



Lettre mensuelle du bureau de la législation de l'urbanisme n° 11 – QV4 – 15 mars 2017

Editorial

Par **arrêté du 6 février 2017**, les préfets des départements de la Seine-Saint-Denis, du Val-d'Oise, des Hauts-de-Seine et de la Seine-et-Marne ont approuvé le plan d'exposition au bruit (PEB) de l'aérodrome de Paris-Le-Bourget, premier aérodrome d'affaires d'Europe.

L'occasion pour *URBA Info* de faire le point sur ce document essentiel à l'encadrement de l'urbanisation dans les zones de bruit au voisinage des aéroports à travers un entretien avec le bureau des impacts territoriaux et de l'intermodalité de la direction générale de l'aviation civile (DGAC).

Bonne lecture.

Sommaire

Éditorial	p. 1
Actualités	p. 1
Le dossier du mois : Le plan d'exposition au bruit des aérodromes	p. 2
Jurisprudence	p. 7
Réponses ministérielles	p. 8
Nous contacter	p. 8

ACTUALITÉS

**Travaux de l'atelier « aménager construire »
SGMAP**

Dans le cadre du « choc de simplification », le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) travaille à la mise en place de mesures de simplification, en direction notamment des entreprises. C'est dans ce cadre que s'est régulièrement réuni l'atelier « **aménager construire** » dont le mandat visait à alléger les contraintes pesant sur les entreprises dans les domaines de l'aménagement, de l'urbanisme ou de l'environnement.

La dernière réunion de l'atelier, en date du 2 mars 2017, a permis de dresser un bilan des mesures effectives, notamment en matière de **contentieux de l'urbanisme**, profondément remanié ces dernières années, au gré de différents textes législatifs et réglementaires. Même si une évaluation complète de l'ensemble des dispositifs adoptés n'est pas disponible à ce jour, des effets positifs sont déjà perceptibles dans les juridictions.



Cette lettre a été réalisée avec les contributions de Emilie CHAUFFAUX, François MAHIEUX et Soumicha SOUM du bureau QV4.

LE PLAN D'EXPOSITION AU BRUIT DES AERODROMES

La [loi n° 85-696 du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes](#), codifiée aux [articles L. 112-3 et suivants du code de l'urbanisme](#), a confirmé l'objectif d'intérêt national de maîtriser l'urbanisation autour des aérodromes. A l'occasion de la recodification du livre I^{er} du code de l'urbanisme, l'ensemble des dispositions relatives au PEB a été regroupé au sein d'un chapitre explicitement intitulé « *Servitudes d'urbanisme* ».

Entretien avec Emmanuelle PERILLAT et Sophie KAMAROPOULOS, bureau des impacts territoriaux et de l'intermodalité (DGAC)

1 Quel est l'objet du plan d'exposition au bruit ?

Le PEB est un document d'urbanisme d'échelle extra-communale, opposable aux tiers, qui instaure des servitudes d'urbanisme limitant l'utilisation des sols au voisinage des aérodromes concernés. Il vise à éviter que de nouvelles populations soient soumises aux nuisances sonores aériennes et réciproquement que l'installation de nouvelles populations entraîne une limitation de l'exploitation des aérodromes.

Les aérodromes concernés par l'application d'un PEB

Selon le code de l'urbanisme ([article L. 112-5](#)), les aérodromes devant être dotés d'un PEB sont :

- les aérodromes terrestres destinés à la circulation aérienne publique classés en catégories A, B et C (voir [article R. 222-5 du code de l'aviation civile](#)) ;
- les aérodromes civils et militaires figurant sur une liste fixée par les ministres chargés de l'aviation civile et de la défense ([arrêté du 28 mars 1988](#) fixant la liste des aérodromes non classés en catégories A, B ou C devant être dotés d'un PEB) ;
- tout nouvel aérodrome à réaliser ayant vocation à accueillir le trafic commercial de passagers en substitution d'un aérodrome classé selon le code de l'aviation civile en catégories A, B et C, dont la réalisation a nécessité des travaux déclarés d'utilité publique.

Environ **250 aérodromes** sont ainsi concernés par cette obligation.

