

Quand une procédure de modification du PLU n'a d'autre finalité que de faire échec à une transaction immobilière...

Lire les conclusions de :

Jean-Paul Vallecchia

Conclusions du rapporteur public

Lire les commentaires de :

Emilie Brun

Procédure de modification du document d'urbanisme : entre atteinte à l'économie générale du plan d'urbanisme et incompatibilité au SCOT, le juge ne perçoit aucune finalité d'urbanisme

DÉCISIONS DE JUSTICE

CAA Lyon – N° 14LY00659 – CHU de Clermont-Ferrand – 19 novembre 2014 – C+ [↗](#)

CAA Lyon – N° 14LY00720 – CHU de Clermont-Ferrand – 19 novembre 2014 – C+ [↗](#)

INDEX

Mots-clés

PLU, Modification du PLU, Transaction immobilière

Rubriques

Urbanisme et environnement

TEXTES



[Résumé](#) [Conclusions du rapporteur public](#) [Note d'avocat](#)

Résumé

¹ Une procédure de modification d'un plan local d'urbanisme, qui n'a d'autre finalité que de faire échec à une transaction immobilière, procède d'un détournement de pouvoir. Le recours anticipé et précipité à la procédure de modification du plan local d'urbanisme pour l'aménagement d'un site qui figurait également au nombre des objectifs fixés par une délibération antérieure prescrivant la révision du POS et l'élaboration d'un PLU, et sur lequel devait aussi porter la concertation, n'avait d'autre finalité que de faire échec à la transaction immobilière dont le site avait fait l'objet.

Conclusions du rapporteur public

Jean-Paul Vallecchia

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6178](https://doi.org/10.35562/alyoda.6178)

¹ Le Centre Hospitalier Universitaire (CHU) de Clermont-Ferrand et la Société Civile Immobilière (SCI) Hôtel Dieu relèvent donc appel du jugement n° 01301244 et n° 01301347 du 10 janvier 2014 par lequel les magistrats de la 1^{ère} chambre du Tribunal Administratif de Clermont-Ferrand ont rejeté les demandes qui avaient été présentées pour l'annulation de la délibération du 28 juin 2013 du conseil municipal de Clermont-Ferrand approuvant la 13^{ème} modification du Plan d'Occupation des Sols (POS) de la Commune en tant qu'elle porte sur le site de l'Hôtel Dieu.

² Comme le rappelle le CHU de Clermont-Ferrand, la question du devenir du site de l'ancien Hôtel Dieu de Clermont-Ferrand, qui se situe entre les boulevards Charles de Gaulle et Léon Malfreyt, les rues Lagarlaye, Meyrand des Pradeaux, de Poterat et l'Avenue Vercingétorix - un site central et emblématique de la Ville de Clermont-Ferrand - cette question se pose depuis 2003, année où le CHU a été autorisé à procéder à l'acquisition d'une parcelle de huit hectares ayant accueilli un entrepôt de la Manufacture Michelin, pour la réalisation du nouveau CHU Estaing.

³ Une partie des bâtiments du site de l'ancien Hôtel Dieu a fait l'objet d'une inscription, par arrêté préfectoral du 29 décembre 2004, à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques.

⁴ Les projets de requalification de ce site n'ont pas manqué, notamment dans le cadre du concours d'idées European 9, porté par l'Etat, auquel le site de l'Hôtel Dieu avait été proposé par la Ville de Clermont-Ferrand.

⁵ De ce concours est issu le projet de l'architecte Guillaume Ramillien, reconnu par la ville par délibération du 25 juin 2009 comme schéma urbain de principe, retenant les lignes directrices de désenclavement, de mixité programmatique et d'exploitation des richesses patrimoniales architecturales et paysagères du site.

⁶ Dès 2007, la Ville avait défini pour ce site un périmètre conservatoire à fin d'opposer éventuellement des sursis à statuer sur des opérations susceptibles de compromettre des opérations d'intérêt général.

⁷ Mais la nécessité pour le CHU de valoriser le site en vue de sa cession, notamment pour financer le désamiantage et la reconstruction du site Gabriel Montpied semble s'être heurtée à la

volonté de la Ville d'en maîtriser l'urbanisation, alors qu'elle ne pouvait elle-même se porter acquéreur de ce bien au niveau où France Domaine l'avait évalué.

