues dans le dossier d'architecte et les écritures des avocats. La comparaison avec l'instruction sur le terrain à laquelle procède le juge de l'expropriation pour se faire une idée de l'état du terrain et du bâti avant de se prononcer sur sa valeur est assez significative.

Il n'est pas question ici de demander une instruction « sur place » pour l'ensemble du contentieux de l'urbanisme – même si le contentieux pénal la mériterait assurément. Ce serait tout à fait illusoire et, en toute hypothèse, impossible à mettre en œuvre. L'IA aurait donc pour intérêt de venir pallier les manques de l'instruction en matière d'urbanisme dans l'administration de la preuve.

Aujourd'hui, l'un des outils principaux de preuve utilisés devant le juge administratif est le résultat de la cartographie auquel procède la société Google : Google maps. Les photographies de l'existant permettent réellement de se faire une idée précise de la situation des lieux et de juger, par exemple de l'état de l'environnement immédiat, de l'importance des constructions, bref de la situation générale dans laquelle se situe le projet à réaliser ou réalisé. Il y a trois défauts à l'utilisation généralisée de ce site. Le premier est qu'il n'émane pas d'un service public, à la différence des données fournies par le site Géoportail, bien moins précis. Le deuxième tient à ce que les données fournies dépendent de la date de prise de vue qui est souvent ancienne de plusieurs années. Le troisième est que l'administration de la preuve dépendra donc de l'existence de photographies récentes ou non, précises ou non, ce qui constitue une certaine rupture d'égalité de traitement des affaires selon que l'unité foncière se situe dans une zone bien et fréquemment couverte par Google ou une zone plus reculée.

Si des sites tels que Google maps sont utiles pour visualiser un terrain ou un bâtiment de façon générale, pour vérifier l'existence d'un ouvrage ou d'un accès à une date approximative, pour estimer les distances, les zonages, les emprises des constructions, ses limites restent importantes. Les données sont non certifiées et manquent de détail et Google ne garantit ainsi pas la précision juridique des informations (les dates de prise de vue, le géoréférencement, l'altimétrie).

L'apport de l'IA serait ainsi utile à bien des niveaux. L'usage du *Building Information Modeling* (BIM) permettrait de fournir une preuve géométrique précise de l'état du terrain et de l'environnement en traçant les modifications et les effets de la construction sur le terrain. Mais pour cela son utilisation devrait être généralisée, ce qui pourrait s'avérer coûteux et difficile à mettre en œuvre. L'utilisation du BAM (*Business Activity Monitoring*) pourrait s'avérer intéressante car il fournit des données dynamiques sur le bâti et sa conformité aux autorisations. Il opère une traçabilité des interventions sur le terrain.

L'IA permettrait de renforcer l'usage du BIM et du BAM en détectant les écarts entre les éléments fournis par les parties et la réalité. Cela aurait pour effet d'automatiser l'analyse de conformité avec une précision inconnue aujourd'hui.

Cependant, les dangers de l'utilisation de l'IA sont immenses.

B. Le risque d'autonomisation

En premier lieu, il existe un biais d'automatisation. La facilité d'utilisation de l'IA conduirait juges, avocats et administrations à avoir une confiance excessive dans les résultats produits. Le risque étant que les décisions se fondent sur ces résultats générés automatiquement et sans vérification indépendante. Par ailleurs, les informations collectées par l'IA doivent être mises à jour et de qualité identique pour que la solution délivrée par elle ne soit pas biaisée. Or, il est complexe de vérifier la qualité des informations puisées par l'IA.

Un autre biais important tient au risque de manipulation et de falsification des informations par une IA malveillante dont l'algorithme pourrait être modifié afin de minimiser certaines irrégularités potentielles ou en accentuer d'autres. Une vision biaisée de la réalité est donc possible en l'absence de possibilité de vérification des données.

Mais cette vérification est complexe et peut conduire à des atteintes importantes à la vie privée par l'utilisation couplée des données de l'imagerie en temps réel destinées à s'assurer de la conformité des faits dans l'hypothèse d'un futur contentieux. En croisant les données foncières, cadastrales et personnelles du propriétaire ou de l'utilisateur du sol, un véritable profilage des personnes pourrait conduire à une atteinte à la vie privée.

