

Etude sur les risques et impacts juridiques du reclassement de zones U, AU en zones N ou A

Etude réalisée par Jean – François ROUHAUD, avocat associé du cabinet Lexcap



**Sous la maîtrise d'ouvrage de la DDT de la Loire
Service aménagement et planification
Pôle études et planification stratégique**

2013

Sommaire

Préambule.....3

Partie 1 : Risque lié à l'illégalité du reclassement en zone A ou N....5

Sous-fiche 1 : le reclassement d'un terrain d'un zonage urbain ou à urbaniser (U ou AU) en un zonage agricole ou naturel (A ou N) est-il possible ?.....6

Sous-fiche 2 : A quelles conditions le reclassement d'un terrain en zone A est-il possible ?.....9

Sous-fiche 3 : A quelles conditions le reclassement d'un terrain en zone N est-il possible ?.....14

Sous-fiche 4 : A quelles conditions le reclassement d'un terrain en zone AU d'urbanisation différée (zone AU « stricte ») est-il possible ?.....21

Partie 2 : Risques liés à la méconnaissance de situations acquises.....28

Un outil pour limiter les cas de situations acquises lors de la révision des documents d'urbanisme : le sursis à statuer.....29

Sous-fiche 5 : le reclassement d'un terrain ayant donné lieu à un certificat d'urbanisme en cours de validité est-il possible ?.....31

Sous-fiche 6 : le reclassement d'un terrain ayant donné lieu à un permis de construire en cours de validité est-il possible ?.....35

Sous-fiche 7 : le reclassement d'un terrain ayant donné lieu à la délivrance d'une décision de non opposition à déclaration préalable "lotissement" en cours de validité est-il possible ?.....40

Sous-fiche 8 : le reclassement d'un terrain ayant donné lieu à la délivrance d'un permis d'aménager en cours de validité est-il possible ?.....44

Sous-fiche 9 : le reclassement d'un terrain situé en zone d'aménagement concerté (ZAC) est-il possible ?.....47

Sous-fiche 10 : le reclassement d'un terrain donnant lieu à un projet urbain partenarial (PUP) est-il possible ?.....50

Partie 3 : Risques liés aux préjudices résultant du reclassement...52

Sous-fiche 11 : le préjudice résultant du reclassement d'un terrain doit-il être indemnisé par la collectivité ?.....53

Sous-fiche 12 : dans quels cas la collectivité peut-elle être tenue d'indemniser le préjudice résultant du reclassement d'un terrain ?.....56

Préambule

Les dispositions de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, conjuguées à celles de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, ont sans conteste réaffirmé la politique de préservation du foncier naturel agricole et forestier, en France, et lui ont permis de franchir un nouveau cap.

Ce n'est pas anodin si l'exposé des motifs du projet de loi de modernisation de l'agriculture souligne qu'« *afin d'assurer sa pérennité, il est important d'assurer le développement durable de l'agriculture, de la forêt et des territoires, et de préserver le capital de production de l'agriculture, notamment le foncier agricole. En effet, l'enjeu de sa préservation est crucial, d'autant plus que le rythme annuel de consommation des terres agricoles s'accélère. Il a plus que doublé depuis les années soixante, passant de 35 000 hectares de terres agricoles consommés chaque année, à 75 000. Il devient urgent de mettre en œuvre une véritable politique de préservation du foncier agricole en France, en se fixant comme objectif de réduire de moitié le rythme de consommation des terres agricoles d'ici 2020. Cet enjeu est encore plus fort dans les départements d'outre-mer. Dans moins de trente ans, il n'y aura plus de surface agricole disponible dans les Antilles si rien n'est fait* ».

Les outils juridiques mis à la disposition des pouvoirs publics afin de réaliser cette ambition sont nombreux. A titre d'exemple, le rapport de présentation du PLU doit désormais présenter une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Ce rapport doit justifier les objectifs compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques.

La mise en œuvre de cette politique ambitieuse, au travers des documents locaux d'urbanisme (conduisant souvent au reclassement de zones urbanisables des précédents documents d'urbanisme surdimensionnées en un zonage A ou N), rencontre des obstacles inévitables qui se traduisent principalement par le refus de certains propriétaires de voir leur terrain reclassés en zone inconstructible.

En amont de cette étude, il convient de préciser que, d'expérience, le risque tient plus aux insatisfactions que peut engendrer un reclassement, qui attisent les recours que sur le caractère infondé du reclassement. En effet la jurisprudence montre que la majorité des PLU annulés, le sont pour des vices de forme ou de procédures et non pour des questions de fond sur le document. Cette étude se concentrant sur le fond, permet, par des positions claires, de répondre en amont aux recours infondés.

La présente étude a pour objet de dresser de façon synthétique l'état du droit en la matière. Le reclassement de zones U et AU en zones A et N est-il possible et à quels risques s'expose-t-il ? Telle est la question posée.

Il convient de préciser que le reclassement peut concerner tout ou partie d'une unité foncière existante.

Par ailleurs, la présente étude est illustrée par des cas pratiques tirés de la jurisprudence. Ces références jurisprudentielles permettent d'éclairer les élus et praticiens mais ne sauraient en aucun cas constituer une règle à part entière, tant la diversité des situations appelle que chaque cas rencontré soit traité de manière spécifique.

Enfin, n'ont pas été intégrées dans les développements qui suivent les évolutions apportées par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové qui renforce la nécessité d'un dimensionnement justifié des PLU aux regards des besoins pour les dix prochaines années (par exemple l'obligation de procédure de révision pour l'ouverture à l'urbanisation de zones AU non ouvertes à l'urbanisation dans les 9 ans et avant cette date l'obligation d'une modification justifiant les besoins d'ouvrir ces zones – article 139 ; caducité des POS – article 135.)

Partie 1 : Risque lié à l'illégalité du reclassement en zone A ou N

L'effet le plus direct et le plus immédiat du reclassement d'une zone U ou AU en zone A ou N est la perte de constructibilité, qui conduit dans de nombreux cas le propriétaire de l'immeuble concerné à tenter de contester le bien-fondé du nouveau zonage A ou N approuvé par la collectivité compétente.

Sous-fiche 1 : le reclassement d'un terrain d'un zonage urbain ou à urbaniser (U ou AU) en un zonage agricole ou naturel (A ou N) est-il possible ?

Résumé :

Les propriétaires de terrains n'ont aucun droit acquis au maintien du classement de leurs propriétés dans telle ou telle catégorie de zonage. L'autorité compétente peut donc modifier un zonage sans considération du classement au document d'urbanisme antérieur.

Problématique concernée :

Les auteurs d'un plan local d'urbanisme en cours d'élaboration ou de révision décident de modifier le classement de certaines parcelles jusqu'alors classées en zone U ou AU (cas des PLU), en zone U ou NA (cas des POS), afin de les reclasser en zone A ou N. Peuvent-ils revenir sur un classement inscrit dans le document d'urbanisme, favorable aux propriétaires concernées, pour y substituer un classement beaucoup plus défavorable s'agissant des droits à construire consentis ?

> Cas concernés :

- parcelles, équipées ou non, éloignées de l'agglomération principale de la commune, en milieu rural ou naturel ou en continuité ou non de villages ou hameaux
- parcelles, équipées ou non, en continuité ou non de l'agglomération principale de la commune

> Textes juridiques applicables :

Article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme : « *Le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimitent les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définissent, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions* »

Article R. 123-4 du code de l'urbanisme : « *Le règlement délimite les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles et les zones naturelles et forestières. Il fixe les règles applicables à l'intérieur de chacune de ces zones dans les conditions prévues à l'article R. 123-9* »

> Sur l'existence d'un risque :

Les juridictions administratives considèrent avec constance que les auteurs d'un plan local d'urbanisme sont libres de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par ce 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. Les auteurs d'un plan ne sont pas liés, pour déterminer l'affectation future des différents secteurs, par les modalités existantes d'occupation et

d'utilisation des sols, et nul ne saurait se prévaloir d'un droit acquis au maintien d'un classement résultant d'un précédent plan.

En d'autres termes, les propriétaires de terrains n'ont aucun droit acquis au maintien du classement de leurs propriétés dans telle ou telle catégorie de zonage.

La seule limite au reclassement est qu'il doit s'opérer en toute légalité, c'est à dire dans le respect des dispositions légales et réglementaires qui autorisent un classement en zone A ou en zone N (voir sous-fiche 2 et sous-fiche 3).

En pratique, le reclassement est susceptible d'attiser les contestations qui, même si elles ne sont pas susceptibles d'aboutir sur le fond, peuvent dans certains cas à partir de vice de forme ou de procédure entachant la procédure suivie conduire à l'annulation totale du document d'urbanisme.

> Préconisations :

Sans objet.

> Exemples :

- un plan local d'urbanisme classe en zone A une superficie d'environ neuf hectares antérieurement classée en zone NA, d'urbanisation future, par le précédent plan d'occupation des sols. En se bornant à soutenir que les terrains leur appartenant étaient anciennement constructibles et sont situés à proximité du bourg, les propriétaires ne parviennent pas à remettre en cause le reclassement (CAA Nantes, 7 décembre 2012, n° 11NT01721)
- CAA Nantes, 26 novembre 2010, n° 10NT00136 : « *Considérant, enfin, qu'il ressort des pièces du dossier que la parcelle cadastrée Y K 142 de plus de quatre hectares dont M. X est propriétaire est située au sein d'un vaste espace agricole ; que, par suite, la commune a pu sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation la classer en zone A, alors même qu'elle jouxte en son extrémité sud un hameau classé en zone AU ; que M. X, qui n'a aucun droit au maintien du classement retenu par le plan d'urbanisme précédent, ne saurait utilement se prévaloir de ce que sa parcelle était antérieurement inscrite dans une zone NB d'habitat dispersé »*
- CAA Lyon, 26 mai 2009, n° 08LY01851 : « *Considérant, en second lieu, que Mme X conteste le classement en zone N de parcelles lui appartenant au lieu-dit Le Vergier en faisant valoir qu'elles étaient placées en zone NA au plan d'occupation des sols (POS) précédent approuvé le 4 septembre 1992 ; qu'il ressort des pièces du dossier que ce classement s'inscrit dans une volonté d'ensemble de limiter la dispersion de l'habitat énoncé dans le rapport de présentation et le projet d'aménagement et de développement durable ; que les parcelles en cause sont situées dans un secteur éloigné du bourg où seules ont été délimitées des zones N et A ; que par suite, Mme X qui n'avait aucun droit au maintien du zonage antérieur n'est pas fondé à soutenir que le classement adopté est entaché d'erreur de droit et d'erreur manifeste d'appréciation »*
- CAA Douai, 22 juin 2006, n° 05DA01225 : « *Considérant que si les parcelles dont le classement est contesté jouxtent des parcelles bâties classées en zone U, elles jouxtent également des parcelles non bâties classées en zone*

non constructible ; que la circonstance qu'elles sont situées en bordure de voies publiques et desservies par des équipements publics ne faisait pas obstacle à leur classement en zone non constructible ; qu'il ressort des pièces du dossier que le classement en zone non constructible de la parcelle cadastrée A 1500, qui se trouve à proximité d'un espace boisé classé, avait pour objet de valoriser l'entrée de la commune en créant une « coulée verte » jusqu'au centre-ville, et celui des parcelles cadastrées B 901 et B 902 de maintenir le caractère rural des abords de la commune ; qu'ainsi, par le classement desdites parcelles, le conseil municipal d'Allennes-les-Marais n'a pas entaché la délibération attaquée d'erreur manifeste d'appréciation ;

Considérant que le GROUPE DISTILLERIE X SA ne disposait d'aucun droit acquis au maintien du classement des parcelles dont il est propriétaire par le nouveau plan local d'urbanisme de la commune d'Allennes-les-Marais ; qu'ainsi, il ne peut utilement se prévaloir de ce que ledit classement l'aurait spolié ou aurait porté une atteinte excessive à ses droits »

Sous-fiche 2 : A quelles conditions le reclassement d'un terrain en zone A est-il possible ?

Résumé :

Le classement en zone A est illégal :

s'il est manifestement impossible de considérer que la parcelle en question, équipée ou non, est ou pourrait être utilisée pour l'exercice d'une activité agricole,

si la vocation agricole conférée à la parcelle concernée est en contradiction flagrante avec les orientations affichées par les auteurs du PLU dans le projet d'aménagement et de développement durable,

si le classement en zone agricole repose sur des motifs totalement étrangers aux objectifs que doit poursuivre un plan local d'urbanisme.

> Problématique :

Les auteurs d'un plan local d'urbanisme en cours d'élaboration ou de révision décident de modifier le classement de certaines parcelles jusqu'alors classées en zone U ou AU (cas des PLU), en zone U ou NA (cas des POS), afin de les reclasser en zone A. Le classement en zone A est-il justifié ?

> Cas concernés :

- parcelles, équipées ou non, éloignées de l'agglomération principale de la commune, en milieu rural ou naturel ou en continuité ou non de villages ou hameaux
- parcelles, équipées ou non, en continuité ou non de l'agglomération principale de la commune

> Textes juridiques applicables :

Article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme : « *Le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimitent les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définissent, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions* »

Article R. 123-4 du code de l'urbanisme : « *Le règlement délimite les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles et les zones naturelles et forestières. Il fixe les règles applicables à l'intérieur de chacune de ces zones dans les conditions prévues à l'article R. 123-9* »

Article R. 123-7 du code de l'urbanisme : « *Les zones agricoles sont dites " zones A ". Peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles* ».

> Sur l'existence d'un risque :

Les juridictions administratives considèrent avec constance que s'il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de déterminer le parti d'aménagement à retenir 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 d'appréciation, fondée sur des faits matériellement inexacts ou entachée d'un détournement de pouvoir.

Concrètement, le classement en zone A est illégal :

- s'il est manifestement impossible de considérer que la parcelle en question, équipée ou non, est ou pourrait être utilisée pour l'exercice d'une activité agricole,
- si la vocation agricole conférée à la parcelle concernée est en contradiction flagrante avec les orientations affichées par les auteurs du PLU dans le projet d'aménagement et de développement durable,
- si le classement en zone agricole repose sur des motifs totalement étrangers aux objectifs que doit poursuivre un plan local d'urbanisme.

En cas d'illégalité, le risque encouru par la collectivité peut se traduire de trois façons :

- une contestation est élevée à l'encontre du plan local d'urbanisme par un requérant ayant qualité pour ce faire, dans le délai de 2 mois suivant l'accomplissement de la dernière formalité de publicité afférente à la délibération d'approbation du PLU ; le requérant pourra demander à la juridiction administrative l'annulation du classement du plan local d'urbanisme entaché d'illégalité ; la mesure d'annulation ne pourra concerner que le seul classement illégal (annulation partielle) s'il n'existe pas d'autre motif d'annulation invoqué par le requérant, susceptible de justifier une annulation totale ;
- une contestation n'a pas été élevée à l'encontre du plan local d'urbanisme par un requérant ayant qualité pour ce faire, dans le délai de 2 mois suivant l'accomplissement de la dernière formalité de publicité afférente à la délibération d'approbation du PLU ; se fondant sur le principe selon lequel l'administration est tenue d'abroger un règlement illégal, le requérant pourra demander à la collectivité compétente d'abroger le classement illégal et, en cas de refus de cette autorité, solliciter de la juridiction administrative qu'elle annule ce refus tout en enjoignant à la collectivité concernée, le cas échéant dans un délai déterminé et sous astreinte, d'abroger le classement illégal ; la mesure d'abrogation, à la différence de la mesure d'annulation, fait disparaître le classement illégal uniquement pour l'avenir ; cette abrogation ne pourra concerner que le seul classement illégal s'il n'existe pas d'autre motif

d'abrogation invoqué par le requérant, susceptible de justifier une abrogation totale ;

- une contestation n'a pas été élevée à l'encontre du plan local d'urbanisme par un requérant ayant qualité pour ce faire, dans le délai de 2 mois suivant l'accomplissement de la dernière formalité de publicité afférente à la délibération d'approbation du PLU ; à l'occasion d'un certificat d'urbanisme « négatif » ou d'un refus d'autorisation d'urbanisme fondé sur le classement illégal, un requérant ayant qualité pour agir pourra solliciter l'annulation de l'acte qu'il conteste en excipant l'illégalité du classement ayant permis son édicition. Si l'illégalité du classement est consacré par la juridiction administrative, le certificat ou le refus d'autorisation pourra être annulé.

> Préconisations :

- veiller, dans les documents composant le plan local d'urbanisme, à ce que le classement soit en adéquation avec le parti d'aménagement adopté
- justifier dans le rapport de présentation les motifs du classement en zone A.

