

N° 437709

Commune d'Avenières Veyrins-Thuellin

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 12 juillet 2021

Décision du 30 juillet 2021

CONCLUSIONS

M. Philippe Ranquet, rapporteur public

L'article L. 151-9 du code de l'urbanisme énonce, en matière de délimitation des zones par un PLU, une *summa divisio* ternaire : une zone est soit urbaine ou à urbaniser (U ou AU), soit « à protéger » parce que naturelle (N), soit encore « à protéger » parce qu'agricole ou forestière (A). Il paraît assez intuitif d'en déduire que dans le cas d'une zone U, sa « vocation générale » – terme employé par la jurisprudence et la doctrine avant d'être repris, aujourd'hui, à l'article R. 151-30 du code – est d'être *constructible* sauf limitation permise par la loi.

Il faut toutefois se demander si notre *summa divisio* est complète. La lutte contre l'étalement urbain est désormais un objectif qui s'impose aux collectivités publiques et doit trouver sa traduction dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) – voir les articles L. 101-2 et L. 151-5 du code. Il est là aussi assez intuitif d'imaginer que certaines zones U deviennent des zones à *ne pas urbaniser davantage*. Faut-il alors que la loi crée une telle catégorie ? Ou bien l'état actuel du droit offre-t-il assez de souplesse à l'autorité compétente, sous le contrôle du juge, pour atteindre ce résultat par les prescriptions du règlement des zones U ? C'est la question de principe que vous invite à trancher le pourvoi de la commune d'Avenières-Veyrins-Thuellins.

1. Cette commune de 7 700 habitants du département de l'Isère résulte de la fusion en 2015 de celle des Avenières et de celle de Veyrins-Thuellins. L'ensemble, situé le long du Rhône, bien relié à Lyon, accueillant le parc d'attraction Walibi Rhône-Alpes, a connu une forte croissance démographique ces quarante dernières années, mais pas au point de former une agglomération continue entre les deux anciennes communes ni avec les communes voisines. Au moment de la fusion, le PLU des Avenières arrivait au terme de son élaboration, et le conseil municipal l'a approuvé le 27 septembre 2016 comme « *PLU de la commune déléguée des Avenières* ».

Il comprend un PADD dont l'une des orientations est de passer d'une « *urbanisation éclatée* » à un « *recentrage sur l'enveloppe urbaine* » constituée par le centre dense de l'ancienne commune. Le règlement distingue quant à lui, parmi les zones U, des zones Ud correspondant aux « *villages, hameaux et groupements bâtis existants, situés en dehors de l'enveloppe urbaine du centre* » ; dans ces zones, « *les règles ont pour objectif de limiter l'urbanisation à l'évolution du bâti existant* ». Ainsi, l'article Ud1 interdit les nouvelles constructions à usage

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

de logements, les constructions et installations à vocation industrielle, les entrepôts non liés à une activité existante, les nouvelles exploitations agricoles, les terrains de camping ainsi que certains terrassements. L'article Ud2, sans fixer de liste limitative des utilisations du sol autorisées, en énumère qui le sont sous conditions, comme la construction d'établissements artisanaux ou l'extension limitée des habitations existantes.

MM. F... et S... sont propriétaires de parcelles non bâties classées en zone Ud, devenues de ce fait inconstructibles, en tout cas pour la plupart des usages. Ils ont attaqué la délibération approuvant le PLU devant le TA de Lyon, qui a estimé que les restrictions résultant des articles Ud1 et Ud2 sont légales compte tenu du « *parti d'aménagement* » retenu par la commune dans le PADD. Mais tel n'a pas été l'avis de la CAA. Pour elle, les articles en cause fixent « *une règle générale ayant pour effet d'interdire la plupart des constructions nouvelles sur des terrains classés en zone U* », or une telle inconstructibilité doit être justifiée par « *un motif prévu par la loi* ». La cour vise clairement par là les dispositions, qu'elle cite, qui permettent d'identifier des « *sites et secteurs à protéger, à conserver, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural* » (article L. 151-19 du code de l'urbanisme) et les « *terrains cultivés et les espaces non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques à protéger* » (article L. 151-23). Le parti d'aménagement inscrit dans le PADD, limiter l'urbanisation hors du centre, n'entrant dans aucune de ces prévisions, la cour en déduit que les restrictions au droit de construire fixées par les articles Ud1 et Ud2 ne pouvaient être légalement édictées. En conséquence, l'arrêt attaqué annule ces articles « *en tant qu'ils interdisent la plupart des constructions nouvelles* ».

