



3^e édition

Le PLU(i)

Régime juridique – Élaboration – Évolution – Contentieux

Steve Hercé

Annexes
Zones AU Règlement
ORIENTATIONS D'AMÉNAGEMENTS
Espaces agricoles et naturels
Compatibilité PADD
Zones N
Enquête publique
Espaces agricoles et naturels
PLU
intercommunal
Servitudes
Adaptations mineures
urbanisation
SCOT
Aires de stationnement

EDITIONS

LE MONITEUR

Sommaire

	Sigles et abréviations.....	7
	Introduction	11
CHAPITRE 1	La place du PLU dans la hiérarchie des normes.....	21
CHAPITRE 2	Le contenu du PLU.....	77
CHAPITRE 3	L'élaboration du PLU.....	207
CHAPITRE 4	L'évolution du PLU.....	279
CHAPITRE 5	Le contentieux du PLU.....	341
	Index	389
	Table des matières.....	395

La commune ou l'EPCI compétent doit accompagner sa saisine d'un certain nombre d'informations portant sur : la description des caractéristiques essentielles du document, la description des caractéristiques principales de la valeur et de la vulnérabilité de la zone susceptible d'être touchée par la mise en œuvre du document et la description des principales incidences sur l'environnement et la santé humaine de la mise en œuvre du document.

L'autorité environnementale accuse réception de ces éléments puis consulte l'ARS. Elle dispose d'un délai de deux mois à compter de la réception des informations précédemment évoquées pour notifier à la collectivité compétente la décision de soumettre ou non l'élaboration du PLU à une évaluation environnementale. Cette décision est motivée. L'absence de décision au terme du délai de deux mois vaut obligation de réaliser une évaluation environnementale. La décision de l'autorité environnementale est publiée sur son site internet et est jointe au dossier d'enquête.

L'évaluation environnementale est intégrée au rapport de présentation du PLU (C. urb., art. L. 151-3).

Contenu de l'évaluation environnementale

Plusieurs articles définissent le contenu de l'évaluation environnementale des PLU. Il convient de se reporter prioritairement aux dispositions de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme. Néanmoins, sont aussi applicables les précisions apportées par les articles L. 104-4 et L. 104-5, d'une part, et par les articles R. 104-18 et suivants, d'autre part.

D'après l'article R. 151-3 le rapport de présentation élargi à l'évaluation environnementale :

- décrit l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte ;

- analyse les perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan ;

- expose les conséquences éventuelles de l'adoption du plan sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L. 414-4 du code de l'environnement ;

- explique les choix retenus mentionnés au premier alinéa de l'article L. 151-4 au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, ainsi que les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ;

- présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement ;

- définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan mentionnée à l'article L. 153-27 et, le cas échéant, pour le bilan de l'application des dispositions relatives à l'habitat prévu à l'article L. 153-29. Ils doivent permettre notamment de suivre les effets du plan sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ;

- comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée. Le rapport de présentation au titre de l'évaluation

environnementale est proportionné à l'importance du plan local d'urbanisme, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée.

REMARQUE

Ce contenu est proche de celui d'une étude d'impact, ce qui peut entraîner des confusions sur le contenu respectif de ces deux documents, en particulier lorsque le document d'urbanisme fait l'objet d'une procédure d'évolution pour intégrer un projet lui-même soumis à étude d'impact. Le Conseil d'État a utilement rappelé, sur ce point, que les deux outils n'avaient pas la même finalité et ne pouvaient, dès lors, être confondus (CE 17 juillet 2013, Commune d'Ollières, req. n° 362022, concl. F. Lambiez BJD 6/2013, p. 430). Dans cette affaire, était en cause la révision simplifiée d'un POS adoptée en vue de créer une zone permettant l'implantation d'éoliennes. Pour écarter le moyen tiré de l'insuffisance de l'évaluation environnementale, la Haute Assemblée a considéré que celle-ci « devait contenir les informations relatives à cet acte réglementaire et non celles relatives aux projets précis d'implantation d'éoliennes ». Elle en a déduit que la Cour administrative d'appel avait commis une erreur de droit en estimant que le rapport de présentation « aurait dû comporter des documents tels que des photomontages permettant d'apprécier l'impact visuel sur le paysage environnant des éoliennes dont la construction était alors envisagée ». Dans ses conclusions sur cette affaire, le rapporteur public a notamment souligné le fait que « les textes n'imposent nullement que la localisation exacte du projet, ou les caractéristiques précises de celui-ci, soient fixées ne varietur dès le stade de la révision simplifiée ». De son côté, dans une affaire qui concernait un projet de centrale électrique au gaz, la cour administrative d'appel de Douai a considéré que « l'évaluation environnementale dans le cadre d'un plan local d'urbanisme doit seulement analyser les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et n'a pas pour objet de décrire l'ensemble des conséquences du fonctionnement d'une activité susceptible d'être accueillie le cas échéant ; que, dans ces conditions, le rapport de présentation pouvait sans irrégularité s'abstenir d'exposer l'impact visuel du panache de vapeur que dégagerait la centrale au gaz naturel » (CAA Douai 13 juin 2013, Commune de Verberie, req. n° 12DA00121).

Toutefois, en contrepoint de ce qui précède, le code de l'environnement prévoit désormais des procédures dites communes et coordonnées dont l'objectif est d'avoir un seul et même document d'incidence environnementale valant à la fois pour le document d'urbanisme et le projet. Dans le cas de la procédure commune, les documents du PLU et du projet ont pour socle commun l'étude environnementale. Celle-ci fait l'objet d'un seul avis de l'autorité environnementale. Une enquête publique unique est ensuite diligentée. Cette procédure permet d'accélérer la mise en œuvre des opérations de construction tout en offrant au public une vision globale et complète de l'opération, sous l'angle urbanistique comme sous l'angle du projet (cf. articles L. 122-13, L. 122-14 et R. 122-25 à R. 122-27 du code de l'environnement).

Par ailleurs, le code de l'urbanisme imposait aux auteurs du document de procéder, tous les dix ans, à un bilan environnemental de l'application de l'évaluation environnementale dont fait l'objet le PLU. Pour les PLU-Grenelle, la loi du 12 juillet 2010 a, d'une part, porté le délai à six ans et, d'autre part, étendu le champ du bilan à la maîtrise de la consommation des espaces. Lors des travaux parlementaires de la loi ALUR, ce dispositif est toutefois apparu peu efficace, notamment en raison du faible nombre de PLU ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale. Le législateur a par conséquent opéré une remise à plat de l'évaluation de la mise en application des PLU en prévoyant que celle-ci doit être organisée, pour tous les PLU, tous les neuf ans (article L. 153-27) ou, si le plan local d'urbanisme tient lieu de programme local de l'habitat, tous les six ans (article L. 153-28). La loi a également prévu qu'elle donne lieu à une délibération de ce même organe délibérant ou du conseil municipal sur l'opportunité de réviser ce plan. Ces dispositions ont été rendues applicables à compter du 1^{er} juillet 2015 (art. 137 II de la loi ALUR). Dans tous les cas, le rapport de présentation précise les critères qui devront être retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan.

2.1.3 Études complémentaires facultatives

Parallèlement au contenu obligatoire des PLU, ceux-ci peuvent également comporter, s'il y a lieu, l'étude prévue à l'article L. 111-8 du code de l'urbanisme et, en zone de montagne, les études prévues aux articles L. 122-7 et L. 122-14 du même code. La réalisation de ces études n'est pas imposée par le code de l'urbanisme, mais elle permet à la collectivité de déroger à certaines règles d'inconstructibilité qu'il pose à proximité des axes routiers majeurs et en zones de montagne. Il s'agit de pièces distinctes du PLU, mais elles sont en pratique souvent annexées au rapport de présentation, de manière à justifier les règles particulières qu'elles imposent ensuite.

