Le droit de l'urbanisme dans ses rapports avec les droits fondamentaux : ce que les plans locaux d'urbanisme donnent à voir dans l'exercice du droit de propriété immobilière

*Town-Planning Law in its Relationship with Fundamental Rights: What Local
Town-Development Plans Illustrate in the Exercise of Immovable Property Rights*

Seydou Traoré

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/crdf/587>

DOI : 10.4000/crdf.587

ISSN : 2264-1246

Éditeur

Presses universitaires de Caen

Édition imprimée

Date de publication : 1 novembre 2016

Pagination : 51-57

ISBN : 978-2-84133-838-2

ISSN : 1634-8842

Référence électronique

Seydou Traoré, « Le droit de l'urbanisme dans ses rapports avec les droits fondamentaux : ce que les plans locaux d'urbanisme donnent à voir dans l'exercice du droit de propriété immobilière », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux* [En ligne], 14 | 2016, mis en ligne le 01 octobre 2019, consulté le 14 novembre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/crdf/587> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/crdf.587>

Le droit de l'urbanisme dans ses rapports avec les droits fondamentaux : ce que les plans locaux d'urbanisme donnent à voir dans l'exercice du droit de propriété immobilière

Seydou TRAORÉ

Maître de conférences (HDR) en droit public à l'université de Reims

Sorbonne études et recherche en droit de l'environnement, de l'aménagement,
de l'urbanisme et du tourisme (SERDEAUT, université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne)

-
- I. Les plans locaux d'urbanisme et la constructibilité administrative des sols
 - A. Les plans locaux d'urbanisme et la levée de l'inconstructibilité initiale des sols situés en dehors des parties urbanisées des communes
 - B. L'expansion de la constructibilité administrative des sols à la faveur des zones délimitées dans le cadre d'un plan local d'urbanisme
 - II. Les plans locaux d'urbanisme et la production de terrains à bâtir
 - A. La contribution des documents d'urbanisme à la détermination des critères de qualification juridique du terrain à bâtir
 - B. Les procédures de réformation des documents d'urbanisme et la tangibilité de la qualité de terrain à bâtir

La détermination de l'usage qui peut être fait de l'espace est une prérogative de puissance publique¹, dont la mise en œuvre est encadrée par plusieurs législations. Le droit de l'urbanisme y joue un rôle prééminent.

Cette branche du droit public de l'organisation de l'espace, qui a pour objet la définition des règles et des servitudes selon lesquelles, dans un périmètre donné, sont autorisées, restreintes, encadrées ou interdites les différentes formes d'activités immobilières d'utilisation des sols (construction, aménagement, équipement, installation, démolition, protection), est devenue, de manière

progressive, le « droit commun de l'aménagement interne et physique de l'espace urbain »².

Le droit de l'urbanisme n'est pas le seul à avoir pour objet la réglementation des utilisations des sols. Le droit de la construction, le droit de la domanialité publique, le droit de l'environnement, le droit civil des biens, le droit du patrimoine y contribuent largement et de manière parfois décisive. Il n'en reste pas moins celui qui offre, assurément, la vision la plus globale, cohérente et intégrée des différentes composantes de l'organisation et de l'aménagement de l'espace urbain, tout en mettant, par

1. CE, 26 juillet 1985, *M. Joly et ministre de l'Urbanisme et du Logement* : *Revue française de droit administratif*, 1986, p. 471, note J.-P. Gilli ; Conseil d'État, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, Paris, La documentation française, 1992, p. 29.
2. J.-B. Auby, « Les caractères du droit de l'urbanisme », *Revue de droit immobilier*, 1995, p. 45.

ailleurs, à la disposition des différents acteurs publics et privés, collectifs ou individuels, de l'aménagement de l'espace et des utilisations des sols des procédures, des techniques, des méthodes d'intervention particulièrement adaptées (droits de préemption, lotissements, zones d'aménagement concerté, concessions d'aménagement, emplacements réservés, permis de construire, permis d'aménager, certificats d'urbanisme, etc.).

Pour la réglementation administrative de l'urbanisme, les autorités compétentes peuvent avoir recours aux instruments appelés « documents d'urbanisme »³ qui sont investis de la double fonction de production et de présentation formelle des règles locales d'urbanisme. En leur qualité d'actes administratifs réglementaires ayant pour objet la fixation des règles et des servitudes d'urbanisme, les documents d'urbanisme sont élaborés tantôt pour le compte de l'État (les plans de sauvegarde et de mise en valeur, les schémas de mise en valeur de la mer, les schémas d'aménagement régional, les plans d'exposition au bruit des aéroports, les plans de prévention des risques naturels et technologiques), tantôt pour le compte d'établissements publics de coopération intercommunale (les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme intercommunaux, les cartes intercommunales) et tantôt pour le compte de communes (les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales).

