

PRÉFECTURE DE LA CHARENTE

Angoulême, le 31 DEC. 2019

Préfecture
Secrétariat généralDirection de la citoyenneté et de la légalité
Bureau du contrôle de légalité et de l'intercommunalité
Pôle urbanisme

LRAR 1A 136 190 9393 6

La préfète de la Charente

à

Monsieur le président
de la communauté de communes
Charente-Limousine
8 rue Fontaine des Jardins
16500 CONFOLENS**Objet : Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) du Confolentais**

Ref. : Votre recours gracieux du 28 octobre 2019

Pièce jointe : Conclusions du rapporteur public relatif à l'arrêt du Conseil d'État n°392186-CE du 31 mars 2017

Dans le cadre de la procédure d'élaboration du PLUi du Confolentais, et suivant les dispositions de l'article L.142-5 du code de l'urbanisme, par courrier du 2 octobre 2019, j'ai répondu à votre demande d'ouvrir à l'urbanisation certains secteurs jusqu'alors inconstructibles. J'ai été amené à opposer un refus sur certains terrains.

Par courrier déposé le 5 novembre 2019 à la sous-préfecture de Confolens, vous me demandez de reconsidérer ma position.

Je ne doute pas du travail jusqu'ici accompli par l'ensemble des élus et de vos collaborateurs depuis la prescription de l'élaboration du PLUi du Confolentais le 29 septembre 2015.

Vous objectez la mise en œuvre prématurée du principe du « zéro artificialisation nette » (circulaire du 29 juillet 2019) en l'absence de dispositions législatives et réglementaires applicables en la matière. La mention de ce principe avait pour principal objet d'insister sur la nécessité de réduire immédiatement le rythme de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Si le cadre juridique du « zéro artificialisation nette » reste à préciser, son principe mérite d'ores et déjà de guider les politiques de consommation foncière.

Pour autant, je tiens à vous rappeler que la règle de « l'urbanisation limitée », dans les communes où un schéma de cohérence territoriale (SCoT) n'est pas applicable, a été instituée dès la loi solidarité et renouvellement (SRU) du 13 décembre 2000, pour être ensuite modifiée à plusieurs reprises avec les lois urbanisme et habitat (UH) en 2003, engagement national pour l'environnement (ENE) en 2010 et, enfin, avec la loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (ALUR) en 2014.

Par ailleurs, vous souhaitez que je vous apporte une définition juridique et technique de ce qui constitue la « partie urbanisée (PU) ». Cette notion a pour seule base légale le règlement national d'urbanisme (RNU) défini aux articles L111-1 et suivants du code de l'urbanisme. Les critères permettant de la définir ont été fixés par une jurisprudence constante et récemment reprécisée par le Conseil d'État dans son arrêt n°392186-CE du 31 mars 2017 reprenant les conclusions du rapporteur public que vous trouverez en pièce jointe. Ces critères reposent sur une analyse au cas par cas combinant la densité des constructions et les coupures d'urbanisation.

Si la méthodologie que vous indiquez avoir retenu tome 2 page 98 du rapport de présentation me paraît répondre dans ses grandes lignes aux critères de l'arrêt du Conseil d'État susmentionné, je reste réservée sur l'application qui a été faite pour délimiter certains secteurs déclarés dans ou en dehors de la PU.

Comme je l'indiquai dans ma décision du 2 octobre dernier, le manque de clarté et l'absence de dossier spécifique de la demande de dérogation, souligné par ailleurs par la CDPENAF que j'avais consultée, m'a conduit à refuser l'ouverture à l'urbanisation de certains terrains. Par exemple, certaines analyses des extensions urbaines ne mentionnaient pas la présence d'un document d'urbanisme (BRILLAC, ESSE, secteurs « le Marouin » et « les Vignes des Bouillons »).

Il est entendu que les terrains ou secteurs déjà classés en zones constructibles d'un document d'urbanisme existant (POS, PLU ou carte communale) sont exclus du champ de la dérogation. Aussi, pour les terrains ou secteurs des communes entrant dans ce cas de figure, il n'y a pas lieu de tenir compte de mon refus d'ouverture à l'urbanisation du 2 octobre dernier.

En revanche, pour la zone 1AU d'ÉPENEDE de 0,72 hectares, l'extension se limitera à suivre les limites strictes de la carte communale actuelle : l'emplacement Nord-Est sur la parcelle 112, en continuité des 106 et 107 n'en fera pas partie.

