

Les auteurs d'un Plan Local d'Urbanisme sont-ils habilités à interdire des projets de construction ou de division de terrain en raison d'une taille minimale de terrain ?

I- L'objet du droit de l'urbanisme visant à la mise en œuvre de politiques publiques dépassant l'encadrement des droits à construire pour des motifs de sécurité et salubrité publiques

La ville est devenue, quelles que soient ses différentes échelles (métropole, grande ville, moyenne ou petite ville), le lieu de vie et de satisfaction des besoins de la majeure partie de la population. Elle est, pour cette raison, l'espace privilégié de mise en œuvre de l'ensemble des politiques publiques territorialisées.

Le droit de l'urbanisme peut se définir comme un ensemble d'institutions et de règles encadrant l'occupation et l'usage des sols imposées dans l'intérêt de la communauté. Son objet, tant dans sa dimension réglementaire qu'opérationnelle, n'est plus seulement d'assurer la maîtrise du développement urbain, mais de contribuer à la fabrique de la ville et du « vivre ensemble » (P. Soler-Couteaux, « Le droit de l'urbanisme : sous la règle, quelle liberté ? », RDI 2009, p. 208). D'un droit des sols, il est devenu un droit de la ville et plus encore un droit à la ville (J.-B. Auby, « Droit de la ville ; Du fonctionnement juridique des villes au droit à la ville », LexisNexis, Paris, 2013, 297 p.).

Il concerne tant les acteurs publics qui ont la responsabilité de la définition du projet urbain en concertation avec les habitants et les associations et l'ensemble des acteurs de la ville, que les acteurs privés (propriétaires, aménageurs, promoteurs) qui ont celle de contribuer à la mise en œuvre du projet urbain, à travers les opérations d'aménagement et de construction dont ils sont porteurs et auxquelles ils sont associés.

La densification, la promotion de la diversité des fonctions urbaines et de la mixité sociale de l'habitat, le soutien au développement des activités économiques, la conservation et la restauration du patrimoine naturel et culturel, la préservation des espaces dédiés aux activités agricoles et forestières, la protection de la biodiversité ainsi que la promotion de la qualité architecturale sont, parmi d'autres, autant de défis que doivent désormais relever les collectivités territoriales dans la fabrique de la ville (article L.101-2 du code de l'urbanisme).

II- Les limites de l'habilitation législative des collectivités territoriales à réglementer l'utilisation et l'occupation des sols

Encadrement du pouvoir des auteurs du PLU de porter atteinte au droit de propriété. Dans la mesure où les documents de planification urbaine comportent des limitations évidentes à l'exercice du droit de propriété et ceci sans indemnisation des servitudes ainsi imposées aux administrés (article L.105-1 du code de l'urbanisme), il est indispensable que le législateur encadre strictement les fonctions du PLU et les possibilités de réglementation dont disposent ses auteurs lorsqu'ils déterminent le contenu du document (article L.123-1-5 du code de l'urbanisme), ces derniers devant rester dans le cadre de « l'habilitation » qui leur est donnée.

Un règlement de PLU ne peut donc « porter une atteinte directe au droit de propriété en l'absence d'autorisation expresse du législateur » (R. Schwartz, Conclusions sous CE, 28 juin 1996, Durnez, BJD 3/1996, p. 182).

Une habilitation législative exhaustive. Concernant l'usage des sols, les documents d'urbanisme peuvent fixer des règles relatives à la desserte par les réseaux, à l'accès, à la voirie. S'agissant des « constructions », les PLU peuvent fixer des règles relatives à leur implantation, leurs volumes, aspects et hauteurs.

Liberté absolue de diviser son terrain. Les auteurs de PLU n'ont jamais eu la faculté d'interférer dans le régime juridique des procédures d'autorisation individuelle du code de l'urbanisme en lieu et place du législateur. Les auteurs des PLU ne peuvent ainsi interdire par principe les lotissements ou plus largement les divisions foncières.

« 3. Considérant qu'en vertu de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction en vigueur à la date de la décision attaquée, le règlement du plan d'occupation des sols, comme celui du plan local d'urbanisme qui lui a succédé, a pour objet de fixer les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés, dans sa rédaction applicable au litige, à l'article L. 121-1, lesquelles peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimitent les zones à urbaniser ou à protéger et définissent, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions ; qu'il ne ressort, en revanche, ni de ces dispositions ni d'aucune autre disposition législative que les auteurs du règlement d'un plan d'occupation des sols aient compétence pour interdire par principe ou pour limiter la faculté reconnue aux propriétaires de procéder, dans les conditions prévues au livre IV précité du code de l'urbanisme, à la division d'une ou de plusieurs propriétés foncières en vue de l'implantation de bâtiments, faculté qui participe de l'exercice de leur droit à disposer de leurs biens, dont il appartient au seul législateur de fixer les limites ; »

CE, Section, 27 juillet 2012, req. n°342908, Epoux Hoffmann

Les règles de construction sont étrangères au droit de l'urbanisme. En dehors du cas prévu à l'article L.151-14 du code de l'urbanisme offrant la possibilité pour le règlement de « délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels les programmes de logements comportent une proportion de logements d'une taille minimale qu'il fixe », les auteurs de PLU n'ont pas d'habilitation à écrire de dispositions régissant l'agencement intérieur des constructions, fixant des tailles minimales de logements, des règles relatives à l'hygiène ou au confort. Ces règles relèvent du code de la construction et de l'habitation et sont étrangères au droit de l'urbanisme.

Suppression du COS et de la taille minimale d'un terrain constructible. Les auteurs de PLU(i) ne peuvent plus, depuis la loi ALUR du 24 mars 2014, fixer un coefficient d'occupation du sol (COS) plafond ou des superficies minimales des terrains constructibles ou encore réglementer leurs longueurs de façade sur voie. En supprimant cette habilitation, l'objectif affiché par le législateur est de favoriser la production de logements tout en limitant l'artificialisation des sols en périphérie urbaine.

III- Impossibilité de refuser un permis de construire pour des raisons de taille minimale de terrain

Il résulte de ce qui précède que l'autorité compétente en matière d'instruction du droit des sols **ne peut refuser un permis de construire, ni s'opposer à une déclaration préalable de division foncière, au motif que la taille du terrain d'assiette du projet serait inférieure à une certaine valeur de référence.**

Olivier CHAMBORD

