

# Destinations des constructions dans les PLU

## Les nouvelles sous-destinations (enfin) précisées.

On sait que les PLU ont souffert de la rédaction de l'ancien article R 123-9 du code de l'urbanisme qui précisait : « 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 ».

Les notions de « bureaux » ou de « commerce » ont été dès 2001 regardées comme insusceptibles de reproduire les nuances des fonctions urbaines et de leur impact sur les normes à retenir (notamment en matière de stationnement).

L'effroi s'est accru lorsque, par un arrêt du 30 décembre 2014 (Société Groupe Patrice Pichet BJDU 2/2015 page 83), le Conseil d'État a estimé qu'un PLU ne pouvait pas légalement différencier des règles au sein d'une même zone en fonction des catégories de destinations qui ne figuraient pas dans la liste limitative de l'article R 123-9 du code de l'urbanisme.

La réforme des PLU entrée en vigueur a en conséquence substi-

tué cinq destinations et vingt sous-destinations (articles R 151-27 et R 151-28 du code de l'urbanisme).

Le décret du 28 décembre 2015 avait indiqué qu'un arrêté du ministre chargé de l'urbanisme viendrait préciser « les définitions et le contenu des sous-destinations mentionnées à l'article R 151-28 ».

C'est fait onze mois plus tard.

Les différenciations opérées sont plus proches de la réalité économique et sociale.

L'habitation est par exemple ventilée entre le « logement » et l'« hébergement », distinguant en quelque sorte la résidence principale des formes d'hébergement « spécialisées » (maisons de retraite, résidences universitaires, foyers de travailleurs...).

Le commerce reconnaît encore les effets différents de « l'artisanat et commerce de détail », de la « restauration », ou du « commerce de gros ».

Cet arrêté doit être étudié avec soin et lui-même interprété... Il convient également de ne pas oublier l'échelle à laquelle la destination d'une construction doit être appréciée. Le principe selon lequel la destination à retenir est celle « dominante », par l'effet de l'accessoire absorbé par le principal. ■

Arrêté du 10 novembre 2016 définissant les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par le règlement national d'urbanisme et les règlements des plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu (JO du 25 novembre 2015).

## Jurisprudence européenne

**Francis Haumont**

Professeur émérite de l'université de Louvain  
Avocat aux barreaux de Bruxelles et de Nice

**Pascale Steichen**

Professeure à l'université de Nice-Sophia Antipolis  
Avocate au barreau de Nice

### Étude d'impact Nécessité d'analyser le statut d'une voie et des aménagements prévus

Directive 2011/92 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement – Projets soumis d'office à évaluation – Annexe I, pt 7, b) et c) – Élargissement d'une route – Concepts de « voie rapide » et de « construction ». CJUE, 24 novembre 2016, C-645/15, Bund Naturschutz in Bayern eV et Harald Wilde.

Le Land de Bavière a approuvé l'aménagement de certaines parties d'une route située en zone urbaine sur le territoire de la ville de Nuremberg. Le projet porte sur deux sections de cette route comportant deux voies dans chaque sens. Dans la première section d'une longueur de 1,8 km, il est prévu, sur un côté, d'ajouter une troisième voie et de construire sur 1,3 km un mur antibruit. Dans la seconde section, d'une longueur de 2,6 km, il est prévu de réaliser un tunnel routier d'une longueur d'environ

1,8 km et de transformer de ce fait les carrefours existants. En outre il est prévu d'aménager une nouvelle voie d'accès depuis le centre de Nuremberg. Ces projets n'ont pas fait l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement.

Interrogée par le tribunal administratif supérieur de Bavière, la Cour de justice constate en toute logique que l'annexe I, point 7, c), de la directive 2011/92 relative à l'évaluation des incidences des projets ne soumet d'office à évaluation que les projets de route répondant aux critères et qui portent sur une longueur d'au moins 10 km, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Cela étant, la Cour rappelle que les projets qui ne sont pas repris dans l'annexe I sont néanmoins visés par l'annexe II et à ce titre susceptibles d'être soumis à évaluation préalable par décision des autorités compétentes.

Le tribunal administratif interroge également la Cour de justice sur le concept de « voie rapide » et sur celui de « construction » au sens de l'annexe I, point 7, b), de la directive qui soumet d'office à évaluation environnementale la construction d'autoroutes et de voies rapides indépendamment de la longueur du tronçon concerné. En effet, si la route concernée rentre dans le concept de « voie rapide » – il ne s'agit en effet pas d'une autoroute – et que les travaux réalisés s'assimilent à la construction d'une telle voie, les travaux querellés auraient dû d'office faire l'objet de l'évaluation environnementale préalable.