2 Quel est le contenu du plan d'exposition au bruit ?

Le PEB se compose :

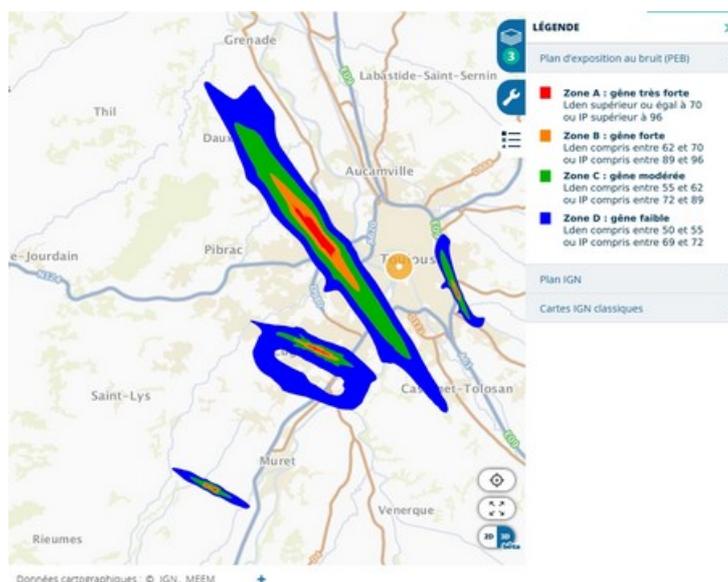
- ⇒ d'un rapport de présentation¹ ;
- ⇒ d'une carte au 1 / 25 000^e délimitant entre 3 et 4 zones selon les aérodromes².

1 A noter, pour les aérodromes civils dont le trafic annuel est supérieur à 50 000 mouvements (listés dans [l'arrêté ministériel du 3 avril 2006](#)), les cartes de bruit stratégiques et le plan de prévention du bruit dans l'environnement prévus par les [articles R. 572-1 et suivants du code de l'environnement](#) sont annexés pour information au rapport de présentation du PEB, en application de [l'article R. 112-5 du code de l'urbanisme](#).

2 Le PEB de l'aérodrome de Paris-Orly fait figure d'exception puisqu'il ne comprend plus que deux zones.

Ces zones correspondent à un niveau d'exposition au bruit des aéronefs dont l'intensité, décroissante, est indiquée par les lettres A, B, C ou D :

- **zone A** : zone de bruit fort, comprise à l'intérieur de la courbe isophonique de 70 dB exprimés selon l'indice de bruit L_{den} ;
- **zone B** : zone de bruit fort, comprise entre la courbe d'indice L_{den} 70 et la courbe d'indice L_{den} 62 (toutefois, pour les aéroports mis en service avant la publication du [décret n° 2002-626 du 26 avril 2002](#), la valeur de l'indice servant à la délimitation de la limite extérieure de la zone B est comprise entre 65 et 62) ;
- **zone C** : zone de bruit modéré C, comprise entre la limite extérieure de la zone B et la courbe correspondant à une valeur de l'indice L_{den} choisie entre 57 et 55 ;
- **zone D** : zone comprise entre la limite extérieure de la zone C et la courbe d'indice L_{den} 50. Cette zone n'est obligatoire que pour les aéroports mentionnés au [I de l'article 1609 quater viciés A du code général des impôts](#), soit les 11 principaux aéroports français : Bâle-Mulhouse, Beauvais-Tillé, Bordeaux-Mérignac, Lyon-Saint Exupéry, Marseille-Provence, Nantes-Atlantique, Nice-Côte d'Azur, Paris-Charles de Gaulle, Paris-Le Bourget, Paris-Orly, Toulouse-Blagnac.



Extrait de la cartographie des PEB de l'agglomération toulousaine

L'indicateur L_{den} est calculé à partir des indicateurs « L_{day} », « $L_{evening}$ », « L_{night} », niveaux sonores moyennés sur les périodes 6h-18h, 18h-22h et 22h-6h. Une pondération de +5 dB(A) est appliquée à la période du soir et de +10 dB(A) à celle de la nuit, pour tenir compte de la plus grande sensibilité au bruit au cours de ces périodes.

A noter, pour **certains aéroports militaires**, compte tenu de la spécificité de leur trafic et de leur flotte (avions de chasse), les valeurs de l'indice servant à la délimitation des limites extérieures des zones B et C sont plus élevées (entre 68 et 62 pour la limite extérieure de la zone B et entre 64 et 55 pour la limite extérieure de la zone C). Ces aéroports figurent sur une liste fixée par [arrêté du ministre de la Défense](#) (par exemple, bases aéronautiques navales de Landivisiau et de Lann-Bihoué, bases aériennes de Mont-de-Marsan, de Saint-Dizier et de Cazaux).

