

PLANIFICATION & PROJETS DE TERRITOIRE

CHARTES D'URBANISME Dans le collimateur du juge administratif

Le 26 janvier 2023, le tribunal administratif de Rouen a annulé la délibération par laquelle un conseil municipal a approuvé sa charte d'urbanisme : en cause, l'incompétence de la commune en matière d'urbanisme et le contenu même de la charte qui comporte des dispositions relevant de la loi et du règlement. Si cette solution est saluée par les commentateurs juridiques qui n'y voient que la simple application du droit, elle cristallise en revanche les critiques de certains professionnels de l'urbanisme qui perçoivent dans ce jugement la remise en cause d'un outil dit « de négociation ».

RAPPEL DU CONTEXTE

La Commune de Bois-Guillaume est membre de Métropole Rouen Normandie. Cette dernière exerce la compétence « plan local d'urbanisme » (incluse dans la compétence « aménagement de l'espace métropolitain ») en lieu et place de ses communes membres : c'est à ce titre qu'elle a approuvé son PLU intercommunal (PLUi) le 13 février 2020.

Le conseil municipal de Bois-Guillaume décidait par délibération du 3 février 2022 d'approuver sa « charte d'urbanisme et cadre de vie ».

Un contenu qui entretient la confusion

« Penser l'urbanisme de demain, c'est penser comment adapter l'habitat aux besoins des femmes et des hommes qui y vivent et qui y travaillent. C'est aussi se questionner sur ces nouveaux besoins, et comprendre qu'urbanisme et transition écologique ne peuvent pas être pensés séparément. C'est enfin comprendre qu'une Ville ne peut pas seulement se construire, mais doit surtout s'aménager et se penser sur le temps long. Pour accompagner cette mutation, nous avons besoin de fixer les règles du jeu. Elles nous permettront de trouver un point d'équilibre entre les intérêts des opérateurs immobiliers, qui jouent aussi un rôle très important dans l'aménagement de nos communes, et l'intérêt général de la Ville et de ses 15 000 habitants. Par cette œuvre collective, nous proclamons nos ambitions architecturales, environnementales et citoyennes. »

« Nouveaux besoins », « urbanisme et transition écologique », « aménager et penser sur le temps long », « règles du jeu », « ambitions » : ces termes empruntent un vocabulaire qui pourrait être celui d'un PLUi.

Cette dernière impression est confirmée à la lecture du passage suivant qui explique que le document en question est « le résultat d'une concertation publique menée (...) notamment avec les membres de la Convention Citoyenne, en vue de définir et organiser l'aménagement de la commune pour les prochaines années. » Il doit permettre de « fixer les attentes, la vision et les règles du jeu en matière de construction, d'aménagement et d'urbanisme ».

Loin d'être tirés d'un PLU, ces passages sont en fait extraits de la charte d'urbanisme et du mot introductif du maire de la commune, ce qui d'emblée peut semer le doute auprès du lecteur.

Le doute est permis sur les intentions de la Commune et la place accordée à la charte par rapport au PLU. Celle-ci précise en effet que « la volonté d'un urbanisme raisonné, de préservation et d'amélioration de la qualité urbaine implique de prendre en compte (au-delà du cadre réglementaire notamment fixé par le plan local d'urbanisme intercommunal et le code civil) l'ensemble des engagements développés. »

L'idée qu'un PLU ne peut être la seule réponse aux enjeux auxquels les collectivités se trouvent aujourd'hui confrontées est une évidence. **Mais la formulation retenue par les auteurs de la charte est particulièrement maladroite : elle donne le sentiment que les engagements inscrits dans la charte (et que les promoteurs signataires doivent respecter) sont finalement supérieurs aux dispositions réglementaires du PLU métropolitain et aux dispositions législatives du code civil.**

Sans doute n'était-ce pas l'intention des auteurs de la charte. Pour autant, une rédaction différente n'aurait pas atténué l'illégalité du document relevée par le préfet de Normandie dans le cadre de son contrôle de légalité.

La charte a-t-elle une valeur juridique ?

