

N° 451628  
M. D...

10<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 22 septembre 2021  
Lecture du 11 octobre 2021

## CONCLUSIONS

### M. Arnaud SKZRYERBAK, rapporteur public

Afin de favoriser la production de logements et de limiter l'artificialisation des sols, le législateur a progressivement encadré le recours à des règles de coefficient d'occupation des sols et de superficie minimale des terrains constructibles, avant de les supprimer avec la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. Ce type de règles était largement utilisé dans les petites communes rurales, en général peu soucieuses de densifier leur habitat. C'est ainsi qu'à Honguemare-Guenouville, commune de l'Eure d'environ 700 habitants, le règlement du plan d'occupation des sols prévoyait que « pour être constructible, un terrain doit présenter une superficie supérieure à 1 500 m<sup>2</sup> ».

M. Michel D... est propriétaire sur le territoire de la commune d'une parcelle de 1 375 m<sup>2</sup>. Il a demandé un certificat d'urbanisme pour la construction de deux maisons. Le maire a délivré le 15 mars 2017 un certificat d'urbanisme négatif au double motif que la parcelle ne respectait pas la superficie minimale pour être constructible et que la voirie était insuffisante pour satisfaire aux conditions normales de desserte et aux conditions de sécurité.

M. D... a obtenu l'annulation de ce certificat devant le tribunal administratif de Rouen mais la cour administrative d'appel de Douai a renversé la solution en jugeant que, si le motif relatif à la voirie n'était certes pas fondé, celui tiré de l'insuffisante superficie de la parcelle justifiait la délivrance d'un certificat négatif.

La cour a estimé en particulier que la suppression des superficies minimales de terrains constructibles était applicable aux plans locaux d'urbanisme mais pas aux plans d'occupation des sols.

M. D... soutient que, ce faisant, elle a commis une erreur de droit. A l'occasion de son pourvoi, il soulève une question prioritaire de constitutionnalité qui critique la conformité à la Constitution de l'interprétation qu'a eue la cour d'appel des dispositions législatives applicables.

Cette QPC ayant en réalité un caractère subsidiaire, il vous faut d'abord prendre parti sur l'interprétation des textes.

Avant l'intervention de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, seules des dispositions réglementaires prévoyaient explicitement que le document local d'urbanisme pouvait prescrire une superficie minimale des terrains constructibles. Vous avez cependant jugé, dans une décision Reynaud du 2 août 2011<sup>1</sup>, que cette possibilité découlait de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, qui détermine le contenu du plan d'occupation des sols, et plus particulièrement de ses dispositions prévoyant que « les plans d'occupation des sols fixent (...) les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols ».

La loi SRU a conduit à un double changement.

D'une part, elle a complété l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme pour consacrer dans la loi la faculté de fixer des règles de superficie minimale des terrains constructibles mais en restreignant l'usage de cette faculté aux cas où la règle est justifiée « par des contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif ». La loi du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat a légèrement desserré cette contrainte en élargissant les justifications admises à celles tirées de la préservation de l'urbanisation traditionnelle ou de l'intérêt paysager de la zone considérée.

D'autre part, la loi SRU a organisé le remplacement progressif des plans d'occupation des sols par les plans locaux d'urbanisme. Les plans d'occupation des sols en vigueur ont été provisoirement maintenus dans l'attente de leur remplacement par un plan local d'urbanisme et au plus tard jusqu'à une date couperet qui a été plusieurs fois repoussée. L'article L. 123-19 du code de l'urbanisme soumettaient les plans d'occupation des sols existants au régime juridique des plans locaux d'urbanisme en précisant cependant que les dispositions de l'article L. 123-1, dans sa rédaction antérieure à la loi SRU, leur restaient applicables,

Les nouvelles contraintes pesant sur les règles de superficie minimale n'étaient donc pas applicables aux plans d'occupation des sols, comme cela ressort implicitement de votre décision Reynaud<sup>2</sup>.

Les choses se compliquent par la suite du fait des nombreux remaniements subis par le code de l'urbanisme. En substance, les alinéas de l'article L. 123-1 relatif au règlement du plan local d'urbanisme sont devenus un nouvel article L. 123-1-5<sup>3</sup>. Cet article a ensuite été réécrit par la loi ALUR qui a supprimé les dispositions autorisant les superficies minimales de terrain constructible. Enfin, l'article L. 123-1-5 a disparu avec la recodification opérée par l'ordonnance du 23 septembre 2015, les dispositions relatives au règlement du plan local d'urbanisme figurant désormais au titre V du livre Ier du code.