2.1.3.1 L'étude prévue au titre de l'article L. 111-8 du code de l'urbanisme

Afin de lutter contre la prolifération des constructions à usage d'activité ou de service, implantées de façon linéaire et en l'absence de toute réflexion urbanistique, architecturale et paysagère aux abords des villes, la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « loi Barnier », a introduit un principe d'inconstructibilité le long des axes majeurs de circulation. Selon l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme, en dehors des espaces urbanisés des communes, les constructions ou installations sont interdites dans une bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes expresses et des déviations au sens du code de la voirie routière et de soixante-quinze mètres de part et d'autre des autres routes classées à grande circulation (par exemple, CAA Nantes 30 avril 2014, Commune de Saint-Denis-de-l'Hotel, req. n° 12NT02773 – CAA Nantes 26 décembre 2014, EPCI du Pays d'Auge Dozuléen, req. n° 14NT00059).

Toutefois, ce dispositif vise davantage à inciter les collectivités à mener une réflexion globale sur l'aménagement des entrées de ville qu'à en interdire rigoureusement l'urbanisation. En effet, au-delà d'un certain nombre d'exceptions, le PLU peut déroger de manière générale à la règle de l'article L. 111-6 lorsqu'il comporte une « étude justifiant, en fonction des spécificités locales, que ces règles sont compatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale, ainsi que de la qualité de l'urbanisme et des paysages » (C. urb., art. L. 111-8).

Une circulaire n° 96-32 du 13 mai 1996 est venue préciser le contenu de cette étude. Après un diagnostic du site (caractéristiques de l'axe routier, mais également de la zone concernée et enjeux posés par l'aménagement de la zone en matière de nuisances, de sécurité, etc.), il convient de déterminer la vocation de la zone (commerciale, activités, loisirs, etc.). À partir de ces données, la collectivité doit définir un parti d'aménagement de la zone et les solutions opérationnelles mises en œuvre, en montrant qu'elles tiennent compte des différentes préoccupations précitées (CAA Nantes 16 novembre 2012, Commune de Banneville-la-Campagne, req. n° 11NT01083).

Classiquement, l'ampleur de l'étude doit être adaptée à l'importance de la zone concernée et de ses enjeux, le document peut donc être succinct pourvu qu'il comporte les justifications et motivations spécifiques prévues par l'article L. 111-8 (CE 17 décembre 2004, M. Laillevaux, req. n° 247738). À défaut de contenir une étude suffisante, un document d'urbanisme ne peut à lui seul écarter cette règle (par exemple, pour un document ne comportant pas d'étude acoustique alors que le PLU permet l'implantation de logement

à moins de 100 mètres d'une route express : CAA Versailles 3 juillet 2014, Commune de Saint-Germain-Lès-Corbeil, req. n° 12VE01830). Ainsi, la seule circonstance que les zones inconstructibles du fait de l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme ne seraient pas représentées sur les documents cartographiques d'un POS ne saurait établir que ce plan aurait écarté la règle d'inconstructibilité (CE 21 mai 2008, Association d'Environnement Attainville ma campagne, req. n° 296347). Dès lors, un PLU dont le zonage et le règlement permettent l'urbanisation de ces zones, alors qu'il ne contient pas l'étude exigée ou que celle-ci est insuffisante, est entaché d'illégalité (CAA Bordeaux 11 avril 2005, Claude Larruy, req. n° 01BX01836).

IMPORTANT

Les dispositions du code de l'urbanisme n'indiquent pas comment ce document s'insère dans le PLU. En pratique, cette étude prend place le plus souvent au sein du rapport de présentation, dont elle représente quelques pages (pour une illustration d'une étude intégrée pages 14 à 19 du rapport de présentation : CAA Marseille 9 octobre 2009, Association des riverains du Gasquinoi, req. n° 07MA01633) ou dont elle constitue une pièce distincte. Les modalités d'aménagement retenues peuvent ensuite se retrouver dans l'ensemble du document : PADD, orientations d'aménagement, règlement graphique et tout particulièrement au sein du règlement écrit.

Enfin, il importe de préciser que la suppression de la règle d'inconstructibilité des entrées de ville constitue une réduction d'une protection édictée en raison des risques de nuisances et relève donc de la procédure de révision du document d'urbanisme (CAA Lyon 17 novembre 2005, Commune de Ferney-Voltaire, req. n° 04LY00852, cf. chapitre 4, § 4.1.1 ; sauf lorsque la dérogation à la règle d'interdiction figurait déjà dans le document antérieur : CAA Lyon 12 juin 2012, Commune de Sens, req. n° 11LY02360).

2.1.3.2 Les études particulières en zones de montagne

L'étude permettant d'écarter la règle d'urbanisation en continuité

Introduit par la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative à l'aménagement et à la protection de la montagne, l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme pose le principe d'une urbanisation en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants, en zones de montagne. La loi Urbanisme et Habitat a toutefois prévu la possibilité de déroger à cette règle lorsque le PLU comporte une « étude justifiant, en fonction des spécificités locales, qu'une urbanisation qui n'est pas située en continuité de l'urbanisation existante est compatible avec le respect des objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel prévus aux articles L. 122-9 et L. 122-10 ainsi qu'avec la protection contre les risques naturels » (C. urb., art. L. 122-7). De la même manière que l'étude réalisée en application de l'article L. 111-8, cette étude peut être succincte pourvu qu'elle présente les justifications citées précédemment.

Cette étude est soumise, avant l'arrêt du projet de plan, à la CDNPS dont l'avis est joint au dossier de l'enquête publique. Dans le respect des conclusions de cette étude, le document d'urbanisme délimite ensuite les zones à urbaniser.

Une telle étude n'est pas requise lorsque le projet de constructions envisagé entre dans le champ des exceptions à la règle de l'urbanisation en continuité. Il en va ainsi pour un parc éolien considéré comme étant un équipement incompatible avec le voisinage des zones

habitées pouvant déroger à la règle imposant une urbanisation en continuité (CAA Lyon 30 octobre 2012, préfet de l'Ardèche, req. n° 11LY03045).

REMARQUE

Contrairement au mécanisme de l'article L. 111-8, l'absence de cette étude n'empêche pas la collectivité d'ouvrir des zones à l'urbanisation alors même qu'elles ne sont pas situées en continuité avec l'existant. En effet, en l'absence de cette étude, le zonage du PLU peut malgré tout délimiter des hameaux et des groupes d'habitations nouveaux intégrés à l'environnement ou, à titre exceptionnel et après accord de la chambre d'agriculture et de la CDNPS, des zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées, si le respect des dispositions prévues aux I et II ou la protection contre les risques naturels imposent une urbanisation qui n'est pas située en continuité de l'urbanisation existante (ce qui n'est pas le cas pour l'implantation de panneaux photovoltaïques : CAA Marseille 26 mai 2014, Commune de Saint-Julien-Le-Montagnier, req. n° 12MA00688).

L'étude permettant d'écarter l'inconstructibilité au bord des plans d'eau

L'article L. 122-12 du code de l'urbanisme vise à protéger la rive des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie inférieure à mille hectares dès lors qu'ils sont situés, même partiellement, en zone de montagne. Il interdit toutes constructions, installations et routes nouvelles ainsi que toutes extractions et tous affouillements sur les parties naturelles de la rive, sur une bande de 300 mètres à compter de celle-ci.

Par exception, des constructions et aménagements peuvent être admis, en fonction des spécificités locales, dans certains secteurs délimités par le PLU, avec l'accord du préfet et au vu d'une étude réalisée et approuvée dans les conditions prévues à l'article L. 122-7, c'est-à-dire après avis de la CDNPS dont l'avis est joint au dossier de l'enquête publique (CAA Bordeaux 1^{er} mars 2012, Association nature Comminges, req. n° 10BX02516).

2.1.4 Portée du rapport de présentation

Même si le rapport de présentation est dépourvu d'effets juridiques propres, son importance pratique se manifeste à plusieurs égards.