8 C'est dans ce contexte, rapidement résumé, que le CHU de Clermont-Ferrand a finalement retenu, par protocole du 23 mai 2012, la proposition d'achat par promoteur privé, la SCI Hôtel Dieu, à un prix de 25 millions d'euros du site de l'Hôtel Dieu, et que la Ville a renoncé, le 13 août 2012, à exercer son droit de préemption et proposé, le 21 août 2012, une acquisition du site au prix de 20 millions d'euros, laquelle proposition a été refusée par le CHU.

9 C'est aussi dans ce contexte que la Ville de Clermont-Ferrand, alors qu'une révision générale de son Plan d'Urbanisme avait été engagée, a pris l'initiative de lancer une procédure de modification de son POS, la 13^{ème}, qui intègre les projets d'équipements et d'espaces publics sur le site de l'Hôtel Dieu.

10 Le 10 janvier 2013 et le 1^{er} février 2013 était prescrite l'ouverture d'une enquête publique, après qu'ait été désigné le commissaire enquêteur par le Président du Tribunal Administratif de Clermont-Ferrand.

11 La 13^{ème} modification du POS de Clermont-Ferrand, objet du litige soumis à la Cour, a donc été adoptée par délibération du 28 juin 2013.

12 Dans ces affaires, un moyen d'annulation, qui avait d'ailleurs été retenu par le Rapporteur Public en première instance mais avait été écarté par les magistrats ayant délibéré, semble devoir être retenu par la Cour, celui de l'erreur de droit à avoir opté, sur le fondement de l'article L123-19 du Code de l'Urbanisme pour une procédure de modification, alors qu'une atteinte a été, à l'évidence, portée à l'économie générale du Plan.

13 Ici, évidemment, ce n'est pas la superficie de 4 hectares et 62 ares du site qui est en cause, cette superficie étant limitée au regard de la superficie du territoire de la Commune, mais la sensibilité de ce site, au centre de Clermont-Ferrand, son impact sur l'histoire, la structure et le devenir urbanistique du cœur de la cité.

14 En effet, quel que soit le parti d'urbanisme retenu pour ce site, il aura une résonance majeure sur la structuration du centre-ville. Ainsi, l'incidence, sur l'ensemble du Plan apparaît ici évidente malgré le caractère relativement réduit de la superficie concernée.

15 Du reste, les auteurs de la modification eux-mêmes ont indiqué, dans leur rapport de présentation, que ce site, situé dans l'hyper centre de la ville, où l'urbanisation est extrêmement dense, est stratégique et constitue un enjeu urbanistique, économique et social important pour la métropole clermontoise.

16 De plus, avant cette 13^{ème} modification du POS de Clermont-Ferrand, la zone UCa, où se trouve le site de l'Hôtel Dieu, permettait d'accueillir les constructions à usage d'habitation, d'hôtellerie, d'équipements collectifs, de commerce, de bureaux et de services, avec une hauteur maximale de 28 mètres, sans règle contraignante d'emprise au sol ou de coefficient d'occupation des sols.

17 Après la 13^{ème} modification les possibilités de constructions apparaissent sensiblement réduites par une hauteur des bâtiments limitée à 22 mètres et par la création de six emplacements réservés occupant le tiers de la surface du site pour la création d'un jardin, l'intégration d'un parking, la création de cheminements Est-Ouest et Nord-Sud, et la création de deux bibliothèques, l'une communautaire, l'autre universitaire.

18 Même si la Commune n'avait pas véritablement opté pour une densification urbaine, car, comme nous l'avons dit, le projet Ramillien avait été entériné qu'en ce que certaines de ses lignes directrices, le règlement d'urbanisme n'excluait pas qu'une telle densification puisse intervenir.

19 La 13^{ème} modification engage donc un parti d'urbanisation nouveau, de densification urbaine amoindrie, d'ouverture d'espaces paysagers et de services publics, qui, en raison de l'histoire et de la situation du site de l'Hôtel-Dieu, nécessitait une procédure de révision et non une procédure de modification.

20 Vous pourrez sur ce point vous reporter aux décisions du Conseil d'Etat CE n°s 65201, 65202, 65203 et 65205 et CE n° 307515 du 8 avril 2009 Commune de Banon.

21 Si les autres moyens qui sont présentés ne nous apparaissent pas fondés, il faut tout de même examiner celui tiré du détournement de pouvoir, qui pourrait faire l'objet d'un débat au sein de la Cour, ce moyen ayant d'ailleurs un lien avec un autre moyen développé, celui de la compatibilité de la 13^{ème} modification du POS avec le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) de Clermont-Ferrand approuvé le 29 novembre 2011.