3 Quels sont les effets juridiques du plan d'exposition au bruit ?

3.1 Sur les documents d'urbanisme

Le PEB s'impose aux schémas de cohérence territoriale (SCoT), aux plans locaux d'urbanisme (PLU), aux plans de sauvegarde et de mise en valeur ainsi qu'aux cartes communales selon un rapport de compatibilité ([article L. 112-4 du code de l'urbanisme](#) ; CAA de Bordeaux, 6 juillet 2000, [n° 97BX02092](#)).

Depuis la recodification du livre I^{er} du code de l'urbanisme, une modification au principe du SCoT « intégrateur » a été apportée concernant les zones de bruit des aérodromes. L'ancien article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi ALUR, prévoyait l'application du principe du SCoT « intégrateur » aux « *dispositions particulières aux zones de bruit des aérodromes prévues aux articles L. 147-1 à L. 147-8* ». Or, cette disposition entraine en contradiction avec le deuxième alinéa de l'ancien article L. 147-1 qui prévoyait une obligation de compatibilité directe des PLU et cartes communales avec ces dispositions, nonobstant l'existence d'un SCoT. L'article [L. 131-4](#) prévoit donc de nouveau une **obligation de compatibilité du PLU avec les zones de bruit des aérodromes, que le territoire soit ou non couvert par un SCoT**.

Le PEB est d'ailleurs **obligatoirement annexé au PLU, au plan de sauvegarde et de mise en valeur et à la carte communale** (articles [L. 112-6](#), [R. 151-52](#) et [R. 161-8 du code de l'urbanisme](#)).

Il constitue en tout état de cause un élément essentiel du diagnostic du PLU et oriente nécessairement les choix retenus dans le projet d'aménagement et de développement durables ainsi que le règlement.

3.2 Sur les autorisations prises en application du droit des sols

Les zones de bruit du PEB sont assorties de contraintes d'urbanisme fortes, qui ont un **impact direct sur les autorisations de construire** puisque ces dernières doivent respecter les prescriptions impératives afférentes à chaque zone (Conseil d'État, 7 juillet 2000, [n° 200949](#)).

De manière générale, les constructions à usage d'habitation sont interdites dans les zones du PEB : les demandes individuelles de construire devront alors être rejetées. Il existe toutefois certaines exceptions, limitativement prévues par [l'article L. 112-10 du code de l'urbanisme](#), mais elles doivent **être appréciées strictement** afin de ne pas conduire à une augmentation trop importante des populations en zone de nuisances sonores aériennes, qui serait contraire aux buts poursuivis par le PEB.

En outre, le certificat d'urbanisme doit signaler l'existence de la zone de bruit et l'obligation de respecter les règles d'isolation acoustique ([article L. 112-13 du code de l'urbanisme](#)).

Par ailleurs, conformément à [l'article L. 112-12](#) du même code, les constructions nouvelles autorisées dans les zones de bruit A, B, C et D lorsque cette zone existe, font l'objet de **mesures d'isolation acoustique** renforcée³. Les autorisations d'urbanisme délivrées dans ces zones doivent donc expressément comporter de telles prescriptions.

Pour mémoire, la zone D, facultative pour la majorité des aérodromes, n'impose pas de limitation en matière de construction mais oblige toutefois à mettre en œuvre une isolation acoustique renforcée (articles [L. 122-10](#) et [L. 112-12](#)).

Or, il a pu être constaté que des permis de construire sont délivrés en zones de bruit de PEB sans que ne soient prévues des prescriptions d'isolation acoustique renforcée, contrairement au droit en vigueur afin de protéger les populations concernées. Parfois même, des autorisations de construire ont été accordées sur des parcelles ne bénéficiant pas des régimes d'exceptions prévues par [l'article L. 112-10](#) du code de l'urbanisme.

Les services de l'État ont donc pleinement leur rôle à jouer, d'une part, en sensibilisant les communes couvertes par un PEB à la réglementation en vigueur, en particulier à l'occasion du porter-à-connaissance et des notes d'enjeux et, d'autre part, en renforçant le contrôle de légalité sur les permis de construire délivrés en zones de bruit.