Sur le concept de « voie rapide » au sens de la directive, la Cour estime qu'il y a lieu de se référer à la définition de l'accord européen du 15 novembre 1975 sur les grandes routes de trafic international et en particulier à l'annexe II, ce qui conduit à considérer qu'une voie express répondant aux caractéristiques techniques de ladite annexe est une voie rapide au sens de la directive quand bien même →

→ cette voie ne serait pas une composante du réseau des grandes routes de trafic international ou serait située en zone urbaine.

Par ailleurs, la Cour considère que le concept de « construction » d'une route vise la réalisation d'ouvrages auparavant inexistantes ou la modification, au sens physique, d'ouvrages préexistants. Dans le cas d'espèce, vu l'ampleur des travaux envisagés, il s'agit bien d'une modification physique.

Il appartient bien entendu à la juridiction nationale de trancher la question de savoir si, en l'espèce, la route concernée est une voie express et si la modification physique autorisée est assimilable à une construction au sens de l'annexe I, point 7, b), de la directive 2011/92. ■

## Le droit d'être exproprié Droit de délaissement

**Zone de protection absolue autour d'une retenue d'eau potable – Droit de délaissement – Refus d'exproprier – Zone de protection rapprochée – Droit à une indemnité couvrant la dépréciation du bien – Violation de l'art. 1<sup>er</sup> du Protocole n° 1. CEDH, 13 décembre 2016, Kutku et crts c. Turquie.**

**L**es requérants sont propriétaires de trois terrains qui, suite à la construction d'un barrage hydraulique servant à la fois à la production d'électricité et à l'approvisionnement en eau de la région, sont devenus inaccessibles si ce n'est par barque non motorisée. Ils sont en outre en zone de protection autour de la retenue d'eau. Les deux premiers terrains des requérants sont en zone de protection absolue (300 m de rayon) dans laquelle toute construction ou activité agricole est prohibée ; le troisième dans la zone de protection rapprochée (700 m de rayon autour de la zone de protection absolue).

Les requérants, face à cette situation, demandèrent à être expropriés. Ce que refusa le tribunal saisi estimant que les terrains, dédiés à la culture de la pistache, restaient exploitables et de ce fait ne devaient pas être expropriés. Néanmoins, vu les difficultés d'accès auxdits terrains, le tribunal reconnut leur dépréciation à concurrence de 10 à 25 %. La Cour de cassation censura le jugement en considérant que les terrains étaient des terrains à bâtir. Les indemnités furent donc rectifiées en conséquence.

Estimant qu'ils devaient être expropriés en raison des restrictions apportées à l'usage de leurs biens, ils saisirent la Cour européenne des droits de l'homme sur le fondement de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n° 1 protégeant leur droit de propriété avec à la clé une demande d'indemnisation couvrant la valeur totale de leurs terrains.

La Cour observe que le droit turc impose une expropriation lorsque le terrain situé dans le voisinage d'un barrage « n'est plus utilisable » ce qui est le cas des terrains sis en zone de protection absolue entourant une réserve d'eau potable qui, dit la réglementation y relative, « sont expropriés ». Les propriétaires des terrains sis en zone de protection absolue ont donc un véritable droit de délaissement c'est-à-dire le droit d'être expropriés. Et ce droit, précise la Cour, constitue un intérêt patrimonial et donc un bien au sens de l'article 1<sup>er</sup> précité. En refusant l'expropriation des deux terrains sis dans la zone de protection absolue, les autorités ont violé ledit article 1<sup>er</sup>.

En ce qui concerne le troisième terrain sis dans la zone de protection rapprochée, la Cour constate que toute construction y est prohibée mais que des activités agricoles peuvent y être autorisées par le

ministre compétent sous réserve qu'aucun engrais artificiel ou autre produit chimique ne soit utilisé. En revanche, le droit turc ne prévoit pas, contrairement à ce qui est prévu pour la zone de protection absolue, de droit au délaissement ce qui conduit la Cour européenne à valider le mécanisme de l'octroi d'une indemnité. Toutefois, la Cour exerce son contrôle sur l'adéquation du montant de l'indemnité pour assurer le juste équilibre entre le droit des requérants et ceux de la société. Dans ce contexte, la Cour observe que le juge a fixé les indemnités à 25 % de la valeur du bien alors que l'expert mandaté par le tribunal estimait que la perte de valeur était de 40 %. Tout en reconnaissant que le tribunal n'était pas lié par l'expertise, il se devait de motiver les raisons pour lesquelles il estimait ne pas devoir suivre les critères retenus par l'expert. À défaut, les requérants n'ont pas bénéficié des garanties procédurales liées notamment à l'article 1<sup>er</sup> et la Cour n'est pas à même de conclure au respect du juste équilibre imposé par l'article précité.