De même, concernant la création d'une nouvelle zone d'activité économique (ZAE) 1AUX au « Pré de l'Étang » à CONFOLENS, je prends acte des explications fournies indiquant qu'une partie de cette zone (parcelles 590, 5914, 84 et 85 pour partie) était déjà rendue constructible dans le PLU de CONFOLENS. Par contre, je reste défavorable à l'extension de la ZAE sur une partie de la parcelle 85 et sur la parcelle 200 de par sa situation dans un secteur agricole sensible et très proche d'une exploitation agricole existante.

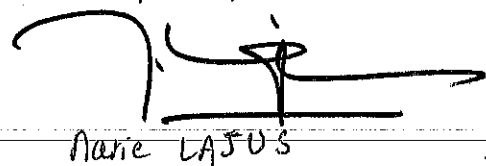
Les extensions des zones 1AU du bourg de BRILLAC (parcelle 37) et de PLEUVILLE (1,2 hectares) sont autorisées.

Pour ce qui relève des zones 2AU (à urbaniser à long terme), vous me signalez à juste titre qu'elles ne sont pas concernées par la dérogation. En effet, l'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU intervenant lors d'une modification ou d'une révision du PLUi, il n'y avait pas lieu de les inclure dans la procédure de dérogation. Aussi, pour les parcelles situées à ABZAC, ALLOUE, CHAMPAGNE-MOUTON et PLEUVILLE, il n'y a pas lieu de tenir compte de mon refus d'ouverture à l'urbanisation du 2 octobre dernier.

Enfin, je pense qu'il y a eu méprise dans la lecture de mon courrier du 2 octobre dernier, notamment sur le premier point relatif aux secteurs identifiés en tant que dents creuses de la PU mais non compris dans son périmètre. Il s'agit des secteurs Y3 à VIEUX-RUFFEC, N4 et N5 à VIEUX-CÉRIER, U5 à SAINT CHRISTOPHE, S12 et S15 à ORADOUR-FANAIS. Ceux-ci doivent être considérés comme étant des terrains en extension pour lesquels je me suis également opposée à leur ouverture à l'urbanisation.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours contentieux devant le tribunal administratif de Poitiers dans un délai de deux mois à compter de sa réception.

La préfète,



Marie LASUS

Copie à monsieur le sous-préfet de Confolens

N° 393730

Commune de Saint-Bauzille-
de-Putois

6^{ème} et 1^{ère} chambres réunies

Séance du 8 mars 2017

Lecture du 29 mars 2017

CONCLUSIONS

M. Louis DUTHEILLET DE LAMOTHE, rapporteur public

M. G... est propriétaire de deux parcelles, totalisant un peu moins d'un hectare, à la périphérie d'un petit village de l'Hérault, Saint-Bauzille-de-Putois, pour lesquelles il a un projet de lotissement comprenant 25 logements, répartis en deux blocs de 12 logements symétriques et 6 bâtiments secondaires, dont le dernier logement. Cette commune ne disposait d'aucun plan local d'urbanisme, carte communale ou autre document d'urbanisme en tenant lieu. S'y appliquait donc la règle de la constructibilité limitée prévue à l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme alors en vigueur, aujourd'hui repris à l'article L. 111-3 : on ne peut construire, à quelques exceptions près, que dans les « parties actuellement urbanisées de la commune ». Le 10 janvier 2011 le maire a refusé de délivrer un permis d'aménager pour ce projet, pour deux motifs : d'une part, le terrain serait en dehors des parties urbanisées de la commune ; d'autre part le projet serait « en rupture avec l'urbanisation avoisinante », l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme permettant de refuser le permis si les futures constructions portent atteinte au caractère du paysage urbain ou naturel. Le tribunal administratif de Montpellier a rejeté le 5 décembre 2013 le recours de l'intéressé contre ce refus mais la cour administrative d'appel de Marseille, par l'arrêt du 24 juillet 2015 qui vous est déféré, l'a annulé en estimant ces deux motifs erronés.