2. Deux moyens du pourvoi critiquent ce raisonnement, et ce sont eux qui justifient que l'affaire soit examinée dans votre formation de jugement. Les trois autres ne sauraient en revanche vous retenir. La cour a exactement relevé que MM. F... et S... justifiaient de leur qualité de propriétaires et par là de leur intérêt pour agir, ce qui ressortait des pièces qu'ils ont produites, et elle n'avait pas besoin de s'en expliquer davantage. Le raisonnement que nous venons d'exposer se discute sur le fond, nous allons en parler, mais se comprend sans peine à la lecture de l'arrêt qui est donc suffisamment motivé sur ce point. Enfin, si la cour a observé que les quelques constructions nouvelles autorisées en zone Ud, comme les bâtiments artisanaux et commerciaux, « *ne correspondent pas à la nature de la zone* », ce n'est qu'un élément de son appréciation d'ensemble sur les restrictions au droit de construire. La critique de l'arrêt sur ce point se confond donc avec la critique générale du raisonnement suivi.

3. Cette critique consiste sans surprise à reprocher à la cour, sur le terrain de l'erreur de droit, d'avoir restreint les motifs pouvant légalement fonder l'interdiction de constructions nouvelles dans une zone U aux hypothèses expressément prévues par la loi que l'arrêt mentionne, au lieu de rechercher si l'interdiction était justifiée au regard du « *parti d'urbanisation* » choisi. Une telle justification trouve pourtant son fondement, soutient la commune, dans l'article L. 151-9 du code de l'urbanisme qui dispose, sans plus de précision et sans distinction selon les zones, que « *le règlement [...] peut [...] prévoir l'interdiction de construire* ».

Le pourvoi ajoute un dernier moyen tiré de ce que le contrôle du juge de l'excès de pouvoir ne serait pas ici un contrôle de l'erreur de droit, mais un contrôle de l'EMA. Il y a sans doute une

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

maladresse dans la formulation, puisqu'on voit mal le juge s'interdire de censurer une erreur de droit. Plus probablement, la commune requérante a voulu redire la même chose en d'autres termes : il fallait apprécier l'adéquation de la règle au parti d'urbanisme, au lieu de la censurer par principe.

3.1. Le pourvoi se réclame ici d'une jurisprudence constante, par laquelle vous consacrez la liberté des collectivités compétentes d'arrêter et de mettre en œuvre des choix quant à leur « *vision d'ensemble du projet urbain* »¹ – ce que selon les décisions vous appelez indifféremment « *parti d'aménagement* » comme l'a fait ici le TA, « *parti d'urbanisation* » comme le fait le pourvoi ou, plus fréquemment dans les décisions récentes, « *parti d'urbanisme* ».

Ainsi, selon une décision du 3 novembre 1982, *Mlle B... et autres*, n° 30396-30419-30459, A : « *il appartient aux auteurs d'un plan d'occupation des sols de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par le plan, en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir, et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction. Leur appréciation sur ces différents points ne peut être censurée par le juge administratif qu'au cas où elle serait entachée d'une erreur manifeste ou fondée sur des faits matériellement inexacts* ». Et à l'intérieur d'une même zone, l'autorité compétente peut faire des « *choix urbanistiques* » soumis au même contrôle restreint (6 avril 1992, *Association des amis de St-Palais-sur-Mer*, n° 104454-113210, B). Vous avez encore récemment rappelé que la légalité du classement de parcelles dans une zone s'apprécie au regard de la vocation de cette zone et du parti d'urbanisme, dont le véhicule d'expression privilégié dans l'architecture actuelle des PLU se trouve dans les orientations générales et objectifs du PADD (3 juin 2020, *Sté Inerta*, n° 429515, B)².