Au titre de satisfaction équitable (art. 41), la Cour européenne alloue aux requérants une indemnité couvrant la valeur actualisée des deux terrains repris en zone de protection absolue avec l'obligation pour eux, en contrepartie, de céder lesdits terrains aux autorités compétentes. Pour le troisième terrain, la Cour estime que la procédure doit être rouverte. ■

## En bref

### Régime indemnitaire des démolitions des bâtiments construits sans permis

**L**es requérants sont propriétaires d'un terrain d'une superficie limitée (129 m<sup>2</sup>) au centre de la ville de Kulp. Ils y ont construit en 1997 une maison en pierre sans permis de construire. Il s'avère que le terrain est en zone de risque de glissement. La maison fut répertoriée au registre foncier. En 2004, après quelques tergiversations concernant les risques d'éboulement et de glissement de terrain, les autorités démolirent l'école mitoyenne à l'habitation des requérants pour en construire une nouvelle. Dès le début des travaux, la maison des requérants subit des dégâts (fissures sur les murs, sols et plafonds), dégâts qui en définitive rendirent la maison inhabitable. Après avoir reconnu leur droit à une indemnité, partiellement réduite en raison des défauts de construction de la maison des requérants, le tribunal administratif les débouta en considérant que si la construction de l'école avait causé les dégâts précités, les requérants avaient construit leur maison, d'une part, sur un terrain présentant des risques de glissement sans tenir compte des contraintes techniques que cela impliquait et, d'autre part, sans permis de construire. Leur pourvoi fut rejeté par le Conseil d'État.

Dans son arrêt, la Cour européenne des droits de l'homme rappelle sa jurisprudence en matière de démolition d'un bien construit sans permis, jurisprudence qui fait la distinction entre l'hypothèse où la démolition est décidée spécifiquement pour mettre fin à une infraction urbanistique<sup>1</sup> et celle dans laquelle la démolition du bâtiment infractionnel trouve son origine ailleurs<sup>2</sup>. Dans le premier cas, le contrevenant ne peut réclamer une indemnité. En l'espèce, la Cour constate que la démolition de la maison des requérants a

1 CEDH, 27 novembre 2007, Hamer c. Belgique ; CEDH (déc.), 13 mai 2008, Tiryakioglu c. Turquie.

2 CEDH, 30 novembre 2004, Oneryildiz et crts c. Turquie (démolition d'un bidonville suite à l'explosion d'une décharge de déchets ménagers dans les faubourgs d'Istanbul).

été causé de manière fortuite et que la question de l'absence de permis de construire n'a été soulevée par l'administration qu'au cours de la procédure en indemnisation et comme prétexte pour ne pas payer d'indemnité. La Cour note le laxisme généralisé des autorités turques face aux infractions urbanistiques comme l'illustrent les amnisties d'urbanisme. La Cour conclut donc à la violation du droit au respect des biens des requérants, droit protégé par l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n° 1. (CEDH, 15 novembre 2016, Tekin et crts c. Turquie). ■

### **Modification du statut urbanistique d'un bien, interdiction non absolue de construire, absence de droit à indemnisation**

**L**es requérants sont propriétaires d'un terrain d'environ 20 hectares à Licata en Sicile classé en zone verte agricole. En 1995, ils obtinrent un permis de construire un immeuble de près de 5 000 m<sup>2</sup> pour des ouvriers agricoles à la condition d'y réserver plus de 16 hectares. Mais le permis fut suspendu au motif que les 16 hectares étaient insuffisants pour pouvoir réaliser un tel projet. Les requérants ont contesté cette décision mais ont laissé la procédure se périmer. Dans la foulée de la suspension du permis, la mairie de Licata présenta un projet de « parc public urbain » qui fut avalisé par le plan général d'urbanisme ce qui ne permettait plus aux requérants que de réaliser des travaux en lien avec la nouvelle destination (voies d'accès, parkings, équipements sportifs, piscines, restaurants, bars et gîtes ruraux). Le Conseil d'État valida le plan d'urbanisme et l'absence d'indemnisation des requérants, l'action de l'administration étant légitime et l'interdiction de construire pas absolue.

Devant la Cour européenne des droits de l'homme, les requérants, invoquant l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n° 1, estiment que l'incertitude totale découlant des contraintes sans limite de temps liées au plan général d'urbanisme équivaut à une expropriation de facto. La Cour européenne reconnaît que les limitations du plan d'urbanisme constituent une ingérence dans le droit des requérants au respect de leurs biens. Cette ingérence a une base légale et est légitime. Quant au juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et le respect des biens des requérants, la Cour constate que l'interdiction dont est frappé le terrain des requérants n'est pas absolue et que ceux-ci peuvent exploiter le terrain conformément à sa nouvelle destination, directement ou par le biais d'un tiers, ou bien le vendre.