> Exemples :

> légalité du classement en zone A :

- CAA Nantes, 28 décembre 2012, n° 11NT01391 : *« Considérant qu'il ressort du projet d'aménagement et de développement durable du plan local d'urbanisme de la Commune de Tréfléan que les auteurs de ce plan ont entendu recentrer le développement de l'urbanisation autour du bourg, en préservant de toute urbanisation nouvelle les hameaux et lieudits de la commune, et refuser le mitage de l'espace rural par des constructions dispersées, dans le but, notamment, de protéger les richesses naturelles et de préserver les conditions de maintien et de développement de l'activité agricole ; qu'à cette fin, des zones Aa ont été délimitées ; que dans les hameaux existants, une possibilité de construction est maintenue par des zonages Nh constituant des enveloppes de " taille et de capacité d'accueil limitée " ; que le rapport du commissaire enquêteur précise que ces secteurs, dans lesquels les intimés souhaiteraient que leurs deux parcelles soient incluses, " autorisent les constructions neuves uniquement dans les dents creuses, c'est-à-dire entre deux parcelles déjà construites, mais les interdisent à la marge, c'est-à-dire à la périphérie " ;*
5. Considérant, d'une part, que la parcelle ZL n° 17, d'une surface de plus de 6 600 m², appartenant aux consorts A, est constituée par un terrain non construit isolé entre deux zones Nh relativement éloignées du bourg, au sein d'un espace rural traversé par la RD 104, dite ... ; que cette parcelle non exploitée jouxte à l'ouest une parcelle ZL n° 16 non bâtie et s'ouvre au sud sur une vaste étendue de terres agricoles, en dépit de la présence d'une haie bocagère, d'ailleurs peu fournie à cet endroit ; que, du côté est, elle est située à l'extérieur ..., qui s'étend selon un axe nord/sud de part et d'autre de la ... ; qu'elle est séparée des constructions éparses, classées en zone Nh, situées au sud est par le chemin rural n° 126 et des constructions ... par la route départementale n° 104 ; que, d'autre part, la partie sud-est de la parcelle ZH n° 50, d'une superficie de 1 300 m², se situe à la périphérie ouest d'un second secteur ..., également classé en zone Nh ; qu'elle constitue la pointe d'un

espace agricole de 2 hectares, actuellement exploité, insérée entre la parcelle bâtie n° 49 à l'est et la ... au sud, qui la séparent des six constructions éparses édifiées de l'autre côté de la voie ; que, dans ces conditions, contrairement à ce que soutiennent les intimés, ni la parcelle ZL n° 17, ni la partie sud-est de la parcelle ZH n° 50 ne présentent, par leur configuration, les caractéristiques d'une " dent creuse " susceptible d'accueillir une construction ; qu'ainsi, eu égard au parti d'aménagement retenu par les auteurs du plan local d'urbanisme, leur classement en zone agricole Aa ne pouvait être regardé comme entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ; que c'est, par suite, à tort que le tribunal administratif a retenu ce moyen pour prononcer l'annulation partielle de la délibération contestée »

- CAA Bordeaux, 23 avril 2013, 11BX00640 : « Considérant qu'aux termes de R. 123-7 du code de l'urbanisme : " (...) Peuvent être classées en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles (...) " ;

6. Considérant, d'une part, que la parcelle ZD n° 45, appartenant à M. E...A..., si elle est contiguë à une zone à urbaniser, se rattache à une vaste zone de culture à vocation agricole ; que, d'autre part, il ressort des pièces du dossier que la parcelle n° 27, appartenant à M. D...A..., située au lieu-dit " La Trémoulade ", est séparée de la zone urbanisée la plus proche par la voie communale n° 13 du Grand Lac et par une zone à urbaniser ; qu'elle est répertoriée, sur la carte d'occupation de sols intégrée au rapport de présentation, comme étant une parcelle plantée de vignes, délimitée par la voirie et de nature entièrement agricole ; que, par suite, le classement desdites parcelles en zone A n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation »

- CAA Lyon, 5 février 2013, n° 12LY00655 : « Considérant que s'il ressort du plan de zonage versé au dossier que la parcelle AB 273 jouxte, au Sud, le long de la rue du Puits Caillet une zone construite classée UB et, à l'Ouest, le long de la rue de Chamilly un secteur où l'on peut observer la présence de quelques constructions situées en zone UB, il apparaît clairement que ladite parcelle s'étend au sein d'une vaste zone agricole qui se termine en entonnoir au niveau de la rue du Puits Caillet et dont elle constitue un élément indispensable pour en assurer la continuité ; qu'alors même qu'elle est correctement desservie par les réseaux d'eau, d'assainissement et d'électricité et en voirie, M. D... n'établit pas que l'ensemble de ces éléments sont de nature à faire regarder le classement litigieux de cette parcelle comme entaché d'erreur manifeste d'appréciation alors même qu'elle ne serait pas effectivement cultivée et nonobstant la circonstance qu'elle ne se situerait pas dans le cône de vue d'une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager »

- CAA Lyon, 5 février 2013, n° 12LY02353 : « Considérant, en second lieu, que la parcelle BZ n° 66, située au lieudit " Les Chaumes ", est rattachée à un vaste plateau agricole se déployant à l'Ouest ; que ni la circonstance que deux terrains voisins situés du même côté de la route de Tannay supportent des maisons d'habitation et ont été classés pour cette raison en zone urbaine, ni la proximité du secteur bâti longeant l'autre côté de cette route départementale ne peuvent suffire à établir, compte tenu du parti d'aménagement sus-relevé, que le classement en zone agricole de l'intégralité

de cette parcelle, dont le potentiel agronomique, biologique ou économique n'est pas contesté, procéderait d'une appréciation manifestement erronée de sa situation, quand bien même elle était antérieurement classée par le plan d'occupation des sols en zone urbaine »

> illégalité du classement en zone A :

- CAA Nantes, 15 juillet 2011, n° 10NT02654 : « Considérant qu'il ressort du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et du rapport de présentation que les auteurs de la révision du plan local d'urbanisme de Pommerit-le-Vicomte ont entendu assurer la protection des terres présentant un potentiel agricole dans un souci de gestion économe de l'espace et de maintien de l'activité agricole ; que, selon le rapport de présentation du plan local d'urbanisme révisé, la zone A rassemble les parties du territoire communal aujourd'hui exploitées par l'agriculture ainsi que les espaces boisés ou laissés en friches au sein de ces espaces agricoles (...) ; que, toutefois, au nombre des orientations d'aménagement et d'urbanisme définies par le PADD figure en priorité la maîtrise de l'organisation urbaine autour du centre bourg et au sein des hameaux ruraux de Kermilon, de Keroualzé, et du Folgoat, dont le rapport de présentation prévoit la densification ;
Considérant, d'une part, que si les auteurs du PLU ont rappelé la nécessité de maintenir l'activité agricole dans la commune, et soutiennent à cet égard que la parcelle cadastrée section ZM n° 85p appartenant à M. X sert actuellement et depuis de nombreuses années, de dépôt de foin et de fourrage pour les agriculteurs voisins, ils n'établissent ni cette activité de stockage, ni, en tout état de cause, que la parcelle litigieuse soit ou ait été utilisée pour la production de fourrage ou la culture du foin ; que, d'autre part, il ressort des pièces du dossier, et notamment des plans produits, que cette parcelle, anciennement classée dans le secteur constructible UA, bien que située au lieudit Croas Gagn, fait partie intégrante du hameau de Keroualzé, qui comprend une vingtaine d'habitations longeant la voie communale ; que la parcelle en cause est contigüe, au nord, de la parcelle bâtie cadastrée section ZM n° 84, au sud, de la parcelle bâtie cadastrée section ZM n° 24, à l'est, de la parcelle bâtie cadastrée section ZM n° 25, et juxte, à l'ouest, la route départementale n° 65 ; qu'elle est desservie par l'ensemble des réseaux publics ; qu'ainsi, eu égard à sa situation et au parti d'aménagement retenu, elle avait vocation à être urbanisée, alors même qu'elle prolongerait la zone UCa jusqu'à la zone NH, qui marque la limite d'urbanisation ; que, par suite, en classant, par la délibération litigieuse, la parcelle de M. X en zone agricole, les auteurs du plan local d'urbanisme, qui n'étaient pas liés par l'avis du commissaire-enquêteur, ont commis une erreur manifeste d'appréciation »

Sous-fiche 3 : A quelles conditions le reclassement d'un terrain en zone N est-il possible ?

Résumé :

Le classement en zone N est illégal :

s'il est manifestement impossible de considérer que la parcelle en question, équipée ou non, mérite d'être protégée en raison : a) Soit de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique ; b) Soit de l'existence d'une exploitation forestière ; c) Soit de leur caractère d'espaces naturels.

si la protection opérée est en contradiction flagrante avec les orientations affichées par les auteurs du PLU dans le projet d'aménagement et de développement durable,

si la protection opérée repose sur des motifs totalement étrangers aux objectifs que doit poursuivre un plan local d'urbanisme.

> **Problématique :**

Les auteurs d'un plan local d'urbanisme en cours d'élaboration ou de révision décident de modifier le classement de certaines parcelles jusqu'alors classées en zone U ou AU (cas des PLU), en zone U ou NA (cas des POS), afin de les reclasser en zone N. Le classement en zone N est-il justifié ?

> **Cas concernés :**

- parcelles, équipées ou non, éloignées de l'agglomération principale de la commune, en milieu rural ou naturel ou en continuité ou non de villages ou hameaux
- parcelles, équipées ou non, en continuité ou non de l'agglomération principale de la commune

> **Textes juridiques applicables :**

Article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme : « *Le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimitent les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définissent, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions* »

Article R. 123-4 du code de l'urbanisme : « *Le règlement délimite les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles et les zones naturelles et forestières. Il fixe les règles applicables à l'intérieur de chacune de ces zones dans les conditions prévues à l'article R. 123-9* »

Article R. 123-8 du code de l'urbanisme : « *Les zones naturelles et forestières sont dites " zones N ". Peuvent être classés en zone naturelle et forestière, les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison : a) Soit de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de*

vue esthétique, historique ou écologique ; b) Soit de l'existence d'une exploitation forestière ; c) Soit de leur caractère d'espaces naturels »

> Sur l'existence d'un risque :

Les juridictions administratives considèrent avec constance que s'il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de déterminer le parti d'aménagement à retenir 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 d'appréciation, fondée sur des faits matériellement inexacts ou entachée d'un détournement de pouvoir.

Concrètement, le classement en zone N est illégal :

- s'il est manifestement impossible de considérer que la parcelle en question, équipée ou non, mérite d'être protégée en raison : a) Soit de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique ; b) Soit de l'existence d'une exploitation forestière ; c) Soit de leur caractère d'espaces naturels.
- si la protection opérée est en contradiction flagrante avec les orientations affichées par les auteurs du PLU dans le projet d'aménagement et de développement durable,
- si la protection opérée repose sur des motifs totalement étrangers aux objectifs que doit poursuivre un plan local d'urbanisme.

En cas d'illégalité, le risque encouru par la collectivité peut se traduire de trois façons :

- une contestation est élevée à l'encontre du plan local d'urbanisme par un requérant ayant qualité pour ce faire, dans le délai de 2 mois suivant l'accomplissement de la dernière formalité de publicité afférente à la délibération d'approbation du PLU ; le requérant pourra demander à la juridiction administrative l'annulation du classement du plan local d'urbanisme entaché d'illégalité ; la mesure d'annulation ne pourra concerner que le seul classement illégal (annulation partielle) s'il n'existe pas d'autre motif d'annulation invoqué par le requérant, susceptible de justifier une annulation totale ;
- une contestation n'a pas été élevée à l'encontre du plan local d'urbanisme par un requérant ayant qualité pour ce faire, dans le délai de 2 mois suivant l'accomplissement de la dernière formalité de publicité afférente à la délibération d'approbation du PLU ; se fondant sur le principe selon lequel l'administration est tenue d'abroger un règlement illégal, le requérant pourra demander à la collectivité compétente d'abroger le classement illégal et, en cas de refus de cette autorité, solliciter de la juridiction administrative qu'elle annule ce refus tout en enjoignant à la collectivité concernée, le cas échéant dans un délai déterminé et sous astreinte, d'abroger le classement illégal ; la mesure d'abrogation, à la différence de la mesure d'annulation, fait disparaître le classement illégal uniquement pour l'avenir ; cette abrogation ne pourra concerner que le seul classement illégal s'il n'existe pas d'autre motif

d'abrogation invoqué par le requérant, susceptible de justifier une abrogation totale ;

- une contestation n'a pas été élevée à l'encontre du plan local d'urbanisme par un requérant ayant qualité pour ce faire, dans le délai de 2 mois suivant l'accomplissement de la dernière formalité de publicité afférente à la délibération d'approbation du PLU ; à l'occasion d'un certificat d'urbanisme « négatif » ou d'un refus d'autorisation d'urbanisme fondé sur le classement illégal, un requérant ayant qualité pour agir pourra solliciter l'annulation de l'acte qu'il conteste en excipant l'illégalité du classement ayant permis son édicition. Si l'illégalité du classement est consacré par la juridiction administrative, le certificat ou le refus d'autorisation pourra être annulé.

> Préconisations :

- veiller, dans les documents composant le plan local d'urbanisme, à ce que le classement soit en adéquation avec le parti d'aménagement adopté
- justifier dans le rapport de présentation les motifs du classement en zone N.

> Exemples :

> légalité du classement en zone N :

- CAA Nantes, 28 juin 2013, n° 11NT03067 : *« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la parcelle ZH n° 23 d'assiette du projet est classée pour partie en zone N et, pour sa partie s'insérant dans l'alignement des constructions bordant la voie communale, en secteur Nh de cette zone ; qu'elle s'étend sur une superficie de 27 854 m² laissée à l'état naturel et dépourvue de toute construction à l'exception d'un bâtiment ancien à usage d'étable et d'abri, jusqu'en bordure de la forêt de Saint-Gratien des Bois, et jouxte le hameau de La Friche Moisy, dans les limites duquel elle est en partie incluse, lequel se caractérise, dans son ensemble, par un habitat assez diffus de constructions érigées sur de vastes parcelles ; qu'il n'est pas établi que cette parcelle soit dépourvue de tout intérêt paysager ; qu'ainsi, et alors même qu'elle est desservie par les réseaux de distribution d'eau potable et d'électricité et que des permis de construire ont été accordés sur des parcelles voisines, situées en zone UA, les auteurs du plan local d'urbanisme ont pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, et conformément aux perspectives d'évolution définies par le projet d'aménagement et de développement durable, classer cette parcelle en zone naturelle N dans laquelle, sauf en secteur Nh, les constructions à usage d'habitation sont interdites »*
- CAA Lyon, 12 juillet 2013, n° 13LY00621 : *« Considérant que, selon l'article R. 123-8 du code de l'urbanisme, " peuvent être classés en zone naturelle et forestière, les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison : a) Soit de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique ; b) Soit de l'existence d'une exploitation forestière. ; c) Soit de leur caractère d'espaces naturels. (...) / Les dispositions des trois alinéas précédents ne s'appliquent pas dans les secteurs bénéficiant des transferts de coefficient d'occupation des sols mentionnés à l'article L. 123-4 " ; qu'il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme 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 ; que leur appréciation sur ces différents points, et notamment quant au classement d'un terrain en zone naturelle inconstructible en application de l'article R. 123-8 du code de l'urbanisme, ne peut être censurée par le juge administratif que dans le cas où elle se révèle entachée d'une erreur manifeste ou s'appuie sur des faits matériellement inexacts ;

5. Considérant que si le secteur dans lequel se situe le terrain de la société Sotita, au lieudit " Les Beaux ", est relativement proche du centre-ville et entouré de quartiers pavillonnaires, il est lui-même dépourvu de constructions et correspond à un talweg exposé aux ruissellements ; que la requérante ne démontre pas, par la production de quatre attestations peu circonstanciées évoquant le déversement de matériaux de déblais sur le terrain en cause, que la géomorphologie de ce dernier en aurait été substantiellement modifiée et qu'il ne présenterait plus le caractère d'une zone humide ; que ce caractère est au contraire corroboré par le plan de géomètre qu'elle a elle-même versé aux débats et par les constatations du commissaire-enquêteur, lequel a relevé la présence de joncs ; que, dans ces circonstances, le classement de ce secteur en zone naturelle se révèle conforme au parti d'aménagement retenu, en lui-même non contesté, consistant à préserver les talwegs et les zones humides, dans le but, à la fois, de maintenir la biodiversité caractéristique de ces milieux et de limiter, dans un environnement déjà gagné par l'urbanisation, l'imperméabilisation des sols en conservant les réceptacles naturels du ruissellement des eaux pluviales ; qu'ainsi, alors même que le terrain de la société Sotita était antérieurement inscrit par le plan d'occupation des sols en zone urbaine, qu'il est desservi par l'ensemble des réseaux publics indispensables, que le ruisseau qui le traverse est canalisé et qu'il n'a jamais subi d'inondation, ledit classement ne peut être regardé comme procédant d'une erreur manifeste d'appréciation ; que ne saurait davantage, par elle-même, caractériser une telle illégalité la circonstance, au demeurant critiquée de manière imprécise, que les auteurs du plan local d'urbanisme n'ont pas prévu, dans le secteur litigieux, des transferts de coefficient d'occupation des sols, suivant les modalités définies par l'article L. 123-4 du code de l'urbanisme ; que la société requérante, par ailleurs, ne peut utilement faire état, pour contester la légalité de la délibération litigieuse, de la circonstance qu'elle a acquis la parcelle AO 103 au prix d'un terrain à bâtir et subit, du fait de son classement en zone naturelle, un important préjudice financier »

- CAA Bordeaux, 18 avril 2013, n° 12BX01967 : « Considérant que le projet d'aménagement et de développement durable, qui a pris le parti de modérer la croissance urbaine en resserrant les possibilités de construire autour du centre ancien et du bourg de Fature, énonce dans son article 2.1, au titre de l'action " améliorer la hiérarchie du réseau de voirie ", la volonté de réserver les axes de transit intercommunaux comme des voies primaires d'échanges à l'échelle intercommunale, et non comme support à l'urbanisation et de proscrire les formes de développement urbain linéaire le long de ces voies, notamment à Ninèche ; que le projet urbain est de permettre dans le quartier Ninèche un développement modéré sous la forme de comblement des dents creuses et de privilégier un développement en épaisseur organisé autour d'un réseau de voies cohérent ;