La lecture du procès-verbal du conseil municipal est assez éclairante sur l'appréciation que portent les élus sur la valeur juridique de leur charte. Pour certains (membres de l'opposition municipale), « ce document n'a pas de valeur juridique ». Pour les autres (membres de la majorité), « à partir du moment où elle sera signée par le promoteur, il sera difficile de contredire ce qui est écrit dans la charte » ; « le simple fait dans cette assemblée de voter apporte de la valeur en rendant le document officiel, et cela suffit à rendre opposable politiquement un travail (...) ». L'outil juridique ne pèse pas forcément plus que l'outil politique. »

Arnaud Gossement, avocat en droit de l'environnement et commentateur de cette décision, rappelle que le juge administratif avait rejeté l'idée que ces chartes puissent avoir une valeur réglementaire. Cette question avait été posée à l'occasion de contentieux portant sur des chartes d'urbanisme commercial.

Mais selon lui, il semble que le processus de décision mis en place en l'espèce (approbation par le conseil municipal et obligation de signature par les opérateurs immobiliers) a convaincu le juge administratif de la valeur juridique de la charte et par conséquent de la recevabilité du déféré préfectoral.

Deux moyens sont retenus pour fonder sa décision d'annulation.

TRANSFÉRER, C'EST TRANSFÉRER. SE RÉAPPROPRIER... C'EST RISQUÉ

Après avoir relevé dans la délibération d'une part que le conseil municipal estimait nécessaire d'établir un référentiel commun qui dépasse le seul cadre réglementaire du Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), par une approche plus qualitative et circonstanciée et d'autre part, que la charte fixait des engagements qui « *devront (...) être scrupuleusement appréhendés dans chaque opération par les opérateurs immobiliers signataires du document* », le juge administratif concluait à l'incompétence de la Commune pour adopter une charte dont il estime que le contenu impose aux opérateurs des règles impératives en matière d'urbanisme, compétence dévolue à Métropole Rouen Normandie.

Pour s'en convaincre, il suffit de rappeler quelques engagements auxquels les promoteurs signataires de la charte sont obligés de se soumettre et qui vont s'entrechoquer avec des dispositions que seul le PLUi peut réglementer :

- « *Créer des bâtiments et des logements de qualité, confortables et durables, en proposant d'aller au-delà de exigences des normes environnementales et de construction.* » Aujourd'hui la réglementation environnementale 2020 s'applique aux constructions à destination d'habitation. Seul le règlement de PLUi peut, selon l'article L. 151-21 du code de l'urbanisme, définir des secteurs dans lesquels il impose aux constructions, travaux, installations et aménagements de **respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées.**
- « *Respecter l'identité architecturale des quartiers et proposer des opérations cohérentes avec le type de logements existants (volume densité hauteur, etc.).* » La charte indique que « *les objectifs de densité ne doivent en aucun cas contraindre la qualité des logements ou tout autre programme construit. Il ne s'agit pas de développer systématiquement la ville en fonction des capacités maximales permises par le PLUi, mais bien de construire en respectant et en préservant les caractéristiques de chaque quartier : volumes, hauteurs, emprises bâties, alignements, retraits, etc.* » Cet engagement pose fatalement la question de son articulation avec le PLUi qui peut comporter des densités minimales, prévoir la mutation de certains quartiers en proposant de nouvelles règles de prospects ou encore définir des orientations d'aménagement et de programmation (OAP).
Certes, les porteurs de projet ont la possibilité de ne pas construire au taquet des possibilités offertes par le PLUi. Mais en l'espèce, le message (loin d'être subliminal) que fait passer la commune aux promoteurs est que la conception d'un projet architectural doit reposer sur les caractéristiques du tissu urbain existant et non sur les possibilités réglementaires édictées par le PLUi ;
- « *Limiter très largement l'abattage des arbres et des haies* » : pour cela, la charte indique que l'abattage des arbres et des haies doit être fortement limité et *a minima* compensé ; leur remplacement sera assuré par des sujets déjà matures qui participeront rapidement à la lutte contre la chaleur en ville. Cette fonction d'encadrer l'abattage des arbres et leur remplacement incombe au PLUi, pas à une charte.

S'il n'a pas procédé à une analyse point par point de la charte, le juge administratif a considéré qu'elle imposait aux opérateurs immobiliers concernés des règles impératives en matière « *d'aménagement de l'espace métropolitain* » au sens des dispositions de l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales, ce que la Commune ne pouvait faire compte tenu du transfert de la compétence à la Métropole.