Tout d'abord, par son rôle d'exposé des motifs, le rapport de présentation permet de mettre en perspective et de comprendre les dispositions réglementaires du PLU. Il permet aux services de l'urbanisme d'expliquer aux administrés les règles d'urbanisme applicables au territoire et de motiver les décisions prises sur le fondement du PLU. De son côté, le juge administratif se réfère régulièrement au rapport de présentation pour mieux cerner les motifs et la portée de telle ou telle orientation d'aménagement. Ainsi est-il fréquent que les décisions rendues par le juge administratif débutent par la formule suivante : « considérant qu'il ressort des pièces du dossier, notamment du rapport de présentation du plan local d'urbanisme (...) ». Dans certains cas, le rapport de présentation peut également servir à caractériser une erreur manifeste d'appréciation de la commune (CAA Nantes 26 octobre 2012, Commune de Bourbriac, req. n° 11NT00113 – CAA Lyon 15 février 2011, SCI Monchamp, req. n° 09LY02118). Enfin, au-delà de ses différentes pièces, le PLU doit demeurer une seule et même unité. Toute contradiction interne importante, notamment entre le rapport de présentation et le règlement du PLU, ne manque ainsi jamais d'être sanctionnée par le juge (CAA Douai 29 juillet 2004, M. Gilbert Desmarets/ Commune de Vieille-Chapelle, req. n° 02DA00146).

JURISPRUDENCE

CAA Marseille 19 décembre 2013, Conseil communautaire de la communauté urbaine Nice-Côte-d'Azur, req. n° 12MA02997

« Considérant, d'une part, que les documents graphiques, qui sont opposables en application des dispositions susmentionnées, constituent une source de réglementation de l'utilisation du sol au même titre que le règlement écrit ; que d'autre part, si le rapport de présentation est dénué de portée normative, il permet, le cas échéant d'éclairer la portée de certaines dispositions du règlement ; qu'il appartient au juge de tirer les conséquences des éventuelles contradictions entre ces documents dans la seule hypothèse où elles seraient susceptibles de révéler l'une des trois causes d'illégalité du plan local d'urbanisme susmentionnées (erreur sur la matérialité des faits, erreur manifeste d'appréciation ou détournement de pouvoir) ».

Ensuite, par sa dimension de « quasi-étude d'impact urbanistique », le rapport de présentation n'est pas seulement une source d'information et d'exposé des motifs. Il est également, et même de plus en plus à titre principal (lorsqu'il est élargi à l'évaluation environnementale), un moyen d'identifier les impacts des orientations retenues et les mesures permettant de les éviter ou de les compenser. Dès lors, s'il ne présente pas d'effets juridiques propres opposables aux tiers, le rapport de présentation vient directement conditionner la légalité du PLU dans son ensemble, notamment lorsque l'étude environnementale est incomplète. Toute insuffisance est, à cet égard, constitutive d'un vice de forme à caractère substantiel entraînant l'annulation du PLU dans son ensemble (CE 3 juillet 1992, Commune de Riedisheim et SCI « Les Glycines », req. n° 87352) ou de sa révision (CE 12 juin 1995, Association intercommunale contre un projet de carrière, req. n° 139750).

JURISPRUDENCE

CAA Bordeaux 2 octobre 2008, Association Le Plateau des Chênes, req. n° 07BX00938

« Considérant que la plus grande partie du rapport de présentation se borne à dresser le diagnostic du territoire communal au regard des prévisions économiques et démographiques et les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace d'équipements et de service ; qu'il ne contient aucune analyse de l'état initial et n'explique pas les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable ; qu'il ne présente que d'une manière générale les motifs des limitations administratives à l'utilisation des sols apportées par le règlement pour chacune des zones ; qu'en outre, il ne mentionne les incidences des orientations du plan sur l'environnement que de manière éparse et succincte, sans évoquer les possibles incidences environnementales sur les espaces boisés et sur la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique ; que par suite, l'Association Le Plateau des Chênes et M. et Mme X et autres sont fondés à soutenir que le rapport de présentation a méconnu les dispositions précitées de l'article R. 123-2 du code de l'urbanisme ».

CE 20 mai 2011, Commune de Saint-Joseph, req. n° 321440

« Si le dossier soumis à enquête publique tenant lieu de rapport de présentation du projet de révision d'un plan d'occupation des sols n'a pas à être aussi complet que lors de l'établissement initial de ce plan, il doit néanmoins répondre, y compris en cas de révision simplifiée engagée sur le fondement de l'article R. 123-21-1 du code de l'urbanisme, aux prescriptions de l'article R. 123-2 de ce code, notamment à celles relatives à l'évaluation des incidences des changements sur l'environnement et à l'exposé de la manière dont le plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur ; que par suite, en jugeant que les dispositions de l'article R. 123-2 avaient été méconnues, dès lors que le dossier soumis à enquête publique tenant lieu de rapport de présentation pour la révision simplifiée du plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Joseph ne comporte aucune analyse des incidences sur l'environnement de l'urbanisation partielle du secteur de Vincendo, appartenant à un site classé en zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique, et n'indique pas les mesures destinées à garantir la préservation du milieu et à assurer sa mise en valeur, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit ».

Dans certains cas, si les insuffisances du rapport de présentation ne portent que sur une zone bien délimitée, une annulation seulement partielle peut toutefois être décidée par le juge administratif (CE 17 juillet 2013, SFR, req. n° 350380 – TA Caen 19 novembre 2009,

Association Manche, Association Nature, Association Vie et Mémoires du vieux Granville et autres, BJDU n° 4/10, p. 319).

2.2 Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD)

Le PADD créé par la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) a, dès l'origine, été considéré comme un document de « projection ». Son objet consiste essentiellement à permettre aux communes d'exprimer, à travers un document simple et relativement court, les choix d'aménagement et d'urbanisme retenus à l'échelle du territoire. Conçu initialement comme un exercice relativement libre, le PADD a progressivement vu son contenu obligatoire se préciser. La portée du PADD a, elle-même, fluctué au gré des réformes successives du droit de l'urbanisme.

2.2.1 Objet du PADD

Le PADD est la principale innovation de la loi SRU. Il est fondamentalement ce qui distingue le POS du PLU. À l'origine, le POS avait, en effet, essentiellement été conçu comme un instrument de planification réglementaire destiné, selon les cas, à encadrer ou à favoriser, l'extension urbaine suscitée par une forte croissance économique. Mais, plus de trente ans après l'institution des POS en 1967, cette fonction n'était plus représentative d'une nouvelle réalité qui devait, au contraire, conduire à privilégier le traitement de l'existant (renouvellement urbain) et à réfléchir à une plus grande diversité des fonctions urbaines. Par ailleurs, l'outil des POS avait été créé avant les lois de décentralisation et n'avait donc structurellement pas été conçu comme un instrument au service de la politique urbaine locale.

Le PADD traduit donc un véritable tournant, et ce à plusieurs niveaux. En premier lieu, le PADD inscrit le PLU dans une authentique démarche de projet. Il s'agit de se projeter dans l'avenir à partir d'une réflexion stratégique intégrant tous les aspects du fonctionnement du territoire et les projets futurs d'aménagement. En deuxième lieu, le PADD expose le projet d'avenir de la commune à partir duquel sont ensuite définies les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme. Cet aspect du PADD présente avant tout une dimension politique, ce qui justifie que le projet de PADD fasse l'objet d'un débat au sein de la collectivité. En dernier lieu, le PADD constitue également un outil pédagogique important. Il permet d'exposer de façon suffisamment claire et non technique le projet urbain de la commune. Les orientations peuvent, à cet effet, être présentées de façon très libre (par exemple par thèmes) et être illustrées par des photographies et des cartes.

2.2.2 Contenu du PADD

À l'origine peu défini, le contenu du PADD est désormais plus encadré par les textes. Certains sujets sont même obligatoirement traités. En pratique, il convient de distinguer selon que l'on est en présence d'un « PLU-SRU » ou d'un « PLU-Grenelle ».