30. Considérant en premier lieu, que pour annuler le classement en zone N de

la parcelle cadastrée BO 30 appartenant aux épouxC..., le tribunal, s'il a estimé que la parcelle ne pouvait être regardée comme une " dent creuse " dans un secteur urbain, dès lors que, sur deux côtés, elle n'est pas entourée par des parcelles déjà urbanisées, a constaté qu'elle formait néanmoins " l'unique intervalle entre deux compartiments de terrain déjà urbanisés, délimités par l'avenue de la Côte d'Argent et la voie de chemin de fer ", et estimé que cette parcelle n'est pas suffisamment étendue pour pouvoir former à elle seule une véritable coupure d'urbanisation en entrée d'agglomération, alors au surplus que l'entrée d'agglomération, en raison de l'urbanisation linéaire déjà très avancée le long de l'avenue, se trouvera en réalité reportée à l'entrée Est du quartier Ninèche, appelé lui-même à être densifié ; qu'enfin, il a également relevé que la parcelle ne présente aucun intérêt paysager qui justifierait une protection particulière, pour estimer que son classement était entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;

31. Considérant qu'il ressort des plans joints au présent dossier que cette parcelle, anciennement classée en zone Uj, est bordée sur son côté Ouest par des parcelles construites classées en zone UC constituant l'extrémité de la partie agglomérée du bourg et sur son côté Est par des parcelles construites le long de la route de Bordeaux à Arcachon, qui sont classées en zone Uda de faible densité, où la taille des parcelles doit atteindre 2000 mètres carrés pour préserver le caractère traditionnel de l'urbanisation et l'intérêt paysager de la zone ; que le plan de zonage montre que les parcelles situées au Nord de l'autre côté de la départementale, lesquelles appartiennent aux consorts B..., et au Sud de l'autre côté de la voie ferrée sont vierges de constructions, et apparaissent constitutives d'une partie de la ceinture verte enserrant ce que les auteurs du plan local d'urbanisme ont appelé " l'enveloppe urbaine " de la commune ; que la taille importante de la parcelle, d'une superficie de 19 500 mètres carrés avec une façade de 120 mètres le long de la route départementale, ne permet pas de la regarder comme constituant l'une des " dents creuses " visées par le projet d'aménagement et de développement durable, susceptible d'être ouverte à l'urbanisation, alors que le classement en Uda et UY des zones voisines démontre suffisamment que la tolérance sur une extension modérée de l'urbanisation dans le quartier Ninèche, comme dans celui de Cameleyre, a été prise en compte ;

32. Considérant que la commune fait valoir qu'elle a entendu créer à cet endroit une coupure d'urbanisation, et se prévaut des orientations énoncées par le projet d'aménagement et de développement durable lequel proscriit les formes de développement urbain linéaire le long des voies, notamment à Ninèche ; que la circonstance que le rapport de présentation n'ait pas indiqué l'existence d'une coupure d'urbanisation à cet endroit, alors qu'une telle coupure est mentionnée plus à l'Est entre les quartiers de Ninèche et des Argentières, n'est pas de nature à démontrer, eu égard à la portée du contrôle du juge en la matière, que la " respiration " ainsi créée, au demeurant approuvée par le commissaire enquêteur qui a donné un avis défavorable à la modification de classement sollicitée par les épouxC..., serait entachée d'erreur manifeste d'appréciation ; que les auteurs de ce plan d'urbanisme ont pu, sans méconnaître les dispositions de l'article R.123-8 du code de l'urbanisme, classer en zone N la parcelle BO 30 à raison de son seul caractère d'espace naturel alors même qu'elle ne présente pas d'intérêt écologique particulier et que la commune n'établit pas que des chevreuils la fréquenteraient ; que, par suite, la commune est fondée à soutenir que c'est à

tort que par le jugement n° 1004423, le tribunal administratif de Bordeaux a considéré que le classement en zone naturelle de la parcelle cadastrée BO 30 était entaché d'une erreur manifeste d'appréciation »

- CAA Bordeaux, 21 février 2013, n° 12BX02619 : « Considérant d'une part, que M. B...conteste le classement en zone N de la partie Nord Ouest de la parcelle cadastrée E 2309 ; que cependant, il ressort des pièces du dossier et en particulier du plan cadastral produit par la commune, que les terrains entourant cette parcelle ne comportent aucune construction et que cette parcelle s'intègre ainsi dans une vaste zone naturelle non construite ; que de plus, le classement retenu par les auteurs du plan local d'urbanisme est conforme aux objectifs énoncés par le projet d'aménagement et de développement durable, lequel insiste sur la nécessité de recentrer l'urbanisation sur le bourg, de limiter l'étalement le long des voies et de préserver la vocation agricole du territoire communal ainsi que les paysages ; que, dans ces conditions, le classement en zone naturelle de la partie non construite de cette parcelle n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation »

> illégalité du classement en zone N :

- CAA Bordeaux, 18 juin 2013, n° 12BX03123 : « 7. Considérant que Mme D...soutient que le classement de l'intégralité des parcelles cadastrées AM n° 47, n° 48, n° 68 et n° 69 en zone N1 est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ; qu'il est constant que la zone naturelle et forestière instituée par le plan local d'urbanisme, qui comprend deux secteurs N1 et N2, est définie par le règlement du plan local d'urbanisme en litige comme regroupant les " espaces à protéger en raison soit de la qualité et de l'intérêt écologique ou paysager des sites et des boisements, soit de l'existence de risques naturels, soit d'une occupation ou vocation particulière et à caractère limité soit enfin de leur caractère d'espace naturel. " ; que si les auteurs du plan ont entendu mettre en valeur les " axes bleus " structurant le paysage communal formé par les vallées des ruisseaux et cours d'eau traversant le territoire de Sainte-Eulalie et protéger ainsi les espaces naturels et paysagers situés aux abords de ces cours d'eau qui ont été classés en secteur N1, il ressort toutefois des pièces du dossier que le projet initial n'envisageait le classement en zone N1 des parcelles en cause que pour partie, selon une distance du ruisseau identique à celle affectant les parcelles voisines de celles de la requérante, alors que le plan adopté opère un décrochement par rapport à ces dernières et les classe intégralement en zone N1 ; que la commune de Sainte-Eulalie n'apporte aucune justification au classement de l'ensemble de ces seuls terrains en zone non constructible par la délibération du 24 novembre 2010 approuvant le plan local d'urbanisme révisé, alors que les parcelles voisines, situées de part et d'autre desdites parcelles appartenant au même secteur, sont classées pour partie en zone N1 et pour partie en zone UC constructible ; que dès lors Mme D... est fondée à soutenir qu'en classant intégralement en zone N1 les parcelles cadastrées AM n° 47, n° 48, n° 68 et n° 69, au lieu de les classer pour partie en zone N1 et pour partie en zone UC, la commune de Sainte-Eulalie a commis une erreur manifeste d'appréciation »
- CAA Nancy, 10 juin 2013, n° 12NC01438 : « 4. Considérant en revanche que si les caractéristiques des parcelles en cause permettaient d'envisager un

- classement en zone N et que le projet d'aménagement et de développement durable du plan local d'urbanisme fixe comme orientation générale la volonté de " préserver les micros milieux naturels au cœur des espaces urbanisés ", il ressort toutefois des pièces du dossier que le classement litigieux des parcelles de M. et Mme A...ne procède pas d'une volonté de mettre en œuvre le parti d'aménagement retenu par le conseil municipal, présenté pour ses principales caractéristiques dans le cadre du projet de modification et de révision du plan local d'urbanisme soumis à enquête publique ; que le classement des parcelles litigieuses au lieudit " en partage " de la zone UC vers la zone N, au milieu du secteur urbanisé de la commune et à proximité de l'ensemble des réseaux, n'était pas prévu dans les projets de modification et de révision simplifiée du plan local d'urbanisme d'Offemont, les parcelles litigieuses n'étant pas au nombre des secteurs identifiés par le rapport de
- présentation comme devant intégrer la zone N dans le cadre du nouveau document d'urbanisme alors même que les services de l'Etat, saisis de projets de construction sur ces parcelles, avaient déjà été amenés à constater l'existence d'une petite zone humide et avaient exprimé le souhait, ainsi que cela ressort des courriers de la direction des territoires de Belfort en date des 21 juin 2010 et 25 août 2010, qu'elles puissent en conséquence être classées en zone N au titre des mesures compensatoires à la réalisation d'une zone d'aménagement concerté et d'un équipement municipal sportif dans un autre secteur de la commune ; que le commissaire enquêteur, en réponse aux observations émises par les propriétaires de parcelles voisines à celles de M. et Mme A..., a rappelé que la commune souhaitait " geler l'urbanisation de cette zone au titre de mesures compensatoires demandées par l'Etat sans l'inscrire en zone N " et n'a émis sa réserve tendant à classer les parcelles en zone N qu'" au titre des mesures compensatoires " ; que, par ses lettres en date des 13 septembre 2010 et 27 septembre 2010 rédigées à l'attention de M. et Mme A..., le maire de la commune a rappelé qu'il était regrettable que les projets immobiliers envisagés sur les parcelles litigieuses alors classées en zone UC n'aient pu voir le jour et que le classement en zone N correspondait à la volonté de l'Etat, et non de la commune, destinée à permettre de mener à bien l'installation du gymnase municipal au seul endroit jugé possible, la commune " ne faisant que se conformer aux instructions qui lui sont données " ; que la délibération du 29 septembre 2010 indique elle-même que " le commissaire enquêteur a demandé qu'une réserve soit levée, que la zone dite " au partage " soit classée en zone N au titre des mesures compensatoires demandées par l'Etat " et après avoir adopté le projet " accepte de lever la réserve faite par le commissaire enquêteur " révélant ainsi l'absence de toute décision de classement effectuée au regard de la nature des parcelles dans le cadre d'un parti d'aménagement et d'urbanisme cohérent, si ce n'est celui de permettre, quelle qu'en soient les conditions, la réalisation du projet de gymnase ; que, dans ces conditions, le classement en zone N des parcelles de M. et Mme A...doit être regardé comme concrétisant la simple soumission à une exigence de l'Etat consistant à instituer des zones N sur le territoire communal contre l'assurance de ne pas le voir s'opposer à la réalisation du projet de gymnase devant engendrer une réduction des espaces naturels communaux ; que M. et Mme A...sont donc fondés à soutenir que la commune d'Offemont s'est estimée liée par les demandes du préfet et que le choix dont procède le classement litigieux ne résulte pas d'un parti d'aménagement choisi par le conseil municipal, qui a ainsi méconnu l'étendue de sa propre compétence »

Sous-fiche 4 : A quelles conditions le reclassement d'un terrain en zone AU d'urbanisation différée (zone AU « stricte ») est-il possible ?

Résumé :

Le classement en zone AU d'urbanisation différée est illégal :

- si la parcelle en question ne présente manifestement pas un caractère naturel,
- si la parcelle en question est entièrement équipée, étant précisé que le caractère équipé s'apprécie au regard des constructions à implanter dans l'ensemble de la zone d'urbanisation différée,
- si la vocation d'urbanisation différée conférée à la parcelle concernée est en contradiction flagrante avec les orientations affichées par les auteurs du PLU dans le projet d'aménagement et de développement durable,
- si le classement réalisé repose sur des motifs totalement étrangers aux objectifs que doit poursuivre un plan local d'urbanisme.

> Problématique :

Les auteurs d'un plan local d'urbanisme en cours d'élaboration ou de révision décident de modifier le classement de certaines parcelles jusqu'alors classées en zone U, AU immédiatement urbanisable (cas des PLU) ou NA immédiatement urbanisable (cas des POS), afin de les reclasser en zone AU dont l'ouverture à l'urbanisation peut être subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme, dite zone AU d'urbanisation différée ou zone AU « stricte ». Un tel classement en zone AU d'urbanisation différée est-il justifié ?

> Cas concernés :

- parcelles, équipées ou non, éloignées de l'agglomération principale de la commune, en milieu rural ou naturel ou en continuité ou non de villages ou hameaux
- parcelles, équipées ou non, en continuité ou non de l'agglomération principale de la commune

> Textes juridiques applicables :

Article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme : « *Le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimitent les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définissent, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions* »

Article R. 123-4 du code de l'urbanisme : « Le règlement délimite les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles et les zones naturelles et forestières. Il fixe les règles applicables à l'intérieur de chacune de ces zones dans les conditions prévues à l'article R. 123-9 »

Article R. 123-6 du code de l'urbanisme : « Les zones à urbaniser sont dites " zones AU ". Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation.

Lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement définissent les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone. Les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement.

Lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation peut être subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme ».

> Sur l'existence d'un risque :

Les juridictions administratives considèrent avec constance que s'il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de déterminer le parti d'aménagement à retenir 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 d'appréciation, fondée sur des faits matériellement inexacts ou entachée d'un détournement de pouvoir.

Concrètement, le classement en zone AU d'urbanisation différée est illégal :

- si la parcelle en question ne présente manifestement pas un caractère naturel,
- si la parcelle en question est entièrement équipée, étant précisé que le caractère équipé s'apprécie au regard des constructions à implanter dans l'ensemble de la zone d'urbanisation différée,
- si la vocation d'urbanisation différée conférée à la parcelle concernée est en contradiction flagrante avec les orientations affichées par les auteurs du PLU dans le projet d'aménagement et de développement durable,
- si le classement réalisé repose sur des motifs totalement étrangers aux objectifs que doit poursuivre un plan local d'urbanisme.

En cas d'illégalité, le risque encouru par la collectivité peut se traduire de trois façons :

- une contestation est élevée à l'encontre du plan local d'urbanisme par un requérant ayant qualité pour ce faire, dans le délai de 2 mois suivant l'accomplissement de la dernière formalité de publicité afférente à la délibération d'approbation du PLU ; le requérant pourra demander à la juridiction administrative l'annulation du classement du plan local d'urbanisme entaché d'illégalité ; la mesure d'annulation ne pourra concerner que le seul classement illégal (annulation partielle) s'il n'existe pas d'autre motif d'annulation invoqué par le requérant, susceptible de justifier une annulation totale ;
- une contestation n'a pas été élevée à l'encontre du plan local d'urbanisme par un requérant ayant qualité pour ce faire, dans le délai de 2 mois suivant l'accomplissement de la dernière formalité de publicité afférente à la délibération d'approbation du PLU ; se fondant sur le principe selon lequel l'administration est tenue d'abroger un règlement illégal, le requérant pourra demander à la collectivité compétente d'abroger le classement illégal et, en cas de refus de cette autorité, solliciter de la juridiction administrative qu'elle annule ce refus tout en enjoignant à la collectivité concernée, le cas échéant dans un délai déterminé et sous astreinte, d'abroger le classement illégal ; la mesure d'abrogation, à la différence de la mesure d'annulation, fait disparaître le classement illégal uniquement pour l'avenir ; cette abrogation ne pourra concerner que le seul classement illégal s'il n'existe pas d'autre motif d'abrogation invoqué par le requérant, susceptible de justifier une abrogation totale ;
- une contestation n'a pas été élevée à l'encontre du plan local d'urbanisme par un requérant ayant qualité pour ce faire, dans le délai de 2 mois suivant l'accomplissement de la dernière formalité de publicité afférente à la délibération d'approbation du PLU ; à l'occasion d'un certificat d'urbanisme « négatif » ou d'un refus d'autorisation d'urbanisme fondé sur le classement illégal, un requérant ayant qualité pour agir pourra solliciter l'annulation de l'acte qu'il conteste en excipant l'illégalité du classement ayant permis son édicton. Si l'illégalité du classement est consacré par la juridiction administrative, le certificat ou le refus d'autorisation pourra être annulé.

> Préconisations :

- veiller, dans les documents composant le plan local d'urbanisme, à ce que le classement soit en adéquation avec le parti d'aménagement adopté
- justifier dans le rapport de présentation les motifs du classement en zone AU,
- favoriser un reclassement en zone U ou AU immédiatement urbanisable avec des orientations d'aménagement et de programmation (OAP).

