

N° 439453
SCI des Sables

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 12 mai 2021
Lecture du 14 juin 2021

CONCLUSIONS

M. Vincent VILLETTE, rapporteur public

Dans son ouvrage *Le territoire du vide*¹, l'historien Alain Corbin analyse l'évolution – entre 1750 et 1840 – de la perception du bord de mer. Cette période s'avère à ses yeux charnière en ce qu'elle marque le passage d'une vision négative de l'océan, héritée d'une tradition biblique le présentant comme dangereux et chaotique, vers un « désir collectif de rivage », qui voit la mer tout à la fois comme un sujet de contemplation, un bienfait thérapeutique et une source de loisirs ; en somme, comme un contrepoids précieux à une oppression urbaine grandissante. Cette valorisation de la mer n'a fait que s'accroître depuis lors : elle est à l'origine d'une logique de préservation des côtes qui se retrouve notamment dans le droit de l'urbanisme, et dont la loi littoral constitue l'incarnation la plus éclatante. La présente affaire est en quelque sorte un aboutissement de cette dynamique protectrice puisqu'elle concerne les sujétions qu'une collectivité peut imposer, via son plan local d'urbanisme (PLU), pour protéger non pas le rivage en tant que tel, **mais le charme du paysage balnéaire qui lui est associé**. Cette affaire est importante car elle va vous conduire à vous prononcer sur deux points de droit à propos desquels votre jurisprudence est vierge.

En l'espèce, tout part de la modification apportée, en mars 2016, au PLU de Pornic. Située sur la côte de Jade, cette commune est un petit port de Loire-Atlantique dont l'activité est désormais largement tournée vers le tourisme. **Aux fins de préserver des perspectives sur le littoral, le conseil municipal a notamment décidé d'instituer deux types de protection**. D'une part, il a délimité des cônes de vue partant de certaines rues proches du front de mer, en interdisant toute construction à l'intérieur de ces cônes pour préserver l'idée d'une ville s'ouvrant sur l'océan. D'autre part, il a instauré une zone non aedificandi recouvrant des parcelles de terrains bâtis peu denses situés en frange littorale. Ces choix forts s'expliquent par le souci de la commune de contrecarrer les effets de la suppression du coefficient d'occupation des sols (COS) par la loi ALUR ; ils ont conduit à **l'inconstructibilité totale ou partielle de trois parcelles contiguës (n°s 345, 347 et 349) détenues par la SCI des Sables** qui, sans surprise, a donc attaqué la délibération correspondante devant la juridiction administrative². Le tribunal puis la cour de Nantes ne lui ayant pas donné gain de cause, la société vous saisit désormais d'un pourvoi en cassation.

¹ *Le territoire du vide : l'Occident et le désir du rivage*, A. Corbin. Champs histoire. Pour un résumé de ce livre par l'auteur, v. *La mer et l'émergence du désir du rivage*, Cahiers du conservatoire du littoral, novembre 1995, n° 7

² Après rejet de son recours gracieux

Ce pourvoi conteste méthodiquement l'arrêt en ce qu'il a successivement confirmé la légalité de **ces deux dispositifs de protection**.

Premièrement, il est soutenu que la cour a entaché son arrêt d'erreur de droit en jugeant que **le règlement du PLU pouvait légalement instituer des cônes de vue** entraînant l'inconstructibilité des parcelles situées dans son périmètre. La critique se déploie en deux temps : d'abord, c'est le principe même des cônes de vue qui est contesté. Ensuite, ce sont les implications excessives de ces cônes qui sont ciblées.

Le premier temps suppose ainsi de déterminer **si la commune disposait bien d'une base légale pour délimiter de tels cônes**. Cette question appelle à nos yeux une réponse positive, même si l'identification du bon fondement n'est désormais plus chose aisée.