2.2.2.1 Contenu du PADD pour les PLU relevant de la loi SRU

TEXTE OFFICIEL

Code de l'urbanisme, ancien article R. 123-3

« Le projet d'aménagement et de développement durable définit, dans le respect des objectifs et des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, les orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues pour l'ensemble de la commune.

Dans le cas prévu au cinquième alinéa de l'article L. 123-1, le projet d'aménagement et de développement durable énonce, en outre, les principes et objectifs mentionnés aux a à c et f de l'article R. 302-1-2 du code de la construction et de l'habitation ».

Pour les PLU relevant de la loi SRU, la seule partie obligatoire pour tous les PADD concerne la définition des « orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues pour l'ensemble de la commune ».

Ainsi que le précise l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme, il s'agit d'orientations « générales » dont le contenu n'a pas à être trop détaillé. Par ailleurs, si le PADD doit être établi dans le respect des objectifs de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, cette obligation n'impose pas d'examiner dans le PADD la compatibilité avec chacun des objectifs contenus dans cet article.

JURISPRUDENCE

CAA Paris 12 février 2009, Association Coordination pour la sauvegarde du Bois de Boulogne, req. n° 07PA03838

« Considérant qu'il résulte des dispositions précitées qu'un projet d'aménagement et de développement durable peut, sous la seule condition du respect des principes qui doivent présider à l'élaboration des documents d'urbanisme, se borner à définir des orientations générales en matière d'urbanisme et d'aménagement pour l'ensemble de la commune ; qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'a notamment pour effet d'imposer que ce projet reprenne exhaustivement tous les thèmes évoqués à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme ; qu'il suit de là que le moyen tiré de ce que le projet d'aménagement et de développement durable aurait dû formuler des orientations plus précises en ce qui concerne les bois de Boulogne et de Vincennes manque en droit ».

CAA Marseille 19 décembre 2013, Commune de Pourcieux, req. n° 10MA04006

« Considérant, en premier lieu, que le projet d'aménagement et de développement durable de Pourcieux comporte comme orientations, d'une part, la préservation de l'environnement incluant la protection des espaces naturels, la valorisation de la qualité des paysages naturels, le soutien à l'activité vinicole, le développement du tourisme vert, d'autre part, la poursuite d'un développement cohérent et maîtrisé, incluant un développement urbain dans la continuation de l'existant, une offre de logement diversifiée et, enfin, l'affirmation de l'identité communale et de la centralité du noyau historique en valorisant son patrimoine ; qu'il répond ainsi aux exigences des dispositions précitées du code de l'urbanisme ».

Concrètement, les orientations du PADD peuvent porter sur de nombreux sujets. Les thèmes généralement traités concernent :

- l'habitat : offre de logement, mixité sociale, réhabilitation des immeubles anciens ou dégradés ;
- les déplacements : organisation des transports, circulations douces ;
- l'organisation du territoire : secteurs à développer, densification et création de nouvelles centralités, lien entre les quartiers et réflexion sur les maillages ;
- l'offre économique et touristique : développement du commerce, des bureaux, de l'industrie et des capacités logistiques, requalification des friches urbaines, hôtellerie ;
- le patrimoine : protection des immeubles inscrits ou classés, mise en valeur du centre historique, protection des ensembles paysagers ;

- les richesses naturelles : protection des terres agricoles, mise en valeur des espaces naturels ;
- la prévention des risques : risques naturels et technologiques.

Lorsque le PLUI tient lieu de PDU, le PADD détermine les principes mentionnés à l'article L. 1214-1 du code des transports et vise à assurer les objectifs fixés à l'article L. 1214-2 du même code. Le rapport de présentation expose les dispositions retenues en matière de transports et de déplacements dans le PADD et dans les OAP.

Pour les PLUI tenant lieu de PLH, le PADD doit, depuis le décret n° 2010-304 du 22 mars 2010, énoncer les principes et objectifs mentionnés aux a) à c) et f) de l'article R. 302-1-2 du code de la construction et de l'habitation, à savoir :

- les principes retenus pour permettre, dans le respect des objectifs de mixité sociale dans l'habitat, une offre suffisante, diversifiée et équilibrée des différents types de logements sur le territoire couvert par le programme local de l'habitat ;
- les principes retenus pour répondre aux besoins et, notamment, à ceux des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ;
- les axes principaux susceptibles de guider les politiques d'attribution des logements locatifs sociaux ;
- les principaux axes d'une politique d'adaptation de l'habitat en faveur des personnes âgées et handicapées.

À l'origine, le PADD pouvait également caractériser des îlots, quartiers ou secteurs à restructurer ou à réhabiliter, identifier des espaces à créer ou à développer, et prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre. Le PADD pouvait, ainsi, être un document mixte contenant à la fois une partie obligatoire (orientations d'urbanisme et d'aménagement) et une partie facultative (prescriptions concernant des projets particuliers).

La loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 (dite « loi UH ») a modifié ce contenu du PADD pour qu'il ne porte plus que sur la partie initialement obligatoire. Concomitamment, le législateur a introduit dans le PLU une nouvelle pièce facultative constituée par les « orientations d'aménagement » (elles-mêmes rebaptisées « orientations d'aménagement et de programmation » par la loi Grenelle II). Ces dernières remplacent l'ancienne partie facultative des PADD (cf. *infra* § 2.3).

REMARQUE

En présence de zones à urbaniser (AU) délimitées de manière inconditionnelle (i.e. sans qu'il soit nécessaire de modifier ou de réviser au préalable le PLU), le PADD devait également définir les conditions d'aménagement et d'équipement de ces zones. Ce rôle a ensuite été confié aux orientations d'aménagement lors de l'adoption du décret n° 2004-531 du 9 juin 2004.

2.2.2.2 Contenu du PADD pour les PLU relevant de la loi Grenelle II

TEXTE OFFICIEL

Code de l'urbanisme, article L. 151-5

« Le projet d'aménagement et de développement durables définit :

- 1° les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ;
- 2° les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune.

Il fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

Il peut prendre en compte les spécificités des anciennes communes, notamment paysagères, architecturales, patrimoniales et environnementales, lorsqu'il existe une ou plusieurs communes nouvelles. »

La loi Grenelle II a élargi et précisé le contenu du PADD.

D'une part, aux orientations d'urbanisme et d'aménagement ont été ajoutées celles concernant l'« équipement », la « protection des espaces naturels, agricoles et forestiers » et « la remise en bon état des continuités écologiques ». Le projet urbain devra ainsi être défini en prenant mieux en compte le souci de protection de l'environnement, notamment de restauration des continuités écologiques dans le cas de territoires très fragmentés.

D'autre part, un certain nombre de thèmes doivent systématiquement être abordés dans le PADD. Il convient toutefois d'observer que la plupart de ces thèmes (habitats, transport, commerce, etc.) étaient déjà largement abordés dans les PADD en vigueur avant la loi Grenelle II. En revanche, une innovation importante a consisté à introduire l'obligation de fixer des objectifs de modération de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain (pris en application des nouveaux SCoT, cf. chapitre 1). Ces objectifs seront, eux-mêmes, justifiés dans le rapport de présentation du PLU (cf. § 2.1.2).

IMPORTANT

Si le PLU intercommunal peut être décliné en plusieurs plans de secteurs particuliers (cf. § 2.6), cette individualisation ne concerne que les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement du secteur, accompagnés de leurs documents graphiques. L'unité du PLU intercommunal doit, en revanche, être garantie par l'existence d'un projet urbain unique, et donc d'un PADD unique, lequel doit être élaboré pour l'ensemble du territoire intercommunal.

Sans entraîner de refonte générale du contenu du PADD, les textes récents ont également complété celui-ci sur trois points.

