

Virginie Lachaut Dana et Laurent Férygnac

Avocats à la Cour

Cabinet adDen avocats

CUA 2015-22-1

La consécration par le Conseil d'État du caractère limitatif des destinations énumérées à l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme

CE 30 décembre 2014, Groupe Patrice Pichet, req. n° 360850

Depuis l'entrée en vigueur de l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme⁽¹⁾, introduit par le décret n° 2001-260 du 27 mars 2001⁽²⁾, les auteurs des documents d'urbanisme peuvent fixer des règles différentes dans une même zone selon la destination des constructions. L'article énumère – sans pour autant en définir le contenu – neuf destinations, à savoir l'habitation, l'hébergement hôtelier, les bureaux, le commerce, l'artisanat, l'industrie, l'exploitation agricole ou forestière ou d'entrepôt et les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif.

La doctrine et les opérationnels – qu'il s'agisse des services d'urbanisme ou des opérateurs – n'ont pas manqué de s'interroger sur le caractère limitatif ou indicatif des destinations ainsi énumérées. Ainsi, les auteurs du règlement d'urbanisme peuvent-ils prévoir des règles différenciées au sein d'une même destina-

tion ? Peuvent-ils appliquer à un certain type de construction les règles prévues pour une catégorie de construction/destination ? Les auteurs peuvent-ils, compte tenu de l'usage particulier de la construction, créer des catégories *ad hoc* ?

Saisi à l'occasion de la contestation du bien-fondé d'un commandement de payer délivré au titre de la participation pour non réalisation des places de stationnement, le Conseil d'État répond à certaines de ces questions et pose le principe du caractère limitatif des destinations énumérées à l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme.

Dans cette affaire, le Groupe Patrice Pichet avait obtenu un permis de construire pour la transformation en agence immobilière d'un local commercial de 162,70 mètres carrés, occupé antérieurement par un traiteur. Ne pouvant réaliser les places de stationnement exigées par le PLU de Biarritz, le permis a prescrit au pétitionnaire le versement d'une participation pour non réalisation des deux places de stationnement exigées. Afin de contester le bien-fondé du commandement de payer délivré au titre de la participation pour non réalisation des places de stationnement, le Groupe Patrice Pichet soulève l'exception d'illégalité de l'article UA 12 du PLU de Biarritz qui imposait en matière de réalisation d'aires de stationnement :

« 1 place pour 60 m² de SHON, avec un minimum d'une place par commerce » ;

« 1 place pour 30 m² de SHON avec un minimum d'une place par activité » pour les « bureaux,

1 L'article R. 123-9 du code de l'urbanisme dispose que : « [...] Les règles édictées dans le présent article peuvent être différentes, dans une même zone, selon que les constructions sont destinées à l'habitation, à l'hébergement hôtelier, aux bureaux, au commerce, à l'artisanat, à l'industrie, à l'exploitation agricole ou forestière ou à la fonction d'entrepôt. En outre, des règles particulières peuvent être applicables aux constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif. »

2 Ce décret fait suite à la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

MOTS CLÉS

Aires de stationnement
Destination des constructions
Nature des constructions
Règlement du PLU
Services

services (y compris les agences bancaires, bureaux d'assurances, restaurants) ».

Le Groupe Patrice Pichet reprochait à l'article UA 12 de s'être écarté des destinations énumérées à l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme en dissociant au sein de la catégorie « commerce » les « agences immobilières » qui relevaient selon la société des règles de la catégorie « bureaux ».

Alors que le tribunal administratif de Pau a déchargé le pétitionnaire de la somme correspondant au montant de cette participation, la cour d'appel de Bordeaux a annulé le jugement entrepris. Suite au pourvoi formé par la société Groupe Patrice Pichet, le Conseil d'État consacre le caractère limitatif des destinations énumérées à l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme (I.). Cette solution compréhensible mais contestable est source d'interrogations pratiques importantes pour les rédacteurs des documents d'urbanisme aujourd'hui (II.).