Rappelant sa jurisprudence, la Cour de Strasbourg confirme une fois encore que, dans le cadre de l'aménagement du territoire, la modification ou le changement de la réglementation est communément admis et pratiqué et que, dans ce domaine, les droits du citoyens sont évolutifs et la marge d'appréciation des États pour mener leur politique urbanistique est grande. Et que, enfin, l'absence d'indemnisation n'est pas en elle-même constitutive d'une violation de l'article 1<sup>er</sup>. La Cour déclare donc la requête irrecevable. [CEDH (déc.), 15 novembre 2016, Verga et Cannarella c. Italie]. ■

### **Pas de régularisation législative *a posteriori* sans évaluation environnementale**

**L**a législation autrichienne sur l'évaluation des incidences sur l'environnement, dans sa version applicable au litige, prévoyait que les autorisations octroyées pour un projet soumis à évaluation environnementale sans avoir réalisé cette évaluation préa-

lable pouvaient être déclarées nulles dans un délai de trois ans par les autorités compétentes (art. 3, § 6). En outre, la même loi prévoyait que les projets dont l'autorisation n'était plus susceptible d'être déclarée nulle par l'écoulement du délai de trois ans précité étaient considérés comme autorisés par la loi (art. 46, § 20). Pour la Cour, si la directive 85/337 relative à l'évaluation des incidences environnementales de certains projets ne s'oppose pas en elle-même à un mécanisme qui exclut au bout d'un certain délai tout recours contre un projet qui n'a pas fait l'objet de l'évaluation environnementale obligatoire, en revanche, ladite directive s'oppose à une mécanisme de régularisation du fait de la loi sans évaluation *a posteriori* de l'autorisation irrégulière. (CJUE, 17 novembre 2016, C-348/15, Stadt Wiener Neustadt). ■

### **Indemnité d'expropriation : les comptes d'apothicaire de la Cour européenne**

**M.** Dökmeci, le requérant, était propriétaire d'un peu plus de 2,5 hectares de terre agricole sur laquelle il avait planté des noyers cinq ans avant l'expropriation de son bien pour la construction d'un barrage et d'une centrale hydroélectrique. Une première indemnité fut fixée selon la procédure d'urgence qui ne prévoit pas la présence de l'exproprié lors de l'expertise. Et l'indemnité fut versée au requérant. Par la suite, selon la procédure normale, l'indemnité définitive fut fixée par le tribunal de grande instance avec, pour les experts désignés, la difficulté particulière lié au fait qu'entretemps, le terrain était déjà sous-eaux. Après contestation, le tribunal fixa l'indemnité définitive d'expropriation qui fut plus que doublée par rapport à l'indemnité provisoire. Les recours du requérant devant les juridictions nationales furent rejetés. Raison pour laquelle il saisit la Cour européenne des droits de l'homme en considérant que son droit de propriété avait été violé. Le seul grief recevable, selon la Cour, est celui lié au retard mis à payer l'indemnité totale d'expropriation qui aurait fait perdre à l'exproprié l'équivalent de 7,7 % du montant de ladite indemnité. Pour la Cour de Strasbourg, l'écart observé entre la valeur de l'indemnité d'expropriation à la date de la saisine du tribunal et sa valeur lors de son règlement effectif est imputable à l'absence d'intérêts moratoires. Dès lors, la Cour européenne estime que le requérant a dû supporter une charge disproportionnée et excessive qui a rompu le juste équilibre devant régner entre la sauvegarde du droit de propriété et les exigences de l'intérêt général. Partant, il y a eu violation de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n° 1.

Cet arrêt illustre l'évolution intéressante de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme à propos du montant des indemnités d'expropriation. Après avoir affirmé que les États parties étaient mieux placés qu'elle pour estimer la valeur des biens expropriés et donc le montant des indemnités versées et qu'elle n'avait à sanctionner que des évaluations manifestement déraisonnables<sup>3</sup>, la voilà qui décortique les calculs liés à la perte de valeur des indemnités en raison du délai du versement effectif et sanctionne une perte de 7,7 % dans le chef de l'exproprié. Tout ceci est évidemment de bon augure pour les expropriés. (CEDH, 6 décembre 2016, Dökmeci c. Turquie). ■

<sup>3</sup> Sur cette jurisprudence, voyez notamment F. Haumont, *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2<sup>e</sup> éd., 2014, pp. 220 et s.