Tout d'abord, la loi ALUR du 24 mars 2014 exige, qu'à l'image du document d'orientation et d'objectifs du SCoT, les objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain soient désormais chiffrés dans le PADD du PLU.

Par ailleurs, la loi ALUR renforce la dimension paysagère des documents d'urbanisme, en cohérence avec l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme qui leur confère dorénavant un rôle plus étendu en matière de qualité paysagère sur l'ensemble du territoire (et non plus uniquement en matière de qualité paysagère des entrées de ville). Il s'agit de créer les conditions nécessaires à une prise en compte globale des unités paysagères dans la planification urbaine et non plus seulement de certains paysages remarquables ou sensibles. Cet objectif est, par ailleurs, décliné dans les SCoT qui ont l'obligation de formuler des « objectifs de qualité paysagère » (C. urb., art. L. 141-4), ainsi que dans les différentes pièces du PLU. En particulier, le PADD du PLU devra contenir un volet paysager et formuler, dans le prolongement des objectifs de qualité paysagère introduits dans le SCoT, les orientations en matière de protection, de gestion et ou d'aménagement des structures paysagères.

REMARQUE

L'intégration de la notion de paysage dans le droit de l'urbanisme répond notamment à la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, adoptée le 20 octobre 2000 à Florence. Il s'agit d'une initiative du Conseil de l'Europe, ratifiée aujourd'hui par 38 États. Cette convention donne la définition suivante de la notion de paysage : « partie du territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ».

Ces dispositions sont d'application immédiate, et sont donc entrées en vigueur le lendemain de la date de publication de la loi ALUR (soit le 27 mars 2014). Les procédures en cours à cette date ont pu appliquer l'ancienne rédaction de l'article L. 123-1-3 du code de l'urbanisme (cf. loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 art. 25 VIII).

En outre, la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes a ajouté un dernier alinéa à l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme offrant aux collectivités la possibilité de « prendre en compte les spécificités des anciennes communes, notamment paysagères, architecturales, patrimoniales et environnementales, lorsqu'il existe une ou plusieurs communes nouvelles ». Cette disposition vise l'hypothèse de la création d'une « commune nouvelle » en lieu et place de plusieurs anciennes communes. Il s'agit vraisemblablement d'une mesure destinée à rassurer la population en inscrivant le principe de reconnaissance des caractéristiques des anciennes communes dans le PADD.

Enfin, la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (article 193) a ajouté aux orientations du PADD celles relatives aux réseaux d'énergie. Cette disposition s'applique à la prochaine révision des PLU et aux PLU en cours d'élaboration ou de révision à la date de promulgation de la loi.

2.2.3 Portée du PADD

Le PADD n'est pas directement opposable aux demandes d'occupation des sols mais doit, en revanche, être articulé avec les autres documents du PLU.

2.2.3.1 Absence d'opposabilité juridique directe

À l'origine, la loi SRU avait, non sans un certain paradoxe, attribué une portée normative au PADD. Il apparaissait curieux que ce document conçu comme étant essentiellement la traduction du projet politique, et donc non rédigé sur un mode réglementaire, puisse se voir conférer une telle portée juridique.

La loi Urbanisme et Habitat (loi UH) du 2 juillet 2003 est donc rapidement venue corriger cette anomalie en retenant le principe d'une absence de portée normative directe du PADD. Pour ce faire, le législateur a modifié le contenu initial du PADD en extrayant de ce document les « orientations d'aménagement » qui pouvaient conserver une coloration réglementaire du fait de leur plus grand degré de précision.

IMPORTANT

La portée des PADD approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi du 2 juillet 2003 a été régie par l'article 16 de cette même loi. La partie facultative des PADD tient lieu d'orientations d'aménagement et devient donc opposable. En revanche, la partie obligatoire des PADD adoptés avant la loi UH perd son opposabilité. Le maire ou le président de l'EPCI compétent peut, par arrêté, mettre à jour le PADD pour présenter sous forme séparée les deux documents.

Il convient néanmoins d'observer que le PADD présente une portée juridique directe lorsque le territoire de la commune est couvert par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) puisque ce dernier doit être compatible avec le PADD (C. urb., art. L. 313-1 V).

2.2.3.2 Articulation du PADD avec les autres éléments du PLU

Même privé d'effet juridique direct, le PADD conserve une portée importante en particulier dans l'obligation d'articulation avec les autres documents du PLU.

L'article L. 151-6 du code de l'urbanisme impose ainsi aux auteurs des PLU de définir des orientations d'aménagement et de programmation en cohérence avec les orientations du PADD. Le règlement doit aussi être établi en cohérence avec le PADD (C. urb., art. L. 151-8).

Le juge administratif peut être amené à vérifier la cohérence entre le PADD d'un côté et, de l'autre, les OAP, le règlement et le zonage (CAA Nantes, 27 juillet 2016, Association de défense de la Ria et du littoral de Pornic, req. n° 14NT02815 ; CAA Marseille, 29 janvier 2016, Commune de Lattes, req. n° 14MA03253).

Par exemple, le juge a pu considérer le classement de parcelles en zone naturelle comme étant en cohérence avec les orientations du PADD en faveur de la limitation de la consommation des espaces naturels et de la préservation de coupures vertes de qualité (CAA Nantes 29 décembre 2009, M. Dainvaux, req. n° 09NT00262).

Dans de nombreux cas, le contenu du PADD permet aussi d'éclairer et de justifier le zonage (CAA Marseille, 6 juin 2017, Commune d'Egat, req. n° 15MA03552 ; CAA Lyon, 28 mars 2017, Commune de Grilly, req. n° 15LY01364 ; CAA Lyon, 9 octobre 2012, Commune de Quetigny, req. n° 11LY00716).

De son côté, le rapport de présentation doit aussi être cohérent avec le PADD afin que le PLU conserve une certaine homogénéité (CAA Douai 17 avril 2014, Commune de Bois-Guillaume, req. n° 13DA00364 – CAA Nantes 4 avril 2014, Commune de Batz-sur-Mer, req. n° 13NT00660).

En outre, l'absence d'atteinte portée aux orientations du PADD constitue une ligne de partage entre les procédures de modification et de révision du PLU et conditionne le recours à la procédure de déclaration de projet portant mise en compatibilité du PLU dans certaines hypothèses (cf. chapitre 4).

Enfin, dès lors qu'elles reflètent un état d'avancement suffisant du PLU, les orientations du PADD peuvent fonder un sursis à statuer sur des demandes d'occupation des sols dans les conditions de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme. Toutefois, ce sursis ne peut être mis en œuvre qu'après que le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable a eu lieu (sur ce sursis, cf. chapitre 3).

2.3 Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et le programme d'orientations et d'actions (POA)

La partie consacrée aux orientations d'aménagement est celle qui a connu le plus d'évolutions depuis l'origine des PLU. Initialement, ces orientations étaient venues compléter le PADD en précisant, sur des territoires donnés (généralement des quartiers ou des secteurs), les principes d'aménagement de la commune. Puis, elles sont devenues des « orientations d'aménagement et de programmation » (OAP) avec la loi Grenelle II qui en a élargi le

contenu. La loi ALUR a poursuivi cette évolution en ouvrant la possibilité de remplacer le règlement par des OAP. Cette pièce du PLU traduit à elle seule l'évolution vers un urbanisme de projet actuellement soutenue par les pouvoirs publics. Enfin, à la différence du PADD, les OAP ont une portée juridique propre et sont notamment opposables aux demandeurs d'occupation et d'utilisation du sol.

2.3.1 **Objet des OAP**

Ainsi qu'il a été rappelé au § 2.2.2, les orientations d'aménagement, devenues ensuite OAP, sont nées de la redéfinition de l'objet et du contenu du PADD par la loi « Urbanisme et Habitat » du 2 juillet 2003. Elles remplacent l'ancienne partie facultative des PADD et portent sur des actions ou des opérations d'aménagement à mener sur des territoires bien délimités.