Les différentes règles, servitudes et limitations administratives apportées aux modes d'utilisation des sols par les documents d'urbanisme, dans l'intérêt général, provoquent l'apparition d'une situation d'hétéronomie juridique dans les rapports que le droit de propriété, dans sa dimension immobilière principalement, entretient avec le droit de l'urbanisme. Présenté comme « le droit des atteintes légales à la propriété foncière »⁴, le droit de l'urbanisme, qui « a toujours entretenu des relations orageuses avec le droit de propriété »⁵, par cela même que l'on « ne peut pas faire d'urbanisme sans rencontrer la propriété à tous les pas »⁶, est généralement perçu comme ne pouvant et ne faisant que restreindre les attributs du droit de propriété. Il est constant, en effet, que le droit de l'urbanisme limite, par principe, la libre disposition de la propriété, car « le droit d'user et de jouir de la chose est affecté par les règles qui interdisent certaines affectations, restreignent le droit de planter, de construire

ou de détruire »⁷. La contribution supposée du droit de l'urbanisme aux atteintes portées au droit de propriété est souvent citée comme emblématique, voire représentative, de « la perte de substance du droit de propriété »⁸.

Il est loisible de relever que, dans ses rapports avec le droit de propriété immobilière, le droit de l'urbanisme est envisagé sous l'angle presque exclusif des limitations qu'il apporte aux possibilités d'utilisation des sols. Cette lecture plutôt orthodoxe se fonde sur l'omission de deux considérations essentielles. Alors même que « personne ne conteste sérieusement la nécessité d'établir des règles restrictives de constructibilité pour assurer le développement harmonieux des villes et le respect de l'environnement »⁹, les finalités d'intérêt général poursuivies par la réglementation administrative de l'urbanisme sont souvent reléguées au second plan dans le traitement des effets des servitudes d'urbanisme. De la même manière, sont peu appréciées à leur juste valeur les compensations que les règles et servitudes d'urbanisme, celles qui résultent des documents d'urbanisme principalement, apportent aux propriétaires ou titulaires de droits réels (droit de délaissement, possibilité de construire, protection juridique multifforme, indemnisation de certains préjudices).

De tous les documents d'urbanisme, les plans locaux d'urbanisme (PLU)¹⁰ sont ceux qui, en raison de leur objet, leur contenu, leur champ d'application territorial, leurs effets, offrent la démonstration la plus aboutie de la contribution de l'urbanisme réglementaire à l'épanouissement du droit de propriété immobilière. Élaborés par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale, les PLU, chargés de la mise en œuvre du « projet d'aménagement et de développement durables » correspondant, présentent l'originalité de procéder à des découpages fonctionnels des territoires qu'ils couvrent, par l'intermédiaire de leur règlement et de leurs documents graphiques, de manière à définir les différentes affectations des sols et à fixer, pour chaque zone délimitée, un régime juridique approprié dans une logique de cohérence interne (voir les art. L. 151-1 et R. 151-1 et suivants du Code de l'urbanisme).

En même temps qu'ils se présentent comme l'une des principales sources de règles et de servitudes locales d'urbanisme, *a priori* restrictives (l'emprise au sol, la densité, la hauteur des constructions, le stationnement, les distances,

3. CE, avis, 17 janvier 1997, *Association de défense du site de l'environnement de Galluis*, n° 183072 : *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, n° 1, 1997, p. 58 ; CE, 27 février 2004, *Centre régional de la propriété foncière Lorraine-Alsace*, n° 198124 : *L'actualité juridique. Droit administratif*, 2004, p. 1256, note J.-P. Brouant, Y. Jégouzo ; CE, 26 octobre 2005, *Association défendre la qualité de la vie à Plan-d'Aups-Sainte-Baume*, n° 281877 : *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, n° 6, 2005, p. 443 ; S. Traoré, *Les documents d'urbanisme*, Rueil-Malmaison, Lamy, 2012.

4. Conseil d'État, *L'urbanisme...*, p. 6.

5. P.-P. Danna, « Le droit de l'urbanisme et la question foncière : le retour du refoulé », *Études foncières*, n° 106, novembre-décembre 2003, p. 13.