Il peut d'ailleurs s'agir là d'une des priorités locales définies par les préfets dans le cadre de l'élaboration de leur stratégie départementale du contrôle de légalité ([circulaire du ministre de l'Intérieur du 25 janvier 2012](#)).

³ Article 10 de [l'arrêté du 23 juillet 2013](#) modifiant l'arrêté du 30 mai 1996 relatif aux modalités de classement des infrastructures de transports terrestres et à l'isolement acoustique des bâtiments d'habitation dans les secteurs affectés par le bruit.

3.3 Sur l'information des locataires-acquéreurs d'un bien immobilier situé en zone de bruit

Les riverains se plaignent souvent de ne pas (ou pas suffisamment) avoir été informés des nuisances sonores aériennes auxquelles ils s'exposaient en s'installant à proximité d'un aéroport. C'est d'autant plus vrai que dans certains cas les limites des zones C et D peuvent être assez éloignées de l'aéroport.

Pourtant, [l'article L. 112-11 du code de l'urbanisme](#) prévoit explicitement, dans le cadre de la location d'un bien immobilier situé dans une zone du PEB d'un aéroport, une obligation d'information concernant la localisation de ce bien.

Si une telle mention n'est pas intégrée dans le code de l'urbanisme en ce qui concerne les ventes immobilières, il existe toutefois une obligation générale d'information de l'acheteur sur l'ensemble des servitudes d'urbanisme affectant le bien immobilier, servitudes au nombre desquelles se trouvent celles découlant d'un PEB ; la localisation du bien dans une zone du PEB doit donc bien apparaître dans l'acte de vente.

Le renforcement de ces obligations d'information est en tout état de cause une préoccupation partagée ; elle est notamment portée par l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)⁴ et fera l'objet d'une étude du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

3.4 Sur les objectifs de réalisation de logements sociaux

Un PEB peut être contraignant pour les communes dans la mesure où il est susceptible de restreindre les possibilités d'aménagement du territoire communal. C'est notamment le cas lorsqu'il couvre la plus grande partie de ce territoire.

C'est pourquoi la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 a, dès son origine, prévu que les communes dont plus de la moitié du territoire urbanisé est soumis à une inconstructibilité résultant d'une zone A, B ou C d'un PEB sont **exemptées de l'obligation de respecter le quota** – variant aujourd'hui entre 20 ou 25 % selon les communes – de logements locatifs sociaux (article 55 de la loi SRU, codifié à l'article [L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation](#)).

4 Quelles sont les grandes étapes de la procédure d'élaboration du plan d'exposition au bruit ?

La procédure d'élaboration d'un PEB est longue. Elle se déroule en différentes étapes, **sous l'égide du ou des préfets des départements concernés** ([articles L. 112-16](#) et [R. 112-8](#) à [R. 112-17 du code de l'urbanisme](#)).

⇒ Le préfet **prescrit** l'établissement du PEB.

⇒ Un projet, établi par la DGAC, fait alors l'objet de **consultations obligatoires** en application de [l'article L. 112-16 du code de l'urbanisme](#) :

- **communes** et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) intéressés ;
- **commission consultative de l'environnement** (CCE) lorsqu'elle existe.

Cette commission est l'outil privilégié de la concertation avec les populations riveraines des aéroports. Elle doit être consultée pour toute question d'importance relative à l'aménagement ou à l'exploitation de l'aéroport qui pourrait avoir une incidence sur l'environnement.

⁴ L'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires est une autorité administrative indépendante chargée de contrôler l'ensemble des dispositifs de lutte contre les nuisances générées par le transport aérien sur et autour des aéroports. Elle dispose en outre de pouvoirs spécifiques sur les aéroports mentionnés au **I de l'article 1609 quater** du **code général des impôts** ainsi que d'un pouvoir de sanction à l'encontre des compagnies aériennes ([articles L. 6361-1](#) à [L. 6361-15 du code des transports](#)).

Présidée et convoquée par le préfet, elle est composée de trois collèges comprenant un nombre égal de membres : des représentants des professions aéronautiques, des représentants des collectivités intéressées et des représentants des associations de riverains ou de protection de l'environnement ;

- **ACNUSA** pour les principaux aérodromes.