Le plus souvent, les orientations d'aménagement concernent la problématique du renouvellement urbain. Elles s'intéressent alors à la mise en valeur ou la requalification de certains quartiers du centre-ville ou de la périphérie (aménagement des espaces publics, réhabilitation de friches industrielles, etc.). Il s'agit, pour la commune, de préciser les conditions d'aménagement de certains secteurs connaissant un développement particulier ou nécessitant une opération de restructuration. Les orientations d'aménagement peuvent toutefois également préciser les conditions d'aménagement et d'équipement de zones AU ou de ZAC. Dans tous les cas, ces orientations confèrent au PLU une portée plus opérationnelle et programmatique.

En pratique, les orientations d'aménagement se présentent sous la forme d'un document assez court (de l'ordre de 10 à 20 pages) comprenant des parties rédigées et des illustrations graphiques. Dans ce document, les orientations sont exposées les unes après les autres par quartiers ou par secteurs.

Ainsi conçues, les orientations d'aménagement apparaissent comme étant à mi-chemin entre les orientations générales du PADD et le règlement du PLU. Elles permettent d'approfondir le PADD sur certains points particuliers, sans pour autant être rédigées avec la même rigidité que le règlement. Viennent s'y ajouter les éléments de la programmation urbaine (par exemple, le nombre de logements nouveaux dans le secteur considéré et leur nature, les caractéristiques des équipements publics à réaliser, etc.).

2.3.2 **Contenu des OAP**

Compte tenu de la diversité des PLU actuellement en vigueur (nombreux sont les PLU-SRU non encore « grenellisés », et encore moins « alurisés »), il convient de présenter successivement le contenu des orientations d'aménagement initiales, puis celui des OAP issues des lois Grenelle II et ALUR.

2.3.2.1 **Les orientations d'aménagement initiales**

Les orientations d'aménagement des « PLU-SRU » sont facultatives. En fonction des besoins identifiés par les auteurs des PLU, elles peuvent porter sur quatre thématiques distinctes. Pour l'essentiel, ce contenu reste valable dans le régime des OAP (sous réserve de ce qui sera précisé ci-dessous concernant les OAP après les lois Grenelle II et ALUR).

En premier lieu, les PLU peuvent comporter des orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager. Ces orientations peuvent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable, prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre, notamment pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune. Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics.

De très nombreuses orientations sont ainsi envisageables.

À titre d'exemple, parmi les orientations les plus souvent rencontrées figure notamment l'objectif de création d'un nouveau quartier. Dans ce cadre, une commune peut opter pour un « éco-quartier » multifonctionnel (habitats, commerces, services et équipements collectifs, bureaux) comprenant une offre diversifiée de logements (des quotas minimum de logements aidés peuvent être indiqués). Les principes d'aménagement retenus seront alors articulés autour de la « mixité des fonctions » et la création d'espaces dits de « centralité » pour faire vivre le nouveau quartier. Une densité moyenne d'habitat pourra être retenue par l'orientation d'aménagement afin d'obtenir une densité suffisamment importante, notamment près des équipements de transport public. De même, pourront être prévues des circulations douces ou des coulées vertes structurantes pour le nouveau quartier.

Une autre orientation fréquemment rencontrée concerne le projet de recomposition urbaine. Les auteurs du PLU peuvent, en particulier, chercher à améliorer un ensemble urbain dégradé présentant des immeubles anciens vétustes, des friches urbaines et un espace déstructuré. Dans ce cas, l'orientation d'aménagement peut porter sur l'introduction de nouvelles typologies architecturales à respecter lors des opérations de reconstruction. En complément, l'orientation peut également identifier des bâtiments anciens (par exemple, des entrepôts industriels) à sauvegarder et à mettre en valeur. En général, ce type d'opération de renouvellement urbain s'accompagne d'une réflexion autour du maillage existant afin notamment d'améliorer les liaisons entre les quartiers (liens inter-quartiers) et d'en améliorer la qualité (plantation d'arbres d'alignement, traitement de la chaussée). Sont également traités les espaces publics (places, voies piétonnes) qui permettent de structurer, en lien avec une activité commerciale diversifiée, la vie du quartier.

Enfin, l'orientation d'aménagement peut s'intéresser spécifiquement au paysage ou au traitement des entrées de ville (notamment lorsque la commune réalise l'étude prévue par l'article L. 111-8 du code de l'urbanisme).

En deuxième lieu, les orientations d'aménagement (comme le règlement du PLU) doivent, dans certaines hypothèses, définir les conditions d'aménagement et d'équipement des zones à urbaniser (« zones AU »). Il s'agit des cas dans lesquels les zones AU présentent, en leur périphérie, des voies publiques et des réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement d'une capacité suffisante pour desservir les futures constructions.

En troisième lieu, dans les ZAC, le PLU peut préciser, d'une part, la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer et, d'autre part, la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts (C. urb., art. L. 151-42). Il appartient soit au règlement soit aux orientations d'aménagement du PLU d'apporter ces précisions.

En dernier lieu, à l'instar du PADD (cf. § 2.2.2), le décret n° 2010-304 du 22 mars 2010 (article 2) a imposé un contenu particulier pour les orientations d'aménagement des PLU intercommunaux couvrant l'intégralité du territoire et qui tiennent lieu de PLH. Les orientations d'aménagement prises dans ce cadre ont intégré les objectifs mentionnés aux d), e) et g) de l'article R. 302-1-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH), à savoir :

- les secteurs géographiques et les catégories de logements sur lesquels des interventions publiques sont nécessaires en matière d'habitat ;
- la politique envisagée en matière de requalification du parc public et privé existant, de lutte contre l'habitat indigne et de renouvellement urbain, en particulier les actions de rénovation urbaine au sens du chapitre II de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 et les actions de requalification des quartiers anciens dégradés au sens de l'article 25 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 (loi MOLLE) ;
- les réponses apportées aux besoins particuliers de logement des jeunes, et notamment des étudiants.

En plus de ces objectifs, ces orientations d'aménagement ont exposé le programme d'action défini à l'article R. 302-1-3 du CCH.

2.3.2.2 Les OAP après les lois Grenelle II et ALUR

La loi Grenelle II a remplacé les orientations d'aménagement par des orientations d'aménagement et de programmation (OAP). Ceci s'explique par le succès des orientations d'aménagement qui s'avèrent être très efficaces. Les OAP permettent de définir une planification stratégique dans des zones bien délimitées et offrent une souplesse suffisante pour éviter les modifications incessantes des PLU.

D'après le premier alinéa de l'article L. 151-6 du code de l'urbanisme « les orientations d'aménagement et de programmation comprennent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements ». Ces OAP constituent une pièce obligatoire des PLU (C. urb., art. L. 151-2).

RÉFÉRENCES

Rép. min., n° 3785, JOAN Q 6 novembre 2012, p. 6302

« Le code de l'urbanisme précise que le plan local d'urbanisme (PLU) comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durable (PADD), des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), un règlement et des annexes (L. 123-1). Ces différentes composantes sont obligatoires dans un dossier de PLU. L'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme, issu de la loi n° 2010-788 du 12 juillet portant engagement national pour l'environnement, prévoit que les OAP, dans le respect des orientations définies par le PADD, comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements. Ainsi les orientations d'aménagement et de programmation d'un PLU, qu'il soit communal ou intercommunal, doivent comporter des dispositions en matière d'aménagement ».

Les OAP peuvent inclure des documents graphiques. En ce qui concerne leur champ d'application géographique, la logique est inversée par rapport aux orientations d'aménagement des « PLU-SRU ». Les OAP ont vocation à s'appliquer à l'ensemble du territoire communal, même si elles peuvent se concentrer, de façon privilégiée, sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager. Il convient, en outre, de tenir compte des nouvelles OAP patrimoniales (cf. ci-après) portant sur la conservation ou

la requalification d'éléments repérés pour des motifs culturel, historique, architectural ou écologique et qui, par définition, peuvent se situer sur de nombreuses parties du territoire.