Auparavant, l'article L. 123-1-5, lui-même repris de l'article L. 123-1, prévoyait que le règlement du PLU pouvait « *identifier et localiser les éléments de paysage (...) à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection* ». Ces dispositions, issues de la loi³ dite paysage du 8 janvier 1993 visaient, en parallèle de la protection élitiste, par l'Etat, des paysages remarquables (via le classement ou l'inscription de sites), à permettre aux collectivités « *d'intégrer des préoccupations de protection et de mise en valeur dans la planification de leur espace* »⁴. Cette rédaction originelle appelle à nos yeux deux constats. D'une part, les motifs justifiant qu'un paysage soit distingué sont nombreux, de sorte que le champ potentiel de cet article s'avère extrêmement large, surtout dans un pays aussi pittoresque que la France. D'autre part, ces dispositions sont construites autour de la notion de paysage, qui est par définition une notion subjective puisqu'elle renvoie à « *une partie de territoire telle que perçue par les populations* »⁵.

Or, depuis lors, **le législateur n'est pas revenu sur la substance comme sur l'esprit de ces dispositions**. Dans ces conditions, nous n'avons pour notre part aucun doute à estimer que l'instauration de cônes de vue, assortis de prescriptions, peut – dans l'absolu – constituer une manière adéquate de formaliser un paysage et d'en déduire une protection appropriée. Semblable démarche peut ainsi se réclamer d'une base légale.

A ce stade, **une difficulté naît toutefois de l'éclatement de l'article L. 123-1-5 en deux articles distincts** à la suite de l'intervention d'une ordonnance de recodification⁶ en 2015. Celle-ci a en effet conduit à ce que l'identification d'éléments de paysage pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural relève de l'article L. 151-19, tandis que les motifs d'ordre écologique se voient, eux, renvoyés à l'article L. 151-23. Cette scission implique que vous sortiez de l'ambiguïté qu'autorisait l'unicité antérieure, **en identifiant précisément le motif ayant présidé à la protection litigieuse**. Pour l'heure, précisons que ce choix est platonique puisqu'à notre connaissance, ces deux articles ont les mêmes implications ; il n'en

³ Loi n° 93-24 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques

⁴ *Le droit du paysage : un nouveau droit pour une nouvelle politique*, A. Rouso, Courrier de l'environnement de l'INRA n° 26, 1995

⁵ Art. L. 350-1 A du code de l'environnement

⁶ Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre 1er du code de l'urbanisme

demeure pas moins qu'au moment de vous prononcer sur un moyen d'erreur de droit tiré du défaut de base légale, vous vous devez, à notre sens, d'identifier clairement celle-ci.

Or, en l'espèce, ce choix n'est pas si évident à opérer puisqu'en réalité, **le paysage en cause naît précisément d'une rencontre entre nature et culture**. Il s'agit, nous l'évoquions, de préserver la vue sur le littoral depuis une rue proche du front de mer, et ainsi de permettre, pour reprendre Verlaine⁷, que « *l'océan sonore palpite sous l'œil du passant* ». En première approche, il peut être tentant de rattacher cette ambition au motif culturel, en estimant qu'une telle vue sur mer vise avant tout à préserver l'identité balnéaire de la commune. Pour notre part, nous privilégions cependant le motif écologique, pour deux motifs – l'un positif, l'autre négatif.

D'une part, dans tous les cas, sont ici en cause des paysages, ce qui implique qu'il ne s'agit pas tant de protéger une réalité qu'un fait social, **c'est-à-dire une perception collectivement partagée d'un morceau de territoire**. Autrement dit, l'enjeu de ces dispositions n'est pas de sanctuariser la nature elle-même, mais plutôt la vision qu'en ont les populations concernées. Par suite, il nous semble logique – et plus simple – de rattacher à ce motif tous les paysages identifiés à raison, principalement, du tableau qu'ils offrent sur un environnement naturel.