6. J. Frébault, « Un droit inviolable et sacré. La propriété », *Association des études foncières*, 1991, p. 3.

7. F. Terré, « L'évolution du droit de propriété depuis le Code civil », *Droits*, n° 1, 1895, p. 39. Voir F. Bouyssou, « Respect du droit de propriété et droit de l'urbanisme », *L'actualité juridique. Droit administratif*, 2003, p. 2135 ; J.-B. Auby, « Droit de l'urbanisme et droit européen », *L'actualité juridique. Droit administratif*, 1995, p. 667.

8. J.-F. Lachaume, H. Pauliat, « Le droit de propriété est-il encore un droit fondamental ? », in *Droit et politique à la croisée des cultures : mélanges Philippe Ardant*, Paris, LGDJ, 1999, p. 377.

9. H. Périnet-Marquet, « Les fondements juridiques de l'indemnisation », *Droit et ville*, n° 49, 2000, p. 49.

10. Au 1^{er} janvier 2013, on dénombrait 10 500 PLU sur l'ensemble du territoire national, selon le ministère chargé de l'Urbanisme.

les équipements et les réseaux), les PLU peuvent être envisagés, également, de manière constructive, du point de vue des avantages procurés aux propriétaires et aux utilisateurs de l'espace, tant du point de vue de la sécurité juridique entourant la mise en œuvre des projets de construction et d'utilisation des sols, grâce à la connaissance acquise de la faisabilité juridique ou non et des possibilités d'obtention ou non des autorisations d'urbanisme requises, que de celui des conséquences de la constructibilité administrative des sols pouvant résulter des zones délimitées (I). La vocation à produire des terrains à bâtir n'est pas la moindre des contributions originales des PLU à la mise en valeur du droit de propriété immobilière (II).

I. Les plans locaux d'urbanisme et la constructibilité administrative des sols

L'article L. 111-3 du Code de l'urbanisme pose le principe général suivant lequel : « En l'absence de plan local d'urbanisme, de tout document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, les constructions ne peuvent être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune ». Il en résulte la règle dite de constructibilité limitée qui soumet les communes dépourvues de document d'urbanisme à un double régime juridique : un régime de constructibilité de principe, sauf exception, à l'intérieur des « parties urbanisées » de leur territoire et un régime d'inconstructibilité de principe, sauf exception, en dehors¹¹.

Si ces restrictions affectent, nécessairement, les propriétaires de biens immobiliers concernés, le législateur ouvre aux autorités administratives compétentes la possibilité d'inverser ces deux principes (A) et de provoquer une extension de la constructibilité administrative des sols (B) en adoptant un document d'urbanisme. Les PLU sont non seulement au nombre des documents d'urbanisme dont l'existence écarte la règle de constructibilité limitée, mais ils se présentent comme l'instrument le plus pertinent et efficace en la matière.

A. Les plans locaux d'urbanisme et la levée de l'inconstructibilité initiale des sols situés en dehors des parties urbanisées des communes

Les « parties urbanisées » d'une commune non dotée d'un PLU sont les seules à pouvoir, juridiquement, accueillir des constructions. Les critères d'identification des périmètres correspondants sont d'autant plus déterminants. En l'absence de définition législative de la notion de « parties urbanisées », le juge administratif a élaboré un faisceau

d'indices permettant de qualifier les secteurs réputés constructibles des communes n'ayant élaboré ni un PLU, ni une carte communale. Sont pris en considération, selon les situations, l'existence d'un raccordement aux réseaux publics d'assainissement, la présence de constructions en nombre suffisant, la continuité du terrain d'assiette d'un projet de construction avec une urbanisation existante, la distance par rapport aux bourgs ou aux hameaux existants.

L'identification des « parties urbanisées », à partir du faisceau d'indices, complétée par les exceptions et les dérogations législatives à la constructibilité limitée (art. L. 111-4 du Code de l'urbanisme), contribue à atténuer les restrictions à l'urbanisation, sans affecter substantiellement l'inconstructibilité qui résulte de l'inexistence d'un document d'urbanisme.

Cette faculté de substitution de règles locales positives contenues dans le règlement d'un PLU à la règle générale de constructibilité limitée est d'autant plus déterminante que l'absence d'un tel document d'urbanisme produit des conséquences très négatives sur l'exercice du droit de propriété.