⇒ Le projet est ensuite soumis à une **enquête publique** régie par le code de l'environnement, afin de recueillir les observations du public (articles [L. 112-16](#) et [R. 112-15](#)).

⇒ Le PEB, éventuellement modifié pour tenir compte des différents avis exprimés, est **approuvé par arrêté préfectoral ou inter-préfectoral** ([article R. 112-16](#)). Il est **tenu à la disposition du public** dans les communes, EPCI et préfectures concernées ; l'indication de cette mise à disposition doit faire l'objet d'un affichage en mairie et d'une publication dans la presse ([article R. 112-17](#)).

Le PEB est révisé dans les mêmes conditions et selon la même procédure. En outre, la CCE, lorsqu'elle existe, examine, tous les cinq ans au moins, la pertinence des prévisions ayant servi à l'établissement du PEB au regard de l'activité aérienne constatée et peut proposer au préfet la mise en révision du PEB ([article R. 112-9](#)).

5 Quelles sont les différences entre le plan d'exposition au bruit et le plan de gêne sonore ?

Les PEB et plans de gêne sonore (PGS) ont des appellations assez proches et des points communs (cartographie des nuisances sonores aériennes ; utilisation de l'indice de bruit L_{den} ; délimitation dans la plupart des cas de trois zones de bruit ; existence d'un critère dit « d'antériorité »⁵ au PEB pour bénéficier d'une aide à l'insonorisation qui introduit un lien direct entre ces deux outils).

Ils ne doivent pas pour autant être confondus puisqu'ils obéissent à des logiques distinctes.

Le PEB encadre l'urbanisation au voisinage des aérodromes et répond en cela à une logique préventive et de long terme. Le PGS, lui, obéit à une logique curative : sur la base d'hypothèses de court terme ([article R. 571-66 du code de l'environnement](#)), il constate une gêne sonore réelle, dans le but de définir les zones dans lesquelles les riverains des principaux aérodromes sont éligibles à une aide pour financer les travaux d'insonorisation de leur local (habitation, établissement d'enseignement, local à caractère sanitaire ou social).

Le PGS concerne par ailleurs un nombre bien plus réduit d'aérodromes que les PEB, soit les aérodromes répondant aux critères définis par le [I de l'article 1609 quater viciés A du code général des impôts](#) (actuellement les 11 principaux aérodromes français).

Pour en savoir plus :

- site internet de la [DGAC](#)
- site internet du [géoportail de l'urbanisme](#)
- site internet de [l'ACNUSA](#)

⁵ [L'article R. 571-86 du code de l'environnement](#) prévoit que seuls sont éligibles à une aide à l'insonorisation les locaux situés dans un plan de gêne sonore et qui n'ont pas été construits dans une zone d'un PEB en vigueur à la date de délivrance de l'autorisation de construire.

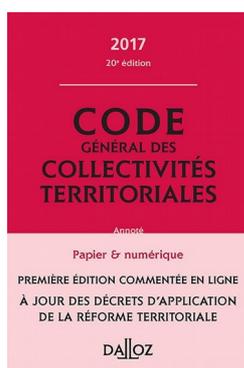
Annulation partielle d'un PLU et exécution du jugement/arrêt

Les vices affectant partiellement un PLU peuvent être corrigés par une **simple délibération adoptant les nouvelles dispositions du plan**, sans nécessité de procéder à une nouvelle procédure d'élaboration/de révision. Au demeurant, la circonstance que l'autorité compétente ait engagé une procédure de révision générale ne satisfait pas à l'obligation de **l'article L. 153-7 du code de l'urbanisme** – selon lequel, en cas d'annulation partielle, **l'autorité compétente élabore sans délai les nouvelles dispositions du plan applicables à la partie du territoire communal concernée par l'annulation** – et ne fait donc pas obstacle à la mise en œuvre de mesures d'injonction, le cas échéant sous astreinte journalière (CAA de Nantes, 9 janvier 2017, **n° 16NT02103**).

Le même raisonnement prévaut dans le cadre de l'exercice du contrôle de légalité par le préfet.