D'autre part, et nous en venons à l'argument « négatif », **il nous semblerait inopportun de conférer un pouvoir d'attraction trop fort au motif culturel**. En effet, en un sens, dès lors que le paysage est le fruit d'une perception, il est toujours culturel en ce qu'il vient cristalliser les représentations mentales qu'une population projette sur un site. Pour éviter une telle approche large, voire « attrape-tout », il nous paraît plus sage de retenir une appréhension circonscrite du motif culturel, en le réservant aux cas dans lesquels le paysage en cause reflète « *le témoignage du travail de l'homme, une forme de portrait de l'action humaine sur l'espace* »⁸. Au bénéfice de cette définition resserrée, le paysage en cause ne nous semble pas avoir vocation à en relever.

Cette première étape étant franchie, vous pourrez en venir à la seconde question, plus épineuse à nos yeux. Elle concerne **la nature et l'intensité des prescriptions** que l'autorité planificatrice peut associer au cône de vue qu'elle a identifié.

Pour appréhender cette question, il faut repartir de **deux spécificités propres aux cônes de vue**. Premièrement, un champ de vision n'est pas borné tant que l'œil ne rencontre pas d'obstacle : aussi, potentiellement, semblable cône peut embrasser un large périmètre – littéralement, jusqu'à perte de vue. Deuxièmement, la dimension d'un tel cône est fonction du point d'observation choisi : ainsi, un cône établi du haut d'un promontoire n'a pas les mêmes implications qu'un cône tracé depuis une rue étroite, où les façades agissent de chaque côté comme des œillères. Ces deux spécificités, couplées à la diversité des motifs susceptibles de justifier leur instauration, conduisent à ce que les périmètres couverts par les cônes de vue **soient contingents et potentiellement très vastes**. Par suite, les contraintes induites sur les

⁷ Poème « Marine », figurant dans ses *Poèmes saturniens*

⁸ W. Ribeiro, cité dans : *Le paysage culturel, entre préservation et développement. Les enjeux institutionnels de la patrimonialisation du paysage de Rio de Janeiro*, V. Zamant, L'information géographique, 2017/2, vol. 81

droits à construire des propriétaires concernés peuvent également s'avérer importantes – la présente affaire en donne d'ailleurs une saisissante illustration.

C'est en vue d'éviter que **ces atteintes ne soient excessives** que nous vous proposerons d'encadrer cette pratique des cônes de vue à deux niveaux.

Le premier niveau se situe au stade de l'identification des cônes de vue, et il comporte deux exigences. D'une part, le point d'observation choisi doit être pertinent. Autrement dit, il ne s'agit pas de retenir un point qui permet de maximiser le périmètre de protection mais bien de partir d'un point qui est susceptible de correspondre à ce qu'est amené à contempler le grand public depuis un lieu normalement accessible⁹. D'autre part, le périmètre du cône de vue doit être limité : à l'évidence, celui-ci ne saurait excéder les limites géographiques du PLU concerné mais, de plus, sa superficie doit être cohérente au regard du paysage à protéger, sans embrasser ni trop large, ni trop loin.

Le second niveau se situe au stade des prescriptions associées à ces cônes de vue, et il tourne autour de deux idées.

Premièrement, **la fixation de prescriptions n'a pas à être systématique** : symptomatiquement, le Parlement a pris le soin de préciser que de telles prescriptions devaient être définies « le cas échéant ». Plus généralement, lorsque l'on remonte à cette matrice qu'est la loi de 1993, l'on voit bien que les dispositions législatives en cause avaient avant tout pour objet de susciter une vigilance de la part des collectivités, en même temps d'ailleurs que le volet paysager du permis de construire devenait obligatoire. **L'ambition du législateur n'était ainsi pas d'inciter les planificateurs locaux à imposer systématiquement des sujétions contraignantes sur chaque paysage intéressant**. En ce sens, soulignons aussi que l'absence de prescriptions ne vide pas de toute portée la démarche consistant à identifier des paysages puisque, même dans le silence du PLU, cette identification emporte déjà des conséquences en application du seul code de l'urbanisme – par exemple, l'édification d'une simple clôture située dans son périmètre doit alors être précédée d'une déclaration préalable¹⁰, tandis que la démolition d'une construction en son sein requiert systématiquement un permis de démolir¹¹.

