

FICHE A2 : URBANISME
(Fiche à jour au 3 août 2015)

Le droit de l'urbanisme constitue un outil privilégié de prévention des nuisances sonores en général, et des bruits de voisinage, en particulier. Les documents d'urbanisme, au premier rang desquels figure le Plan Local d'Urbanisme (P.L.U.) (I), permettent de prendre en compte les contraintes acoustiques liées à l'implantation d'une activité industrielle, artisanale ou commerciale, ou à l'aménagement d'équipements de loisirs, avant même cette implantation. Quant aux autorisations d'occuper le sol, comme le permis de construire (II), elles permettent soit de ne pas soumettre une construction sensible au bruit à des nuisances sonores excessives, soit d'éviter ou de réglementer l'installation d'activités, sources de nuisances sonores pour le voisinage.

I. – PLAN LOCAL D'URBANISME (P.L.U.)

Le Plan local d'urbanisme (P.L.U.) constitue l'outil de base de la planification urbaine. En vertu de l'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme, il détermine « les conditions permettant d'assurer dans le respect des objectifs du développement durable [...] la réduction [...] des nuisances de toute nature ».

A. – Rapport de présentation du P.L.U.

1.- Contenu du rapport de présentation

Ce rapport étudie l'état initial des nuisances sonores et les besoins liés à leur prévention et à leur réduction. Il doit évaluer les conséquences du P.L.U. sur l'environnement et exposer la manière dont il prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur. En application de l'article R. 123-2, 4° du Code de l'urbanisme, l'impact du P.L.U. sur les niveaux sonores doit être envisagé.

L'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme, modifié par la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014, précise le contenu du P.L.U. Celui-ci comprend « un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables, des orientations d'aménagement et de programmation, un règlement et des annexes ». D'autre part, lorsque le plan local d'urbanisme constitue le programme local de l'habitat ou plan de déplacements urbains, « il comprend également un programme d'orientations et d'actions ».

L'article L. 123-1-2 du même Code prévoit par ailleurs que le rapport de présentation s'appuie sur « un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricoles, de développement 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 et de services ». La cartographie du bruit constitue un outil privilégié pour établir ce diagnostic dans le domaine des nuisances sonores.

2.- Cartographie du bruit

Par application de la directive européenne 2002/49/CE du 25 juin 2002 transposée aux articles L. 572-1 et suivants du Code de l'environnement, il est nécessaire de recenser les nuisances sonores lors de l'élaboration du P.L.U. afin qu'elles soient prises en considération dans la planification. Pour ce faire, les auteurs du P.L.U. peuvent avoir recours à l'établissement d'une cartographie du bruit concernant les bruits et infrastructures visés par les dispositions du Code de l'environnement.

Le recensement des infrastructures de transports bruyants, les Plans d'exposition au bruit et les Plans de gêne sonore au voisinage des aéroports constituent la base et le point de départ de cette cartographie pour les agglomérations concernées (celles dépassant 100 000 habitants et annexées au décret du 24 mars 2006) qui permettra d'établir le diagnostic préalable à l'élaboration des P.L.U.

B. – Zonage

1.- Principe

Le zonage, consiste à diviser le territoire couvert par le P.L.U. en zones ou secteurs définis « *selon les usages principaux qui peuvent en être fait ou la nature des activités qui peuvent y être exercées* » (article 123-1-5 du Code de l'urbanisme). Cette délimitation doit conduire à préciser :

- la délimitation des zones où les nuisances existent (leur report sur les documents graphiques du P.L.U. est obligatoire pour les infrastructures de transport) ;
- la délimitation des zones où peuvent être autorisées, sous conditions, des occupations du sol ou activités, génératrices de nuisances.

Les objectifs du P.L.U. visés à l'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme sont appréhendés, à travers la délimitation du territoire en zones, prévue à l'article R. 123-11 du même code. Cette disposition prévoit que le règlement doit délimiter les zones où les nécessités de protection contre les nuisances le justifient.

2.- Différentes zones

Les règlements qui fixent les règles générales et les servitudes d'utilisation du sol qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimitent :

- les zones urbaines (zones « U ») ou à urbaniser (zones « AU »). Ces zones urbaines concernent les secteurs affectés aux activités industrielles, artisanales, commerciales, sportives ou de loisirs. Dans certaines zones, la mixité entre les différentes fonctions urbaines sera privilégiée et organisée ;
- les zones naturelles (zones « N ») ou agricoles et forestières (zones « A ») à protéger.