---

<sup>1</sup> n° 334287 au recueil

<sup>2</sup> V. également : 25 septembre 2013, Commune d'Eveux, n° 352112

<sup>3</sup> Par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

Quant à l'article L. 123-19, qui organisait la transition des POS vers les PLU, sa rédaction a varié jusqu'à ce que l'ordonnance du 23 septembre 2015 reprenne l'essentiel de ses dispositions dans un nouvel article L. 174-4, qui dispose que les plans d'occupation des sols provisoirement maintenus en vigueur sont soumis au régime juridique des plans locaux d'urbanisme défini par le titre V du livre Ier du code.

M. D... argue de cette nouvelle rédaction pour soutenir que les plans d'occupation des sols sont désormais soumis aux dispositions relatives au contenu des PLU, dispositions qui ne permettent plus de fixer des superficies minimales de terrains constructibles. Il en veut en particulier pour preuve que, dans sa rédaction antérieure à l'ordonnance du 23 septembre 2015, l'article L. 123-19 indiquait que les plans d'occupation des sols étaient « soumis au régime juridique des plans locaux d'urbanisme défini par les articles L. 123-1-11 à L. 123-1-18 » et que le législateur avait ainsi pris soin d'exclure explicitement l'applicabilité de l'article L. 123-1-5, relatif nous vous l'avons dit au règlement du plan local d'urbanisme.

Cette argumentation ne nous convainc pas.

D'abord, l'ordonnance du 23 septembre 2015 a procédé à une recodification à droit constant, ce qui exclut une modification des règles s'imposant aux plans d'occupation des sols.

Surtout, l'article L. 174-4 du code de l'urbanisme prévoit toujours que les dispositions de l'article L. 123-1 dans leur rédaction antérieure au 15 décembre 2000 demeurent applicables aux plans d'occupation des sols provisoirement maintenus en vigueur. Nous n'avons donc guère de doute pour considérer que le contenu des plans d'occupation des sols reste régi par les dispositions antérieures à la loi SRU. La référence au régime juridique des plans locaux d'urbanisme signifie seulement, aujourd'hui comme depuis l'origine, que les plans d'occupation des sols ont les mêmes effets, en termes d'opposabilité et de dérogations admissibles, et qu'ils obéissent aux mêmes procédures d'évolution.

Il résulte ainsi de l'article L. 174-4 du code de l'urbanisme et de l'article L. 123-1 de ce code dans sa rédaction antérieure à la loi SRU que les règles de superficie minimale de terrains constructibles figurant dans les plans d'occupation des sols restent opposables aux pétitionnaires.

M. D... soutient que, si c'est ainsi qu'il faut comprendre ces dispositions, elles méconnaissent les droits et libertés que la Constitution garantit, d'où sa question prioritaire de constitutionnalité.

Les dispositions contestées n'ont pas été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel et elles sont bien applicables au litige. La question n'est pas nouvelle, reste à savoir si elle est sérieuse.

M. D... conteste d'abord la différence de traitement entre pétitionnaires selon qu'ils résident dans une commune couverte par un plan d'occupation des sols ou par un plan local d'urbanisme.

C'est en pratique la date d'adoption ou de révision du document d'urbanisme qui détermine les règles applicables à son contenu, en raison du choix du législateur de ne pas appliquer immédiatement les règles nouvelles et de maintenir provisoirement les plans d'occupation des sols en vigueur. Or, la différence de traitement qui résulte de la succession de régimes juridiques dans le temps n'est pas, en elle-même, contraire au principe d'égalité<sup>4</sup>. Le Conseil constitutionnel a jugé qu'il en allait de même pour la différence de traitement qui résulte de mesures transitoires organisant la succession dans le temps de deux régimes juridiques<sup>5</sup>.

Il est vrai que c'est la loi ALUR qui a supprimé les superficies minimales de terrains constructibles, avec application immédiate aux plans locaux d'urbanisme en vigueur. M. D... reproche donc à la loi ALUR de ne pas avoir étendu cet effet immédiat aux plans d'occupation des sols. Mais les règles de superficie minimale n'avaient pas, au sein des plans locaux d'urbanisme, l'importance qu'elles avaient dans les plans d'occupation des sols et le législateur a pu sans méconnaître le principe d'égalité s'en tenir au choix fait lors de l'adoption de la loi SRU de geler le contenu des plans d'occupation des sols.