L'empreinte de la décentralisation sur le droit de propriété est encore plus forte à propos de la règle de constructibilité limitée. L'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme fait de tout propriétaire un otage destiné à inciter sa commune à élaborer le plan d'occupation des sols. La restriction au droit de propriété apparaît ici comme la sanction du refus d'une commune d'accepter la décentralisation de son urbanisme, laquelle, on le sait, est liée à l'existence d'un plan d'occupation des sols¹².

L'élaboration d'un PLU organise une certaine forme d'émancipation des propriétaires grâce à la levée de l'inconstructibilité de principe qu'elle provoque automatiquement.

L'on peut relever, en effet, que l'élaboration d'un PLU a pour conséquence, en dépit des règles et servitudes que ce document institue par ailleurs et nécessairement, de valoriser les propriétés immobilières. Celles-ci changent de statut en étant présumées constructibles du fait de leur localisation dans des périmètres déclarés constructibles par le document d'urbanisme. L'inconstructibilité cesse d'être générale pour être déterminée par le critère de la localisation des parcelles en fonction des zonages.

En l'absence de document d'urbanisme, la qualité de terrain à bâtir repose sur la seule probabilité d'obtention d'une autorisation d'urbanisme attachée à la localisation d'une parcelle dans les parties urbanisées ou à l'éligibilité du projet aux exceptions et dérogations prévues par le Code de l'urbanisme.

Les restrictions ainsi apportées à l'utilisation des sols par l'inconstructibilité résultant de l'absence de PLU renforcent la dissociation qui existe entre le droit de propriété et le droit de construire. Pour le juge administratif, en

11. Voir G. Hubrecht, « La constructibilité limitée en 1986 : l'adoption d'une nouvelle conception de la planification urbaine », *Droit et ville*, n° 23, 1987, p. 146 ; A. Noury, « Règle de constructibilité limitée : l'exception relative à l'intérêt communal et à la volonté d'éviter une diminution de la population », *Revue Lamy collectivités territoriales*, n° 34, avril 2008, p. 34.

12. H. Périnet-Marquet, « La propriété à l'épreuve de la décentralisation », *Recueil Dalloz*, 1986, chron. n° XXII, p. 127.

effet, le droit de construire n'est pas inhérent au droit de propriété. Il résulte de l'intervention qui, par sa réglementation, l'attribue ou non au propriétaire¹³. L'existence d'un PLU rend plus effectif l'exercice du droit de propriété, car le droit de construire naît de la décision de l'autorité compétente de substituer une constructibilité potentielle, par principe, à une inconstructibilité initiale.

B. L'expansion de la constructibilité administrative des sols à la faveur des zones délimitées dans le cadre d'un plan local d'urbanisme

La levée automatique de l'inconstructibilité de principe résultant de l'article L. 111-3 du Code de l'urbanisme, par voie de conséquence de l'adoption d'un PLU, tient, essentiellement, à la vocation de ce document d'urbanisme à procéder à des découpages fonctionnels du territoire qu'il couvre, selon la technique du zonage, et à fixer des règles et servitudes locales d'urbanisme venant se substituer aux règles générales résultant du Code de l'urbanisme. Cette inversion qui résulte de la naissance d'un PLU s'explique, au fond, par la création intentionnelle de la part des auteurs dudit PLU de nouveaux espaces constructibles qui vont au-delà des seules « parties actuellement urbanisées » de la commune concernée.

Tenant compte de l'absence d'uniformité des différents modes d'utilisation des sols, le législateur fait obligation aux autorités compétentes pour élaborer un PLU de donner aux différentes parties du territoire concerné des affectations variées correspondant au parti d'aménagement et aux objectifs poursuivis. L'article L. 151-9 du Code de l'urbanisme permet au règlement de tout PLU de délimiter, en fonction des situations locales, des zones urbaines, des zones à urbaniser, des zones naturelles et des zones agricoles et forestières.

Le degré de constructibilité du territoire d'une commune dotée d'un PLU est déterminé par la localisation des parcelles concernées dans l'une ou l'autre des zones délimitées. Il n'est pas insignifiant de relever, malgré tout, que toutes les zones d'un PLU sont susceptibles de générer, en dépit de leur vocation première, quelques parties constructibles. À titre principal ou de manière résiduelle. Ce constat est au fondement de la thèse de l'expansion de la constructibilité en présence d'un PLU.