> Exemples :

> légalité du classement en zone AU :

- CAA Nantes, 1er mars 2013, n° 11NT02265 : « 9. Considérant, en premier lieu, qu'il ressort du plan local d'urbanisme approuvé par la délibération contestée que la zone 2AUh, dans laquelle se trouvent incluses les parcelles cadastrées section ZO nos 281 et 292 dont M. A... est usufruitier, est définie comme étant urbanisable à moyen ou long terme et " qu'il s'agit de secteurs à caractère naturel de la commune, affectés à de l'habitat et activités

compatibles avec l'habitat, destinés à être ouverts à l'urbanisation mais dont les voiries publiques et les réseaux existants en périphérie immédiate de ces secteurs n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter. / L'ouverture à l'urbanisation de ces secteurs sera subordonnée à une modification du plan local d'urbanisme " ;

10. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que les parcelles cadastrées section ZO nos 281 et 292 ne sont pas construites mais demeurent... ; que, même si une partie de leur superficie a été artificialisée, elles relèvent d'un secteur à caractère naturel de la commune ; qu'ainsi, leur classement en zone 2AUh, telle que définie au point 9, ne méconnaît pas leurs caractéristiques propres et, par suite, ne méconnaît pas davantage l'article R. 123-6 du code de l'urbanisme ;

11. Considérant, en second lieu, que, si ces deux parcelles sont voisines de certaines parcelles construites, il ressort toutefois des pièces du dossier qu'elles relèvent du même ensemble que les terrains non construits et actuellement à usage agricole situés au sud et à l'est et formant, avec ces parcelles, une zone 2AUh de 4, 3 hectares ; que l'ensemble de cette zone est situé en lisière sud du bourg de Guengat et très nettement en dehors de sa partie densément agglomérée, l'urbanisation au nord comme à l'est de cette zone demeurant, à usage agricole, ; que le projet d'aménagement et de développement durable compte au nombre de ses orientations générales celles de " conforter la structure urbaine actuelle " et, pour cela, d' " affirmer la place prépondérante du bourg dans l'urbanisation en : / - donnant la priorité au renforcement des secteurs déjà urbanisés du bourg, / (...) / - proposant des extensions de l'urbanisation au Sud et à l'Est du bourg ainsi qu'au Nord ", ainsi que de " promouvoir une gestion rigoureuse de l'espace en : / - limitant les possibilités d'urbanisation dispersée en ne permettant des extensions de l'urbanisation qu'aux seuls hameaux existants, / - proposant des nouvelles zones d'urbanisation en continuité avec l'existant conformément à la loi SRU " ; que le rapport de présentation ajoute que " les extensions de l'urbanisation se feront en continuité du bourg, notamment au Sud, à l'Est et au Nord. L'urbanisation des " dents creuses " du tissu urbain est également prévue " et que la zone 2AUh de Kergaradec " répond bien à la volonté décrite dans le PADD de proposer des extensions d'urbanisation en périphérie du bourg afin de procéder à une gestion rigoureuse de l'espace " ; que le classement en zone à urbaniser AU, et non en zone urbaine U, de cet ensemble de 4, 3 hectares du secteur de Kergaradec est cohérent avec les orientations générales retenues par le projet d'aménagement et de développement durables ainsi qu'avec le parti d'aménagement exposé par le rapport de présentation, plan et rapport qui n'ont aucunement envisagé une urbanisation immédiate de ce secteur de la commune ; qu'au sein même de ce secteur, les parcelles cadastrées section ZO nos 281 et 292, ne constituent pas des " dents creuses du tissu urbain " ; que, si ces deux parcelles sont incluses dans un périmètre d'assainissement collectif et si elles sont susceptibles d'être raccordées à des réseaux collectifs d'alimentation en eau et en énergie électrique, la desserte, en particulier par la voirie, du secteur de Kergaradec est actuellement insuffisante et ce secteur correspond à la définition d'une zone " dont les voiries publiques et les réseaux existants en périphérie immédiate (...) n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter ", c'est-à-dire la définition de la zone 2AUh par le plan local d'urbanisme en litige ; qu'eu égard à l'ensemble de ces éléments et

alors même qu'à les envisager isolément, ces deux parcelles bénéficieraient, selon le requérant, d'une desserte suffisante par la voirie, leur classement en zone 2AUh ne procède pas d'une erreur manifeste d'appréciation »

- CAA Nantes, 28 décembre 2012, n° 11NT01349 : « 4. Considérant que par la délibération contestée du 26 avril 2007 le conseil municipal de Plouénour-Trez, a classé en zone 2AUh, dont l'ouverture à l'urbanisation peut être subordonnée à une modification ou à une révision du PLU, les deux parcelles cadastrées section n° 746 et n° 747 d'une superficie totale de 1 550 m², précédemment classées en zone 2NAd, appartenant à Mme A ; qu'il ressort des pièces du dossier qu'à cette date ces parcelles faisaient partie, avec celles contiguës nos 748, 764 et 767, d'un ensemble plus vaste demeuré à l'état naturel dépourvu de constructions ; que s'il est constant qu'elles bénéficiaient d'un passage " à toute occurrence " d'une largeur de quatre mètres et d'une longueur de trente-huit mètres sur la parcelle n° 741, permettant l'accès ..., la commune de Plouénour-Trez soutient, sans être sérieusement contredite, que les caractéristiques de cet accès ne permettaient pas leur classement en zone U ou en zone 1AUh ; qu'en outre, il n'est pas établi que ces parcelles étaient desservies par des réseaux d'eau et d'électricité ou que ceux existant à leur périphérie immédiate avaient une capacité suffisante pour alimenter dans des conditions satisfaisantes les constructions susceptibles d'y être implantées ; que, par suite, et alors même que les parcelles litigieuses se trouvent à proximité de terrains déjà construits, inclus au sein d'une importante zone urbaine Uhd, leur classement en zone 2AUh n'est entaché ni d'erreur de fait ni d'erreur manifeste d'appréciation »

- CAA Lyon, 31 juillet 2012, n° 12LY00101 : « Considérant, d'autre part, que la modification litigieuse du plan local d'urbanisme a également eu pour objet de classer les parcelles cadastrées 905 et 956, antérieurement classées dans la zone 1AU précitée du secteur des Ormeaux, en zone 2AU, qui ne sera constructible qu'après une nouvelle modification ou une révision de ce plan ; que l'urbanisation cohérente de cette nouvelle zone 2AU, constituée de ces deux parcelles, doit être assurée au moyen de la voie prévue sur l'emplacement réservé n° 1 ; qu'il est constant que la commune d'Agencourt, qui souhaite privilégier l'urbanisation du quartier situé à côté de la mairie, ne prévoit pas de réaliser cette voie immédiatement ; que, par suite, en procédant au classement litigieux de ladite parcelle cadastrée 956 en zone 2AU, le conseil municipal n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation »

> illégalité du classement en zone AU :

- TA Rennes, 12 mai 2011, req. n° 0800921, 0800922 : « En ce qui concerne la requête n° 0800921 présentée par M. et Mme RIOU :

Sur le classement en zone 2 AU dont est l'objet une partie de la parcelle 101 :

Considérant qu'aux termes de l'article R. 123-6 du code de l'urbanisme : " Les zones à urbaniser sont dites "zones AU". Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation. / Lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, les orientations

d'aménagement et le règlement définissent les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone. Les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et le règlement. / Lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation peut être subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme." ; que le rapport de présentation précise, s'agissant des secteurs 2AU que ceux-ci sont "des zones naturelles où l'urbanisation est prévue à terme, mais qui ne bénéficient pas d'un équipement existant en périphérie immédiate suffisant pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de la zone (en matière de voies publiques, de réseaux d'eau et d'électricité et, le cas échéant d'assainissement)." ; que, selon ce même rapport, les auteurs du plan local d'urbanisme ont entendu regrouper en secteur 2AU les parcelles présentant soit un niveau d'équipement insuffisant, soit une structure parcellaire "compliquée", soit de grandes parcelles qui, même desservies, nécessitent un aménagement d'ensemble ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la zone 2AU située au lieudit "Crech Morvan" regroupe plusieurs parcelles situées au sein d'un secteur urbanisé ; que, pour justifier le classement de la partie non bâtie de la parcelle 101, la commune se borne à faire valoir que ladite parcelle est située dans "l'accès" de la zone AU ; que, toutefois, cette seule circonstance n'est pas de nature à justifier légalement un tel classement, dès lors qu'il ressort des pièces du dossier que la parcelle en cause, entièrement équipée, desservie par une voie, entourée de plusieurs maisons d'habitation et qui supporte une construction était, de surcroît classée en zone UC dans le précédent plan d'occupation des sols communal ; qu'ainsi, en procédant au classement critiqué, le conseil municipal a entaché, sur ce point, sa délibération d'une erreur manifeste d'appréciation ;

*En ce qui concerne la requête n° 0800922 présentée par M T .F. BTHAN :
Sur le classement en zone 2AU des parcelles cadastrées BI n° 195 et 196 :*

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le classement de ces deux parcelles en zone 2 AU est notamment motivé par l'objectif des auteurs du plan local d'urbanisme de "créer un quartier proposant une mixité d'habitat et de population" ; que, toutefois, il est constant que le secteur 2 AU en cause, fût-il présenté comme "le secteur A3 du projet d'aménagement des secteurs de Golgon", est de superficie très réduite, dans la mesure où les parcelles 195 et 196, qui en constituent la majeure partie ont des contenances respectives de 31 ares et 23 centiares et de 13 ares et 26 centiares, soit au total moins d'un demi-hectare ; que ces deux parcelles, incluses dans un secteur urbanisé sont, contrairement à ce que soutient la commune, équipées et desservies par une voie publique, ainsi qu'en attestent les énonciations du certificat d'urbanisme délivré le 25 janvier 2005 par le maire de Trégastel ; qu'il n'est, par ailleurs, pas établi que les parcelles en cause ne présenteraient pas les caractéristiques requises pour un assainissement individuel ; qu'ainsi, M. LE BIHAN est fondé à soutenir que le classement des parcelles BI n^{os} 195 et 196 est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation »

- CAA Lyon, 16 octobre 2012, n° 11LY02271 : « 5. Considérant, d'une part, que, pour justifier le reclassement des deux secteurs précités, qui faisaient antérieurement l'objet d'un classement en secteur 1AUc immédiatement constructible, en secteur 2AUc, constructible seulement après une modification ou une révision du plan local d'urbanisme, la commune de Mionnay invoque le fait que des ouvrages de régulation des eaux pluviales sont nécessaires pour résoudre les problèmes d'inondation que connaît le village et que l'urbanisation immédiate de la zone litigieuse aggraverait ce risque ; que, toutefois, si la commune connaît des épisodes d'inondation lors de pluies violentes, notamment en raison de la saturation du fossé d'évacuation des eaux pluviales qui traverse le village, il n'est pas démontré, ni même allégué, qu'aucune autre solution qu'un rejet dans ce fossé n'existerait pour l'évacuation des eaux pluviales des constructions devant s'implanter dans les deux secteurs litigieux ; que le rapport de présentation de la modification du plan local d'urbanisme évoque la possibilité de bassins de rétention permettant le stockage des eaux pluviales, avant leur évacuation par le réseau de fossés situé à l'est du territoire communal ; que l'étude hydraulique qu'invoque la commune de Mionnay mentionne, comme solution possible pour éviter les inondations affectant le territoire communal, de dériver une partie des eaux pluviales vers le marais des Echets ;

6. Considérant, d'autre part, que, pour justifier la modification litigieuse du plan local d'urbanisme, le rapport de présentation de cette modification évoque la nécessité de suspendre la constructibilité de la zone dans l'attente de la réalisation d'une étude de projet urbain devant permettre de déroger à la distance d'implantation par rapport à la route départementale n° 1083 imposée par les dispositions de l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme ; que, par son jugement attaqué, le Tribunal administratif de Lyon a estimé que ce motif n'est pas susceptible de justifier un classement en secteur 2AUc ; que, dans sa requête, la commune de Mionnay ne conteste pas ce que le Tribunal a ainsi jugé ;

7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'en procédant au classement en secteur 2AUc des deux secteurs précités du territoire communal, le conseil municipal a commis une erreur manifeste d'appréciation »

Partie 2 : Risques liés à la méconnaissance de situations acquises

Le reclassement de zones U ou AU en zones A ou N peut se heurter aux droits acquis par certains propriétaires d'immeubles qui vont revendiquer la reconnaissance de ces droits dans le cadre du nouveau document d'urbanisme.

Un outil pour limiter les cas de situations acquises lors de la révision des documents d'urbanisme : le sursis à statuer

A compter de la publication de la délibération prescrivant l'élaboration d'un plan local d'urbanisme, lorsqu'un projet est de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan, l'autorité compétente doit surseoir à statuer, dans les conditions et délai prévus à [l'article L. 111-8](#) du code de l'urbanisme.

L'édition d'une décision de sursis à statuer nécessite que la réalisation de deux conditions cumulatives soit démontrée :

- que le plan local d'urbanisme en cours d'élaboration ou de révision soit suffisamment avancé pour permettre d'apprécier l'atteinte portée par le projet au futur document,
- que le projet entre en conflit avec le document d'urbanisme en préparation de façon suffisamment importante.

Exemple relatif au sursis à statuer :

CAA Marseille, 8 décembre 2011, n° 10MA00012 :

« Considérant, en premier lieu, que M. A soutient que le projet de plan local d'urbanisme n'était pas suffisamment avancé pour justifier la décision de sursis prise par le maire ; qu'il ressort toutefois des pièces du dossier que, par délibération du 18 novembre 2002, le conseil municipal de Visan a prescrit la révision générale du plan d'occupation des sols de la commune valant plan local d'urbanisme ; que par une délibération du 11 février 2003, le conseil a désigné l'Atelier Michel Lacroze de Pujaut comme cabinet d'urbanisme chargé d'élaborer un projet de plan local d'urbanisme pour la commune, en conformité avec les objectifs de révision définis en novembre 2002, à savoir, notamment, la protection du patrimoine viticole et des paysages ; qu'à l'issue de la procédure de concertation, le projet a été ensuite arrêté par délibération du 21 juin 2008 ; que le requérant ne démontre pas que le projet arrêté différerait, en ce qui concerne le zonage applicable à son terrain, du projet qui existait au 2 avril 2008, date à laquelle la décision de sursis lui a été opposée par le maire ; que, dans ces conditions, le projet de plan local d'urbanisme doit être regardé comme ayant été, à cette date, suffisamment avancé ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article NR 2 du règlement du plan d'occupation des sols de Visan : Constructions, installations et aménagements autorisés sous conditions (...) 2 / Dans le secteur NR, des constructions individuelles à usage d'habitation, sous réserve d'un minimum de surface de parcelle (...) ; qu'aux termes de l'article NR 5 : 1 / Pour être constructible, toute parcelle doit avoir au moins 30 m de longueur de façade sur voie carrossable et la superficie minimum devra être de 4000 m² par logement, autre que ceux liés à une exploitation agricole (...) ; qu'aux termes de l'article A 2 du futur plan local d'urbanisme : Les occupations et utilisations du sol suivantes ne peuvent être autorisées que si elles respectent les conditions ci-après (...) Les constructions à usage d'habitation et leurs annexes (garages, abris, piscines...) pour les exploitants ou leurs salariés, justifiées par la nécessité de leur présence permanente et rapprochée sur le lieu d'activité (...) Les constructions nouvelles, l'aménagement dans les volumes existants et les extensions mineures à vocation d'habitat de l'exploitant agricole (...) ; qu'aux termes de l'article A 4 du futur plan local d'urbanisme : Eau potable : / Toute occupation ou utilisation du sol qui requiert une alimentation en eau domestique doit être raccordée au réseau public d'alimentation en eau potable ;

Considérant que M. A soutient que son projet n'est pas de nature à compromettre ou bien à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan local d'urbanisme ; que, toutefois, le terrain d'assiette de la construction projetée se trouve dans une zone que le futur plan local d'urbanisme de Visan classera en zone agricole, dans laquelle les maisons d'habitation ne seront autorisées que si elles sont liées et nécessaires à une activité agricole ; que si le maire ne pouvait opposer au pétitionnaire les dispositions non encore applicables du futur plan local d'urbanisme, il pouvait néanmoins se fonder sur les objectifs poursuivis par le document d'urbanisme en cours d'élaboration dans cette zone ; que les auteurs de ce document ont justifié leur choix de zonage par la nécessité de stopper le mitage existant dans ce secteur, classé en zone NR à la date de la décision attaquée, afin de préserver les espaces agricoles en raison de leur potentiel agronomique, biologique ou économique ; qu'il ressort des pièces du dossier que, par sa localisation, le projet de M. A, qui n'est pas exploitant agricole, s'enfonçant de manière significative dans des terres agricoles non construites et plantées de vignes, serait de nature à compromettre l'exécution du futur plan ; que le maire de Visan, s'il ne s'était fondé que sur ce seul motif, aurait pu légalement surseoir à statuer sur la demande de M. A »

Sous-fiche 5 : le reclassement d'un terrain ayant donné lieu à un certificat d'urbanisme en cours de validité est-il possible ?

Résumé :

Le certificat d'urbanisme ne confère nullement à son bénéficiaire le droit de conserver le classement de certaines parcelles jusqu'alors classées en zone U ou AU. Il a pour objet de renseigner son bénéficiaire sur la constructibilité d'un terrain ou la possibilité d'y réaliser une opération déterminée. Il a pour effet, en même temps, de conférer au propriétaire du terrain concerné ou à toute personne venant à se voir reconnaître le droit d'utiliser ce terrain une garantie, pendant une durée de **18 mois**, contre l'évolution défavorable des dispositions d'urbanisme, des autres limitations administratives au droit de propriété et du régime des taxes et participations d'urbanisme.

Enfin, dans une telle hypothèse, il n'est pas exclu que le propriétaire concerné cherche à se faire indemniser, devant une juridiction, du préjudice qu'il estime subir (voir partie 3).

> Problématique :

Les auteurs d'un plan local d'urbanisme en cours d'élaboration ou de révision décident de modifier le classement de certaines parcelles jusqu'alors classées en zone U ou AU (cas des PLU), en zone U ou NA (cas des POS), afin de les reclasser en zone A ou N. Peuvent-ils opérer ce « reclassement » si le terrain considéré a donné lieu à la délivrance d'un certificat d'urbanisme de simple information (« a ») ou opérationnel (« b ») en cours de validité au moment de l'approbation du plan local d'urbanisme ?

> Cas concernés :

- parcelles, équipées ou non, éloignées de l'agglomération principale de la commune, en milieu rural ou naturel ou en continuité ou non de villages ou hameaux
- parcelles, équipées ou non, en continuité ou non de l'agglomération principale de la commune

> Textes juridiques applicables :

Article L. 410-1 du code de l'urbanisme : « *Le certificat d'urbanisme, en fonction de la demande présentée :*

a) Indique les dispositions d'urbanisme, les limitations administratives au droit de propriété et la liste des taxes et participations d'urbanisme applicables à un terrain ;

b) Indique en outre, lorsque la demande a précisé la nature de l'opération envisagée ainsi que la localisation approximative et la destination des bâtiments projetés, si le terrain peut être utilisé pour la réalisation de cette opération ainsi que l'état des équipements publics existants ou prévus.