Deuxièmement, **lorsque l'autorité planificatrice décide de fixer des prescriptions, celles-ci doivent demeurer équilibrées**. Plus précisément, ces mesures doivent d'abord être adéquates au regard de l'objectif recherché – à titre d'exemples, restreindre le choix des coloris ou des matériaux peut s'avérer pertinent s'il s'agit de préserver une vue sur un paysage urbain homogène, tandis qu'une limitation des règles de hauteur sera plus judicieuse si l'objectif est de sanctuariser¹², depuis un point donné, la vue sur un paysage situé en second plan qui risquerait autrement de se retrouver obstruée. Ensuite, ces mesures doivent être

⁹ V. par analogie, s'agissant de la covisibilité en matière de monuments historiques : CE, 05-06-2020, *Société M2B et Société SCCV Villa Bali*, n° 431994, B

¹⁰ Art. R. 421-12

¹¹ art. R. 421-28

¹² Symptomatiquement, dans les deux précédents où vous avez eu à connaître de ces dispositions, les prescriptions associées portaient sur la limitation du gabarit des constructions autorisées (CE, 1 CJS, 07-03-2018, *M. et Mme A...*, n° 408105, C, CE, 5 CJS, 02-07-2020, *M. B...*, n° 427712, C)

proportionnées : à l'évidence, tous les paysages n'ont pas le même éclat, et les sujétions imposées aux propriétaires doivent tenir compte de l'intérêt de ce qui est protégé. Enfin, et corrélativement, ces mesures doivent apparaître 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. Dans cette optique, il nous semble que 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, et alors que l'intérêt du paysage en cause justifie une telle protection.

Au prisme de cette grille d'analyse, il apparaît alors que la cour de Nantes a commis l'erreur de droit qui lui est reprochée dans la mesure où les juges d'appel, **après avoir validé le principe des cônes de vue**¹³, n'ont pas véritablement recherché si l'inconstructibilité litigieuse était la seule manière de préserver les perspectives sur le littoral depuis la rue. Vous pourrez déjà, dans cette mesure, casser l'arrêt en tant qu'il statue sur le cône de vue.

Précisons pour finir sur ce premier point que, dans notre esprit, le juge aura vocation à s'assurer du respect de ces exigences avant tout **sur un plan méthodologique**, en s'assurant – sous le timbre de l'erreur de droit – que la commune a usé avec discernement des potentialités vertigineuses associées aux cônes de vue. En revanche, une fois ce cadre respecté, le contrôle exercé sur l'appréciation portée par l'autorité locale doit lui rester limité à l'erreur manifeste¹⁴. D'ailleurs, nous n'excluons pas qu'après renvoi, malgré cette grille d'analyse plus exigeante, la cour puisse à nouveau estimer que le cône de vue litigieux n'est pas illégal.

Nous l'évoquions en introduction, la société requérante avait aussi attaqué, sans succès, le choix fait par la commune de grever d'une **servitude non aedificandi** une de ses parcelles.

Devant vous en cassation, le pourvoi conteste surtout le principe même d'une telle servitude **dès lors qu'elle concerne des parcelles classées en zone urbaine**. Nous pensons, là encore, qu'une telle argumentation est fondée.

En effet, **au risque du truisme**, un classement en zone U implique que le secteur est déjà urbanisé ou qu'il est en mesure de l'être rapidement. Le corolaire d'un tel classement est que les parcelles concernées sont en principe constructibles¹⁵, sauf à ce que le code de l'urbanisme ait prévu une dérogation.