En revanche, en dehors de toute annulation contentieuse, en application de l'avis *Marangio* du Conseil d'État du 9 mai 2005, **n° 277280**, il appartient à l'autorité compétente, lorsque, statuant sur une demande d'autorisation, elle estime devoir écarter le PLU en vigueur, d'indiquer dans sa décision les illégalités dont le plan lui paraît être entaché et de saisir, afin qu'il y soit remédié, l'organe délibérant d'une demande d'abrogation, de modification ou de révision de ce plan.

Transfert de la compétence PLU et procédures contentieuses pendantes



Dans un arrêt du 30 janvier 2017, **n° 395167**, le Conseil d'État a rappelé qu'en cas de transfert de la compétence PLU, le CGCT prévoyant que l'EPCI est substitué de plein droit, à la date du transfert des compétences, aux communes qui le créent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes, les procédures contentieuses en cours sont reprises par l'EPCI, lequel a ainsi qualité pour exercer un recours en appel ou se pourvoir en cassation.

En l'espèce, l'EPCI Montpellier Méditerranée Métropole se trouvait substitué à la commune de Montpellier le 9 décembre 2015, date d'introduction du pourvoi en cause ; par suite, la fin de non-recevoir tirée de ce que cet établissement n'avait pas qualité pour se pourvoir en cassation ne pouvait qu'être écartée.

Critères d'appréciation de la destination d'un immeuble

Le Conseil d'État a jugé, dans un arrêt du 8 février 2017, **n° 398360**, que pour apprécier si un bâtiment est à usage d'habitation, il convient de tenir compte, **à titre principal**, de ses **caractéristiques propres**. Ainsi, la seule circonstance qu'une construction ancienne soit située sur une parcelle classée désormais en zone agricole ne saurait suffire pour exclure la qualification de bâtiment à usage d'habitation qu'appelleraient ses caractéristiques propres. Par ailleurs, l'inscription de la parcelle sur laquelle est située une telle construction en zone rouge d'un plan de prévention des risques et des inondations ayant pour seul objet d'interdire la création de logements nouveaux, est sans incidence sur la qualification de bâtiment à usage d'habitation de cette construction.

Est donc annulé l'arrêté interruptif de travaux portant sur une construction, certes en zone A au PLU et en rouge dans le PPRi, mais dont « *la taille, la configuration, les ouvertures et l'existence d'un conduit de cheminée* » démontre que le bâtiment était effectivement affecté à l'habitation.

Ouverture à l'urbanisation des zones 2AU de plus de 9 ans

Dans sa réponse publiée au JO AN du 1^{er} novembre 2016 ([question écrite n° 88463](#)), la ministre du logement a apporté des précisions sur l'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU de plus de 9 ans ([article L. 153-31 du code de l'urbanisme](#)). La question parlementaire portait sur la possibilité de mettre en œuvre la procédure de révision dite « allégée » du PLU pour ouvrir à l'urbanisation ces zones.

Le législateur n'ayant pas prévu explicitement que la révision « allégée » (article L. 153-34 du code de l'urbanisme) puisse s'appliquer à l'ouverture de ces zones à l'urbanisation, il convient de considérer que la procédure qui doit être menée est la révision générale prévue par [l'article L. 153-33](#). Toutefois, dès lors que l'ouverture à l'urbanisation de la zone est nécessaire à la réalisation d'un projet d'intérêt général, la possibilité, sous certaines conditions, de recourir à la mise en compatibilité du document d'urbanisme par le moyen d'une [déclaration de projet](#) est ouverte et permet d'alléger significativement la procédure. En effet, [l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme](#) prévoit que, lorsque la réalisation d'un projet public ou privé de travaux présentant un caractère d'intérêt général nécessite la mise en compatibilité d'un PLU, celui-ci peut faire l'objet d'une déclaration de projet, sous réserve d'établir de manière précise et circonstanciée l'intérêt général qui s'attache à la réalisation de la construction ou de l'opération constituant l'objet de la déclaration de projet, au regard notamment des objectifs économiques, sociaux et urbanistiques poursuivis par la collectivité publique intéressée.

NOUS CONTACTER

Pour toute question ou vous inscrire à la lettre *URBA Info* :
qv4.dhup@developpement-durable.gouv.fr

Pour toute question relative au PEB, DGAC (aéroports civils) :

⇒ en administration centrale :

Sous-direction du développement durable/Bureau des impacts territoriaux et de l'intermodalité

⇒ en services déconcentrés :

Directions interrégionales de la sécurité de l'aviation civile en métropole et Outre-Mer