22 Bien entendu, l'engagement de la procédure de la 13^{ème} modification du POS a eu pour effet de contrecarrer le projet de vente du site de l'Hôtel Dieu à la SCI du même nom mais, pour autant, peut-on parler ici de détournement de pouvoir ?

23 Les auteurs du PLU n'ont pas caché que ce projet de vente a induit la 13^{ème} modification. Il y a là une parfaite transparence dans leur démarche. Et il nous semble qu'ils n'ont pas cessé de poursuivre, même en commettant une erreur de droit en ce qui concerne le choix de la procédure, un but d'urbanisme et d'intérêt général. Il n'est pas illégitime pour des élus communaux, qui ont en charge l'intérêt

public, de tenter de garder la maîtrise de l'urbanisation de leur territoire, surtout pour des sites aussi sensibles que celui de l'Hôtel Dieu de Clermont-Ferrand.

24

L'option d'urbanisme choisie pour le site de l'Hôtel Dieu par la Commune au travers de sa 13^{ème} modification n'apparaît d'ailleurs pas incompatible avec le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), qui, s'il encourage effectivement la densification du tissu urbain, prône aussi l'amélioration du cadre de vie par la création ou le renforcement de la trame végétale en zone urbaine, une réhabilitation des friches urbaines et une protection et une restauration du patrimoine bâti. Au demeurant, l'option choisie pour le site de l'Hôtel Dieu contient aussi une part de densification urbaine puisque des logements, nouveaux sur ce site, seront créés.

25

Les auteurs de la 13^{ème} modification du POS de Clermont-Ferrand n'ont donc pas choisi une option d'urbanisation du site de l'Hôtel Dieu dont le seul objectif ou même l'objectif déterminant aurait été de faire échec à la vente du site à un promoteur privé.

26

Leurs tentatives de collaboration avec le CHU, notamment au travers de l'aménagement d'une ZAC, en témoignent. Le but principal pour eux semble bien d'avoir tenté de conserver la maîtrise de l'urbanisation de ce secteur stratégique du centre-ville.

27

Il y a là, nous semble-t-il, un motif irréductible d'urbanisme et d'intérêt général qui devrait vous conduire à écarter le détournement de pouvoir qui vous est suggéré.

28

Voyez sur ce point Conseil d'Etat [CE n° 183850 du 3 juillet 2000 Syndicat Intercommunal des Communes Riveraines du Lac d'Annecy](#).

29

Par ces motifs nous concluons dans les deux requêtes qui vous sont soumises :

30

- à l'annulation du jugement du Tribunal Administratif de Clermont-Ferrand du 10 janvier 2014 ;

31

- à l'annulation de la délibération du 28 juin 2013 du conseil municipal de Clermont-Ferrand en tant qu'elle concerne le site de l'Hôtel Dieu, les autres modifications engagées n'étant que des modifications mineures n'engageant pas le parti d'urbanisme précédemment existant ;

32

- à ce que soit mise à la charge de la Commune de Clermont-Ferrand une somme de 1500 euros qui sera versée au CHU de Clermont-Ferrand et une somme identique à la SCI de l'Hôtel Dieu au titre des frais irrépétibles.

Note d'avocat

Procédure de modification du document d'urbanisme : entre atteinte à l'économie générale du plan d'urbanisme et incompatibilité au SCOT, le juge ne perçoit aucune finalité d'urbanisme

Emilie Brun

Avocate au Barreau de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6179](https://doi.org/10.35562/alyoda.6179)

¹ *Lorsque la modification d'un POS entraîne une diminution de moitié des droits à construire sur un site présenté comme stratégique par le rapport de présentation, ainsi que comme un secteur à enjeu urbanistique économique et social, il y a alors atteinte à l'économie générale du plan.*

² *Cette même réduction des droits à construire se révèle être, en outre, incompatible avec un SCOT prévoyant la densification de ce secteur de requalification prioritaire.*

³ *Ces illégalités révèlent enfin qu'aucun motif d'urbanisme ne peut fonder cette décision par laquelle la Commune a, de manière anticipée et précipitée, décidé de faire obstacle au projet.*

⁴ Le site de l'Hôtel Dieu, situé sur le territoire de la Commune de Clermont Ferrand, occupe une superficie de 4, 6 ha qui, si elle n'est pas négligeable, ne représente qu'une portion relativement faible du territoire communal de 4276 ha.

⁵ Site voué à être abandonné en 2010 par le Centre hospitalier de l'Hôtel Dieu, son devenir a donc donné lieu à de nombreuses réflexions entre le Centre hospitalier et la ville de Clermont Ferrand.