Or, ici – et avec la modestie qu'impose la touffeur de ce code – **nous n'identifions pas de base légale**¹⁶ **permettant explicitement d'instaurer semblable servitude non aedificandi**, qui a, insistons-y, pour effet de rendre radicalement inconstructible un terrain pourtant situé en zone U. Et ce silence nous paraît d'autant plus significatif que le législateur, lorsqu'il a entendu permettre une dérogation aussi radicale à la vocation d'une zone, a pris le soin de prévoir des dispositions explicites en ce sens. A titre d'exemple, le 2^e alinéa de l'article

¹³ En se fondant à tort, si vous nous suivez, sur l'article L. 151-19

¹⁴ v. CE, 29-12-1993, *Société de Torres*, n° 131613, B ; à propos d'une servitude : CE, 06-10-1995, *Epoux S...*, n° 151075, B

¹⁵ Bien sûr, ce principe ne signifie pas que les propriétaires concernés ont un droit à construire sur l'intégralité de la zone. Par exemple, un permis peut très bien être refusé s'il s'avère que la parcelle est située à proximité d'un danger (CE, 19-11-1999, *Commune de Port la Nouvelle*, n° 190304, C) ou en application d'autres législations (CE, 24-10-1986, *Saint-Cierge c/ Commune de Montagny*, n° 63361, C)

¹⁶ V. pour un raisonnement proche à propos de la limitation de la faculté de lotir : CE, Section, 27-07-2012, *Hoffmann*, n° 342908, A

L. 151-23 permet ainsi à l'autorité planificatrice de localiser, dans les zones urbaines, les terrains « *nécessaires au maintien des continuités écologiques à protéger et inconstructibles* ». De même, le législateur est intervenu pour permettre que les zones naturelles ou agricoles – largement inconstructibles – puissent comprendre des secteurs constructibles¹⁷, les fameux STECAL.

Au-delà même de cette question de base légale, trois autres considérations nous confortent dans l'idée qu'admettre une telle pratique serait malvenue.

Premièrement, il nous semble que la solution que nous vous proposons **est dans la lignée de votre jurisprudence**. D'une part en effet, lorsque sont contestés devant vous les choix de zonage, vous vous référez aux partis d'aménagement de la commune. Ce faisant, vous êtes conduits à apprécier la cohérence d'ensemble des choix retenus par l'autorité planificatrice, sans exiger que les caractéristiques intrinsèques de chacune des parcelles satisfassent à la vocation du zonage dont elles relèvent¹⁸. Or, il nous semble qu'accepter des zones *non aedificandi* en zone U, c'est-à-dire une forme de contradictoire interne, miroiterait quelque peu avec cette approche globalisante qui veille avant tout à l'intelligibilité d'ensemble des classements opérés. D'autre part, avant l'instauration des STECAL, lorsque la commune faisait **le choix d'un micro-zonage**, c'est-à-dire lorsqu'elle faisait relever une partie d'une zone d'un classement différent pour faciliter sa constructibilité (par exemple en instaurant une micro-zone N en zone A), vous vous attachiez alors à vérifier si un tel micro-zonage était justifié au regard des motifs de classement prévus par les textes¹⁹. En creux, ce contrôle vigilant du pastillage révèle à nos yeux qu'il serait difficile d'imaginer, sans base légale en ce sens, qu'une collectivité puisse décider de créer une zone inconstructible au sein d'une zone U.

Deuxièmement, **lorsque le code de l'urbanisme admet des dérogations à la constructibilité de principe des zones U** – par exemple via l'instauration d'emplacements réservés ou de servitudes²⁰ – des garanties sont alors le plus souvent offertes aux propriétaires concernés, lesquels disposent, à défaut d'indemnisation²¹, d'un droit de délaissement leur permettant de forcer l'autorité locale à acquérir le terrain ainsi grevé²². Or cette importante contrepartie, qui vous a permis d'asseoir la conventionnalité de telles sujétions²³, est ici absente, renforçant d'autant l'atteinte portée au droit de propriété.