La cour a notamment estimé que le terrain d'assiette du projet était situé à l'intérieur des parties urbanisées de la commune. La commune de Saint-Bauzille-de-Putois, qui s'est pourvue en cassation, soutient que cette appréciation est entachée d'erreur de droit et dénature les pièces du dossier (CE, 26 juillet 1996, *M. P...*, n° 106065, Rec.). Elle soutient devant vous que ce projet conduirait à une extension de la commune vers l'est, dans un secteur constitué de terres naturelles ou agricoles. La partie ouest du terrain d'assiette de M. G... longe effectivement une zone densément construite, avec une rangée de maisons ; il en est séparé par une petite route, la route de la grotte. Laissant donc la partie urbanisée de la ville à l'ouest et au sud ouest, le terrain s'ouvre effectivement à l'est et au nord-est sur des espaces agricoles et naturels, une partie de la zone étant classée Natura 2000 même s'il y avait débat devant la cour sur l'insertion ou non d'une partie du terrain d'assiette dans cette zone Natura 2000. Il y a bien quelques constructions éparses mais elles ne sont pas d'une densité suffisante pour regarder l'autre côté de la route comme étant déjà urbanisé. Or le projet de lotissement part de cette route, et perpendiculairement à elle, s'avance, d'après les montages joints à la demande,

sur une centaine de mètres dans la zone non urbanisée pour y construire les deux groupes de 24 logements et les six autres petits bâtiments.

Si la cour a jugé que l'on était tout de même dans la partie déjà urbanisée de la commune, c'est qu'elle a estimé prépondérant dans son raisonnement la proximité immédiate entre le terrain d'assiette et les constructions déjà existantes, à la fois du fait de la rangée de construction de l'autre côté de la route à l'ouest et des quelques constructions éparses. La cour a donc estimé suffisant le fait que le terrain d'assiette se trouve en bordure d'une zone densément construite ; c'est ce raisonnement que le pourvoi conteste. C'est donc une question de droit que pose la présente affaire, qui pourrait vous donner l'occasion de préciser les modalités d'application de la règle de la constructibilité limitée lorsque le projet se situe en bordure des parties urbanisées.

L'article L. 111-1-2, par ses termes mêmes, semble à première lecture exclure toute extension de l'urbanisation. Son origine remonte à l'article 38 de la loi de décentralisation n° 83-8 du 7 janvier 1983. Les travaux préparatoires montrent clairement que le caractère très restrictif de cette disposition a été débattu et assumé par le Parlement. Il s'agissait, selon le rapport du sénateur M. Valade, d'inciter les communes à se doter de documents d'urbanisme précisant les partis d'urbanisme, pour éviter le « *mitage* » et « *limiter le plus possible les constructions et réalisations en dehors des plans d'occupation des sols* ». La disposition avait donné lieu à de vifs débats et avait été retirée du texte par le Sénat, qui avait adopté une motion la déclarant irrecevable car trop attentatoire au droit de propriété et inconstitutionnelle (séance du 4 nov. 1982). Cette disposition a été rétablie par l'Assemblée nationale devant laquelle des assouplissements ont été proposés – notamment pour permettre dans certains cas les constructions « *en continuité* » des parties urbanisées, donc une extension de l'urbanisation -, mais n'ont pas été adoptés. Le texte était bien compris comme empêchant une telle extension mais le gouvernement admettait tout de même que son texte autorisait une construction « *en limite* » de la zone urbanisée (AN, 3^e séance du 30 novembre 1982).

Votre jurisprudence a ensuite fixé la méthode pour déterminer si une partie est urbanisée ou non. Une décision *Mme C...* du 30 octobre 1987 (n° 81236) mentionnée aux tables a posé comme critère principal la densité en constructions de la zone considérée et l'existence de voies d'accès, d'équipements. La jurisprudence a ensuite ajouté un certain nombre d'autres indices à prendre en compte : le raccordement aux réseaux publics, la géographie des lieux, le sens de l'urbanisation (CE, 26 juillet 1996, *M. P...*, n° 106065, Rec.), l'existence d'éléments constituant une coupure d'urbanisation et marquant ainsi la frontière de la partie urbanisée (CE, 12 février 1990, *Epoux C...*, n° 83643, inédit pour un chemin et un ruisseau ; CE, 6 avril 1990, *M. M...*, n° 103293, inédit, pour une dénivellation et une voie ferrée). Une route peut notamment marquer la frontière de la partie urbanisée (CE, 4 octobre 1999, *M. H...*, n° 108111, inédit) mais il est souvent difficile de placer une frontière précise. Ces critères ne jouent qu'à la marge : l'appréciation repose principalement sur l'observation de la densité des constructions : vous avez ainsi jugé qu'il ne suffit pas qu'une parcelle soit équipée pour qu'elle soit dans une zone urbanisée (CE, 17 janvier 1994, *M. D...*, n° 131666, inédit) et qu'à l'inverse l'absence d'équipement n'est pas un obstacle si le projet se situe dans une zone déjà densément construite (CE, 10 juin 1991, *Epoux L...*, n° 88110, inédit).

