Un PLU ne peut aménager les prescriptions du Code de l'urbanisme, même pour des raisons environnementales

MOTS-CLÉS : plan local d'urbanisme, prescriptions d'urbanisme

TA Grenoble
10 décembre 2015
Association Préserver Montélimar Nord et a.
c/ Commune de Montélimar
n° 1406875

Si l'adoption d'un plan local d'urbanisme donne parfois l'occasion aux communes d'adopter des règles assorties de nombreuses précisions, le tribunal administratif de Grenoble vient de rappeler qu'un PLU ne doit contenir que des prescriptions d'urbanisme, qu'il doit respecter les catégories édictées par le Code de l'urbanisme sans en créer de nouvelles et qu'il doit édicter des règles de hauteur et de densité dans les zones naturelles où des constructions d'infrastructures sont autorisées.

En ce qui concerne les partis d'urbanisme contenus dans le PLU

14. Considérant que les auteurs du PLU en litige ont prescrit à l'article 13.5 du règlement de la zone AUIp l'interdiction de la plantation de prunus (hormis le cerisier) afin de lutter contre le virus qui affecte les prunus déjà nombreux dans les vergers de pêchers et abricotiers et à la demande de la chambre d'agriculture ; que cette prescription, étrangère à la législation sur l'urbanisme, ne peut être légalement prévue dans un document d'urbanisme ;

15. Considérant qu'en vertu de l'article L. 123.1 du Code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors en vigueur, les plans locaux d'urbanisme peuvent définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées ; que le 12° de l'article R. 123-9 du même code prévoit que le règlement peut comprendre les obligations imposées aux constructeurs en matière de réalisation d'aires de stationnement ; que ce même article dispose que les règles qu'il édicte peuvent être différentes, dans une même zone, selon que les constructions sont destinées à l'habitation, à l'hébergement hôtelier, aux bureaux, au commerce, à l'artisanat, à l'industrie, à l'exploitation agricole ou forestière ou à la fonction d'entrepôt ; que s'il est loisible aux auteurs des plans locaux d'urbanisme de préciser, pour des motifs d'urbanisme et sous le contrôle du juge, le contenu des catégories énumérées à l'article R. 123-9, les dispositions de cet article ne leur permettent, toutefois, ni de créer de nouvelles catégories de destination pour lesquelles seraient prévues des règles spécifiques, ni de soumettre certains des locaux relevant de l'une des catégories qu'il énumère aux règles applicables à une autre catégorie ; que par suite l'article AUIp 12.1.5 du règlement du PLU méconnaît ces dispositions en imposant, pour les seules constructions à usage de restauration, vingt places de stationnement pour 100 m² de surface de plancher supplémentaire alors que l'article 12.1.3 n'exige qu'une place par tranche de 50 m² de surface de plancher des commerces, services et loisirs ;

16. Considérant qu'aux termes du 14° de l'article L. 123-1-5 du Code de l'urbanisme : « (…) *dans les zones N le règlement peut délimiter des secteurs de taille et de capacités d'accueil limitées dans lesquels des constructions peuvent être autorisées* (…) *Le règlement précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions* (…) » ; que l'article N2 du règlement du PLU précise pour le sous-secteur Nf : « *Il s'agit d'une zone naturelle non équipée qui correspond au domaine public concédé de la Compagnie nationale du Rhône (CNR)* (…) *Dans le secteur Nf sont uniquement autorisés : - les constructions et installations nécessaires à l'entretien et le renouvellement des ouvrages de la CNR. – les constructions à usage d'habitation nécessaires au fonctionnement des installations de la CNR – les ouvrages techniques nécessaires au fonctionnement des services publics.* » ; que l'article N 10 comme l'article A 10 du règlement du PLU fixe la hauteur autorisée des constructions à 7 mètres maximum à l'exclusion des constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif ; qu'en outre l'article N 10.2 précise « *dans le secteur Nf : Non réglementé* » et le règlement de la zone N ne prévoit aucune règle de densité pour le sous-secteur Nf ; que ces dispositions sont contraires aux termes du 14° de l'article L. 123-5 précités et doivent en conséquence être annulées : qu'en revanche le moyen tiré de l'absence de règles de densité en zone N et en zone A est dépourvu de précisions suffisantes pour permettre au Tribunal d'en apprécier le bien-fondé ;

17. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la délibération du 15 septembre 2014 portant approbation du PLU de la commune de Montélimar doit être annulée en tant que son règlement interdit à l'article AUIp 13.5 la plantation de prunus, prévoit des conditions de stationnement particulières à l'article AUIp 12.1.5 pour les seules constructions à usage de restauration et exclut le sous-secteur Nf de toute réglementation de hauteur de densité des constructions ;

COMMENTAIRE

Hélène Bras
Avocat au Barreau de Montpellier
Docteur en droit public

Alors que de nombreuses communes achèvent la procédure leur permettant de disposer d'un plan local d'urbanisme, le mérite de la décision rendue par le tribunal administratif de Grenoble est de rappeler à plusieurs titres que la réglementation mise en place par les communes ou les intercommunalités doit respecter des principes qui laissent de côté certaines préoccupations environnementales.