I. La consécration du caractère limitatif des destinations énumérées à l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme

A. Une solution inédite

Curieusement, le Conseil d'État n'avait jamais eu l'occasion de se prononcer sur le caractère limitatif ou non des destinations de l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme, alors que, comme le souligne le rapporteur public, Frédéric Aladjidi, dans ses conclusions sous l'arrêt, elle est d'une grande importance pratique. En effet, si le Conseil d'État avait eu l'occasion d'autoriser les auteurs des PLU dans les articles 1 et 2 relatifs aux occupations des sols interdites et autorisées sous conditions de fixer des règles particulières selon le type de d'occupation ou d'utilisation des sols à l'intérieur d'une même destination⁽³⁾, il n'avait jamais été interrogé sur le caractère limitatif des destinations énumérées par l'article R. 123-9⁽⁴⁾ au regard des articles 3 à 14 du règlement.

3 CE 18 juin 2010, Ville de Paris, req. n° 326708 – CE 8 juin 2010, Société Immoconcept, req. n° 317469 – CE 7 mai 1986, Société Guyenne et Gasconne, req. n° 57902.

4 On notera cependant que certaines juridictions de fond ont pu être interrogées de la question. On pourra faire mention du jugement Époux Bernes

À cet égard, dans le cadre de la procédure à l'origine de l'arrêt commenté, la cour d'appel avait considéré qu'« en vertu de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, les plans locaux d'urbanisme peuvent notamment prévoir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination des constructions autorisées ; qu'ils peuvent pour cela prescrire des règles spécifiques applicables aux seules constructions affectées au commerce et décider quelles sont les activités qui seront qualifiées ainsi, dès lors qu'ils retiennent uniquement, pour définir ces activités, des critères d'urbanisme ; qu'il s'ensuit que doit être écartée l'exception soulevée par la SA Groupe Patrice Pichet et tirée de ce que l'article 12 du règlement de la zone UA du plan local d'urbanisme ne pouvait légalement prévoir des règles différentes pour des constructions étant toutes le siège d'activités commerciales ; ».

Comme l'écrira le rapporteur public, Frédéric Aladjidi : « la Cour a admis qu'un PLU puisse retenir une interprétation restrictive de la catégorie de "commerce" et extensive de la catégorie de "bureaux" et qu'il répartisse entre les deux, les constructions accueillant des activités commerciales. Mais ce faisant, elle a passé sous silence le fait qu'en l'espèce, l'article UA 12 était allé au-delà en créant une nouvelle catégorie de destination par rapport à l'article R. 123-9 puisqu'il a appliqué aux "restaurants" qui sont à n'en pas douter des "commerces" les mêmes règles que les "bureaux". »

Suivant les conclusions de son rapporteur, le Conseil d'État considère que la cour a commis une erreur de droit dans la mesure où « le plan local d'urbanisme n'a pas, en soumettant les "services (y compris les agences bancaires,

du tribunal administratif de Melun en date du 5 juillet 2009 (n° 0605517/4) aux termes duquel les magistrats ont jugé que : « Considérant que les époux Berne font valoir que les dispositions de l'article UA-12 du règlement du PLU, qui précise le nombre minimal d'emplacement de vélos, motos et automobiles par type de construction et notamment pour les restaurants, salles de jeux et dancings, sont constitutifs d'une irrégularité car les trois types de commerce susmentionnés ne figurent pas dans la liste énoncée à l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme, susmentionné ; que toutefois, aucune disposition ne précise que ladite liste serait limitative ; qu'ainsi le moyen tiré de la violation de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme n'est pas fondé. »

bureaux d'assurance) et les "restaurants" aux règles relatives au nombre d'aires de stationnement applicables à la catégorie des bureaux, précisé le contenu de cette catégorie, mais a créé une catégorie nouvelle, pour partie constituée de locaux relevant de la destination "commerce" au sens de l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme précité ; qu'il suit de là que l'article UA 12 du règlement de ce plan méconnaît ce même article R. 123-9 qui, comme il a été dit, fixe de manière limitative les catégories de destinations pouvant être soumises à des règles différentes au sein d'une même zone ; que par suite, en écartant l'exception d'illégalité soulevée par la société Groupe Patrice Pichet tirée de ce que l'article UA 12 du règlement du plan local d'urbanisme de Biarritz ne pouvait sans méconnaître l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme, prévoir des règles différentes pour des constructions étant toutes le siège d'activités commerciales, la cour administrative d'appel de Bordeaux, a commis une erreur de droit ».