Concernant les zones d'habitat

Afin de délimiter les zones ouvertes à l'habitat, les auteurs du P.L.U. doivent préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être fait ou la nature des activités qui y être exercées (art. R. 123-11 du Code de l'urbanisme).

Ainsi, en dépit du respect du P.L.U. lors de l'édification d'un pigeonnier, cela n'empêche pas que cette construction puisse être à l'origine de nuisances sonores excédant les inconvénients normaux du voisinage en zone urbaine (C.A. Douai, 6 sept. 2012, Mme Destarac, *Juris-Data n° 021526*). Dans le même sens, constitue un trouble anormal de voisinage l'installation d'un poulailler et d'un clapier, en mépris du P.L.U. (à l'époque des faits un P.O.S.) dans un quartier résidentiel (C.A. Metz, 6 oct. 2011, Mme Gerome Eclancher, *Juris-Data n° 030175*).

Le P.L.U. peut, dès lors, délimiter, au sein même des zones d'habitat, des secteurs de protection afin :

- d'éviter que puissent se développer des activités génératrices de nuisances à proximité d'habitations (T.A. Grenoble, 18 janv. 1990, M. René Sillat, n° 8782820 ; Cass., 22 mai 1997, Elia c. Sté Garage du gymnase, n° 92NC00706 ; de même C.A. Aix-en-Provence, 3 juill. 2014, M. Quaix, *Juris-Data n°018239* concernant l'extension d'une ébénisterie dans une zone affectée prioritairement à l'habitat) ;
- de soumettre les constructions à de fortes restrictions, telles que l'interdiction totale de nuisances pour le voisinage (C.E., 26 oct. 1994, Cne de Valdahon, n° 131.969 : annulation d'un permis de construire permettant l'extension de bâtiments qui aurait engendré des nuisances sonores incompatibles avec la destination de la zone ; C.A.A. Nancy, 28 oct. 1993, Cne de Denney, Société Civile immobilière « La Marguerite », n° 92NC00706 : intensité du bruit engendré par la découpe du plexiglas, jugée incompatible avec la tranquillité du quartier ; C.A. Paris, 23 janv. 2013, S.A.S. Fulchiron industrielle, *Juris-*

Data n° 001236 : exclusion de l'utilisation du brise roche pour faire cesser les nuisances résultant de l'activité du brise-roche).

Le zonage aboutit fréquemment au regroupement des activités bruyantes dans des zones déterminées. C'est pourquoi le principe de diversité des fonctions urbaines est préconisé afin d'éviter, sauf circonstances particulières, la constitution de zones monofonctionnelles. Cette mixité entre activités et habitat doit faire l'objet d'une réflexion approfondie lors de la rédaction des règlements et de l'examen des permis de construire, pour éviter les situations contentieuses dans le cas d'exposition à des nuisances notamment sonores.

C. – Règlement

Le règlement prévoit l'usage principal, et, s'il y a lieu, la nature des activités qui y sont autorisées ou soumises à des conditions d'implantation (art. R. 123-4, C. urb.). Les auteurs y définissent toute exigence qui peut paraître nécessaire en matière de sécurité et de salubrité publiques, tout comme le P.L.U. prévoit les règles applicables aux différentes zones.

Le règlement soumet les territoires délimités par le zonage à des dispositions obligatoires telles :

