

Amarsada

ISSN : 3037-5592

Éditeur : Cour administrative de Marseille

2025/2

Illustration du contrôle de proportionnalité exercé par le juge sur une servitude d'urbanisme

🔗 <https://publications-prairial.fr/amarsada/index.php?id=729>

Référence électronique

« Illustration du contrôle de proportionnalité exercé par le juge sur une servitude d'urbanisme », *Amarsada* [En ligne], 2025/2, mis en ligne le 27 juillet 2025, consulté le 18 avril 2026. URL : <https://publications-prairial.fr/amarsada/index.php?id=729>

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0



DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 1re – N° 24MA00779 – 17 juillet 2025

TEXTES

Résumé

Note universitaire :

Contrôle de proportionnalité des servitudes d'u... / Caroline Colas
Bonifay

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 La cour était saisie du refus d'une demande d'abrogation d'un règlement de Plan Local d'Urbanisme (PLU) interdisant toute construction dans une zone identifiée pour son intérêt paysager.
- 2 L'arrêt commenté procède à une application de la jurisprudence *Société des sables* du Conseil d'État du 14 juin 2021 (n° 439453) qui requiert du juge de l'excès de pouvoir un contrôle de proportionnalité des prescriptions qui peuvent être imposées en matière de protection des paysages, pour l'étendre, du fait de la spécificité de la rédaction du PLU en cause, à la protection instituée par un site patrimonial remarquable, régi par le Code du patrimoine.

NOTE UNIVERSITAIRE

Contrôle de proportionnalité des servitudes d'urbanisme : extension aux sites patrimoniaux remarquables

Caroline Colas Bonifay

Doctorante en droit de l'urbanisme au laboratoire de droit immobilier et notarial privé et public (LDINPP) de la faculté de droit d'Aix-en-Provence.

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 La cour était saisie du refus d'une demande d'abrogation d'un règlement de plan local d'urbanisme (PLU) interdisant toute construction dans une zone identifiée pour son intérêt paysager.
- 2 L'arrêt commenté procède à une application de la jurisprudence Société des sables du Conseil d'État du 14 juin 2021¹ qui requiert du juge de l'excès de pouvoir un contrôle de proportionnalité des prescriptions qui peuvent être imposées en matière de protection des paysages, pour l'étendre, du fait de la spécificité de la rédaction du PLU en cause, à la protection instituée par un site patrimonial remarquable, régi par le code du patrimoine.
- 3 La protection du patrimoine paysager soulève des enjeux de conciliation délicats entre préservation de l'environnement et respect du droit de propriété. L'intensification des servitudes d'urbanisme, particulièrement dans les zones attractives du littoral, conduit régulièrement le juge administratif à vérifier que les restrictions imposées aux propriétaires ne dépassent pas ce qui est strictement nécessaire à l'objectif poursuivi.
- 4 En l'espèce, deux propriétaires d'une parcelle située sur la commune d'Antibes Juan-les-Pins, avaient sollicité l'abrogation des dispositions du plan local d'urbanisme (PLU) et du site patrimonial remarquable (SPR) de la commune qui classaient leur parcelle comme unité de

paysage à protéger et comme un élément remarquable du patrimoine paysager interdisant ainsi toute construction sur celle-ci.

- 5 L'adjoint au maire d'Antibes Juan-les-Pins délégué à l'urbanisme ayant refusé d'inscrire cette abrogation à l'ordre du jour du conseil municipal, les propriétaires ont formé un recours devant le tribunal administratif de Nice qui a rejeté leur demande. La cour administrative d'appel de Marseille, saisie en appel, devait donc trancher la question suivante : une interdiction absolue de construire sur une parcelle située en zone fortement urbanisée, fondée à la fois sur des motifs paysagers et patrimoniaux, respecte-t-elle le principe de proportionnalité des servitudes d'urbanisme ?
- 6 Dans l'arrêt du 17 juillet 2025, la cour administrative d'appel y a répondu par la négative. Cette décision, qui annule le jugement de première instance et enjoint au maire d'abroger les dispositions litigieuses, présente un double intérêt : d'une part, elle procède à une application rigoureuse du contrôle de proportionnalité inauguré par la jurisprudence Société des sables du Conseil d'État du 14 juin 2021 (I) ; d'autre part, elle étend ce contrôle aux servitudes instituées au titre d'un site patrimonial remarquable, démontrant ainsi l'unité du contrôle juridictionnel sur les restrictions au droit de construire (II).

I. L'application du contrôle de proportionnalité issu de la jurisprudence Société des sables

- 7 Par sa décision du 14 juin 2021 Société des sables, le Conseil d'État a posé un principe essentiel en matière de protection paysagère : si les articles L. 151-19 et L. 151-23 du Code de l'urbanisme permettent au règlement d'un PLU d'édicter des dispositions visant à protéger un élément du paysage dont l'intérêt le justifie, la localisation,

« la délimitation et les prescriptions [...] doivent être proportionnées et ne peuvent excéder ce qui est nécessaire à l'objectif recherché. Une interdiction totale de construire ne peut être imposée que si elle constitue le seul moyen permettant d'atteindre l'objectif poursuivi ».