B. Une solution fondée sur la distinction entre le 1° et 2° de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme (anciennement l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme)

Pour expliquer l'absence de contradictions entre les décisions Ville de Paris ou Immoconcept (précité) et la position tenant à considérer le caractère limitatif des destinations énumérées à l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme, le rapporteur explique que les articles 1 et 2 du règlement se fondent sur l'article L. 123-1-5 II 1° alors que les articles 3 à 14 se fondent sur l'article L. 123-5-1 II 2° du code de l'urbanisme.

Précisément, l'habilitation législative donnée aux auteurs des documents d'urbanisme pour fixer les règles des articles 1 et 2 de l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme ont pour fondement le 1° de l'article L. 123-1-5⁵ du code de l'urbanisme (anciennement L. 123-1) qui permet aux auteurs des documents d'urbanisme de « préciser l'affectation des sols

selon [notamment] la nature des activités qui peuvent y être exercées ».

Ainsi, comme l'indique le rapporteur, « sur le fondement de cette habilitation spécifique, les autorités locales peuvent donc choisir d'interdire ou de limiter, dans une zone considérée, l'implantation de certaines activités au sein d'une catégorie de destination mais pas d'autres, en cohérence avec l'objectif des PLU qui est notamment d'après l'article L. 121-1 de déterminer les conditions permettant d'assurer la diversité des fonctions urbaines [...] en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales ».

En revanche, si l'on en croit ce dernier, les auteurs du règlement ne pourraient créer de nouvelles catégories à l'intérieur des destinations prévues à l'article R. 123-9 s'agissant des règles des articles 3° à 14° des documents d'urbanisme, celles-ci ayant pour fondement le 2° du II de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme aux termes duquel le règlement peut : [...] définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination [...] des constructions ».

C. Une solution compréhensible mais contestable

Si la solution retenue par le Conseil d'État a le mérite d'une apparente simplicité et, comme le souligne le rapporteur public, est cohérente avec l'évolution législative depuis le décret n° 2001-260 du 27 mars 2001 qui, notamment, limite la possibilité de fixer des COS différenciés selon les destinations prévues à l'article R. 123-9, le raisonnement permettant d'aboutir à cette solution n'est pas exempte de critiques. Il est, à cet égard, étonnant de considérer que l'habilitation législative de l'article L. 123-1-5 II 2° du code de l'urbanisme ne permet pas de prendre en considération les caractéristiques des constructions pour déterminer des règles différentes au sein d'une même zone alors pourtant que l'article L. 123-1-5 II 2° dispose que le règlement peut « définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées ; », ce qu'omet de préciser le rapporteur dans sa démonstration puisque, selon lui, l'article L. 123-1-5 II 2° ne permet de définir des règles qu'en ce qui concerne la « destination [...] des constructions ». Or, une lecture plus conforme

5 L'article dispose que : « II.- Le règlement peut fixer les règles suivantes relatives à l'usage des sols et la destination des constructions : 1° Préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées ».

à la lettre du texte aurait, selon nous, permis au rapporteur de proposer la solution inverse, fondée précisément sur la possibilité de différencier les règles d'urbanisme à l'intérieur d'une même destination selon la « nature » des constructions⁶.

Quoi qu'il en soit, cette décision devra conduire les rédacteurs des documents d'urbanisme à s'interroger sur la légalité des dispositions de leur règlement qui font varier les règles, notamment les règles de stationnement, au sein d'une même catégorie de destination en fonction de la nature des constructions.

II. Des conséquences pratiques importantes pour les rédacteurs des documents d'urbanisme

A. L'interdiction de créer de nouvelles catégories de destination

Suivant la décision du Conseil d'État, les auteurs des documents d'urbanisme ne peuvent « ni créer de nouvelles catégories de destination pour lesquelles seraient prévues des règles spécifiques, ni de soumettre certains des locaux relevant de l'une des catégories qu'il énumère aux règles applicables à une autre destination. »

En conséquence, si les auteurs des documents d'urbanisme sont autorisés à différencier les règles d'urbanisme selon les neuf catégories de destinations visées à l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme, ils ne peuvent créer de nouvelles catégories de destinations ou de sous-catégories à l'intérieur de celles-ci (par exemple pour la destination logement, les catégories « résidence de tourisme », « résidence seniors », « résidence étudiante », etc.) au sein des articles 3 à 14 afin de leur appliquer des règles particulières.