- l'interdiction de construction en raison des risques de nuisances sonores pour le voisinage. Il en va ainsi d'un règlement qui interdit, à bon droit, « *les établissements et activités industrielles ou artisanales qui engendrent des nuisances* » (T.A. Strasbourg, 31 déc. 1993, M. Gérarg Mehl, n° 882342 ; Voir aussi : C.A.A. Nancy, 28 oct. 1993, Cne de Denney, Sté civile immobilière « La Marguerite », n° 92NC00705 ; Cass., 22 mai 1997, Elia c. Garage du gymnase, *préc.*). De même, le juge administratif a sanctionné le permis de construire d'un atelier accordé dans une zone d'habitation, lequel atelier, du fait de la nature des activités qu'il abritait, s'était avéré incompatible avec un règlement d'urbanisme excluant les constructions de nature à perturber la tranquillité et la salubrité (C.E., 24 nov. 1978, Sté Legrand, cité in : *Environnement et urbanisme*, éd.. 1999, p. 124) ;
- l'autorisation de construction soumise à des conditions restrictives, en raison de nuisances pour le voisinage. A ainsi été annulé un permis de construire d'extensions permettant à un établissement de quintupler sa capacité de production et d'engendrer de ce fait, une forte augmentation des nuisances sonores, alors que le règlement du P.L.U. (à l'époque des faits un P.O.S.) prévoyait que l'extension d'établissement était admise « à condition qu'elle ne présente pour le voisinage aucun risque ni nuisance » (C.E., 26 oct. 1994, Cne de Valdahon, *préc.* ; dans le même sens : C.A.A. Bordeaux, 16 janv. 2006, SCI CPS, n° 01BX01732).
- l'utilisation de bâti dans le but de s'opposer à la propagation du bruit. Tel est le cas lorsque le règlement fixe une hauteur maximale de construction, mais prévoit une dérogation « pour des dépassements ponctuels dus à des exigences techniques ou fonctionnelles » (C.E., 17 fév. 1997, Cne de Vourles, n° 140357).

D. – Annexes

S'agissant des nuisances sonores, les annexes d'un P.L.U. doivent comprendre obligatoirement deux documents :

- le Plan d'exposition au bruit ;
- les prescriptions d'isolement acoustique dans les secteurs voisins des infrastructures terrestres et qui sont affectés par le bruit.

Les annexes d'un P.L.U. peuvent également comprendre des documents complémentaires souhaités par les auteurs du P.L.U. et placés en annexe à titre d'information. En revanche, ces documents complémentaires n'ont aucune portée réglementaire.

Le P.L.U. permet de fixer le cadre général de l'occupation du sol. Toutefois, quand une autorisation d'occupation du sol est nécessaire, seul le permis de construire peut répondre à cette nécessité.

II. – PERMIS DE CONSTRUIRE

Prise en compte des nuisances par le permis de construire

En délivrant le permis de construire, l'autorité compétente, à savoir le maire ou le Président de l'Établissement Public de Coopération Intercommunale (E.P.C.I.) (selon que le PLU est communal ou intercommunal), se livre à l'appréciation des projets qui lui sont soumis au regard des règles d'urbanisme qui lui sont applicables, notamment en fonction de la prévention des nuisances sonores.

Le permis de construire constitue le garant des normes qui ont pour but de prévenir les nuisances sonores et donc d'éviter des conflits que pourraient créer l'implantation d'établissements.

Dans les communes dotées de P.L.U., le permis de construire sanctionne les dispositions prévues par ce plan et prend en compte le règlement national d'urbanisme, règles d'ordre public. Le maire ou le Président de l'E.P.C.I. selon le cas délivre alors l'autorisation de construire, au regard des obligations que le P.L.U. a mis en place pour les zones des territoires définies à travers le zonage.

Dans les communes non dotées de P.L.U., le permis de construire joue un rôle important puisque le territoire n'est pas soumis à des dispositions particulières, mais à des règles générales telles que :

- la règle de la constructibilité limitée ;
- le règlement national d'urbanisme.

A. – Règle de la constructibilité limitée

1. – Principe

La règle de la constructibilité limitée est posée par l'article L. 111-1-2 du Code de l'urbanisme qui prévoit « *qu'en l'absence de plan d'occupation des sols ou de carte communale opposable aux tiers ou de tout document d'urbanisme en tenant lieu* », aucune construction ne pourra être autorisée « *en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune* ».

2. – Exceptions à la règle de la constructibilité limitée

Des exceptions sont néanmoins prévues par ce même article. Sont ainsi autorisées en dehors des zones urbanisées de la commune, « *les constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées et l'extension mesurée des constructions et installations existantes* » (art. L. 111-1-2, 3° C. urb.).

Dès lors, la question se pose de savoir si un maire peut délivrer un permis de construire, au nom de l'État, en dehors des zones urbanisées pour des constructions qu'il estime génératrices de nuisances sonores et par conséquent incompatibles avec le voisinage.