Il est soutenu ensuite que les dispositions contestées portent une atteinte excessive au droit de propriété et qu'elles sont entachées d'une incompétence négative qui affecte par elle-même ce droit, faute d'encadrer les conditions dans lesquelles les plans d'occupation des sols peuvent fixer des superficies minimales de terrains constructibles.

Une règle ayant pour effet de rendre un terrain inconstructible affecte la valeur vénale de ce terrain mais elle ne conduit pas à une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration des droits de 1789. En revanche, l'inconstructibilité limite les usages possibles du terrain. Il s'agit d'une restriction à l'exercice du droit de propriété<sup>6</sup> et c'est d'ailleurs ce qui justifie que vous ayez identifié un fondement législatif aux superficies minimales de terrain constructible. Il convient donc d'apprécier les griefs de M. D... au regard de l'article 2 de la Déclaration de 1789.

Dans ce cadre, le législateur peut apporter aux conditions d'exercice du droit de propriété des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt

---

<sup>4</sup> Décision n° 2003-483 DC du 14 août 2003 ; décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012.

<sup>5</sup> Décision n° 2017-756 DC du 21 décembre 2017

<sup>6</sup> Conclusions R. Schwartz sur 28 juin 1996, DD..., n° 164480, aux tables ; 7 juin 2019, Mme F..., n° 426966, à propos de la reconstruction à l'identique d'un bâtiment irrégulièrement édifié ; 5 août 2020, SCI du Domaine de la Tour, qualifiant d'atteinte à l'exercice du droit de propriété le sursis à statuer sur une demande d'autorisation d'urbanisme lorsque celle-ci est susceptible de compromettre ou de rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan local d'urbanisme ; 28 septembre 2020, M. L..., n° 423120, à propos du classement en zone N.

général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi<sup>7</sup>.

En l'espèce, l'institution de superficies minimales de terrain constructible est justifiée par l'intérêt général qui s'attache à la maîtrise, par les collectivités publiques, de l'occupation des sols et du développement urbain<sup>8</sup>. Elle obéit, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, à des garanties de fond, en particulier une exigence de compatibilité avec les documents d'urbanisme de niveau supérieur, et à des garanties de procédure, compte tenu des modalités d'adoption des plans. L'atteinte au droit de propriété ne nous paraît pas disproportionnée, sachant que vous avez déjà eu l'occasion de juger, dans une décision M. et Mme Magali<sup>9</sup> du 2 juin 1995 aux conclusions de Serge Lasvignes « qu'aucun texte législatif ou réglementaire, ni aucun principe général ne s'oppose à ce que le règlement d'un plan d'occupation des sols comporte des dispositions subordonnant à l'exigence d'une superficie minimum la constructibilité d'une unité foncière constituée avant la date à laquelle l'établissement de ce plan a été prescrit ».

Certes, avant la loi SRU, l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme ne limitait pas les motifs de recours à une superficie minimale de terrain constructible. Il prévoyait cependant que les plans d'occupation des sols devaient prendre « en compte la préservation de la qualité des paysages et la maîtrise de leur évolution » et que les règles concernant le droit d'implanter des constructions devaient être définies « en fonction des situations locales ».

Le grief de l'atteinte au droit de propriété ne nous paraît pas sérieux, pas plus que celui de l'incompétence négative.

Vous pourrez refuser de renvoyer la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par M. D... et en venir à l'examen de son pourvoi dans le cadre de la procédure d'admission.

Le moyen unique donc il vous saisit est tiré de l'erreur de droit commise par la cour administrative d'appel de Douai à avoir jugé que lui était encore opposable l'exigence du POS de Honguemare-Guenouville d'une superficie d'au moins 1500 m<sup>2</sup> pour pouvoir construire. Mais si vous nous avez suivi, ce moyen n'est pas sérieux.

### **PCMNC au non-renvoi de la QPC et à la non-admission du pourvoi.**

---

<sup>7</sup> Décision 2017-748 DC du 16 mars 2017, pt. 5

<sup>8</sup> V. décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000 ; 7 juin 2019, Mme F..., n° 426966

<sup>9</sup> n° 137462