En application de l'article R. 151-18 du Code de l'urbanisme, « peuvent être classés en zone urbaine, les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter ». Les terrains situés dans ces zones urbaines sont présumés constructibles. Le classement délibéré de la part des

auteurs du PLU entraîne une augmentation des propriétés foncières bénéficiaires de la constructibilité administrative des périmètres concernés. L'exercice du droit de propriété immobilière, du point de vue de la mise en valeur par des projets de construction ou d'aménagement, s'en trouve *a priori* facilité et favorisé.

La constructibilité de principe des zones urbaines n'est jamais ni générale, ni absolue, bien entendu. Le règlement du PLU, en précisant l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées, pourrait prévoir, également, l'interdiction de construire. Les auteurs des PLU se voient reconnaître la faculté de moduler, spatialement, l'application des règles d'urbanisme et l'exercice des activités, afin d'organiser et de combiner tous les modes d'utilisation de l'espace communal. Les zones ordinaires d'un PLU, au nombre desquelles les zones urbaines, peuvent enregistrer des subdivisions internes sous la forme de zones spéciales dont la constructibilité peut varier (des espaces boisés classés, des emplacements réservés). La délimitation de telles zones spéciales entraîne, en effet, une inconstructibilité tantôt partielle, tantôt temporaire de certains terrains pourtant situés dans des zones urbaines présumées constructibles. Les PLU peuvent classer comme espaces boisés, les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, qu'ils relèvent ou non du régime forestier, enclos ou non, attenant ou non à des habitations (art. L. 113-1 du Code de l'urbanisme). Le classement interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements (art. L. 113-2 du Code de l'urbanisme). Si l'exercice du droit de propriété peut être contrarié, c'est par exception, car le principe demeure la constructibilité juridique des terrains classés dans les zones urbaines.

Si la constructibilité attachée à l'existence d'un PLU ne débouche pas, par elle-même, sur un droit de construire automatique, elle n'en crée pas moins les conditions favorables à l'obtention des autorisations administratives qui rendent effectifs le droit de disposer (l'*abusus*) et celui d'utiliser (l'*usus*) les propriétés immobilières concernées¹⁴. Les autorisations d'urbanisme organisent la rencontre entre les limitations instituées, dans l'intérêt général, à l'exercice du droit de propriété ou à l'utilisation des sols et les règles d'urbanisme issues d'un PLU, notamment en établissant la conformité ou non des projets de constructions, de travaux, d'aménagement ou d'équipement.

Une éventuelle combinaison des règles d'urbanisme et des autorisations d'urbanisme, provoquée par la démarche d'un propriétaire qui prend l'initiative d'exercer son droit de construire lié à la constructibilité déclarée par un PLU, contribue assurément à protéger et à mettre en valeur le droit de propriété immobilière lui-même.

13. CE, 25 mars 1966, *Époux Richet*, *Recueil Lebon*, p. 233 ; CE, 11 février 2004, *M. Luc Schiocchet*, n° 211510 : *Collectivités territoriales – intercommunalité*, 2004, comm. n° 83, note G. Pellissier.

14. Voir J.-L. Aubert, « Le droit de disposer de l'immeuble », in *Études offertes à Jacques Flour*, Paris, Répertoire du notariat Defrénois, 1979, p. 1.

II. Les plans locaux d'urbanisme et la production de terrains à bâtir

La catégorie juridique « terrain à bâtir »¹⁵, placée au cœur de la mise en œuvre du droit de propriété immobilière, entretient des liens très étroits avec le droit de l'urbanisme en général et avec les PLU, en particulier.

Les terrains classés dans les zones constructibles d'un PLU sont susceptibles de générer des terrains à bâtir qui procurent à leurs propriétaires d'importants avantages du point de vue de la valeur marchande ou des projets de construction et d'aménagement. L'exemple classique du terrain rural classé en zone urbaine montre, avec une certaine pédagogie, que dans certains cas une servitude d'urbanisme peut être envisagée sous l'angle de celui qui en profite et non de celui qui en souffre. « Le premier aura dès lors les possibilités d'utilisation de son bien plus étendues en application du droit de l'urbanisme »¹⁶.

La notion de terrain à bâtir présente l'originalité d'être envisagée aussi bien en droit de l'expropriation, en droit fiscal, qu'en droit de l'urbanisme. Cette dernière législation se distingue par l'influence décisive qu'elle exerce tant sur la qualification juridique des terrains à bâtir (A) que sur la perte ou le maintien de la qualité de terrain à bâtir dans une situation donnée (B).