Une fois identifiées ces zones densément construites de la commune, trois hypothèses sont envisageables. Si le projet se situe clairement en dehors de ces zones, à une certaine distance,

il est interdit, sauf à bénéficier d'une des exceptions légales (CE, 10 juin 1992, *M. A...*, n° 75095, inédit ; CE, 13 oct. 1993, *M. G...*, n° 131824, inédit). Si le terrain d'assiette, même vierge, est à l'intérieur de la zone, le projet peut être autorisé. Votre décision *S.A. Société hôtelière et immobilière Paris-Provence et S.N.C. Cespo* du 26 novembre 1990, aux Tables (n° 87388) a précisé que cela ne faisait pas obstacle à ce qu'une zone puisse être considérée comme non urbanisée à l'intérieur d'une partie urbanisée, si sa taille et son état lui donne une vocation distincte.

Le cas qui nous intéresse est la troisième hypothèse : le terrain d'assiette du projet se situe à l'extérieur de la partie déjà urbanisée, mais à proximité de celle-ci, voire dans son immédiate continuité lorsqu'il est possible, comme ici, de placer précisément une frontière de la zone densément construite le long d'une route. Une décision inédite de sous-sections réunies du 11 juillet 1988 (Min de l'équipement c/ *M. B...*, n° 85210) a jugé qu'un terrain situé « *en bordure d'un secteur de constructions agglomérées (...) se trouve par là même inclus dans les parties actuellement urbanisées de la commune* ». Cette formulation généreuse n'a jamais été reprise dans vos décisions mais elle n'a pas échappé à la doctrine : on la retrouve notamment dans une publication du ministère de l'équipement de septembre 1989 consacrée l'application de la règle de constructibilité limitée¹, qui ne présente que deux décisions du Conseil d'Etat et met la décision *M. B...* (n°85210 précitée) sur le même plan que la décision de principe *Mme C...* du 30 octobre 1987 (n° 81236). Nous la retrouvons aujourd'hui dans les principales encyclopédies juridiques et dans les manuels de droit de l'urbanisme. C'est la première décision citée au commentaire du code Dalloz sur les « parties actuellement urbanisées » (édition 2016). La formule a été textuellement reprise par certaines décisions des juridictions du fond (TA Poitiers, 6 octobre 2005, N°0403096 et N°0403095). La jurisprudence *B...* a surtout été appliquée avec d'autres termes par les juridictions du fond : voyez récemment TA Strasbourg, 6 janvier 2015, n° N° 1303359, pour un cas assez similaire au nôtre. Ajoutons enfin qu'une réponse ministérielle antérieure à la décision *B...* avait elle aussi estimé qu'étaient dans les parties déjà urbanisées les « parcelles en contiguïté des bourgs et hameaux » (JOAN, 5 novembre 1984, n° 55058, p. 4891).

Ce que nous appellerons donc votre jurisprudence *B...* semble avoir admis qu'une construction en bordure ou proximité de la zone densément construite de la commune puisse être à l'intérieur de sa partie urbanisée. Au-delà de cet effet dans la doctrine et les juridictions du fond, qu'en est-il de votre pratique ? Elle nous semble elle aussi avoir admis plusieurs fois, par une série de décisions inédites, que des projets situés « à proximité » et, a fortiori, en bordure de la zone où se situent les constructions, puissent être autorisés. Nous notons cependant qu'il s'agissait alors de projets limités, impliquant une emprise modeste. Ainsi, pour une seule maison d'habitation, vous avez accepté de considérer qu'elle s'insérait dans la partie urbanisée du village pour une implantation nettement séparée du bourg, de moins de 100 mètres, avec quelques maisons dans sa proximité (CE, 27 mai 1994, *M. V...*, n° 139013, inédit) ; vous avez admis qu'on autorise une construction en bordure de la zone construite (CE, 10 juin 1992, *Préfet du Jura*, n° 96537, inédit) ; vous avez estimé légale la construction d'un hangar dans la périphérie d'un petit village, à proximité des autres constructions (CE, 30 mars 1992, *M. J...*, n° 111606, inédit). Mais la proximité avec les zones de constructions denses n'autorise pas tout : est ainsi interdite la réalisation d'un large projet de huit villas

¹ Ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, *Jurisprudence administrative illustrée, La règle de la constructibilité limitée et le juge*, Direction des journaux officiels, Paris, 1989.

même si ce terrain borde la zone construite de la commune (CE, 9 juillet 1997, Sté Colombier Associates, n° 122472, inédit). Votre décision *Cespo* de 1990 déjà mentionnée, aux Tables, fait le même raisonnement : le terrain d'assiette était en bordure des constructions mais il s'agissait de construire un centre de loisir avec une résidence hôtelière dans un vaste domaine. Il nous semble aussi que c'est à ces marges des parties urbanisées que vous avez le plus recours aux autres critères : présence d'équipements, frontière naturelle ou artificielle, sens de l'urbanisation,...