L'article L. 151-7 du code de l'urbanisme précise le contenu facultatif des OAP. Les collectivités ont le choix de « piocher » dans celui-ci pour rédiger les OAP qui conviennent le mieux à leurs besoins.

TEXTE OFFICIEL

Code de l'urbanisme, article L. 151-7

« Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent notamment :

1° définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune ;

2° favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant qu'en cas de réalisation d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation un pourcentage de ces opérations est destiné à la réalisation de commerces ;

3° comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants ;

4° porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager ;

5° prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics ;

6° adapter la délimitation des périmètres, en fonction de la qualité de la desserte, où s'applique le plafonnement à proximité des transports prévu aux articles L. 151-35 et L. 151-36 ».

Schématiquement, on distingue désormais trois types d'OAP.

Les OAP sectorielles

Il s'agit des OAP par quartier ou secteur dont le contenu est très hétéroclite et a été précisé par le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015. Elles « définissent les conditions d'aménagement garantissant la prise en compte des qualités architecturales, urbaines et paysagères des espaces dans la continuité desquels s'inscrit la zone, notamment en entrée de ville » (C. urb., art. R. 151-6). Le périmètre de ces OAP est représenté dans la partie graphique du règlement. Ce premier volet correspond globalement aux orientations d'aménagement des « PLU-SRU ». Les collectivités sont invitées à respecter le mieux possible des qualités architecturales et paysagères existantes.

Même si ces dispositions peuvent s'appliquer à toutes les zones, les OAP sectorielles ont plus particulièrement un intérêt dans les zones AU dont elles peuvent définir l'échéancier d'ouverture à l'urbanisation et le programme des équipements. L'article R. 151-20 du code de l'urbanisme impose d'élaborer une OAP pour tout classement en zone 1AU. Pour un classement en zone 2AU, la modification ou révision du PLU rendant possible l'ouverture à l'urbanisation devra comporter une OAP.

Ces OAP peuvent aussi contribuer à mettre en valeur les « continuités écologiques ». De même, elles peuvent rendre la mixité fonctionnelle obligatoire lors de certaines opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation en imposant, pour ces opérations, un pourcentage destiné à la réalisation de commerces.

REMARQUE

Selon le second alinéa de l'article L. 151-6 du code de l'urbanisme, en l'absence de SCOT, les OAP d'un PLUI comprennent les dispositions relatives à l'équipement commercial et artisanal mentionnées aux articles L. 141-16 et L. 141-17 (volet équipement commercial et artisanal du document d'orientation et d'objectifs du SCOT).

Les OAP de secteur d'aménagement

TEXTE OFFICIEL

Code de l'urbanisme, article R. 151-8

« Les orientations d'aménagement et de programmation des secteurs de zones urbaines ou de zones à urbaniser mentionnées au deuxième alinéa du R. 151-20 dont les conditions d'aménagement et d'équipement ne sont pas définies par des dispositions réglementaires garantissent la cohérence des projets d'aménagement et de construction avec le projet d'aménagement et de développement durables.

Elles portent au moins sur :

- 1° La qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère ;
- 2° La mixité fonctionnelle et sociale ;
- 3° La qualité environnementale et la prévention des risques ;
- 4° Les besoins en matière de stationnement ;
- 5° La desserte par les transports en commun ;
- 6° La desserte des terrains par les voies et réseaux.

Ces orientations d'aménagement et de programmation comportent un schéma d'aménagement qui précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur. »

Ce texte permet, en zone U ou AU, d'édicter des OAP s'appliquant seules. Le secteur d'aménagement concerné est ainsi sans règlement. Cette possibilité est encadrée à plusieurs niveaux.

Tout d'abord, une justification particulière doit être fournie dans le rapport de présentation et il est nécessaire que l'OAP réponde aux objectifs du PADD. Ensuite, le secteur doit figurer sur les documents graphiques. Enfin, l'OAP ne peut être adoptée que si elle porte au moins sur les six objectifs contenus à l'article R. 151-8 susvisés.

Pour le reste, une grande liberté est laissée aux collectivités pour définir le contenu de ces OAP. Si elles ne doivent pas être trop précises au risque de tomber dans l'approche réglementaire qu'elles cherchent précisément à éviter Les OAP doivent néanmoins être rédigées dans des termes qualitatifs suffisamment clairs pour faciliter le travail du service instructeur et surtout assurer une égalité de traitement entre les porteurs de projets (et ce d'autant que les OAP sont opposables au titre de la compatibilité et non de la conformité). Le texte de l'OAP est complété par un schéma d'aménagement qui permet de mieux apprécier les attentes de la collectivité. Les orientations pourront, par exemple, s'intéresser aux volumes constructibles (densité), aux conditions d'accessibilité et de stationnement, aux types de logements, aux espaces libres, etc.

Les OAP patrimoniales

L'article R. 151-7 du code de l'urbanisme contient une troisième catégorie d'OAP dites « patrimoniales ». Elles comprennent des dispositions « portant sur la conservation, la mise en valeur ou la requalification des éléments de paysage, quartier, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs qu'elles ont identifiés et localisés pour des motifs d'ordre culturel, historique, architectural ou écologique, notamment dans les zones urbaines réglementées en application de l'article R. 151-19 ».

Ces OAP s'appliquent de façon générale pour tout élément remarquable que la collectivité souhaite conserver et mettre en valeur. Elles peuvent toutefois avoir un intérêt plus

particulier pour compenser le faible encadrement des zones des PLUI sans règlement dans lesquelles ne s'appliquent que les dispositions du RNU (C. urb. art. R. 151-19). Dans ce cas de figure, il n'existe pas de règlement et ce dernier ne peut donc identifier et localiser les éléments du patrimoine comme cela est rendu possible par l'article L. 151-19. L'adoption d'une OAP patrimoniale permet alors de compenser cette absence pour des éléments présentant un intérêt culturel, historique, architectural ou écologique. Il est à noter que, dans cette hypothèse, les autorisations de construire doivent être motivées au regard de l'article R. 111-27 (C. urb. art. R. 424-5-2).

2.3.3 Portée des orientations d'aménagement et des OAP

Les orientations d'aménagement et les OAP sont directement opposables aux demandeurs d'autorisations de construire. Les textes prévoient, par ailleurs, leur articulation avec les autres éléments du PLU.

2.3.3.1 Opposabilité juridique directe

Les orientations d'aménagement et les OAP s'imposent aux pétitionnaires d'autorisations de construire ou d'aménager à travers un rapport de compatibilité. L'article L. 152-1 du code de l'urbanisme dispose, à cet égard, que les « travaux ou opérations doivent être compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement » (CAA Lyon 28 janvier 2014, Commune de Grésy-sur-Isère, req. n° 13LY01218 – CAA Bordeaux 10 juillet 2014, Commune de Martignas-sur-Jalles, req. n° 13BX00235 – CAA Nancy 16 mai 2013, Commune de Compertrix, req. n° 12NC01800).

La notion de compatibilité se distingue de la notion de conformité stricte entre une norme supérieure et une norme inférieure (cf. § 1.2.1). Cette notion trouve notamment à s'appliquer lorsque la norme supérieure énonce des principes généraux ou des objectifs à mettre en œuvre.

Dans le cas des orientations d'aménagement qui ne sont pas rédigées sur le mode d'un règlement, et qui peuvent notamment prendre la forme d'un schéma d'aménagement, le rapport de compatibilité est particulièrement bien adapté. Il permet de conserver une souplesse suffisante au stade de la réalisation effective des aménagements ou des constructions. Pour autant, même dans un rapport de compatibilité, les orientations d'aménagement sont bien directement opposables aux constructeurs et aménageurs et doivent, en conséquence, être rédigées en des termes suffisamment clairs.