La réponse à cette question dépend de la nature de l'établissement en cause :

- s'agissant de l'implantation d'une discothèque en dehors des zones urbanisées d'une commune, le juge a considéré que le permis de construire accordé par le maire devait être annulé, car les discothèques ne sont pas considérées comme des constructions incompatibles avec le voisinage (C.E., 2 fév. 1996, Cne de Luc, n° 138.448) ;
- en sens inverse, le tribunal administratif de Strasbourg a considéré que la construction de bâtiments relatifs à un élevage de chiens avait pu légalement être autorisée en dehors d'une zone urbanisée « *eu égard aux nuisances inhérentes à l'existence d'un tel élevage en ce qui concerne le bruit* » (T.A. Strasbourg, 22 nov. 1991, M. Ralf Zaessinger, cité in : *Environnement et Urbanisme*, éd. 1999, p. 193).

B. – Règlement National d'Urbanisme (R.N.U.)

L'autorité administrative dispose, en vertu du règlement national d'urbanisme (R.N.U), de règles, relatives d'une part, à la sécurité publique applicables en matière de nuisances sonores et, d'autre part, aux risques et nuisances, pour accepter ou refuser un permis de construire.

1. – Règles de sécurité et de salubrité publique

Les dispositions prévues par le R.N.U. sont de l'ordre des préoccupations de police générale et sont étendues aux communes dotées de P.L.U. L'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme dispose que « *le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations* ». D'autre part, l'article R. 111-3 du même code prévoit que « *le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est susceptible, en raison de sa localisation, d'être exposé à des nuisances graves, dues notamment au bruit.* »

L'interdiction de construire ou l'édiction de prescriptions spéciales peuvent avoir plusieurs origines :

- soit le projet de construction est générateur de nuisances,
- ne peut ainsi être autorisée, la construction d'un local destiné à l'élevage de volailles et se situant à proximité d'une habitation (C.E., M. Gouzou et Ministre de l'urbanisme et du logement c. M. Gouzou, 24 juill. 1987, n° 56230, 56.899 ; De même C.A. Metz, 6 oct. 2011, *préc.*) ; est également illégale l'autorisation d'installations génératrices de bruits telles qu'une centrale à béton, à proximité immédiate de maisons d'habitation, (C.E., 29 déc. 1997, M. Gimbert) ;
- doit être annulée, la délivrance du permis de construire d'un silo de céréales qui risquerait d'entraîner une aggravation des bruits (C.E., 22 juill. 1992, Sté d'exploitation des Établissements Marchais, n° 107373 ; C.E., 5 juin 1987, Roussel, *Rev. Dr. Imm.* 1987, p. 341), même si un accord a pu être trouvé avec le voisinage (C.A.A. de Nantes, 22 juill. 1998, S.G.E.A. Girard Salmon, n° 96NT01590), ou si les prescriptions s'avèrent insuffisantes pour limiter efficacement les nuisances sonores (C.A.A. de Paris, 30 janv. 1997, M. Florentin, *R.J.E.*, 1997, n° 3, p. 454).
- soit le projet est exposé à des nuisances préexistantes ou probables.

Les juridictions administratives considèrent que l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme permet aussi de refuser un permis de construire, si la construction est amenée à subir des nuisances préexistantes :

- ainsi, doit être déclaré illégal un permis de construire pris en violation des dispositions d'un P.O.S. (devenu P.L.U.), si le permis augmente le nombre des habitations soumises aux nuisances sonores (C.A.A. Nancy, Cne de Denney, Sté Civile immobilière « La Marguerite », 28 oct. 1993, n° 92NC00706) ou, si le permis augmente la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances (C.A.A. Nancy, 26 avril 2012, B., *Juris-Data* n°011738) ;
- de même, les juges peuvent, conformément à l'article R. 111-1 du Code de l'urbanisme, confirmer la validité d'un permis de construire. En effet, cet article prévoit que dans les communes pourvues d'un P.L.U., lorsque le projet risque d'être exposé à des nuisances sonores importantes, il n'est pas obligatoire d'assortir ce permis de prescriptions spéciales (C.A.A. Lyon, 7 août 2008, M. et Mme X., n° 07LY02070).