3.2. Néanmoins, comme le fait valoir le mémoire en défense, la question de la délimitation des zones et du classement des parcelles ne se recoupe pas nécessairement avec celle de l'étendue des restrictions qui peuvent légalement être apportées au droit de construire. La thèse des requérants de première instance est que la commune avait bien la liberté de choisir un parti d'urbanisme et de déterminer le zonage en conséquence ; en revanche, une fois une zone classée U, elle pouvait y réglementer les caractéristiques et la destination des constructions comme dans toute zone, mais pas édicter une réglementation interdisant presque toute construction nouvelle. Cela revenait en effet à traiter cette zone comme une zone « *à protéger* », A ou N, en contournant la difficulté, et peut-être l'erreur manifeste, qu'il y aurait eu à la classer ainsi au regard de son caractère de zone « *déjà urbanisée* », selon les termes employés en partie réglementaire du code de l'urbanisme pour définir les zones U³.

¹ Selon les termes employés par Olivier Fuchs dans ses conclusions sous l'affaire *Sté Inerta*, mentionnée plus bas.

² Rappelons par ailleurs que le règlement doit entretenir avec ces orientations et objectifs un rapport de cohérence (2 octobre 2017, *Montpellier Méditerranée Métropole et Cne de Lattes*, n° 398322, B ; 30 mai 2018, *Cne de Sète*, n° 408068, B).

³ Article R. 123-5 dans la rédaction antérieure au 1^{er} janvier 2016, applicable en l'espèce au PLU (article 12 du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015) ; article R. 151-18 depuis la recodification.

Il n'existe aucun précédent topique qui départage les deux thèses. Vous avez pu censurer des limitations à l'extension des constructions en raison de leur caractère insuffisamment rigoureux, et à l'opposé juger légales une interdiction de toute construction nouvelle, mais c'était dans des zones ND⁴. La commune invoque notamment la décision de section du 13 mai 1994, *Cne de la Tranche-sur-Mer*, n° 11275, A, mais elle concerne l'interdiction d'une activité particulière, le camping, et se fonde sur une réglementation spéciale expresse. De même, deux lectures sont permises pour les décisions inédites des 23 décembre 1994 et 10 juillet 1995 dans des affaires *SARL « De l'homme à l'habitat »* (n° 112865 et 119668) : elles jugent légal le règlement d'une zone UAC où ne sont permises que les reconstructions à l'identique et l'aménagement de bâtiments existants ; toutefois, cette zone avait été créée dans un souci de « *conserver en l'état un tissu présentant un intérêt historique ou architectural* », ce qui correspond à l'un des motifs expressément prévus par la loi, réservés dans l'arrêt attaqué. Quant à la jurisprudence des cours, on y trouve des arrêts tranchant la question, mais divergents⁵.

3.3. L'hésitation est donc légitimement permise. Un argument en faveur de la solution retenue par l'arrêt attaqué, et non le moindre, est qu'il est ici question de restrictions au droit de construire, accessoire du droit de propriété : pour y porter atteinte, les termes très généraux de l'article L. 151-9 vous paraîtront peut-être insuffisants sans le secours d'autres motifs définis par la loi. Nous sommes cependant d'avis de surmonter cette objection, pour des raisons dont nous pensons qu'elles rejoignent une préoccupation constante de votre jurisprudence en la matière : si elle n'a jamais fait la théorie de ce qu'est une zone U et de ce qu'il est interdit d'y interdire, c'est qu'elle est d'abord guidée par le pragmatisme.