Lorsqu'une demande d'autorisation ou une déclaration préalable est déposée dans le délai de dix-huit mois à compter de la délivrance d'un certificat d'urbanisme, les dispositions d'urbanisme, le régime des taxes et participations d'urbanisme ainsi que les limitations administratives au droit de propriété tels qu'ils existaient à la date du

certificat ne peuvent être remis en cause à l'exception des dispositions qui ont pour objet la préservation de la sécurité ou de la salubrité publique.

Lorsque le projet est soumis à avis ou accord d'un service de l'Etat, les certificats d'urbanisme le mentionnent expressément. Il en est de même lorsqu'un sursis à statuer serait opposable à une déclaration préalable ou à une demande de permis.

Le certificat d'urbanisme est délivré dans les formes, conditions et délais déterminés par décret en Conseil d'Etat par l'autorité compétente mentionnée au a et au b de l'article [L. 422-1](#) du présent code ».

> Sur l'existence d'un risque :

Le certificat d'urbanisme a pour objet de renseigner son bénéficiaire sur la constructibilité d'un terrain ou la possibilité d'y réaliser une opération déterminée. Il a pour effet, en même temps, de conférer au propriétaire du terrain concerné ou à toute personne venant à se voir reconnaître le droit d'utiliser ce terrain une garantie contre l'évolution défavorable des dispositions d'urbanisme, des autres limitations administratives au droit de propriété et du régime des taxes et participations d'urbanisme.

Le certificat d'urbanisme ne confère nullement à son bénéficiaire le droit de conserver le classement de certaines parcelles jusqu'alors classées en zone U ou AU.

Par conséquent, en principe, l'existence d'un certificat d'urbanisme ne remet pas en cause la règle selon laquelle :

- les auteurs d'un plan local d'urbanisme sont libres de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par ce 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,
- et selon laquelle les auteurs d'un plan ne sont pas liés, pour déterminer l'affectation future des différents secteurs, par les modalités existantes d'occupation et d'utilisation des sols, et nul ne saurait se prévaloir d'un droit acquis au maintien d'un classement résultant d'un précédent plan (voir à ce sujet partie 1, sous-fiche 1).

Il sera tout de même appelé que lorsqu'une demande d'autorisation ou une déclaration préalable est déposée dans le délai de dix-huit mois à compter de la délivrance d'un certificat d'urbanisme, les dispositions d'urbanisme, le régime des taxes et participations d'urbanisme ainsi que les limitations administratives au droit de propriété tels qu'ils existaient à la date du certificat ne peuvent être remis en cause à l'exception des dispositions qui ont pour objet la préservation de la sécurité ou de la salubrité publique.

Enfin, dans une telle hypothèse, il n'est pas exclu que le propriétaire concerné cherche à se faire indemniser, devant une juridiction, du préjudice qu'il estime subir (voir partie 3).

> Préconisations :

Lorsque le plan local d'urbanisme est en cours d'élaboration ou de révision et qu'un sursis à statuer serait opposable à une déclaration préalable ou à une demande de

permis, le certificat d'urbanisme doit faire état de cette procédure d'élaboration ou de révision et doit faire mention de l'éventualité d'une décision de sursis à statuer.

Sous l'empire de la réglementation antérieure au 1^{er} octobre 2007, il était jugé que dans le cas où, d'une part, le certificat d'urbanisme comporte une mention selon laquelle un sursis à statuer pourra être opposé à une demande de permis de construire au motif qu'une révision du document d'urbanisme est en cours et où, d'autre part, le plan révisé a été approuvé à la date à laquelle l'autorité administrative statue sur une telle demande, il appartient à cette autorité de rejeter cette dernière, même si elle a été présentée dans le délai d'un an prévu à l'article L. 410-1, dès lors qu'elle ne respecte pas les dispositions du plan révisé, qui sont au nombre des dispositions d'urbanisme mentionnées dans ledit certificat d'urbanisme (voir en ce sens CAA Lyon, 10 mai 2011, n° 10LY01679). Il n'est pas certain que cette solution soit retenue sous l'empire de la réglementation actuelle.

> Exemples :

- CAA Paris, 23 septembre 2004, n° 01PA03858 : *« Considérant, en deuxième lieu, que M.X ne saurait utilement se prévaloir, à l'appui de sa demande, de ce qu'il a obtenu le 21 janvier 1994 la délivrance d'un certificat d'urbanisme mentionnant le classement en zone UBa du plan d'occupation des sols des parcelles cadastrées 888-986-987-988-990-991, dès lors qu'un tel document ne créait aucun droit à un classement en zone constructible lors d'une révision ultérieure dudit plan d'occupation des sols »*
- CAA Nantes, 22 avril 2011, n° 10NT00413 : *« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que les parcelles appartenant à M. X et Mme Y font partie d'un vaste espace agricole situé au sud-est de la commune ; que si les requérants soutiennent qu'elles sont desservies par les réseaux publics, elles sont éloignées des secteurs urbanisés et en particulier du secteur UC le plus proche, délimité plus au nord de l'autre côté de la route départementale n° 911 ; que le zonage ainsi défini n'est pas en contradiction avec le parti d'aménagement indiqué par les auteurs du plan d'occupation des sols dans le rapport de présentation et qui consistait à autoriser un développement limité de l'urbanisation à l'est tout en préservant la cohérence de la zone agricole ; que les schémas que contient ce rapport confirment qu'ils n'ont pas entendu remettre en cause l'affectation agricole de l'espace dans lequel sont incluses les parcelles litigieuses ; que les requérants ne peuvent utilement invoquer la délivrance en 1970, pour l'une de ces parcelles d'un certificat d'urbanisme positif, précisant d'ailleurs que seules pouvaient être autorisées les constructions servant à une exploitation agricole ; que, par suite, en classant les parcelles litigieuses en zone NC, les auteurs du plan n'ont commis aucune erreur manifeste d'appréciation »*
- CAA Nantes, 4 décembre 2001, n° 99NT02684 : *« Vu la requête enregistrée au greffe de la Cour le 22 novembre 1999, présentée pour Mme Thérèse Y..., demeurant "Le Kastel Land" ..., par Me X..., avocat au barreau de Caen ; Mme Y... demande à la Cour :
1) d'annuler le jugement n 98-1215 du 21 septembre 1999 par lequel le Tribunal administratif de Caen a rejeté sa demande dirigée contre la délibération du 4 juin 1998 du conseil municipal de Troarn (Calvados) portant*

approbation du plan d'occupation des sols révisé de la commune, en tant qu'il classe en zone NC la parcelle de 97 635 m lui appartenant, cadastrée à la section B, sous les nos 73 et 74 ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que les parcelles de Mme Y..., qui forment un ensemble de terrains d'une superficie totale de 97 635 m, ne sont pas desservies par des réseaux publics d'eau potable, d'assainissement et d'électricité ; que si ces terrains sont accessibles par une voie ayant une capacité suffisante, ils sont situés dans un secteur du territoire communal présentant un caractère agricole et rural affirmé ; qu'ainsi, Mme Y... qui ne saurait se prévaloir d'un certificat d'urbanisme positif délivré le 27 novembre 1997 pour une opération de lotissement, dans un secteur où ses terrains étaient classés dans une zone NA d'urbanisation future, ne peut valablement soutenir que le classement contesté serait entaché d'erreur manifeste d'appréciation »

Sous-fiche 6 : le reclassement d'un terrain ayant donné lieu à un permis de construire en cours de validité est-il possible ?

Résumé :

Le seul fait qu'un permis de construire ait été accordé ne confère nullement à son bénéficiaire le droit de conserver le classement d'une parcelle jusqu'alors classée en zone U ou AU.

Cela ne signifie toutefois pas qu'en cas de litige un juge ne tiendra pas compte d'un permis de construire accordé sur la parcelle dont le zonage est contesté pour apprécier, parmi d'autres considérations, si le classement est entaché d'erreur de droit ou d'erreur manifeste d'appréciation.

Le permis de construire est néanmoins valable pendant **2 années** au minimum, ce qui donne la possibilité à son titulaire de le mettre en œuvre malgré le reclassement intervenu.

Enfin, dans une telle hypothèse, il n'est pas exclu que le propriétaire concerné cherche à se faire indemniser, devant une juridiction, du préjudice qu'il estime subir (voir partie 3).

> Problématique :

Les auteurs d'un plan local d'urbanisme en cours d'élaboration ou de révision décident de modifier le classement de certaines parcelles jusqu'alors classées en zone U ou AU (cas des PLU), en zone U ou NA (cas des POS), afin de les reclasser en zone A ou N. Peuvent-ils opérer ce « reclassement » si le terrain considéré a donné lieu à la délivrance d'un permis de construire en cours de validité au moment de l'approbation du plan local d'urbanisme ?

> Cas concernés :

- parcelles, équipées ou non, éloignées de l'agglomération principale de la commune, en milieu rural ou naturel ou en continuité ou non de villages ou hameaux
- parcelles, équipées ou non, en continuité ou non de l'agglomération principale de la commune

> Textes juridiques applicables :

Article L. 421-3 du code de l'urbanisme : « *Le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique* ».

Article L. 123-6 du code de l'urbanisme : « A compter de la publication de la délibération prescrivant l'élaboration d'un plan local d'urbanisme, l'autorité compétente peut décider de surseoir à statuer, dans les conditions et délai prévus à [l'article L. 111-8](#), sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan ».

Article L. 111-8 du code de l'urbanisme : « Le sursis à statuer doit être motivé et ne peut excéder deux ans.

Lorsqu'une décision de sursis a été prise en application des articles visés à l'article [L. 111-7](#), l'autorité compétente ne peut, à l'expiration du délai de validité du sursis ordonné, opposer à une même demande d'autorisation un nouveau sursis fondé sur le même motif que le sursis initial.

Si des motifs différents rendent possible l'intervention d'une décision de sursis à statuer par application d'une disposition législative autre que celle qui a servi de fondement au sursis initial, la durée totale des sursis ordonnés ne peut en aucun cas excéder trois ans.

A l'expiration du délai de validité du sursis à statuer, une décision doit, sur simple confirmation par l'intéressé de sa demande, être prise par l'autorité compétente chargée de la délivrance de l'autorisation, dans le délai de deux mois suivant cette confirmation. Cette confirmation peut intervenir au plus tard deux mois après l'expiration du délai de validité du sursis à statuer. Une décision définitive doit alors être prise par l'autorité compétente pour la délivrance de l'autorisation, dans un délai de deux mois suivant cette confirmation. A défaut de notification de la décision dans ce dernier délai, l'autorisation est considérée comme accordée dans les termes où elle avait été demandée ».

- Article R. 424-17 du code de l'urbanisme : « Le permis de construire, d'aménager ou de démolir est périmé si les travaux ne sont pas entrepris dans le délai de deux ans à compter de la notification mentionnée à l'article R. 424-10 ou de la date à laquelle la décision tacite est intervenue.

Il en est de même si, passé ce délai, les travaux sont interrompus pendant un délai supérieur à une année.

Les dispositions du présent article sont applicables à la décision de non-opposition à une déclaration préalable lorsque cette déclaration porte sur une opération comportant des travaux ».

> Sur l'existence d'un risque :

Le permis de construire a pour objet d'assurer le contrôle du respect des règles d'urbanisme.

Le seul fait qu'un permis de construire a été accordé ne confère nullement à son bénéficiaire le droit de conserver le classement d'une parcelle jusqu'alors classée en zone U ou AU.

Par conséquent, l'existence d'un permis de construire ne remet pas en cause la règle selon laquelle :

- les auteurs d'un plan local d'urbanisme sont libres de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par ce 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,

- et selon laquelle les auteurs d'un plan ne sont pas liés, pour déterminer l'affectation future des différents secteurs, par les modalités existantes d'occupation et d'utilisation des sols, et nul ne saurait se prévaloir d'un droit acquis au maintien d'un classement résultant d'un précédent plan (voir à ce sujet partie 1, sous-fiche 1).

Cela ne signifie toutefois pas qu'en cas de litige un juge ne tiendra pas compte d'un permis de construire accordé sur la parcelle dont le zonage est contesté pour apprécier, parmi d'autres considérations, si le classement est entaché d'erreur de droit ou d'erreur manifeste d'appréciation.

Le permis de construire est néanmoins valable pendant deux années au minimum, ce qui donne la possibilité à son titulaire de le mettre en œuvre malgré le reclassement intervenu.

Enfin, dans une telle hypothèse, il n'est pas exclu que le propriétaire concerné cherche à se faire indemniser, devant une juridiction, du préjudice qu'il estime subir (voir partie 3).

> Préconisations :

A compter de la publication de la délibération prescrivant l'élaboration d'un plan local d'urbanisme, lorsqu'un projet est de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan, l'autorité compétente doit surseoir à statuer, dans les conditions et délai prévus à [l'article L. 111-8](#) du code de l'urbanisme (voir ci-dessus, le rappel en préambule du titre 2).

> Exemples :

- CE, 6 juin 2007, n° 266656 : « *Considérant, en deuxième lieu, qu'il résulte des termes mêmes des dispositions précitées de l'article R. 123-18 du code de l'urbanisme que la valeur agricole des terres ou la richesse du sol ou du sous-sol ne sont pas les seuls critères qui puissent être pris en compte pour le classement de parcelles dans une zone de richesses naturelles, et que d'autres critères peuvent être retenus pour autant qu'ils reposent sur la richesse naturelle des lieux ; qu'il ressort des pièces du dossier que les auteurs du plan d'occupation des sols ont entendu tout à la fois permettre la valorisation agricole des terrains, limiter l'urbanisation dans un secteur qui a conservé un caractère essentiellement rural et favoriser ainsi la protection contre les incendies de forêts ; qu'en conséquence et sans qu'y fassent obstacle, ni la présence de constructions bâties sur des parcelles contiguës et classées en zone NB, ni la circonstance qu'y auraient été accordés des permis de construire, le classement de la parcelle en cause en zone NC n'est entachée ni d'erreur de droit, ni d'erreur manifeste d'appréciation* »
- CAA Lyon, 10 mai 2011, n° 10LY01276 : « *Considérant que M. A soutient que le classement en zone N du tènement qui lui appartient, constitué des parcelles cadastrées AB 223, AB 224, AB 266, AB 267 et AB 551, est entaché d'erreur manifeste d'appréciation, dès lors qu'il exerce sur ce tènement une activité agricole d'élevage, de dressage et d'entraînement de chevaux, que sa fille se propose de reprendre et de développer, et que ce classement interdit la préservation de cette activité et son développement, lequel s'avère nécessaire à sa pérennité ; que, toutefois, d'une part, il ressort des pièces du*

dossier, et notamment de la Liste des chevaux nés et / ou travaillés à Reyrieux produite par le requérant, que l'activité dont se prévaut ce dernier, à supposer même, d'ailleurs, qu'elle puisse être regardée comme présentant un caractère agricole, dans la mesure où elle consistait essentiellement en une activité de poney-club, était relativement peu développée à la date d'approbation du plan local d'urbanisme litigieux ; que, d'autre part, le tènement appartenant à M. A se situe dans le secteur d'Herbevache, qui a été identifié dans le rapport de présentation comme une micro-entité paysagère de grande qualité, qui fait l'objet en partie d'un classement en espace boisé classé et qui constitue, selon ce même rapport, un des éléments sensibles sur le plan environnemental de la commune de Reyrieux ; que le projet d'aménagement et de développement durable comporte comme objectif la protection de l'environnement, et notamment du secteur boisé d'Herbevache ; que, dans ces conditions, même si le projet d'aménagement et de développement durable comporte également comme objectif la protection de l'activité agricole, que la commune a été informée du projet des consorts B de développer leur activité, que le maire a délivré, le 1er décembre 2007, un permis pour la construction de boxes à chevaux et d'un local de stockage de matériel, sans opposer à la demande un sursis à statuer, et que la chambre d'agriculture et le commissaire enquêteur ont estimé justifié un classement en zone A, en procédant au classement du tènement litigieux en zone N, le conseil municipal de la commune de Reyrieux n'a pas entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation »

- CAA Douai, 12 février 2004, n° 02DA00448 : « Sur le classement en zone NC des parcelles cadastrées ZE 19, 20, 21 et 22 :
Considérant que les parcelles cadastrées ZE 19, 20, 21 et 22 constituent un secteur non construit entre le bourg de Poulainville et le hameau de Ramponneau le long de la route nationale 25 sur une longueur de 400 mètres ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'au regard de l'accroissement de la population prévue par le schéma directeur, le classement en NC de cette zone, traversée par une ligne électrique haute tension, qui constitue une coupure naturelle s'étendant de part et d'autre de la route nationale entre le bourg de la commune et le hameau de Ramponneau soit entachée d'une erreur manifeste d'appréciation quand bien même la valeur agricole des terres en cause serait faible comme le prétendent les requérants ; que, ni la circonstance alléguée que lesdites parcelles sont desservies par les réseaux, ni celle que la parcelle cadastrée ZE a été reconnue constructible par l'autorité judiciaire ne révèlent, compte tenu notamment de la situation de cette dernière jouxtant le bourg, une telle erreur ; que les requérants ne peuvent utilement se prévaloir des autorisations de construire délivrées sur le fondement des droits acquis résultant d'un certificat d'urbanisme accordé sur la parcelle cadastrée ZE 23 dès lors que cette parcelle est elle-même classée en zone NC ; qu'il n'est pas établi que les terres en cause seraient d'une valeur agricole si faible que leur classement en zone NC relèverait d'une erreur de fait ; que la circonstance que le rapport de présentation du plan d'occupation des sols révisé mentionnerait que le secteur situé entre le centre ancien du bourg de Poulainville et le hameau de Ramponneau précédemment classé en zone NA représenterait une superficie de 15 hectares alors qu'elle serait de 7 hectares 7 ares est sans incidence sur le classement NC retenu par le plan d'occupation des sols révisé ; qu'aucun détournement de pouvoir n'est établi s'agissant du classement des parcelles cadastrées ZE 19 à 22 »