Le maire ou le Président de l'E.P.C.I. ne peut accorder un permis de construire, si les constructions sont exposées au bruit :

- Ainsi, ne commet pas d'erreur manifeste d'appréciation le maire qui délivre un permis pour la construction d'un bâtiment abritant des machines à étiqueter les bouteilles, compte tenu, d'une part des dispositifs d'isolation phonique mis en œuvre, d'autre part de l'utilisation épisodique de ces matériels (2 journées de 8 heures par mois). La circonstance que les bruits engendrés par la machine seraient supérieurs aux normes admises est sans incidence sur la légalité du permis, l'autorisation d'urbanisme n'ayant pas pour objet de sanctionner le respect de la législation sur les installations classées et le pétitionnaire ayant justifié du dépôt de sa demande de déclaration au titre des installations classées (C.A.A. Nancy, 1^{ère} ch., 29 nov. 2007, M. Jean X., n° 06NC00892).

2. – Article R. 111-3 du Code de l'urbanisme

Pour les seules communes dépourvues de P.L.U., l'article R. 111-3 du Code de l'urbanisme permet de refuser ou d'accorder, sous réserve de prescriptions spéciales, le permis de construire, « si les constructions sont susceptibles, en raison de leur localisation, d'être exposées à des nuisances graves, dues notamment au bruit ».

Appréciation des nuisances graves

- **pour refuser le permis de construire :**

L'utilisation de cet article, pour refuser le permis de construire, est assez limitée en raison de l'exigence de « nuisances graves ». En effet, le juge utilise son pouvoir d'appréciation pour caractériser l'existence des nuisances graves.

- Ainsi, ne constitue pas une nuisance grave, et permet de justifier l'octroi du permis de construire, en raison de leurs localisations, les constructions projetées réellement soumises à des nuisances : telle que l'exploitation agricole avec ensilage et stabulation libre (T.A. Nantes, 10 juin 1983, *Rev. jud. de l'Ouest*, 1983, p. 120) ou encore, une centrale à béton (C.E., 19 mars 1982, Mme Peyrard, n° 24.218, *R.E.D.I.* 1982, p. 34) ;

Cependant, l'utilisation du pouvoir d'appréciation du juge peut diverger lorsqu'il accepte :

- dans un cas le permis de construire d'une maison d'habitation à proximité d'une porcherie (C.E., 14 janv. 1981, Min. de l'Environnement c. Épx Simon, *R.* p. 973), alors qu'il le refuse dans un autre, considérant que les inconvénients qu'entraînent une porcherie ne peuvent pas permettre l'édification d'une habitation à proximité (T.A. Rennes, 9 mai 1984, Lossouarn, *Juris-Data* n° 640644).
- Par ailleurs, sont susceptibles d'entraîner des nuisances graves deux éoliennes à proximité d'habitations et dont l'étude d'impact des nuisances sonores était jugée insuffisante (C.A.A. Lyon, 23 oct. 2007, S.A.R.L. Le Pré Bossu et autres, n° 06LY02337).

- **pour l'accorder sous réserve de prescriptions spéciales :**

Un permis de construire d'agrandissement d'une pharmacie ne peut être refusé, si la construction s'effectuant avec des matériaux conformes aux lieux, permet d'éviter l'exposition aux nuisances (T.A. Montpellier, 6 août 1997, Robira c. Cne de Montpellier, *Juris-Data* n° 036075 ; De même C.E., 15 mars 2006, Ministre de l'Équipement et du transport, n° 266238).

- **pour l'accorder sans y assortir de prescriptions spéciales :**

En effet, comme cité précédemment et conformément à l'article R. 111-1 du Code de l'urbanisme, les juges peuvent confirmer la validité d'un permis de construire sans y assortir de prescriptions spéciales, dans les communes pourvues d'un P.L.U. (C.A.A. Lyon, 7 août 2008, M. et Mme X, *préc.*).

Par ailleurs, ont pu être déclarés légaux, après analyse de la perception des habitants des villages avoisinants, des permis de construire des éoliennes situées à une dizaine de kilomètres de villages (C.A.A. Lyon, 3 février

2004, Ministre de l'Équipement et du transport, n° 03LY01697). Il en a été de même s'agissant de l'extension du marché d'intérêt national Paris-Rungis autorisé par décision du Préfet (C.E., 29 juin 2005, Semmaris, n° 262328).

Christophe SANSON
Avocat au Barreau des Hauts-de-Seine
Docteur en Droit (HDR)
Maître de Conférences

<http://www.christophe-sanson-avocat.fr>