⁶ C'est ainsi dans le cadre de ces réflexions qu'un concours d'idées dit « European 9 » a donné naissance à un projet de schéma urbain prévoyant une urbanisation du site pour une SHON de 70 000 m².

⁷ Le conseil municipal de Clermont Ferrand a retenu ce projet par une délibération de juillet 2009.

⁸ Marquant son intérêt pour ce projet, le Conseil municipal a, lors de la délibération du 24 juin 2011 prescrivant la révision du POS et l'élaboration d'un PLU, fixé comme objectif l'aboutissement du projet de renouvellement urbain du site de l'Hôtel Dieu.

9 La Commune a ensuite renoncé à acquérir le site, compte tenu de son prix jugé excessif, et ce en dépit de sa conformité aux estimations de France domaine ; elle a également renoncé à la création d'une ZAC dont le Centre hospitalier était censé assurer la maîtrise foncière.

10 Le Centre hospitalier a donc cherché un repreneur, recherches qui ont finalement abouti en janvier 2013 à la signature d'une promesse de vente portant sur la totalité du site, conclue avec la SCI Hôtel Dieu.

11 Concomitamment, et alors que le Maire de Clermont Ferrand était informé de cette promesse de vente en sa qualité de Président du conseil de surveillance du Centre hospitalier, il a, par arrêté du 10 janvier 2013, prescrit une enquête publique en vue de la treizième modification du POS de la Commune, concernant notamment le site de l'Hôtel Dieu.

12 Par délibération en date du 28 juin 2013, le conseil municipal de Clermont Ferrand a approuvé cette treizième modification du POS aux termes de laquelle, concernant le site de l'Hôtel Dieu, la hauteur maximale des constructions est abaissée sensiblement et des emplacements sont réservés pour une superficie totale de 1, 5 hectare, conduisant à diminuer de moitié les droits à construire sur le site en cause.

13 Suite au rejet de leur requête par le Tribunal administratif de Clermont Ferrand, la SCI Hôtel Dieu et le Centre hospitalier de Clermont Ferrand ont saisi la Cour administrative d'appel de Lyon d'une requête tendant à l'annulation de la délibération portant approbation de cette treizième modification du POS.

I. Le contrôle des effets de la modification du plan d'urbanisme au regard du plan et du SCOT

14 Pour apprécier les erreurs de droit invoquées, la Cour analyse les effets de la modification querellée et en apprécie la portée au regard de l'exigence de ne pas porter atteinte à l'économie générale du plan d'une part (A), et à celle de compatibilité du plan avec le SCOT d'autre part (B).

A. Une censure de l'atteinte à l'économie générale du plan

15 On le sait, l'article L.123-9 du code de l'urbanisme, dans sa version alors en vigueur, permettait d'opérer des modifications des POS à condition que la modification entreprise ne porte pas atteinte à l'économie générale du plan.

16 Les requérants invoquant le moyen tiré de l'atteinte portée à l'économie générale du plan, la Cour a eu à répondre à cette première question.

17 On rappellera donc ici que le Conseil d'Etat a pu préciser cette notion en ces termes :

18 « *l'atteinte à l'économie générale d'un plan d'occupation des sols peut résulter de changements qui, par leur nature ou leur ampleur, eu égard à leurs effets propres ou combinés, modifient substantiellement les possibilités de construction et d'usage du sol sur le territoire de la commune par rapport aux choix antérieurs* » (CE, 23 mars 2009, « *Commune de saint bon tarentaise* »)

19 C'est donc suivant ces critères classiques de l'atteinte portée à l'économie générale du plan que la Cour a retenu le moyen comme fondé, considérant que la modification litigieuse emportait une diminution particulièrement importante des droits à construire sur le site de l'Hôtel Dieu, et qu'elle a donc eu « *pour effet d'infléchir très sensiblement le parti d'aménagement initialement retenu, les possibilités d'urbanisation de ce site se trouvant en effet nettement restreintes.* »

20 Comme le relève la Cour, la diminution de moitié des droits à construire induite par la modification en cause, dans un secteur présenté comme « *stratégique* » dans le rapport de présentation, qui précise en outre qu'il constitue « *un enjeu urbanistique, économique et social pour la métropole clermontoise* », a eu pour effet de porter atteinte à l'économie générale du plan d'urbanisme.

21 Dans ce contexte, la Cour censure l'erreur de droit et précise que les modifications envisagées n'auraient pu être valablement mises en œuvre qu'au moyen d'une révision du plan.