- CAA Versailles, 23 mars 2006, n° 04VE02490 : « *Considérant que M. X, qui conteste le classement en zone ND de la parcelle AN n° 17 lui appartenant, opéré par la révision du plan d'occupation des sols de la commune de Saint-Prix approuvée par la délibération attaquée du 22 février 2000, soutient que son terrain est desservi par l'ensemble des réseaux et qu'il est situé à proximité de terrains qui supportent des constructions ; que, toutefois, d'une part, les deux permis de construire dont il a bénéficié avant la révision contestée, étaient assortis de prescriptions exigeant le prolongement des réseaux d'eau et d'électricité aux frais du pétitionnaire, de même que la réalisation d'un assainissement individuel ; que, d'autre part, il ressort des pièces du dossier, et notamment du plan de situation, que le terrain de M. X est situé en lisière de la forêt de Montmorency, laquelle le borde sur trois côtés, qu'il ne supporte plus de construction et qu'il est séparé du site urbain de la commune de Saint-Prix par plusieurs voies ; que la circonstance que deux constructions existeraient à proximité ne suffit pas à établir que le terrain puisse être regardé comme étant situé dans un site urbain constitué ; que M. X ne saurait se prévaloir utilement ni de ce que son terrain aurait été antérieurement regardé comme constructible ni de ce qu'il aurait supporté une construction, démolie depuis ; que, dès lors, son classement en zone ND n'est ni entaché d'erreur de fait ni incompatible avec le schéma directeur ; que la commune de Saint-Prix n'a donc pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en retenant ce parti d'aménagement* »

- pour un cas dans lequel le juge a tenu compte de l'existence d'un permis de construire pour justifier un classement en zone urbaine, voir CAA Bordeaux, 18 avril 2013, n° 12BX01967 : « *Considérant en huitième lieu, que la parcelle AZ 50 jouxte des terrains bâtis au Sud et au Nord et borde une voie publique à l'Est ; que la commune indique sans être contredite qu'elle a délivré un permis de construire en 2009 sur cette parcelle, lequel n'était pas caduc à la date de la décision attaquée ; que compte tenu des objectifs rappelés ci-avant, c'est à bon droit que le tribunal administratif a considéré que le classement de cette parcelle en zone Uda n'était pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation* »

Sous-fiche 7 : le reclassement d'un terrain ayant donné lieu à la délivrance d'une décision de non opposition à déclaration préalable "lotissement" en cours de validité est-il possible ?

Résumé :

Le seul fait qu'une décision tacite de non opposition à déclaration préalable « lotissement » (prévue au R421-23 a/) ait été accordée ne confère nullement à son bénéficiaire le droit de conserver le classement d'une parcelle jusqu'alors classée en zone U ou AU.

Cela ne signifie toutefois pas qu'en cas de litige un juge ne tiendra pas compte de la décision de non opposition à déclaration préalable accordée sur la parcelle dont le zonage est contesté pour apprécier, parmi d'autres considérations, si le classement est entaché d'erreur de droit ou d'erreur manifeste d'appréciation.

Par ailleurs, en vertu de l'article L. 442-14 du code de l'urbanisme, le titulaire de la décision de non opposition à déclaration détiendra un droit acquis à ce que soit instruite sa demande de permis de construire sans que puisse lui être opposées les dispositions d'urbanisme nouvelles intervenues dans un délai de **5 ans** suivant la date de la non-opposition à cette déclaration.

Le titulaire de la décision de non opposition à déclaration préalable devra toutefois veiller à ne pas atteindre la péremption de son autorisation, qui en principe a une durée de validité de **2 années**.

Enfin, dans une telle hypothèse, il n'est pas exclu que le propriétaire concerné cherche à se faire indemniser, devant une juridiction, du préjudice qu'il estime subir (voir partie 3).

> Problématique :

Les auteurs d'un plan local d'urbanisme en cours d'élaboration ou de révision décident de modifier le classement de certaines parcelles jusqu'alors classées en zone U ou AU (cas des PLU), en zone U ou NA (cas des POS), afin de les reclasser en zone A ou N. Peuvent-ils opérer ce « reclassement » si le terrain considéré a donné lieu à la délivrance d'une décision de non opposition à déclaration préalable « lotissement » (prévue au R421-23 a/) en cours de validité au moment de l'approbation du plan local d'urbanisme ?

> Cas concernés :

- parcelles, équipées ou non, éloignées de l'agglomération principale de la commune, en milieu rural ou naturel ou en continuité ou non de villages ou hameaux
- parcelles, équipées ou non, en continuité ou non de l'agglomération principale de la commune

> Textes juridiques applicables :

Article L. 421-6 du code de l'urbanisme : « *Le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique* ».

Article L. 421-7 du code de l'urbanisme : « *Lorsque les constructions, aménagements, installations et travaux font l'objet d'une déclaration préalable, l'autorité compétente doit s'opposer à leur exécution ou imposer des prescriptions lorsque les conditions prévues à l'article L. 421-6 ne sont pas réunies* ».

Article L. 442-14 du code de l'urbanisme : « *Le permis de construire ne peut être refusé ou assorti de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme nouvelles intervenues dans un délai de cinq ans suivant :*

1° La date de la non-opposition à cette déclaration, lorsque le lotissement a fait l'objet d'une déclaration préalable ;

2° L'achèvement des travaux constaté dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat, lorsque le lotissement a fait l'objet d'un permis d'aménager.

Toutefois, les dispositions résultant des modifications des documents du lotissement en application des articles [L. 442-10](#), [L. 442-11](#) et [L. 442-13](#) sont opposables ».

Article L. 123-6 du code de l'urbanisme : « *A compter de la publication de la délibération prescrivant l'élaboration d'un plan local d'urbanisme, l'autorité compétente peut décider de surseoir à statuer, dans les conditions et délai prévus à [l'article L. 111-8](#), sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan* ».

Article L. 111-8 du code de l'urbanisme : « *Le sursis à statuer doit être motivé et ne peut excéder deux ans.*

Lorsqu'une décision de sursis a été prise en application des articles visés à l'article [L. 111-7](#), l'autorité compétente ne peut, à l'expiration du délai de validité du sursis ordonné, opposer à une même demande d'autorisation un nouveau sursis fondé sur le même motif que le sursis initial.

Si des motifs différents rendent possible l'intervention d'une décision de sursis à statuer par application d'une disposition législative autre que celle qui a servi de fondement au sursis initial, la durée totale des sursis ordonnés ne peut en aucun cas excéder trois ans.

A l'expiration du délai de validité du sursis à statuer, une décision doit, sur simple confirmation par l'intéressé de sa demande, être prise par l'autorité compétente chargée de la délivrance de l'autorisation, dans le délai de deux mois suivant cette confirmation. Cette confirmation peut intervenir au plus tard deux mois après

l'expiration du délai de validité du sursis à statuer. Une décision définitive doit alors être prise par l'autorité compétente pour la délivrance de l'autorisation, dans un délai de deux mois suivant cette confirmation. A défaut de notification de la décision dans ce dernier délai, l'autorisation est considérée comme accordée dans les termes où elle avait été demandée ».

- Article R. 424-17 du code de l'urbanisme : « *Le permis de construire, d'aménager ou de démolir est périmé si les travaux ne sont pas entrepris dans le délai de deux ans à compter de la notification mentionnée à l'article R. 424-10 ou de la date à laquelle la décision tacite est intervenue.*

Il en est de même si, passé ce délai, les travaux sont interrompus pendant un délai supérieur à une année.

Les dispositions du présent article sont applicables à la décision de non-opposition à une déclaration préalable lorsque cette déclaration porte sur une opération comportant des travaux ».

- Article R. 424-18 du code de l'urbanisme : « *Lorsque la déclaration porte sur un changement de destination ou sur une division de terrain sans travaux, la décision devient caduque si ces opérations n'ont pas eu lieu dans le délai de deux ans à compter de la notification mentionnée à l'article r 424-10 ou de la date à laquelle la décision tacite est intervenue ».*

> Sur l'existence d'un risque :

La déclaration préalable a pour objet d'assurer le contrôle du respect des règles d'urbanisme.

Le seul fait qu'une décision tacite de non opposition à déclaration préalable ait été accordée ne confère nullement à son bénéficiaire le droit de conserver le classement d'une parcelle jusqu'alors classée en zone U ou AU.

Par conséquent, l'existence d'une décision tacite de non opposition à déclaration préalable ne remet pas en cause la règle selon laquelle :

- les auteurs d'un plan local d'urbanisme sont libres de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par ce 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,
- et selon laquelle les auteurs d'un plan ne sont pas liés, pour déterminer l'affectation future des différents secteurs, par les modalités existantes d'occupation et d'utilisation des sols, et nul ne saurait se prévaloir d'un droit acquis au maintien d'un classement résultant d'un précédent plan (voir à ce sujet partie 1, sous-fiche 1).

Cela ne signifie toutefois pas qu'en cas de litige un juge ne tiendra pas compte de la décision de non opposition à déclaration préalable accordée sur la parcelle dont le zonage est contesté pour apprécier, parmi d'autres considérations, si le classement est entaché d'erreur de droit ou d'erreur manifeste d'appréciation.

Par ailleurs, en vertu de l'article L. 442-14 du code de l'urbanisme, le titulaire de la décision de non opposition à déclaration détiendra un droit acquis à ce que soit instruite sa demande de permis de construire sans que puisse lui être opposées les

dispositions d'urbanisme nouvelles intervenues dans un délai de cinq ans suivant la date de la non-opposition à cette déclaration.

Enfin, dans une telle hypothèse, il n'est pas exclu que le propriétaire concerné cherche à se faire indemniser, devant une juridiction, du préjudice qu'il estime subir (voir partie 3).

> Préconisations :

A compter de la publication de la délibération prescrivant l'élaboration d'un plan local d'urbanisme, lorsqu'un projet est de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan, l'autorité compétente doit surseoir à statuer, dans les conditions et délai prévus à [l'article L. 111-8](#) du code de l'urbanisme (voir ci-dessus, le rappel en préambule du titre 2).

> Exemples :

TA de Rennes, 25 avril 2014, n° 1301386 : *« Considérant que la circonstance que par une décision en date du 13 avril 2012, le maire de C ne s'est pas opposé à la déclaration préalable de division en deux lots à bâtir [lotissement] de la parcelle litigieuse est sans incidence sur la légalité du classement contesté ; qu'en effet, les dispositions de l'article L422-14 du code de l'urbanisme dont se prévaut Mme X., selon lesquelles « le permis de construire ne peut être refusé ou assorti de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme nouvelles intervenues dans un délai de cinq ans suivant (...) la date de la non-opposition à cette déclaration, lorsque le lotissement a fait l'objet d'une déclaration préalable (...) », ont été instituées au bénéfice des aménageurs qu'elles protègent contre les évolutions réglementaires d'urbanisme mais ne peuvent, en revanche, être utilement évoquées à l'encontre desdites évolutions réglementaires ; »*

Sous-fiche 8 : le reclassement d'un terrain ayant donné lieu à la délivrance d'un permis d'aménager en cours de validité est-il possible ?

Résumé :

Le seul fait qu'un permis d'aménager ait été accordé ne confère nullement à son bénéficiaire le droit de conserver le classement d'une parcelle jusqu'alors classée en zone U ou AU.

Cela ne signifie toutefois pas qu'en cas de litige un juge ne tiendra pas compte de la décision de permis d'aménager accordée sur la parcelle dont le zonage est contesté pour apprécier, parmi d'autres considérations, si le classement est entaché d'erreur de droit ou d'erreur manifeste d'appréciation.

Par ailleurs, en vertu de l'article L. 442-14 du code de l'urbanisme, le titulaire du permis d'aménager détiendra un droit acquis à ce que soit instruite les demandes de permis de construire sans que puisse être opposées les dispositions d'urbanisme nouvelles intervenues dans un délai de **5 ans** suivant la date d'achèvement des travaux du lotissement.

Le titulaire du permis devra toutefois veiller à ne pas atteindre la péremption de son autorisation, qui en principe a une durée de validité de **2 années**.

Enfin, dans une telle hypothèse, il n'est pas exclu que le propriétaire concerné cherche à se faire indemniser, devant une juridiction, du préjudice qu'il estime subir (voir partie 3).

> Problématique :

Les auteurs d'un plan local d'urbanisme en cours d'élaboration ou de révision décident de modifier le classement de certaines parcelles jusqu'alors classées en zone U ou AU (cas des PLU), en zone U ou NA (cas des POS), afin de les reclasser en zone A ou N. Peuvent-ils opérer ce « reclassement » si le terrain considéré a donné lieu à la délivrance d'un permis d'aménager en cours de validité au moment de l'approbation du plan local d'urbanisme ?

> Cas concernés :

- parcelles, équipées ou non, éloignées de l'agglomération principale de la commune, en milieu rural ou naturel ou en continuité ou non de villages ou hameaux
- parcelles, équipées ou non, en continuité ou non de l'agglomération principale de la commune

> Textes juridiques applicables :

Article L. 421-3 du code de l'urbanisme : « *Le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la*

destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique ».

Article L. 442-14 du code de l'urbanisme : « Le permis de construire ne peut être refusé ou assorti de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme nouvelles intervenues dans un délai de cinq ans suivant :

1° La date de la non-opposition à cette déclaration, lorsque le lotissement a fait l'objet d'une déclaration préalable ;

2° L'achèvement des travaux constaté dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat, lorsque le lotissement a fait l'objet d'un permis d'aménager.

Toutefois, les dispositions résultant des modifications des documents du lotissement en application des articles [L. 442-10](#), [L. 442-11](#) et [L. 442-13](#) sont opposables ».

Article L. 123-6 du code de l'urbanisme : « A compter de la publication de la délibération prescrivant l'élaboration d'un plan local d'urbanisme, l'autorité compétente peut décider de surseoir à statuer, dans les conditions et délai prévus à [l'article L. 111-8](#), sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan ».

Article L. 111-8 du code de l'urbanisme : « Le sursis à statuer doit être motivé et ne peut excéder deux ans.

Lorsqu'une décision de sursis a été prise en application des articles visés à [l'article L. 111-7](#), l'autorité compétente ne peut, à l'expiration du délai de validité du sursis ordonné, opposer à une même demande d'autorisation un nouveau sursis fondé sur le même motif que le sursis initial.

Si des motifs différents rendent possible l'intervention d'une décision de sursis à statuer par application d'une disposition législative autre que celle qui a servi de fondement au sursis initial, la durée totale des sursis ordonnés ne peut en aucun cas excéder trois ans.

A l'expiration du délai de validité du sursis à statuer, une décision doit, sur simple confirmation par l'intéressé de sa demande, être prise par l'autorité compétente chargée de la délivrance de l'autorisation, dans le délai de deux mois suivant cette confirmation. Cette confirmation peut intervenir au plus tard deux mois après l'expiration du délai de validité du sursis à statuer. Une décision définitive doit alors être prise par l'autorité compétente pour la délivrance de l'autorisation, dans un délai de deux mois suivant cette confirmation. A défaut de notification de la décision dans ce dernier délai, l'autorisation est considérée comme accordée dans les termes où elle avait été demandée ».

- Article R. 424-17 du code de l'urbanisme : « Le permis de construire, d'aménager ou de démolir est périmé si les travaux ne sont pas entrepris dans le délai de deux ans à compter de la notification mentionnée à [l'article R. 424-10](#) ou de la date à laquelle la décision tacite est intervenue.

Il en est de même si, passé ce délai, les travaux sont interrompus pendant un délai supérieur à une année.

Les dispositions du présent article sont applicables à la décision de non-opposition à une déclaration préalable lorsque cette déclaration porte sur une opération comportant des travaux ».

> Sur l'existence d'un risque :

Le permis d'aménager a pour objet d'assurer le contrôle du respect des règles d'urbanisme.

Le seul fait qu'un permis d'aménager a été accordé ne confère nullement à son bénéficiaire le droit de conserver le classement d'une parcelle jusqu'alors classée en zone U ou AU.

Par conséquent, l'existence d'un permis d'aménager ne remet pas en cause la règle selon laquelle :

- les auteurs d'un plan local d'urbanisme sont libres de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par ce 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,
- et selon laquelle les auteurs d'un plan ne sont pas liés, pour déterminer l'affectation future des différents secteurs, par les modalités existantes d'occupation et d'utilisation des sols, et nul ne saurait se prévaloir d'un droit acquis au maintien d'un classement résultant d'un précédent plan (voir à ce sujet partie 1, sous-fiche 1).

Cela ne signifie toutefois pas qu'en cas de litige un juge ne tiendra pas compte de la décision de permis d'aménager accordée sur la parcelle dont le zonage est contesté pour apprécier, parmi d'autres considérations, si le classement est entaché d'erreur de droit ou d'erreur manifeste d'appréciation.

Par ailleurs, en vertu de l'article L. 442-14 du code de l'urbanisme, le titulaire du permis d'aménager détiendra un droit acquis à ce que soit instruite les demandes de permis de construire sans que puisse être opposées les dispositions d'urbanisme nouvelles intervenues dans un délai de cinq ans suivant la date d'achèvement des travaux du lotissement.