A. La contribution des documents d'urbanisme à la détermination des critères de qualification juridique du terrain à bâtir

La qualification juridique des terrains à bâtir est un aspect substantiel de la phase judiciaire de l'expropriation. L'évaluation de la valeur des biens immobiliers expropriés repose, pour partie, sur la constructibilité ou non des terrains concernés. Les terrains à bâtir visés par une procédure d'expropriation bénéficient d'une protection particulière tendant à éviter que la collectivité publique expropriante puisse modifier la constructibilité d'un terrain afin de l'acquérir à un prix plus faible. L'article L. 322-4 du Code de l'expropriation dispose, dans cette perspective :

L'évaluation des terrains à bâtir tient compte des possibilités légales et effectives de construction qui existaient à la date de référence prévue à l'article L. 322-3, de la capacité des équipements mentionnés à cet article, des servitudes affectant l'utilisation des sols et notamment des servitudes d'utilité publique, y compris les restrictions administratives au droit de construire, sauf si leur institution révèle, de la part de l'expropriant, une intention dolosive.

Pour sa part, le Code général des impôts envisage les terrains à bâtir en raison de l'existence d'une imposition des propriétés immobilières bâties (taxe sur la valeur ajoutée :

art. 257, art. 268, art. 278 sexies, art. 284 ; plus-values de cession à titre onéreux de biens : art. 150 VB, 1609 nonies G ; valeur locative de propriétés bâties : art. 1509 ; mutations à titre gratuit : art. 790 H ; taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties : art. 1519 I ; droit d'enregistrement et taxe de publicité foncière : art. 1594 F).

La définition de la notion juridique de terrain à bâtir s'articule autour de deux critères dégagés par le droit de l'urbanisme et repris par le droit de l'expropriation (art. L. 322-3 du Code de l'expropriation) et par le droit fiscal (art. 257, I, 2 1° du Code général des impôts).

L'on distingue un critère matériel et un critère juridique.

D'un point de vue matériel, la qualification de terrain à bâtir repose sur la desserte effective du terrain considéré par des voies et des réseaux divers. Sont visés précisément une voie d'accès, un réseau électrique, un réseau d'eau potable et un réseau d'assainissement, le cas échéant, si les règles d'urbanisme l'exigent. Ces voies et réseaux divers doivent être de dimensions adaptées à la capacité des parcelles visées et situés à leur proximité immédiate. S'ils desservent des terrains compris dans une zone devant faire l'objet d'une opération d'ensemble, en vertu d'un PLU, leurs dimensions sont appréciées au regard des besoins de l'ensemble de la zone et non en fonction de chaque parcelle.

Les terrains dont les conditions de desserte répondent aux exigences du critère matériel doivent, pour être qualifiés « terrains à bâtir », être situés dans un secteur désigné comme constructible. Lorsque la commune est couverte par un PLU, les terrains susceptibles d'être qualifiés « terrains à bâtir » devront être situés dans une zone urbaine ou dans une zone à urbaniser disposant dans sa périphérie immédiate d'équipements suffisants pour satisfaire les besoins des constructions prévues (art. R. 151-20 du Code de l'urbanisme). Ces mêmes terrains pourront être situés dans les périmètres constructibles des zones agricoles ou naturelles, dès lors que celles-ci sont destinées à accueillir des constructions et installations nécessaires aux activités de service public ou d'intérêt collectif ou à l'exploitation agricole.

Dans une commune couverte par une carte communale, la qualité de terrain à bâtir supposera que les terrains concernés, déjà desservis, soient localisés dans les « secteurs déclarés constructibles » par le document d'urbanisme.

En l'absence de document d'urbanisme, l'exigence juridique de localisation des terrains dans un secteur désigné comme constructible peut être remplie lorsque le bien immobilier considéré est situé dans les « parties urbanisées » de la commune. Il résulte, en effet, des dispositions de l'article L. 111-3 du Code de l'urbanisme que les parties urbanisées sont présumées constructibles.

15. Voir P.-J. Ciaudo, M. Peisse, B. Jourdan, *Guide du terrain à bâtir*, Paris, Sirey, 1981.

16. J.-P. Gilli, « Rapport sur la réglementation administrative de l'urbanisme dans ses relations avec le droit de propriété privée immobilière en droit français », *Travaux de l'Association Henri Capitant des amis de la culture juridique française*, t. XVI, *Journées de Liège*, 25-28 mai 1965 : *La croissance des villes et son influence sur le régime juridique de la propriété immobilière*, Liège, Université de Liège, 1966, p. 62.