QUAND LA CHARTE EMPIÈTE SUR LES PLATES-BANDES DE LA LOI OU DU RÈGLEMENT

Cette décision est également l'occasion pour le juge de rappeler que « les demandes relatives à l'utilisation des sols et à l'implantation des constructions ne peuvent être instruites que dans les conditions fixées par les dispositions législatives et réglementaires du code de l'urbanisme qui définissent de manière limitative les informations ou pièces pouvant être exigées par l'autorité compétente. »

Or, la charte d'urbanisme comporte une série de dispositifs qui remettent en cause l'article L. 423-21 du code de l'urbanisme lequel prévoit que « les demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir et les déclarations préalables sont présentées et instruites dans les conditions et délais fixés par décret en Conseil d'État. »

La charte comprend un volet intitulé « démarche et méthodologie » dans lequel sont décrites les différentes étapes à respecter par le promoteur avant d'envisager le dépôt de sa demande de permis de construire.

Dès qu'un opérateur immobilier aura ciblé un tènement, il lui incombera de prendre contact avec la Commune pour lui présenter une étude de faisabilité ainsi qu'une évaluation des impacts du projet sur l'environnement. Ce n'est qu'à compter de cette étape que le promoteur aura la possibilité d'engager les négociations avec les propriétaires. Cette négociation est encadrée puisque le prix devra être établi sur la base de la valeur vénale du bien. **Si la Commune constate un écart de prix trop important par rapport à celui fixé pour des biens comparables vendus aux alentours, la Commune se réserve le droit... de préempter.** Autrement dit, la Commune ne fait pas mystère d'utiliser le droit de préemption comme un outil de contrôle du prix de l'immobilier, ce qui constitue un motif d'illégalité de la décision (TA Montreuil, 20 octobre 20211, F. c/ Commune de Saint-Ouen).

Si tout se passe bien, le processus se poursuivra par une présentation à la Ville du projet architectural, du programme et du prix moyen de l'opération. Un jury d'architectes sera mis en place pour les opérations de plus de 30 logements et *in fine*, l'organisation d'au moins une réunion de concertation sera organisée avec les riverains pour présenter le projet et recueillir les observations du public.

L'ensemble du processus instauré par la Commune est censuré par le juge administratif qui « au vu de ses termes, et notamment de la nature de certains engagements qu'elle prévoit, la charte (...) doit être regardée comme imposant aux opérateurs immobiliers concernés des règles impératives relatives à la conception et à la réalisation des projets de construction, relevant, selon le tribunal administratif de Rouen, par leur nature, de la loi ou du règlement. »

CONCLUSION

Ce jugement est intéressant à au moins trois titres.

Nous partageons avec la Commune de Bois-Guillaume l'idée que le PLU, communal ou intercommunal, a ses limites. C'est une évidence. Mais elles ne peuvent être comblées par une charte dès lors que celle-ci empiète sur les habilitations que le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire ont conféré aux autorités compétentes en matière de PLU et de PLUi. Il ne peut y avoir d'ambiguïté sur le rôle des communes en matière d'urbanisme dès lors que la compétence « plan local d'urbanisme » a été transférée à l'intercommunalité : elles ne peuvent plus interférer sur l'application de la réglementation locale par l'entremise de chartes. On ne saurait donc trop leur recommander de toiletter, s'il le fallait, le contenu de leur document pour éviter toute éventuelle censure.

Par ailleurs, même s'il concerne le cas d'une commune qui n'a plus la compétence « PLU », ce jugement est aussi un message envoyé aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de PLUi qui, eux aussi, peuvent être tentés d'édicter leurs propres chartes d'urbanisme. C'est là aussi une évidence, mais leur compétence en matière de PLUi ne leur offre pas davantage la possibilité d'édicter, par le biais de chartes, des règles impératives qui relèveraient par leur nature, de la loi ou du règlement.

Enfin, il est remarquable de constater que la dénonciation de cette charte provient des services de l'État qui, eux aussi, ont désormais les chartes d'urbanisme dans le collimateur.