I. L'INTERDICTION DES PRESCRIPTIONS ÉTRANGÈRES À LA LÉGISLATION SUR L'URBANISME

À vouloir adopter des documents d'urbanisme trop précis, les communes oublient parfois que leur pouvoir normatif est cantonné à l'édiction de prescriptions d'urbanisme[1]. Les plans locaux d'urbanisme ne peuvent pas énoncer des prescriptions qui ne répondent pas à des préoccupations d'urbanisme. Ainsi, l'interdiction de la plantation de certaines espèces d'arbres, même en raison de problèmes sanitaires mis en avant par la profession agricole, est illégale car il s'agit d'une prescription étrangère à la législation sur l'urbanisme. En l'espèce, la commune de Montélimar avait prescrit « *l'interdiction de la plantation de prunus (hormis le cerisier) afin de lutter contre le virus qui affecte les prunus déjà nombreux dans les vergers de pêchers et abricotiers et à la demande de la chambre d'agriculture* ». Une telle disposition, qui « *ne peut être légalement prévue dans un document d'urbanisme* », a donc été annulée.

II. L'INTERDICTION DE CRÉER DE NOUVELLES CATÉGORIES DE DESTINATION DES CONSTRUCTIONS

Le PLU peut définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées, conformément aux dispositions de l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme dans sa rédaction alors en vigueur. De même, il peut contenir des obligations imposées aux constructeurs en matière de réalisation d'aires de stationnement en application de l'ancien article R. 123-9-12° du Code de l'urbanisme. Enfin, il peut édicter des règles différentes dans une même zone selon la destination des constructions (article R. 123-9 du Code de l'urbanisme dans son ancienne version).

La commune de Montélimar a cru pouvoir combiner ces différentes règles « *en imposant, pour les seules constructions à usage de restauration, vingt places de stationnement pour 100 m² de surface de plancher et cinq places par tranche entamée de 50 m² de surface de plancher supplémentaire alors que l'article 12.1.3 n'exige qu'une place par tranche de 50 m² de surface de plancher des commerces, services et loisirs* ». Ce faisant, elle a méconnu les règles édictées par le Code de l'urbanisme. En effet, si les auteurs des PLU peuvent préciser le contenu, sous le contrôle du juge, des catégories de destination énumérées par l'article R. 151-27 du Code de l'urbanisme, ils ne peuvent pas en créer de nouvelles, ni soumettre certains des locaux, comme les restaurants, relevant de l'une des catégories qu'il énumère, aux règles applicables à une autre catégorie, et non à celle des commerces, services et loisirs[2].

III. LES OBLIGATIONS DU PLU CONCERNANT LES CONSTRUCTIONS DANS UNE ZONE NATURELLE

Les dispositions de l'article L. 123-1-5-14° du Code de l'urbanisme (rédaction alors en vigueur) imposent au PLU de préciser les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions, dans les zones naturelles dès lors que des constructions peuvent y être autorisées à la condition qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages[3]. En l'espèce, le PLU de Montélimar a créé un sous-secteur Nf constitué d'une zone naturelle non équipée qui correspond au domaine public concédé à la Compagnie nationale du Rhône (CNR) et dans laquelle sont autorisées « - *les constructions à usage d'habitation nécessaires au fonctionnement des installations de la CNR – les ouvrages techniques nécessaires au fonctionnement des services publics* ». En précisant que le secteur Nf n'était pas réglementé en matière de hauteur et en ne prévoyant aucune règle de densité, la commune a adopté des règles qui méconnaissent celles édictées par le Code de l'urbanisme. **H. B.**

1. Voir notamment la séparation entre les règles d'urbanisme et les règles de construction : CE, 1re et 6e sous-sect., 12 novembre 2012, *Société Agence Charles Katz*, req. n° 344365.

2. Voir en ce sens : CE, 30 décembre 2014, 9e et 10e sous-sect., *Groupe Patrice Pichet*, req. n° 360850 – CAA Lyon, 12 août 2015, *X. c/ Commune du Fontanil-Cornillon*, req. n° 14LY00154.

3. CE, 1re et 6e sous-sect., 18 juin 2010, *Ville de Paris*, req. n° 326708 – CE, 31 mars 2010, 6e et 1re sous-sect., *Commune de Châteauneuf-du-Rhône*, req. n° 313762 - CAA Lyon, 18 janvier 2011, X ; *C/ Commune de Sauvigny-les-Bois*, req. n° 10LY00293 – CE, 6e et 1re sous-sect., 28 mars 2011, *Groupement des usagers de l'aérodrome de Saint-Cyr-L'Ecole*, req. n° 312282.