La délimitation des parties urbanisées d'une commune est indépendante du projet du pétitionnaire, mais l'administration doit déterminer si l'assiette du projet, s'intègre dans une partie urbanisée, ce qui est possible, ou conduirait à l'étendre, ce qui est interdit. Il nous semble que la jurisprudence est pragmatique et qu'un projet peut s'intégrer dans une partie urbanisée de la commune, y compris lorsqu'il se situe à la bordure, voire à la proximité immédiate des zones densément construites de la commune. En revanche, un projet nécessitant un terrain d'assiette très important en bordure de la zone densément construite ne peut pas être regardé comme étant intégré à une partie déjà urbanisée de la commune. C'est pourquoi certaines de vos décisions raisonnent en termes de « compartiment » et s'attachent à déterminer si le terrain d'assiette du projet forme ou non avec la zone déjà densément construite un même « compartiment » dans lequel ce projet terrain s'insère (CE, 21 juin 1989, *M. R...*, n° 85604, inédit ; CE, 27 mai 1994, *M. V...*, déjà mentionné.).

Nous vous invitons donc à préciser ce courant de jurisprudence issue de votre décision *B...* (n°85210), en jugeant que la règle de constructibilité limitée interdit d'autoriser une construction en bordure des zones densément construites qui aurait pour effet d'étendre les « parties urbanisée » de la commune. Cette position pourrait donner l'impression d'un resserrement de votre jurisprudence, ou surtout de la façon dont elle a été reçue. Des années ont passé depuis l'édition de la règle et on peut penser que le nombre de communes sans document d'urbanisme a fortement diminué, même s'il reste probablement non négligeable (la DREAL de Franche-Comté en recensait encore 571 dans son ressort en 2014²). Mais il faut surtout s'entendre sur le sens de ce mot d'extension : cela ne doit pas conduire, selon nous, à interdire systématiquement toute construction en bordure d'une zone densément construite de la commune lorsque le terrain d'assiette du projet est suffisamment modeste pour qu'on puisse estimer qu'il s'intègre dans la partie déjà urbanisée de la commune. Cette appréciation dépend de l'importance de l'assiette du projet et de sa proximité avec la zone déjà densément construite. Certes, de constructions en constructions cette tolérance peut conduire à étendre de fait, légèrement, l'urbanisation de la commune mais l'objet de la loi nous semble être d'interdire des projets qui par leur situation et leur ampleur conduiraient à eux seuls à étendre l'urbanisation, et non l'évolution à la marge de ces « parties déjà urbanisées » par des projets qui s'intègrent tour à tour dans le tissu urbain existant.

En se fondant sur la seule proximité de constructions sans rechercher si, eu égard à l'emplacement de zones suffisamment densément construites, le terrain d'assiette du projet pouvait être regardé comme s'insérant dans la partie déjà urbanisée de la commune ou aurait pour effet de l'étendre, la cour nous semble donc avoir fait une application excessive de votre jurisprudence *B ...* (n°85210) et avoir commis une erreur de droit.

² <http://www.franche-comte.developpement-durable.gouv.fr/nombre-de-communes-sans-document-d-urbanisme-rnu-r1262.html>

Nous vous signalons par ailleurs qu'un autre moyen de cassation nous semble fondé. En effet, la cour a censuré l'autre motif de refus du maire, fondé sur l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme, en jugeant que le projet s'insérait dans le paysage urbain et respectait donc cette disposition ; mais, ainsi que le relève le pourvoi, ce moyen n'était pas soulevé : le requérant se contentait de soutenir que cet article ne lui était pas applicable.

Par ces motifs nous concluons à l'annulation de l'arrêt attaqué, au renvoi de l'affaire devant la Cour administrative d'appel de Marseille et à ce qu'une somme de 3000 euros soit mise à la charge de M. G... .