De la même manière, il n'est pas possible de soumettre certains des locaux relevant d'une catégorie aux règles applicables à une autre catégorie – ce qui était le cas dans l'affaire Groupe Patrice Pichet.

⁶ Laquelle fonde la liberté des auteurs du PLU dans leur rédaction des articles 1 et 2 puisque l'article L. 123-1-5 II 1 permet aux auteurs de préciser l'affectation des sols « selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent être exercées ».

B. L'obligation d'écarter la disposition illégale

La deuxième conséquence pour les rédacteurs des documents d'urbanisme est l'obligation, dans le cadre de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme, d'écarter la disposition divisible du règlement illégal et d'appliquer l'article correspondant du document d'urbanisme antérieurement en vigueur⁷. Si ce dernier est également illégal, il conviendra alors d'écarter la disposition et se reporter au règlement national d'urbanisme, ce qui conduira parfois à ne pouvoir opposer aucune règle particulière⁸.

L'absence de réglementation applicable pourrait être accueillie favorablement par les opérateurs mais plus difficilement par les rédacteurs du document d'urbanisme qui perdent ainsi un instrument de contrôle des constructions.

C. La possibilité réaffirmée par le Conseil d'État de préciser, pour des motifs d'urbanisme le contenu des catégories énumérées

Comme le souligne le Conseil d'État, il reste : « loisible aux auteurs des plans locaux d'urbanisme de préciser, pour des motifs d'urbanisme et sous le contrôle du juge, le contenu des catégories énumérées à l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme ». Ainsi, si les auteurs des plans locaux d'urbanisme ne peuvent créer de nouvelles catégories ou de sous-catégories de destination, ils leur restent la possibilité d'en préciser le contenu à condition de le justifier par des motifs d'urbanisme et sous le contrôle du juge⁹.

En pratique, les auteurs des documents d'urbanisme peuvent définir, soit dans le cadre des dispositions générales du PLU, soit dans un lexique annexé au règlement ce que recouvre chacune des destinations énumérées. Sachant que dans le silence des dispositions du document d'urbanisme, certaines destinations ont été définies par le juge administratif, on peut

⁷ Sur la divisibilité des dispositions : CE 9 mai 2005 Marangio, req. n° 277280 – Sur l'application du document antérieur : CAA Lyon 31 juillet 2012, req. n° 10LY01234, inédit au recueil *Lebon*.

⁸ C'est ainsi par exemple qu'aucune règle n'est prévue par le règlement national d'urbanisme en matière de stationnement.

⁹ CE 7 octobre 1988, Commune de Saint-Romaine-de-Popey, req. n° 79309.

s'interroger sur le contrôle que le juge exercera sur le contenu des destinations définies par le document d'urbanisme.

On pourrait notamment se poser la question de savoir s'il est possible de désigner une catégorie comme destination par défaut, à l'instar des dispositions générales du règlement du PLU de Paris qui indiquent, dans la description de la catégorie « Bureaux » : « Cette destination comprend les locaux et annexes dépendant d'organismes publics ou privés ou de personnes physiques et où sont exercées principalement des fonctions telles que direction, gestion, études, conception, informatique, recherche et développement, ainsi que tous locaux ne relevant pas des autres destinations citées dans la présente rubrique » ?

Ces questions sont d'autant plus d'actualité que la liste des destinations doit prochainement évoluer. La loi ALUR n° 2014-366 du 24 mars 2014 a, en effet, prévu l'adoption par décret d'un texte modifiant la liste des destinations des constructions que les règles du PLU peuvent prendre en compte¹⁰. En conséquence, il conviendra peut-être dès la publication de ce décret que les auteurs des documents d'urbanisme engagent une procédure d'adaptation du document d'urbanisme afin d'entériner les nouvelles catégories de destinations... Un tel travail pourra être l'occasion de réfléchir à la nécessité de définir le contenu de ces futures destinations afin de contrôler la manière dont les règles du PLU leurs sont applicables.

10 Loi ALUR, art. 157 VI.