- 8 Le rapporteur public a explicité les implications de ce principe en détaillant un triple critère d'adéquation, de proportionnalité et de nécessité :

« lorsque l'autorité planificatrice décide de fixer des prescriptions, celles-ci doivent [...] être adéquates au regard de l'objectif recherché [...], proportionnées [...] et [...] nécessaires, c'est-à-dire que l'autorité planificatrice doit retenir, parmi les prescriptions susceptibles d'atteindre l'objectif recherché, celles qui sont le moins contraignantes. [...] L'interdiction de toute construction ne saurait être qu'un ultime recours – et à ce titre exceptionnel – lorsqu'aucune autre mesure moins contraignante n'est envisageable »².

- 9 Ce triple critère structure ainsi le contrôle opéré par le juge administratif sur les servitudes *non aedificandi* et témoigne d'une intensité de contrôle élevée, comparable à celle exercée en matière de police administrative lorsque des libertés fondamentales sont en cause. Pourtant, bien que ce contrôle dépasse clairement le simple contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation habituel en droit de l'urbanisme, il ne saurait être assimilé sans réserve à un contrôle maximum au sens classique. Le juge administratif ne vérifie pas toujours si la mesure adoptée est la meilleure possible dans l'absolu, mais plutôt si elle est la moins restrictive parmi celles envisagées, ce qui introduit une nuance importante.
- 10 L'arrêt commenté fait une application particulièrement rigoureuse du principe posé dans l'arrêt Société des sables en procédant à une analyse détaillée de la situation de la parcelle litigieuse. La cour relève d'abord que cette parcelle de 3 695 m², en nature de friche non boisée et dépourvue de toute construction, se situe en zone UDe du Cap d'Antibes Juan-les-Pins, secteur « entièrement urbanisé par des villas avec piscine implantées au sein de larges espaces verts et arborés », où toutes les parcelles avoisinantes sont construites (point 11). Ce constat factuel est central puisqu'il démontre que la parcelle s'inscrit dans un tissu urbain dense et non dans un espace naturel préservé.
- 11 S'appuyant sur un rapport d'expertise produit par les requérantes, la cour constate que bien qu'une végétation rudérale soit omniprésente sur la parcelle, celle-ci

« ne présente aucune espèce végétale arbustive ou herbacée remarquable mais surtout des espèces opportunistes et envahissantes de façon importante ». Dès lors, la parcelle « ne constitue pas ainsi un réservoir de biodiversité, alors qu'elle se situe dans un secteur largement artificialisé et imperméabilisé, ni un corridor écologique, alors que la zone pavillonnaire où elle se situe est entourée de murs ou de grilles d'enceinte freinant voire empêchant la circulation d'une éventuelle faune » (point 11).

- 12 La conclusion de la cour est sans appel : même dans le cas où la parcelle en cause fait partie de la trame verte

« aucun des documents du PLU et du SPR, ni les écritures de la commune d'Antibes Juan-les-Pins ou les pièces produites à l'appui ne viennent justifier l'interdiction de construire dont cette parcelle fait l'objet, ni que des restrictions moindres ne pourraient lui être appliquées ».

La cour souligne notamment que dans cette zone urbaine, l'emprise au sol des constructions est limitée à 15 % de la surface du terrain et que toute autorisation de travaux est subordonnée à l'accord de l'architecte des Bâtiments de France en application de l'article L. 632-2 du Code du patrimoine.

- 13 Cette analyse illustre la rigueur du contrôle de proportionnalité exercé par le juge : il ne suffit pas qu'une parcelle soit formellement classée comme élément paysager à protéger pour justifier une interdiction totale de construire. En application des trois critères évoqués précédemment, l'autorité administrative doit démontrer que l'interdiction est le seul moyen d'atteindre l'objectif de protection.

II. L'extension du contrôle de proportionnalité aux sites patrimoniaux remarquables

- 14 L'originalité de l'arrêt commenté réside dans son traitement de la superposition de deux régimes de protection distincts : celui prévu par le Code de l'urbanisme (unité de paysage protégée au titre de

l'article L. 151-23) et celui prévu par le code du patrimoine (élément remarquable du patrimoine paysager identifié dans le SPR). Cette articulation soulevait une question juridique délicate : le contrôle de proportionnalité consacré par la jurisprudence Société des sables pour les protections paysagères du code de l'urbanisme s'applique-t-il également aux servitudes instituées par un SPR ?