Troisièmement, il nous semble que la collectivité n'est pas dépourvue d'instruments si, dans une telle configuration, **elle entend faire obstacle à la constructibilité**. D'abord, par la pratique du sous-zonage, elle peut prévoir des règles plus strictes dans certains secteurs spécifiques de sa zone U²⁴. Ensuite, elle peut également délimiter des espaces boisés classés (EBC), alors même que la végétalisation en cause serait éparse²⁵ ou banale²⁶, ce qui interdit

¹⁷ V. désormais 6° de l'art. L. 123-1-5 du code de l'urbanisme

¹⁸ V. CE, 03-06-2020, *Société Inerta*, n° 429515, B

¹⁹ V. CE, 31-03-2010, *Commune de Châteauneuf-du-Rhône*, n° 313762, B

²⁰ Art L. 151-41

²¹ Cf. art. L. 105-1 du code de l'urbanisme, dont la portée est tempérée par la jurisprudence : CE, Section, 03-07-1998, X..., n° 158592, A

²² Art. L. 152-2

²³ CE, 19-12-2007, Mme G..., n° 297148, B

²⁴ CE, 10-07-1995, *SARL « de l'homme à l'habitat »*, n° 119668, C

tout mode d'occupation du sol susceptible d'y porter atteinte²⁷. Enfin, vous savez que la loi littoral s'impose directement aux autorisations d'urbanisme²⁸, de sorte qu'en tout état de cause, ici, les possibilités de la société propriétaire sont, à ce titre, déjà limitées. **En somme, les outils ne manquent pas.**

Ce dernier constat pourrait alors vous conduire à trouver en définitive **notre approche formaliste**, dans la mesure où nous vous proposons de sanctionner l'instauration d'une telle zone *non aedificandi* tout en admettant que l'objectif d'inconstructibilité poursuivi aurait probablement pu être atteint par d'autres voies légales. Mais, à dire vrai, un tel constat ne fait que renforcer notre conviction puisqu'il démontre à nos yeux que le code de l'urbanisme prévoit déjà des instruments opératoires et conduisant à des prescriptions plus graduées, ce qui rend d'autant moins utile l'effort consistant à admettre qu'une collectivité puisse, sans base légale expresse, s'émanciper des implications d'un zonage qu'elle a elle-même décidé.

Si vous nous suivez, vous serez donc amenés à accueillir le moyen d'erreur de droit soulevé par le pourvoi, **la cour ne pouvant se fonder sur le seul article L. 151-19** pour donner une assise légale à la zone *non aedificandi* en litige. Ce faisant, vous valideriez l'approche déjà retenue par les cours de Paris²⁹, Marseille³⁰ et Lyon³¹ dans trois arrêts remarquables sur ce point en doctrine.

Ces deux moyens suffisant à emporter **la cassation totale**, vous n'aurez pas à examiner les deux autres qui tentaient, mais de façon moins convaincante, de remettre en cause l'appréciation souveraine portée par les juges du fond.

PCMNC :

- **A l'annulation de l'arrêt de la cour de Nantes ;**
- **Au renvoi de l'affaire devant cette cour ;**
- **A ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de la commune de Pornic au titre de l'article L. 761-1 du CJA, et au rejet des conclusions présentées par la commune sur ce même fondement.**

²⁵ CE, 14-12-1984, C..., n° 43338, B

²⁶ CE, 26-06-1996, D..., n° 129637, C

²⁷ Sans qu'il en résulte une atteinte excessive au droit constitutionnel de propriété : CE, 17-02-2011, M. Dore, n° 344445, B

²⁸ CE, Section, 31-03-2017, SARL Savoie Lac Investissements, n° 392186, A

²⁹ CAA Paris, 30-01-2001, Commune Guignes-Rabutin, n° 97PA03449

³⁰ CAA Marseille, 17-10-2013, MM. W..., n° 11MA03223

³¹ CAA Lyon, 13-03-2018, Commune de Chabeuil, n° 16LY02973