Partant de ces différents critères, il est possible de considérer comme ayant la qualité de terrains à bâtir toutes les propriétés immobilières non affectées, au moment de leur livraison, par une interdiction de construire. Sont donc des terrains à bâtir les biens immobiliers bénéficiant, à un moment donné, d'une « constructibilité potentielle », car le critère juridique fondé sur la situation des terrains ne fait pas référence à un critère de constructibilité effective. Il semble se satisfaire de l'existence de la possibilité d'obtention d'une autorisation d'urbanisme. Cette lecture se déduit de l'absence de prise en compte, à ce stade, des autres règles et servitudes émanant, le cas échéant, du droit de l'urbanisme (la densité, la destination), du droit de la construction (l'usage), du droit civil (les servitudes) ou du droit de l'environnement (installations classées).

Le cumul des conditions matérielles (caractéristiques des voies et des réseaux divers) et des conditions juridiques (constructibilité au regard des règlements en vigueur) facilite l'identification juridique de terrain à bâtir ainsi que l'exercice par les propriétaires de leur droit de propriété immobilière.

B. Les procédures de réformation des documents d'urbanisme et la tangibilité de la qualité de terrain à bâtir

La qualité de terrain à bâtir ne bénéficie d'aucune intangibilité en droit de l'urbanisme.

Plusieurs circonstances liées à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire ou à une compétence liée de l'autorité administrative peuvent provoquer, dans l'intérêt général, une mutation du classement initial ayant permis la qualification juridique. Un terrain à bâtir peut perdre cette qualité soit en raison d'une remise en cause volontaire de celle-ci, soit par voie de conséquence de l'annulation du PLU à l'origine du classement en zone constructible.

La condition juridique de la qualification d'un terrain à bâtir reste subordonnée à l'implantation de la parcelle concernée dans un secteur désigné comme constructible par un document d'urbanisme. Toute réforme de ce dernier ayant pour objet un changement d'affectation des zones pourrait remettre en cause la qualité initiale de terrain à bâtir. Il n'est pas insignifiant de rappeler que le juge administratif exerce un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur le zonage et le changement de zonage des PLU. Les autorités compétentes bénéficient, en la matière, d'un pouvoir discrétionnaire¹⁷.

Le découpage du territoire communal en zones d'affectation, dans le cadre d'un PLU (zones urbaines, zones à urbaniser, zones agricoles, zones naturelles), correspond à des servitudes d'urbanisme justifiées par l'intérêt général.

Il est loisible à l'autorité compétente de modifier le zonage initial, dans le même intérêt général. Les auteurs d'un PLU disposent de plusieurs procédures leur permettant de faire évoluer le contenu et les options d'aménagement ou de protection du document d'urbanisme. Un PLU peut faire l'objet d'une procédure de révision, de révision simplifiée (art. L. 153-31 à L. 153-35 du Code de l'urbanisme), de modification ou de modification simplifiée (art. L. 153-36 à L. 153-48). Le recours à l'une ou à l'autre de ces procédures, en fonction des circonstances et de la nature des changements apportés, peut être l'occasion soit de supprimer, soit de réduire, soit de créer des périmètres constructibles.

Par l'engagement de la procédure de révision de son PLU, une commune peut ouvrir à l'urbanisation de nouvelles zones et produire par la même occasion des terrains constructibles. Il peut en être ainsi, par exemple, en cas de réduction d'un espace boisé classé, d'une zone agricole ou d'une zone naturelle et forestière (art. L. 153-31 du Code de l'urbanisme) qui peut générer de nouveaux périmètres constructibles et donc des terrains à bâtir.

A contrario, la réduction d'une zone urbaine ou d'une zone à urbaniser, à l'occasion de l'engagement de la procédure de modification d'un PLU (art. L. 153-41 du Code de l'urbanisme), entraînera la disparition de terrains constructibles. Le préjudice susceptible de naître du classement de parcelles non bâties, par un PLU, dans une zone inconstructible pourrait donner lieu au versement d'une indemnité, sous certaines conditions. La réparation sera fondée sur le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques. En application des dispositions de l'article L. 105-1 du Code de l'urbanisme (anciennement L. 160-5) :

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 tient compte de la plus-value donnée aux immeubles par la réalisation du plan local d'urbanisme approuvé ou du document en tenant lieu¹⁸.