Par ailleurs, l'IA produit nécessairement un déséquilibre des parties quant à l'accès à la charge de la preuve. Des particuliers ne pourront certainement pas avoir accès à des IA sophistiquées leur permettant de contrebalancer l'usage d'IA très développées émanant des collectivités publiques.

On ne peut donc en appeler qu'à la construction d'un service public de l'intelligence artificielle qui pourrait servir à centraliser l'administration de la preuve dans le procès administratif en général et le contentieux de l'urbanisme en particulier. Cela supposerait d'identifier des modes de preuves recevables ou non en fonction de critères d'identification des sources ou d'égalité entre les justiciables.

Papier + Numérique + Services associés



Norbert Foulquier (directeur scientifique) / Noé Wagener / Nicolas Chauvin / Pascal Planchet / Jean-François Inserguet / Cyril Laroche / Inès Lamouri / Michaël Pérez



Aménageur • Architecte • Avocat • Géomètre-expert • Gérant de patrimoine immobilier • Juriste • Maître d'œuvre • Promoteur • Responsable du développement immobilier et du montage d'opérations de construction et d'aménagement • Universitaire • Urbaniste • Responsable et juriste des services urbanisme en collectivités

À renvoyer par courrier : aux Éditions du Moniteur – Case 61 – 20 rue des Aqueducs – CS 30568 – 94255 GENTILLY CEDEX
ou par email à l'adresse : leseditions@infopro-digital.com

Sur moniteurjuris.fr, Les *Dossiers Urbanisme Aménagement* vous permettent de suivre quotidiennement l'actualité juridique, d'accéder aux textes officiels et à la jurisprudence en texte intégral, mais aussi de consulter les archives depuis le 1^{er} numéro du *Complément Urbanisme Aménagement* au en mai 2010.

- à la revue *Les Dossiers Urbanisme Aménagement* (4 n°/an) et ses archives
- à l'actu-veille quotidienne
- aux replays des webinaires « Rendez-Vous Experts »
- à toutes les fonctionnalités du site associées à la revue : création de dossiers de travail, annotation, impression et enregistrement de documents favoris
- à un moteur de recherche avancée

- les webinaires « rendez-vous Experts » animés par nos experts sur des sujets d'actualité et avec lesquels vous pouvez interagir
- 2 newsletters d'actualité/mois
- 1 email Connect#1/mois qui vous alerte des événements à voir et à revoir (Rendez-Vous Experts, mises à jour des contenus, Replays, ...)
- le calendrier interactif de publication des contenus

☐ Chèque à l'ordre des Éditions du Moniteur

☐ Mandat administratif à réception de facture (réservé aux administrations)

Carte bancaire en paiement sécurisé sur notre site **boutique.lemoniteur.fr**

[illegible]



10 €

L'Essentiel de la RE 2020

Tout savoir sur la RE 2020

Ce guide a pour objectif de résumer les essentiels de la RE 2020 et de détailler ses trois objectifs principaux, à savoir donner la priorité à la sobriété énergétique et à la décarbonation de l'énergie, diminuer l'impact carbone de la construction des bâtiments et en garantissant le confort en cas de forte chaleur. Il décrypte les éléments à mettre en œuvre qui permettront d'y arriver parmi lesquels le rôle des intervenant ou encore la conduite d'opération bas carbone.

● Nathalie Tchang

Décembre 2024

112 pages - 14x 21 cm

Réf. 114657

La densité urbaine

● CoDev du Grand Aix-Marseille-Provence *et al.*

Novembre 2024

122 pages

Réf. 113686



10 €

Les certificats d'économies d'énergie

● Franck Annamayer et Florence Lievyn

Septembre 2024

136 pages

Réf. 113684



10 €

La densité urbaine : une solution d'avenir

Composé de quatre parties, chacune centrée sur un territoire particulier et présentée par son conseil de développement, cet ouvrage donne la parole aux habitants et croise les regards des experts.

Déstiné aux élus, aux urbanistes et aménageurs, professionnels de l'immobilier et étudiants, ce livre saura également apporter de nombreuses pistes à toute personne intéressée par l'avenir des villes.

Pour tout savoir sur les certificats d'économies d'énergie

Cet ouvrage en quatre parties décrit le fonctionnement des certificats d'économies d'énergie qui a permis des succès incontestables. Cependant, il n'en occulte pas moins certaines de ses limites, intrinsèques et extrinsèques, et propose des axes d'amélioration pour lui redonner un nouveau souffle.