Enfin, dans une telle hypothèse, il n'est pas exclu que le propriétaire concerné cherche à se faire indemniser, devant une juridiction, du préjudice qu'il estime subir (voir partie 3).

> Préconisations :

A compter de la publication de la délibération prescrivant l'élaboration d'un plan local d'urbanisme, lorsqu'un projet est de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan, l'autorité compétente doit surseoir à statuer, dans les conditions et délai prévus à [l'article L. 111-8](#) du code de l'urbanisme (voir ci-dessus, le rappel en préambule du titre 2).

> Exemples :

Aucune jurisprudence pertinente à ce sujet.

Sous-fiche 9 : le reclassement d'un terrain situé en zone d'aménagement concerté (ZAC) est-il possible ?

Résumé :

Le seul fait qu'une ZAC ait été créée ne confère nullement au propriétaire d'un terrain inclus dans le périmètre de ZAC le droit de conserver le classement d'une parcelle jusqu'alors classée en zone U ou AU. Cela ne signifie toutefois pas qu'en cas de litige un juge ne tiendra pas compte de l'existence de la ZAC créée pour apprécier, parmi d'autres considérations, si le classement est entaché d'erreur de droit ou d'erreur manifeste d'appréciation.

Enfin, dans une telle hypothèse, la commune ayant créée la ZAC s'expose à des difficultés éventuelles. Par exemple :

si la commune a concédé l'aménagement de la ZAC à un aménageur, le déclassement opéré pourra être préjudiciable à cet aménageur qui, dans ses relations contractuelles avec la commune, pourrait être amenée à discuter des conséquences de ce déclassement dans le cadre de la poursuite de son contrat,

les propriétaires de terrains inclus dans le périmètre de ZAC disposant d'un droit de délaissement, ils pourront exercer ce droit à l'égard de terrains devenus inconstructibles.

> Problématique :

Les auteurs d'un plan local d'urbanisme en cours d'élaboration ou de révision décident de modifier le classement de certaines parcelles jusqu'alors classées en zone U ou AU (cas des PLU), en zone U ou NA (cas des POS), afin de les reclasser en zone A ou N. Peuvent-ils opérer ce « reclassement » si le terrain considéré est situé en ZAC au moment de l'approbation du plan local d'urbanisme ?

> Cas concernés :

- parcelles, équipées ou non, éloignées de l'agglomération principale de la commune, en milieu rural ou naturel ou en continuité ou non de villages ou hameaux
- parcelles, équipées ou non, en continuité ou non de l'agglomération principale de la commune

> Textes juridiques applicables :

Article L. 311-1 du code de l'urbanisme : « *Les zones d'aménagement concerté sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet*

établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés.

Le périmètre et le programme de la zone d'aménagement concerté sont approuvés par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

Sont toutefois créées par le préfet, après avis du conseil municipal de la ou des communes concernées ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, les zones d'aménagement concerté réalisées à l'initiative de l'Etat, des régions, des départements ou de leurs établissements publics et concessionnaires et les zones d'aménagement concerté situées, en tout ou partie, à l'intérieur d'un périmètre d'opération d'intérêt national.

Une même zone d'aménagement concerté peut être créée sur plusieurs emplacements territorialement distincts ».

> Sur l'existence d'un risque :

La zone d'aménagement concerté (ZAC) est une opération d'aménagement publique. Elle ne dépend pas d'un zonage au document d'urbanisme (CE, 4 juillet 2012, n° 356221).

Le seul fait qu'une ZAC a été créée ne confère nullement au propriétaire d'un terrain inclus dans le périmètre de ZAC le droit de conserver le classement d'une parcelle jusqu'alors classée en zone U ou AU.

Par conséquent, l'existence d'un ZAC ne remet pas en cause la règle selon laquelle :

- les auteurs d'un plan local d'urbanisme sont libres de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par ce 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,
- et selon laquelle les auteurs d'un plan ne sont pas liés, pour déterminer l'affectation future des différents secteurs, par les modalités existantes d'occupation et d'utilisation des sols, et nul ne saurait se prévaloir d'un droit acquis au maintien d'un classement résultant d'un précédent plan (voir à ce sujet partie 1, sous-fiche 1).

Cela ne signifie toutefois pas qu'en cas de litige un juge ne tiendra pas compte de l'existence de la ZAC créée pour apprécier, parmi d'autres considérations, si le classement est entaché d'erreur de droit ou d'erreur manifeste d'appréciation.

Enfin, dans une telle hypothèse, la commune ayant créée la ZAC s'expose à des difficultés éventuelles. Par exemple :

- si la commune a concédé l'aménagement de la ZAC à un aménageur, le reclassement opéré pourra être préjudiciable à cet aménageur qui, dans ses relations contractuelles avec la commune, pourrait être amenée à discuter des conséquences de ce reclassement dans le cadre de la poursuite de son contrat,
- les propriétaires de terrains inclus dans le périmètre de ZAC disposant d'un droit de délaissement, ils pourront exercer ce droit à l'égard de terrains devenus inconstructibles.

> Préconisations :

Les conséquences du reclassement d'un terrain en ZAC doivent être analysées au regard de l'économie de la ZAC créée.

> Exemples :

- pour l'annulation d'un classement en zone U d'un secteur inclus dans le périmètre d'une ZAC, voir CAA Nantes, 30 décembre 2009, n° 08NT02204 : *« Considérant qu'il ressort des documents graphiques et des photographies produits par les intimés que la zone 1Aud dont s'agit, englobe un espace naturel de qualité composé d'une dépression plantée d'arbres et exempt pour l'essentiel de toute construction ; qu'elle constitue, sur 5 hectares, l'extrémité Sud-Ouest de la vallée Saint-Blaise, vaste ensemble paysagé péri-urbain, marqué par des vallonnements semi-bocagers, alternant verrous boisés et habitat dispersé, s'étendant au Nord et à l'Est sur 173 hectares et constituant une micro-topographie spécifique aux portes de la ville, dont les articles II 3-2 de la partie 1, I-5 de la partie 2, et 3 de la partie 3 du rapport de présentation, ainsi que l'orientation 3-2 du plan d'aménagement et du développement durable (PADD) ont prévu la préservation en tant qu'espace naturel sensible ou décidé la conservation au titre des transitions ville/campagne ; qu'il ressort, en outre, des pièces du dossier qu'à l'exception de la zone litigieuse, les terrains inclus dans la vallée Saint-Blaise ont tous été classés en zone NH ou NP où les constructions nouvelles sont interdites ; que si les orientations d'aménagement du PLU pour la ZAC de Béner, qui englobe la zone 1Aud litigieuse, prévoient l'implantation de petits groupes de logements en retrait de la rue de l'Eventail et de la rue Bobby Sands, organisés de manière à mettre à profit la déclivité du terrain, la hauteur maximale des nouvelles constructions, autorisée par l'article 1Aud 10 du règlement du PLU dans la zone litigieuse, qui permet la construction d'immeubles de quatre étages, ainsi que l'admet la communauté requérante dans ses écritures de première instance, n'est pas de nature à permettre, nonobstant cette déclivité, la transition douce recherchée par ailleurs entre les constructions à venir et l'environnement pavillonnaire existant, composé de constructions diffuses qui ne comportent pas plus de deux étages ; que, dès lors, le classement en zone 1Aud du secteur dont s'agit ne correspondait pas à l'objectif poursuivi par les auteurs du PLU, consistant à ouvrir de nouvelles zones d'urbanisation dans le respect des qualités paysagères du secteur ; que, par suite, les intimés ont pu soutenir à bon droit devant le tribunal administratif que la création de cette zone était entachée d'une erreur manifeste d'appréciation »*

Sous-fiche 10 : le reclassement d'un terrain donnant lieu à un projet urbain partenarial (PUP) est-il possible ?

Résumé :

Le projet urbain partenarial (PUP) est un outil de financement des équipements publics. Sa légalité dépend de l'existence d'une zone urbaine ou d'une zone à urbaniser délimitée par un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu.

Par voie de conséquence, si la convention de projet urbain partenarial n'a pas été conclue, le déclassement d'un terrain d'un zonage urbain ou à urbaniser (U ou AU) en un zonage agricole ou naturel (A ou N) est de nature à remettre en cause la conclusion de cette convention.

Si la convention de projet urbain partenarial a été conclue, le déclassement d'un terrain d'un zonage urbain ou à urbaniser (U ou AU) en un zonage agricole ou naturel (A ou N) est de nature à remettre en cause la légalité de cette convention.

Enfin, dans une telle hypothèse, il n'est pas exclu que le propriétaire concerné cherche à se faire indemniser, devant une juridiction, du préjudice qu'il estime subir (voir partie 3).

> Problématique :

Les auteurs d'un plan local d'urbanisme en cours d'élaboration ou de révision décident de modifier le classement de certaines parcelles jusqu'alors classées en zone U ou AU (cas des PLU), en zone U ou NA (cas des POS), afin de les reclasser en zone A ou N. Peuvent-ils opérer ce « reclassement » si le terrain considéré est situé au sein d'un périmètre de PUP au moment de l'approbation du plan local d'urbanisme ?

> Cas concernés :

- parcelles, équipées ou non, éloignées de l'agglomération principale de la commune, en milieu rural ou naturel ou en continuité ou non de villages ou hameaux
- parcelles, équipées ou non, en continuité ou non de l'agglomération principale de la commune

> Textes juridiques applicables :

Article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme : « *Dans les zones urbaines et les zones à urbaniser délimitées par les plans locaux d'urbanisme ou les documents d'urbanisme en tenant lieu, lorsqu'une ou plusieurs opérations d'aménagement ou de construction nécessitent la réalisation d'équipements autres que les équipements propres mentionnés à l'article [L. 332-15](#), le ou les propriétaires des terrains, le ou les aménageurs et le ou les constructeurs peuvent conclure avec la commune ou*

l'établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme ou le représentant de l'Etat, dans le cadre des opérations d'intérêt national mentionnées à l'article [L. 121-2](#), une convention de projet urbain partenarial prévoyant la prise en charge financière de tout ou partie de ces équipements.

Cette convention ne peut mettre à la charge des propriétaires fonciers, des aménageurs ou des constructeurs que le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le périmètre fixé par la convention ou, lorsque la capacité des équipements programmés excède ces besoins, la fraction du coût proportionnelle à ceux-ci.

La convention fixe les délais de paiement. La participation peut être acquittée sous forme de contribution financière ou d'apports de terrains bâtis ou non bâtis ».

> Sur l'existence d'un risque :

Le projet urbain partenarial (PUP) est un outil de financement des équipements publics. Sa légalité dépend de l'existence d'une zone urbaine ou d'une zone à urbaniser délimitée par un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu.

Par voie de conséquence, si la convention de projet urbain partenarial n'a pas été conclue, le reclassement d'un terrain d'un zonage urbain ou à urbaniser (U ou AU) en un zonage agricole ou naturel (A ou N) fait obstacle à la conclusion de cette convention.

Si la convention de projet urbain partenarial a été conclue, le reclassement d'un terrain d'un zonage urbain ou à urbaniser (U ou AU) en un zonage agricole ou naturel (A ou N) est de nature à lui faire son objet (le projet de construction n'étant plus réalisable) et à remettre en cause la légalité de cette convention.

A ce dernier égard, il n'est pas exclu que le propriétaire ou le constructeur signataire du PUP cherche à se faire indemniser, devant une juridiction, du préjudice qu'il estime subir (voir partie 3).

> Préconisations :

Une convention de PUP ne doit pas être conclue si le terrain concerné par cette convention risque de connaître un reclassement d'un zonage urbain ou à urbaniser (U ou AU) en un zonage agricole ou naturel (A ou N).

En toute hypothèse, il est conseillé d'assortir la convention de PUP d'une clause selon laquelle les parties à la convention seront libérées de toute obligation en cas de reclassement d'un zonage urbain ou à urbaniser (U ou AU) en un zonage agricole ou naturel (A ou N).

Il est également conseillé de conditionner l'exécution de la convention de PUP à la délivrance d'une autorisation d'urbanisme définitive.

> Exemples :

Aucune jurisprudence pertinente à ce sujet.

Partie 3 : Risques liés aux préjudices résultant du reclassement

Le reclassement de zones U ou AU en zones A ou N va causer au propriétaire du terrain concerné des préjudices que ce dernier va chercher à imputer à la collectivité qui a prononcé ce reclassement.

Sous-fiche 11 : le préjudice résultant du reclassement d'un terrain doit-il être indemnisé par la collectivité ?

Résumé :

D'une manière générale, en principe, toute réduction du droit de construire ou d'aménager ne donne pas lieu à indemnisation.

Il s'agit d'un principe qui est assorti de quelques rares exceptions (voir sous-fiche 12).

> Problématique :

Les auteurs d'un plan local d'urbanisme en cours d'élaboration ou de révision décident de modifier le classement de certaines parcelles jusqu'alors classées en zone U ou AU (cas des PLU), en zone U ou NA (cas des POS), afin de les reclasser en zone A ou N. Ce reclassement doit-il donner lieu à une indemnisation du propriétaire du terrain concerné ou du constructeur qui envisage de réaliser sur ce terrain une opération d'aménagement ou de construction ?

> Cas concernés :

- parcelles, équipées ou non, éloignées de l'agglomération principale de la commune, en milieu rural ou naturel ou en continuité ou non de villages ou hameaux
- parcelles, équipées ou non, en continuité ou non de l'agglomération principale de la commune

> Textes juridiques applicables :

Article L. 160-5 du code de l'urbanisme : « *N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes instituées par application du présent code en matière de voirie, d'hygiène et d'esthétique ou pour d'autres objets et concernant, notamment, l'utilisation du sol, la hauteur des constructions, la proportion des surfaces bâties et non bâties dans chaque propriété, l'interdiction de construire dans certaines zones et en bordure de certaines voies, la répartition des immeubles entre diverses zones.*

Toutefois, une indemnité est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain ; cette indemnité, à défaut d'accord amiable, est fixée par le tribunal administratif, qui doit tenir compte de la plus-value donnée aux immeubles par la réalisation du plan d'occupation des sols rendu public ou du plan local d'urbanisme approuvé ou du document qui en tient lieu. ».

> Sur l'existence d'un risque :

D'une manière générale, toute réduction du droit de construire ou d'aménager ne donne pas lieu à indemnisation.

Il s'agit d'un principe qui est assorti de quelques rares exceptions (voir sous-fiche 12).

> Préconisations :

Sans objet.

> Exemples :

- CAA Nancy, 26 juin 2012, n° 11NC01468 : « Considérant qu'en jugeant que les parcelles en litige sont inconstructibles par nature du fait de leur exposition au risque d'inondation et sont incluses dans une vaste zone inconstructible compte tenu dudit risque, les premiers juges n'ont pas porté une appréciation erronée des faits de l'espèce, contrairement à ce que soutient M. A ; que, le parti d'aménagement retenu par la communauté urbaine de Strasbourg, répondant aux exigences de prévention du risque d'inondation sur le territoire de la commune de la Wantzenau, n'est pas sans proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi ; qu'il ne résulte enfin pas des pièces du dossier, que, par son contenu et les conditions dans lesquelles il est intervenu, le classement des terrains de M. A en zone inconstructible par le plan d'occupation des sols de la commune fasse peser sur le requérant une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec les justifications d'intérêt général sur lesquelles repose ce document d'urbanisme ; qu'en conséquence, M. A n'est pas fondé à demander à être indemnisé en application des dispositions précitées de l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme »
- CAA Nantes, 20 mai 2011, n° 10NT00035 : « Considérant, en premier lieu, que si le plan d'occupation des sols approuvé le 27 mars 1998 par le conseil municipal avait classé en zone constructible NB, les parcelles susmentionnées, les consorts X ne tenaient aucun droit acquis de ce plan ; que par suite, la modification du classement de leurs parcelles par le plan local d'urbanisme approuvé le 10 mai 2004 n'a pu faire naître à leur profit aucun droit à indemnisation ;

Considérant, en deuxième lieu, que les consorts X ont déposé, le 15 septembre 1998, une demande de certificat d'urbanisme en vue de réaliser une maison d'habitation sur les parcelles cadastrées à la section D sous les n°s 1845, 1846, 1847 1848 et 1853, formant les lots A, B, C et D d'un terrain, alors cadastré à la section D 4 sous les n°s 919, 920 et 921 ; qu'un certificat d'urbanisme positif leur a été délivré pour ces parcelles ; que, toutefois, ce certificat précise, s'agissant des parcelles litigieuses cadastrées D 1854 et 1857 susmentionnées, formant le lot E, qu'il est gelé pour dix ans ; que, dans ces conditions, ce certificat doit être regardé, s'agissant des deux parcelles en cause, comme négatif ; que, par suite, et alors, de surcroît, que la validité de ce certificat était limitée à un an, en application des dispositions de l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme alors en vigueur, le plan local d'urbanisme approuvé le 10 mai 2004, n'a pu porter atteinte aux droits résultant pour les consorts X de la délivrance dudit certificat ;

Considérant, en troisième lieu, que le classement en zone Np des deux parcelles en cause par le plan local d'urbanisme n'a pas entraîné une modification de l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain ;

Considérant, en dernier lieu, qu'il ne résulte pas de l'instruction que le

classement des parcelles cadastrées D 1854 et 1857 en zone naturelle protégée Np ferait peser sur les intéressés une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec les justifications d'intérêt général sur lesquelles repose le plan local d'urbanisme approuvé, le 10 mai 2004, par la commune »

- CAA Nancy, 8 octobre 2009, n° 08NC01588 : « Considérant, que le classement en zone inconstructible, par le plan d'occupation des sols approuvé en septembre 2001, des terrains appartenant à la SCI LA SAULAIE, n'a entraîné aucune modification de l'état antérieur des lieux ; que le seul classement d'une partie de ces parcelles, par le plan d'occupation des sols approuvé le 28 septembre 1984, en zone ND7 dans laquelle était autorisée la construction d'un équipement hôtelier avec installations annexes n'a pas créé au profit de la requérante un droit acquis à la construction d'un tel établissement ; qu'il ne résulte enfin pas de l'instruction que, par son contenu et les conditions dans lesquelles il est intervenu, le classement des terrains de la SCI LA SAULAIE en zone inconstructible par le plan d'occupation des sols de la commune de Lingolsheim fasse peser sur la requérante une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec les justifications d'intérêt général sur lesquelles repose ce document d'urbanisme ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la SCI LA SAULAIE n'est pas fondée à rechercher la responsabilité de la communauté urbaine de Strasbourg ;

Considérant qu'il résulte des développements qui précèdent que les requérants ne peuvent prétendre obtenir réparation du préjudice qu'ils allèguent sur le fondement des dispositions précitées de l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme »

Sous-fiche 12 : dans quels cas la collectivité peut-elle être tenue d'indemniser le préjudice résultant du reclassement d'un terrain ?