L'annulation d'un PLU par le juge de l'excès de pouvoir a pour effet de remettre en cause tous les zonages délimités ainsi que les règles et servitudes d'urbanisme

17. CE, Ass., 23 février 1934, *Lainé*, *Recueil Sirey*, 1935, III, p. 9; CE, sect., 3 novembre 1982, *Demoiselle Bonnaire et autres*, *Recueil Lebon*, p. 363; D. Bailleul, « Le classement manifestement erroné d'un terrain par le PLU », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, n° 5, 2008, p. 310.

18. Art. L. 105-1 du Code de l'urbanisme. Voir CE, 16 juillet 2010, *SCI La Saulaie*, n° 334665; *La semaine juridique, édition administrations et collectivités territoriales*, n° 30-34, 26 juillet 2010, act. 603.

initialement applicables aux modes d'utilisation des sols. Il pourrait en résulter une disparition *ipso facto* de la condition de la localisation des terrains concernés dans un secteur classé constructible. La conséquence sur les terrains constructibles est, dès lors, celle de la perte automatique de la qualité de terrain à bâtir reconnue aux parcelles situées dans les anciennes zones urbaines et à urbaniser du PLU.

Le Code de l'urbanisme prévoit des régimes juridiques susceptibles de tempérer les conséquences négatives d'une telle disparition involontaire d'un PLU. L'article L. 600-12 du Code de l'urbanisme organise une alternative à l'absence de tout document d'urbanisme, consécutivement à une annulation, en posant le principe d'une remise en vigueur du document d'urbanisme antérieur :

L'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale a pour effet de remettre en vigueur le schéma de cohérence territoriale, le plan local d'urbanisme, le document d'urbanisme en tenant lieu ou la carte communale immédiatement antérieur.

La remise en vigueur du PLU antérieur sera nécessairement subordonnée à la conformité de celui-ci aux règles et servitudes d'urbanisme supérieures applicables à la date de l'annulation.

Le rétablissement automatique du document d'urbanisme immédiatement antérieur n'est pas dépourvu de tout risque juridique. Des différences pourraient apparaître en matière de zonages entre le PLU annulé et le document d'urbanisme rétabli. Des zones urbaines ou à urbaniser

délimitées par le PLU annulé pourraient relever de zones naturelles ou agricoles du document remis en vigueur.

Le droit de l'urbanisme réglementaire, loin de la vision caricaturale et réductrice classiquement véhiculée, combine le respect de l'intérêt général, du principe de légalité et les possibilités raisonnables de mise en œuvre du droit de propriété immobilière. Les PLU ici retenus auront permis d'esquisser les vertus souvent cachées des servitudes d'urbanisme.

Si le choix a porté, dans le cadre de cette contribution, sur les rapports que le droit de l'urbanisme entretient quotidiennement avec le droit de propriété immobilière, en tant que droit fondamental classique, le même droit de l'urbanisme apporte sa contribution décisive à la protection des droits fondamentaux découlant des textes portant protection de l'environnement. Dans la mesure où la protection de l'environnement et le développement urbain durable sont érigés au rang d'un droit fondamental, au sens des dispositions de la Charte de l'environnement, le processus, à l'œuvre depuis plusieurs années, de transformation du droit de l'urbanisme en une source directe de règles et procédures ayant vocation à protéger l'environnement, permettrait de soutenir et de démontrer que les documents d'urbanisme en particulier contribuent, à leur échelle, à la protection des différents droits fondamentaux qui se rattachent à la problématique environnementale. La démonstration est désormais faite que de simple « récepteur du droit de l'environnement », sous l'angle d'une obligation de compatibilité, le droit de l'urbanisme est devenu « protecteur de l'environnement » par son objet renouvelé et ses procédures adaptées¹⁹.

19. M. Prieur, « Urbanisme et environnement », *L'actualité juridique. Droit administratif*, n° spécial, 1993, p. 80 ; M. Pâques, « L'inscription des protections environnementales dans les procédures d'urbanisme », in *L'environnement dans le droit de l'urbanisme en Europe*, GRIDAUH (dir.), Paris, GRIDAUH (Les cahiers du GRIDAUH ; 18), 2008, p. 125 ; S. Traoré, « Le droit de l'urbanisme au service de l'environnement », *La semaine juridique, édition notariale et immobilière*, n° 29, 17 juillet 2015, p. 27.