22 Cet arrêt constitue donc une nouvelle illustration de l'intensité des évolutions pouvant être induites par la procédure de modification, une diminution de moitié des droits à construire sur un site ne pouvant intervenir par la voie d'une modification.

B. Une censure de l'incompatibilité au schéma de cohérence territoriale

23 Mais la Cour censure un deuxième vice, cette fois tiré de la violation de l'article L.111-1-1 du Code de l'urbanisme, relatif à l'exigence de compatibilité du plan d'urbanisme avec le SCOT.

24 La Cour relève en effet que le document d'orientation générale du SCOT du Grand Clermont Ferrand prévoit « *de favoriser, prioritairement, la densification et la requalification* » du centre de la commune de Clermont Ferrand, qu'il qualifie plus spécifiquement le

site de l'Hôtel Dieu d'« *espace de valorisation et de requalification urbaine prioritaires* » (EVRUP), et le décrit comme un « *site stratégique en terme de requalification, de densité urbaine et d'amélioration du cadre de vie* ».

25 La diminution de moitié des droits à construire sur le site, par la modification querellée, n'a donc pu être regardée comme compatible avec ce document d'orientation générale qui prévoit, au contraire, requalification et densification du secteur.

26 La Cour a donc considéré que la modification litigieuse n'était pas compatible avec le SCOT.

27 Mais la Cour est allée au-delà en retenant également comme fondé le moyen tiré d'un détournement de pouvoir.

II. Le détournement de pouvoir apprécié au regard des effets illégaux de la modification entreprise

28 S'il est souvent invoqué par les justiciables, le détournement de pouvoir n'est que rarement sanctionné par le juge administratif, faute de démonstration suffisamment convaincante de la part des requérants.

29 Le juge administratif, exigeant sur le terrain probatoire, relève en effet fréquemment la carence des demandeurs à démontrer le détournement invoqué.

30 En outre, la potentielle illégalité des objectifs poursuivis par l'administration peut régulièrement être rattachée à un motif d'urbanisme, lequel couvre alors le potentiel vice.

31 Aussi, la censure du détournement de pouvoir n'intervient que très rarement, s'il ressort de l'instruction que la disposition contestée a pour « *seul objet* » de favoriser un intérêt étranger à l'urbanisme.

32 La motivation topique du présent arrêt est donc remarquable en ce qu'elle caractérise tout d'abord l'intérêt poursuivi comme étranger au droit de l'urbanisme (A), puis en ce qu'elle revient sur l'illégalité des effets de la modification en litige pour considérer qu'aucun motif d'urbanisme ne vient la justifier (B).

A. La manifestation factuelle de l'intérêt étranger au droit de l'urbanisme

33 L'arrêt ne précise pas expressément ce qui a conduit à l'opposition aussi soudaine que radicale de la commune au projet qu'elle a pourtant, dans un premier temps, soutenu, mais il ressort tant du rappel chronologique des faits opéré par la Cour, que des

qualifications retenues pour caractériser la nature « *anticipée* » et « *précipitée* » de ladite modification, qu'une volonté de nuire a manifestement guidé l'action communale.

³⁴ S'ils sont indispensables à la démonstration du détournement de pouvoir, ces éléments contextuels ne sont pour autant pas suffisants.

³⁵ La Cour devait en effet s'assurer qu'aucun motif d'urbanisme ne venait justifier les circonstances particulières de la modification litigieuse.

B. L'absence d'intérêt urbanistique confirmée par l'illégalité des effets de la modification entreprise

³⁶ Pour considérer que la délibération attaquée « *n'a eu d'autre finalité que de faire échec à la transaction immobilière conclue entre le centre hospitalier universitaire et la SCI Hôtel Dieu* », la Cour revient sur les effets de ladite délibération, soit encore la réduction de moitié des droits à construire.

³⁷ Soulignant expressément que les effets de la modification litigieuse étaient illégaux, compte tenu de l'atteinte à l'économie générale du plan d'urbanisme d'une part et de l'incompatibilité avec le SCOT d'autre part, la Cour affirme, implicitement mais nécessairement, qu'aucun motif d'urbanisme ne pouvait justifier la modification querellée.

³⁸ Ainsi, il ressort de cet arrêt que l'on peut prendre appui sur les illégalités grevant la modification, et plus spécifiquement sur l'illégalité des règles de fond au regard du code de l'urbanisme, pour démontrer l'existence d'un détournement de pouvoir.