Résumé :

Une indemnisation peut être due :

s'il résulte du déclassement une atteinte à des droits acquis,

s'il résulte du déclassement une modification de l'état antérieur des lieux,

dans le cas exceptionnel où il résulte de l'ensemble des conditions et circonstances dans lesquelles le déclassement a été opéré et mis en œuvre, ainsi que de son contenu, que ce propriétaire supporte une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif général poursuivi.

En pratique, les cas d'indemnisation sont très rares dans la mesure où seule l'hypothèse d'atteinte à des droits acquis donne lieu, en jurisprudence, à quelques rares condamnations indemnitaires, dans des hypothèses assez exceptionnelles au motif notamment que le seul préjudice indemnisable est le préjudice direct, matériel et certain.

> Problématique :

Les auteurs d'un plan local d'urbanisme en cours d'élaboration ou de révision décident de modifier le classement de certaines parcelles jusqu'alors classées en zone U ou AU (cas des PLU), en zone U ou NA (cas des POS), afin de les reclasser en zone A ou N. Dans quels cas ce reclassement doit-il donner lieu à une indemnisation du propriétaire du terrain concerné ou du constructeur qui envisage de réaliser sur ce terrain une opération d'aménagement ou de construction ?

> Cas concernés :

- parcelles, équipées ou non, éloignées de l'agglomération principale de la commune, en milieu rural ou naturel ou en continuité ou non de villages ou hameaux
- parcelles, équipées ou non, en continuité ou non de l'agglomération principale de la commune

> Textes juridiques applicables :

Article L. 160-5 du code de l'urbanisme : « *N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes instituées par application du présent code en matière de voirie, d'hygiène et d'esthétique ou pour d'autres objets et concernant, notamment, l'utilisation du sol, la hauteur des constructions, la proportion des surfaces bâties et non bâties dans chaque propriété, l'interdiction de construire dans certaines zones et en bordure de certaines voies, la répartition des immeubles entre diverses zones.*

Toutefois, une indemnité est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain ; cette indemnité, à défaut d'accord amiable, est

fixée par le tribunal administratif, qui doit tenir compte de la plus-value donnée aux immeubles par la réalisation du plan d'occupation des sols rendu public ou du plan local d'urbanisme approuvé ou du document qui en tient lieu. ».

> Sur l'existence d'un risque :

D'une manière générale, toute réduction du droit de construire ou d'aménager ne donne pas lieu à indemnisation.

Toutefois, l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme, d'une part, subordonne le principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme qu'il édicte à la condition que celles-ci aient été instituées légalement, aux fins de mener une politique d'urbanisme conforme à l'intérêt général et dans le respect des règles de compétence, de procédure et de forme prévues par la loi, d'autre part, ne pose pas un principe général et absolu mais l'assortit expressément de deux exceptions auxquelles il faut ajouter un troisième cas :

- s'il résulte du reclassement une atteinte à des droits acquis,
- s'il résulte du reclassement une modification de l'état antérieur des lieux,
- dans le cas exceptionnel où il résulte de l'ensemble des conditions et circonstances dans lesquelles le reclassement a été opéré et mis en œuvre, ainsi que de son contenu, que ce propriétaire supporte une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif général poursuivi.

Jamais le juge administratif n'a considéré qu'une servitude d'urbanisme serait de nature à être la cause directe d'une modification de l'état antérieur des lieux.

En ce qui concerne l'atteinte à des droits acquis, le juge administratif admet qu'il puisse exister un droit à réparation lorsque le préjudice se rattache directement à l'institution de la servitude. Tel n'est pas le cas lorsque l'inconstructibilité est décidée en vertu d'une réglementation d'urbanisme (ex : risque d'inondation).

Il sera rappelé à ce sujet, de façon accessoire, que le propriétaire qui dispose de droits acquis dispose de droits lui permettant de les mettre en œuvre nonobstant le changement de la réglementation locale d'urbanisme (voir partie 2).

Enfin, pour être indemnisé, le préjudice doit être direct, matériel et certain.

Par exemple, en cas d'impossibilité de réaliser un lotissement, la réparation portera sur le montant des dépenses engagées par le lotisseur pour mener à bien l'opération, pas sur la perte de valeur vénale des terrains ou sur la privation du bénéfice escompté.

De la même manière, on peut penser que les sommes dont se seraient acquittées les propriétaires d'un terrain, à l'occasion d'un héritage par exemple, en raison du caractère constructible d'un terrain, ne sont pas indemnisables dès lors que le classement en zone constructible ne constitue pas un droit acquis.

> Préconisations :

Sans objet.

> Exemples :

> absence d'indemnisation :

- CE, 6 juin 2012, n° 329123 : « *Considérant qu'aux termes de l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme : " N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes instituées par l'application du présent code en matière de voirie, d'hygiène et d'esthétique ou pour d'autres objets et concernant, notamment, l'utilisation du sol, la hauteur des constructions, la proportion des surfaces bâties et non bâties dans chaque propriété, l'interdiction de construire dans certaines zones et en bordure de certaines voies, la répartition des immeubles entre diverses zones. / Toutefois, une indemnité est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification de l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain " ; que ces dispositions ne font pas obstacle à ce que le propriétaire dont le bien est frappé d'une servitude prétende à une indemnisation dans le cas exceptionnel où il résulte de l'ensemble des conditions et circonstances dans lesquelles la servitude a été instituée et mise en oeuvre, ainsi que de son contenu, que ce propriétaire supporte une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi ;*
Considérant qu'il résulte toutefois de l'instruction que le classement en zone inconstructible des parcelles appartenant à M. et Mme B n'a ni porté atteinte à des droits acquis ni modifié l'état antérieur des lieux ; que par ailleurs, eu égard notamment à l'objet de ce classement qui vise à prévenir les risques que font courir les constructions en zone inondable, la perte de valeur vénale de ces terrains, auparavant constructibles, ne peut être regardée comme faisant peser sur les requérants une charge spéciale et exorbitante hors de proportion avec les justifications d'intérêt général sur lesquelles reposait ce document d'urbanisme ; que M. B et autres ne sont, dès lors, pas fondés à soutenir que la réglementation que leur oppose le certificat d'urbanisme du 20 avril 2004 engagerait la responsabilité de la commune d'Aubignan sur le fondement des dispositions de l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme ou du principe d'égalité devant les charges publiques »

- CAA Marseille, 12 février 2004, n° 99MA02163 : « *Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article L. 160-5 du CU dans leur rédaction alors applicable : N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes instituées par application du présent code en matière de voirie, d'hygiène et d'esthétique ou pour d'autres objets et concernant, notamment, l'utilisation du sol, la hauteur des constructions, la proportion des surfaces bâties et non bâties dans chaque propriété, l'interdiction de construire dans certaines zones et en bordure de certaines voies, la répartition des immeubles entre diverses zones./ Toutefois, une indemnité est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un préjudice direct, matériel et certain ; cette indemnité, à défaut d'accord amiable, est fixée par le tribunal administratif, qui doit tenir compte de la plus-value donnée aux immeubles par la réalisation du plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé ou du document en tenant lieu ;*
Considérant, en premier lieu, qu'ainsi que l'ont à bon droit estimé les premiers juges, les mentions concernant les zonages respectifs des terrains cédés et conservés par la X contenues dans l'acte de vente de 1986, ne constituaient qu'un renseignement d'urbanisme et non, ainsi que le soutient la SCI

appelante, un acte créateur de droit lui conférant des droits acquis quant au classement des parcelles auxquels la révision du POS de la commune porteraient atteinte ; qu'il n'est pas établi, ni même allégué, que ladite révision serait de nature à entraîner une modification de l'état antérieur des lieux ;
Considérant, en deuxième lieu, qu'il résulte de l'instruction que la procédure de révision du POS de la commune du LAVANDOU a été entreprise pour rendre le POS compatible avec les dispositions de la loi littoral du 3 janvier 1986 et qu'elle a été, par suite, engagée, ainsi que l'ont à bon droit estimé les premiers juges, pour un motif d'intérêt général ; qu'il ne résulte pas de l'instruction que la révision du POS ait fait peser sur la SCI requérante une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec les justifications d'intérêt général sur lesquelles reposait ce document d'urbanisme »

- CAA Douai, 16 décembre 2004, n° 03DA00625 : « Considérant que, par une délibération en date du 22 mars 1995, le conseil municipal de la commune de Montmacq a classé les parcelles appartenant à M. et Mme X en zone NDa ; qu'un tel classement en zone inconstructible n'a pu porter atteinte aux droits résultant pour M. et Mme X de la délivrance le 7 janvier 1976 d'un certificat d'urbanisme positif dont la validité était limitée à six mois ; qu'en outre la lettre en date du 24 octobre 1975, qui avait pour seul objet d'informer M. et Mme X de la délivrance prochaine du certificat susmentionné ne leur a fait acquérir aucun droit ; qu'il suit de là que les requérants ne sont pas fondés à demander réparation du préjudice dont ils se prévalent sur le fondement de l'article L. 160-5 précité du code de l'urbanisme ;
Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. et Mme X ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif d'Amiens a rejeté leur demande de condamnation de la commune de Montmacq à leur verser une somme au titre du préjudice subi du fait du classement de leur terrain en zone inconstructible »
- CAA Marseille, 11 juin 2008, n° 06MA01260 : « Considérant qu'aux termes de l' article L.160-5 du code de l'urbanisme : « N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes instituées par application du présent code ... concernant, notamment, l'utilisation du sol, la hauteur des constructions, la proportion des surfaces bâties et non bâties dans chaque propriété, l'interdiction de construire dans certaines zones et, en bordure de certaines voies, la répartition des immeubles entre diverses zones. Toutefois, une indemnité est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte aux droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage matériel, direct et certain... » ;

Considérant que la décision par laquelle le préfet délivre à une personne une autorisation de lotissement, qui ne présente pas un caractère réglementaire, est susceptible de créer des droits au profit du bénéficiaire de ladite autorisation ; que, dans l'hypothèse où l'institution d'une servitude d'urbanisme est de nature à porter atteinte à de tels droits acquis, le bénéficiaire est en droit de demander, sur le fondement des dispositions législatives précitées, la réparation des préjudices directs, matériels et certains en résultant ;

Considérant en premier lieu, que l'autorisation de lotir n'emportant pas droit de construire, la perte de la valeur vénale des lots liée à l'impossibilité de construire n'est pas la conséquence d'une atteinte à un droit acquis au sens

de l'article L. 160-5 sus rappelé du code de l'urbanisme ; que la société SABRU, qui ne peut utilement faire valoir que son autorisation de lotir n'est pas devenue caduque au soutien de ces prétentions, ne saurait dès lors prétendre à quelque indemnité de ce chef ;

Considérant, en second lieu, que la société demande à titre subsidiaire et sur le fondement des mêmes dispositions du code de l'urbanisme précitées que la commune soit condamnée à lui verser la somme de 493 643,51 euros, correspondant aux impenses engagées dans le cadre de son opération de lotissement pour les terrains objet du litige ; qu'il résulte toutefois de l'instruction que les travaux de viabilisation du lotissement créé en 1959 et dont l'autorisation lui a été transférée en 1965, ont été terminés dès 1970, année ou la commercialisation a été autorisée, et qu'ainsi la modification du plan d'occupation des sols en 1997 ne peut être regardée comme la cause déterminante de l'impossibilité actuelle de vendre les 9 lots concernés par la servitude de protection d'un espace boisé classé ; que les travaux de raccordement au réseau public d'assainissement que la requérante indique avoir du entreprendre à la demande de la commune dès 1981, et qui ont selon elle retardé et rendu plus difficile la commercialisation des lots, traduisent seulement l'obligation dans laquelle elle s'est trouvée, comme tout aménageur ou constructeur, de respecter la réglementation générale sanitaire et d'urbanisme ; que cette obligation ne peut pour cette raison être prise en compte pour l'appréciation du caractère direct ou indirect de l'incidence de la servitude instituée en 1997 sur l'impossibilité actuelle constatée de vendre les dits lots ; que dans ces conditions, eu égard à la durée du délai écoulé entre le début de la commercialisation des lots et l'instauration d'une servitude par le plan d'occupation des sols en 1997, les premiers juges, à qui il appartenait de se prononcer d'office sur le caractère direct du lien de causalité entre le préjudice et la circonstance de fait ou de droit réputée en être la cause, ont pu, sans opposer ainsi une condition non expressément prévue par la disposition du code de l'urbanisme appliquée, comme le soutient à tort à la société requérante, rejeter sa demande tendant à la prise en charge d'une partie des travaux et des frais supportés depuis l'année 1963 ;

Considérant que la société SABRU soutient enfin que la perte de valeur vénale, évaluée comme ci dessus, serait la conséquence de l'attitude fautive de la commune ; qu'elle soutient ainsi que la commune a d'une part continué de lui imposer des travaux relatifs à l'assainissement après la mise en révision du plan d'occupation des sols alors qu'à cette date elle ne pouvait ignorer que des parcelles seraient à court terme inconstructibles et que d'autre part elle a adopté une attitude systématique d'opposition aux demande de permis de construire ;

Considérant, d'une part qu'à supposer même établi que la commune aurait, ce qui ne ressort nullement des pièces du dossier au regard des circonstances de temps, continué d'imposer à la société SABRU la réalisation de travaux qu'elle savait inutiles, la reconnaissance d'un telle faute serait en tout état de cause sans lien direct avec le préjudice dont la réparation est demandée pour cette cause de responsabilité et dont la consistance est décrite par la requérante comme la perte de valeur vénale des terrains ;

Considérant, d'autre part, qu'en imposant au lotisseur et aux acquéreurs de se mettre en conformité avec la réglementation relative à l'assainissement, la

commune ne peut être regardée comme s'étant volontairement opposé au projet de la société requérante et concouru ainsi à gêner ou interdire la vente et la construction des lots avant l'entrée en vigueur du plan d'occupation des sols révisé »

> cas d'indemnisation :

- CE, 13 février 1987, n° 57032 : « *Considérant qu'aux termes de l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme "n'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes instituées en application du présent code ... et concernant notamment ... l'interdiction de construire dans certaines zones. Toutefois une indemnité est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ..."* ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que Mme Y..., mère du requérant, avait obtenu le 30 novembre 1971 l'autorisation de lotir un terrain à La Ciotat ; qu'elle a, dans le délai de deux ans exigé par l'arrêté d'autorisation, engagé des travaux suffisants pour que cette autorisation ne soit pas devenue caduque ; que si, en raison de son grand âge, elle n'a pas poursuivi activement son projet après l'achèvement fin 1972 d'une première série de travaux d'infrastructure, il ressort des pièces du dossier que son fils M. Marcel X..., agissant pour le compte de sa mère, a engagé dans le courant de l'année 1976 des démarches en vue de mener à bien l'opération ; qu'il lui a alors été indiqué que les dispositions déjà connues du futur plan d'occupation des sols, dispositions lui avaient fait l'objet d'un avis favorable du conseil municipal de La Ciotat dès le 20 décembre 1973, rendaient le terrain inconstructible ; que, dans ces conditions, l'impossibilité de réaliser le lotissement ne peut être regardée comme imputable à l'inaction des propriétaires, mais se rattache directement à la servitude d'urbanisme dont s'agit, qui n'est entrée en vigueur que le 30 novembre 1978, mais dont le contenu pouvait être opposé à toute demande présentée avant cette date par application de l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme, et l'aurait été effectivement, ainsi qu'il a été indiqué à M. X... par l'administration ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. Marcel X..., qui doit être regardé comme agissant au nom de la succession de sa mère décédée le 16 avril 1978, c'est à dire à une date où la créance était déjà née, est fondé à demander, non pas à la commune de La Ciotat mais à l'Etat, qui a établi la servitude d'urbanisme, l'indemnisation du préjudice résultant de la perte des impenses engagées par son auteur en conséquence de l'autorisation qui lui avait été donnée ; que le montant non contesté de ces impenses s'élève à 244 277,81 F ; qu'en revanche, le requérant ne justifie pas de la valeur du terrain qui aurait été cédé gratuitement à la commune en contrepartie de cette autorisation ; que l'autorisation de lotir n'emportant pas droit de construire, la perte de la valeur vénale du terrain du lotissement ne constitue pas une atteinte à un droit acquis au sens de l'article L. 160-5 susrappelé du code de l'urbanisme ; que, M. X... ne saurait dès lors prétendre à aucune indemnité de ces deux chefs »