- 15 Les sites patrimoniaux remarquables, créés par la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, ont succédé aux secteurs sauvegardés, aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) et aux aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP). Ces sites bénéficient d'un régime protecteur renforcé, encadré par les articles L. 631-1 et suivants du Code du patrimoine, et constituent des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols. En l'espèce, l'AVAP d'Antibes Juan-les-Pins, approuvée par délibération du 18 mai 2018, était devenue un SPR en application de la loi de 2016 (cf. point 10 de l'arrêt).
- 16 La démonstration de la cour administrative d'appel repose sur un constat déterminant : les prescriptions du PLU et du SPR « résulte[nt] des mêmes motifs de protection à vocation écologique et du même fondement juridique » (point 10). Les deux documents d'urbanisme poursuivent ainsi un objectif identique de préservation écologique et s'appuient tous deux sur une logique de protection de la trame verte et des continuités écologiques. Les cartes du zonage du SPR identifient d'ailleurs en vert les « jardins à créer ou à protéger » en faisant « directement référence à l'article L. 151-23 du Code de l'urbanisme » (point 10).
- 17 C'est précisément cette identité de motifs et de fondements qui justifie, selon la cour, l'application du même contrôle juridictionnel. Dès lors, la cour en déduit que « le bien-fondé [de cet encadrement strict] est à apprécier en l'espèce au regard du principe rappelé au point 7, en particulier quant à la proportionnalité de ces prescriptions ». En se référant ainsi au contrôle de proportionnalité exposé précédemment, la cour étend de fait l'application de la jurisprudence Société des sables aux prescriptions du SPR.
- 18 L'impact de cette solution dépasse le cas d'espèce. Elle implique que le contrôle de proportionnalité ne se limite pas aux seules

protections instituées au titre des articles L. 151-19 et L. 151-23 du code de l'urbanisme, mais s'étend aux servitudes patrimoniales lorsque celles-ci poursuivent des objectifs similaires et reposent sur des fondements convergents. Le juge administratif affirme ainsi l'unité du contrôle juridictionnel sur les restrictions au droit de construire, qu'elles soient issues du code de l'urbanisme ou du code du patrimoine.

- 19 Cette approche témoigne d'une conception fonctionnelle du contrôle de proportionnalité : ce n'est pas la qualification formelle de la servitude qui importe, mais sa nature et ses effets concrets sur le droit de propriété. Dès lors qu'une servitude, qu'elle relève du PLU ou du SPR, interdit toute construction sur une parcelle pour des motifs écologiques et paysagers, elle doit être soumise au même standard de contrôle. Le juge refuse ainsi qu'une même restriction puisse échapper au contrôle de proportionnalité au seul motif qu'elle serait qualifiée différemment selon qu'elle figure dans le PLU ou dans le SPR.
- 20 Pour les collectivités territoriales, cette jurisprudence impose une rigueur accrue dans l'élaboration des documents d'urbanisme. Il ne suffit plus de superposer des protections issues de différents codes pour échapper au contrôle du juge. L'autorité compétente devra démontrer, pour chaque parcelle faisant l'objet d'une interdiction de construire, que cette interdiction est justifiée par des éléments objectifs et précis – présence avérée d'espèces remarquables, rôle effectif de corridor écologique, intérêt paysager exceptionnel – et qu'aucune restriction moindre ne permettrait d'atteindre l'objectif de protection.
- 21 L'arrêt soulève néanmoins plusieurs interrogations quant au périmètre et aux modalités d'application de cette jurisprudence. On peut notamment s'interroger sur son champ d'application exact : s'étendra-t-elle à toutes les servitudes instituées par un SPR, y compris celles visant à protéger le patrimoine bâti ou architectural ? Ou restera-t-elle limitée aux servitudes poursuivant des objectifs écologiques et paysagers, comme en l'espèce ? La logique de l'arrêt, qui insiste sur la convergence des fondements et des objectifs, plaide pour une extension mesurée, limitée aux cas où les servitudes du SPR

poursuivent des objectifs similaires à ceux des protections du code de l'urbanisme.

- 22 Au-delà de ces questions qui devront être précisées par la jurisprudence à venir, l'apport majeur de cet arrêt réside dans l'affirmation d'un contrôle unifié des servitudes d'urbanisme fondé sur une approche fonctionnelle : quelle que soit l'origine normative de la restriction (Code de l'urbanisme ou Code du patrimoine), dès lors qu'elle poursuit les mêmes objectifs et produit les mêmes effets, elle doit être soumise au même standard de contrôle juridictionnel. Cette approche garantit que la protection de l'intérêt général ne se fasse pas au détriment du respect du droit de propriété.

NOTES

1 CE, 14 juin 2021, *Société des sables*, n° 439453.

2 V. VILLETTE. *La vue, mode d'emploi*, AJDA, n° 30 (13 septembre 2021), pp. 1756 à 1759

INDEX

Mots-clés

contrôle de légalité d'un secteur assorti d'une prescription d'inconstructibilité, site patrimonial remarquable

Rubriques

Urbanisme