Or si on la replace dans l'économie d'ensemble du droit actuel de l'urbanisme, la position adoptée par la cour peut enfermer l'autorité compétente dans une aporie qui appellerait probablement l'intervention du législateur : elle est censée maîtriser l'étalement urbain mais n'aurait à sa main que des moyens limités dans tous les secteurs périphériques déjà urbanisés – alors qu'on ne saurait considérer la question de leur densification comme sans enjeu. Elle n'aurait d'autre ressource que de changer le classement de ces zones en A ou N. Vous admettez certes que le seuil au-delà duquel on considèrera qu'une zone présente déjà un caractère urbanisé varie, justement au regard du parti d'urbanisme (18 décembre 2020, *M. E...*, n° 421988, B) ; nous doutons toutefois que la souplesse dans la qualification de l'existant puisse être sans limite. En outre, il paraît légitime de laisser à la collectivité le choix entre un règlement de zone U restrictif sur les nouvelles constructions mais libéral sur les activités,

⁴ Voir : 21 novembre 2007, *Mme C-G...*, n° 291017, B ; 15 décembre 2010, *M. et Mme C...*, n° 331671, B.

⁵ Dans le sens du pourvoi, CAA de Marseille, 18 juin 2010, *SCI La Bergerie*, n° 08MA03508 ; dans celui de l'arrêt, la même CAA de Lyon, 26 juin 2018, *M. R...*, n° 16LY03742. On peut également citer des arrêts proscrivant l'institution d'une « *servitude générale non aedificandi* » en zone U (CAA de Marseille, 17 octobre 2013, *M. G...*, n° 11MA03223 ; CAA de Paris, 29 avril 2016, *M. et Mme V...*, n° 137PA04514), ce qui laisse toutefois ouverte la question de savoir à partir de quel degré d'interdiction est instaurée une telle servitude. Enfin, la doctrine considère certes qu'en principe une zone U est constructible, mais si certains auteurs en déduisent qu'une interdiction de construire est illégale sauf exception prévue par la loi (JCI n° 510, *Plan local d'urbanisme*, cité en défense), d'autres se gardent de formuler une conclusion aussi générale (fiche GRIDAUH 2-1-2-2-F-2, *La constructibilité des zones urbaines*).

comme le commerce et l'artisanat, ou les changements de destination, et un règlement de zone A ou N qui est légalement tenu de ne pas laisser autant de possibilités⁶.

Autre raison, l'impossibilité de principe retenue par la cour se comprendrait mieux pour censurer une interdiction générale et absolue. L'arrêt concède cependant lui-même qu'il n'y a ici d'interdiction que pour « *la plupart* » des constructions nouvelles. A partir de quel degré de restriction passera-t-on de ce qui est légalement admissible, sous réserve d'être justifié par le parti d'urbanisme, à ce qui ne saurait l'être ? Une telle appréciation ne peut être qu'affaire d'espèce, rapprochant le parti d'urbanisme, lui-même susceptible d'être discuté, l'étendue de la zone soumise aux restrictions, l'ampleur de ces dernières.

4. Notre avis est donc que la logique des textes et de votre jurisprudence est de donner la plus large portée à la notion de parti d'urbanisme, et d'y voir un motif légal à la restriction du droit de construire, sur le fondement de l'article L. 151-9 du code de l'urbanisme, y compris dans les zones U. Cette logique implique l'examen au cas par cas du caractère justifié de telles restrictions.

Si vous nous suivez, vous accueillerez le moyen tiré de ce que la cour aurait dû procéder à un tel examen, et annulerez l'arrêt attaqué pour ce motif. Cela ne préjuge pas de ce que doit être l'issue de cet examen, et vous renverrez l'affaire pour qu'il y soit procédé. Enfin, vous pourrez mettre solidairement à la charge de MM. F... et S... une somme de 3 000 € à verser à la commune d'Avenières-Veyrins-Thuellins au titre de l'article L. 761-1 du CJA ; vous rejetterez en revanche leurs conclusions présentées au même titre.

Tel est le sens de nos conclusions.

⁶ Article L. 151-11 du code de l'urbanisme