2.3.3.2 Articulation des orientations d'aménagement et des OAP avec les autres éléments du PLU

L'article L. 151-6 du code de l'urbanisme prévoit que les OAP sont définies en cohérence avec le PADD. De son côté, le règlement doit aussi être en cohérence avec le PADD (C. urb. art. L. 151-8).

En revanche, les textes ne prévoient aucun rapport juridique particulier entre les OAP et le règlement du PLU. Cette circonstance est liée au fait que ces deux éléments du PLU sont directement opposables aux demandeurs d'autorisations de construire ou d'aménager.

Il n'est, dès lors, pas nécessaire d'établir entre eux une articulation spécifique. Ceci étant précisé, le PLU constituant une seule et même unité, toute contradiction manifeste entre les orientations d'aménagement et les dispositions du règlement du PLU pourrait conduire à fragiliser le document d'urbanisme dans son ensemble. Le juge administratif n'hésite pas, sur ce point, à sanctionner les contradictions internes du PLU, en particulier sous l'angle de l'erreur manifeste d'appréciation (CAA Bordeaux 30 septembre 2010, Commune de Siecq, req. n° 09BX01205). Cependant, dans certains cas, le juge administratif peut faire prévaloir la lettre du règlement par rapport à une orientation d'aménagement exprimée sous une simple forme graphique et non explicitée dans le reste du document (CE 26 mai 2010, M. Manuel A. c/ Commune de Saint-Avé, req. n° 320780 ; cet arrêt se situe lui-même dans la lignée des solutions adoptées pour l'articulation entre le règlement et les documents graphiques : cf. CE 24 février 1989, M. Auzely et autres, req. n° 71298).

2.3.4 Contenu du PLU intercommunal tenant lieu de programme local de l'habitat (PLH) et/ou de plan de déplacement urbain (PDU)

La loi Grenelle II du 12 juillet 2010 avait cherché à favoriser l'intégration des politiques relatives à l'urbanisme, à l'habitat et aux déplacements en instaurant un plan local d'urbanisme intercommunal comportant des dispositions relatives à l'habitat et aux transports et déplacements. Les PLUI avaient ainsi les effets et la valeur juridique du programme local de l'habitat (PLH) et du plan de déplacement urbain (PDU) (sur ces deux documents, cf. chapitre 1). Un décret n° 2012-290 du 29 février 2012 était ensuite venu préciser le contenu du PLUI valant PLH et/ou PDU.

La loi ALUR du 24 mars 2014 a entendu modifier les modalités d'intégration de ces trois documents et clarifier le contenu du PLU valant PLH et/ou PDU. Ces dispositions ont été rendues d'application immédiate, mais avec la possibilité pour l'EPCI d'achever la procédure en cours selon les dispositions antérieurement applicables (art. 137 II).

2.3.4.1 Caractère facultatif de l'élaboration d'un PLUI tenant lieu de PLH ou de PDU

Lorsqu'il est élaboré par un EPCI, le PLU peut facultativement tenir lieu de PLH (C. urb., art. L. 151-44). Dans ce cas, il poursuit les objectifs énoncés à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation. Les OAP précisent alors les actions et opérations d'aménagement visant à poursuivre ces objectifs (C. urb., art. L. 151-46).

De même, lorsqu'il est élaboré par un EPCI qui est autorité organisatrice au sens de l'article L. 1231-1 du code des transports, le PLU peut tenir lieu de PDU (C. urb., art. L. 151-44). Dans ce cas, il poursuit les objectifs énoncés aux articles L. 1214-1 et L. 1214-2 du même code. Il comprend des OAP qui précisent les actions et opérations d'aménagement visant à poursuivre les principes et objectifs contenus dans ces articles. Il contient également le ou les plans de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics, prévus à l'article 45 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, applicables sur le territoire de l'EPCI. Le règlement fixe les obligations minimales en matière de stationnement pour les véhicules

non motorisés. Le PLU détermine des secteurs à l'intérieur desquels les conditions de desserte et de transports publics réguliers permettent de réduire ou de supprimer les obligations minimales en matière de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés, notamment pour la construction d'immeubles de bureaux. À l'intérieur de ces secteurs, lors de la construction de bâtiments destinés à un usage autre que l'habitation, il fixe un nombre maximal d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés (C. urb., art. L. 151-47).

Le PLUI valant PDU donne lieu aux évaluations et aux calculs des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques générées par les déplacements prévus à l'article L. 1214-8-1 du code des transports (C. urb., art. L. 153-30).

Par ailleurs, lorsqu'une communauté de communes de moins de 30 000 habitants choisit d'élaborer un PLU tenant lieu de PLH ou lorsqu'un EPCI qui n'est pas soumis à l'obligation d'élaborer un PDU opte pour l'élaboration d'un PLU tenant lieu PDU, ce plan comprend un programme d'orientations et d'actions (POA) et, si nécessaire, des dispositions relatives à l'habitat ou aux transports et déplacements dans les orientations d'aménagement et de programmation (C. urb., art. L. 151-48).

IMPORTANT

Le PLH et le PDU, ont une durée de vie limitée dans le temps, le premier étant élaboré pour six ans et le second pour cinq ans. Afin de faciliter l'intégration du PLH et PDU dans le PLU, l'article L. 152-9 du code de l'urbanisme prévoit que « lorsque le programme local de l'habitat ou le plan de déplacements urbains arrive à échéance ou lorsque l'expiration du délai de validité du programme local de l'habitat ou du plan de déplacements urbains intervient avant la délibération portant approbation d'un plan local d'urbanisme tenant lieu de programme local de l'habitat ou de plan de déplacements urbains, ce programme ou ce plan peut être prorogé jusqu'à l'approbation du plan local d'urbanisme. Cette prorogation est décidée, pour une durée de trois ans renouvelable une fois, par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, et après accord de l'autorité administrative compétente de l'État. Il en est de même lorsqu'un plan local d'urbanisme élaboré par un établissement public de coopération intercommunale est révisé pour intégrer les dispositions tenant lieu de programme local de l'habitat ou de plan de déplacements urbains ».

2.3.4.2 Création d'une nouvelle composante dédiée à la mise en œuvre du PLUI tenant lieu de PLH ou de PDU : le programme d'orientations et d'actions (POA)

Initialement, la ventilation des dispositions du PLH et du PDU dans le PLUI, établie par le décret n° 2012-290 du 29 février 2012, conduisait à faire figurer dans les OAP certains éléments du PLH ou du PDU n'ayant pas d'impact sur l'aménagement et l'urbanisme (par exemple, des plans de financement, des éléments de gouvernance, etc.). Ces dispositions étaient en principe opposables aux autorisations d'urbanisme alors qu'elles n'avaient pas de lien direct avec l'urbanisme.

Par conséquent, afin d'améliorer la cohérence et de sécuriser le dispositif des PLUI valant PLH et/ou PDU, la loi ALUR est venue recentrer les OAP sur les dispositions ayant un impact direct sur l'urbanisme et l'aménagement et a créé une nouvelle composante : le programme d'orientations et d'actions (POA). Ce document vient ainsi compléter le contenu du PLU lorsque celui-ci tient lieu de PLH ou de PDU.

L'article L. 151-45 du code de l'urbanisme précise que le POA « comprend toute mesure ou tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre de la politique de l'habitat

ou des transports et des déplacements définie par le plan local d'urbanisme tenant lieu de programme local de l'habitat ou de plan de déplacements urbains. Dans ce cas, le rapport de présentation explique les choix retenus par ce programme ». Pour le PLH, le POA comprend les moyens à mettre en œuvre pour satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement. Pour le PDU, le POA comprend notamment les dispositions prévues aux articles R. 1214-1 et R. 1214-2 du code des transports.

D'après les travaux parlementaires de la loi ALUR, ce document a vocation à recueillir les contenus non réglementaires du PLU, comme les éléments programmatiques du PLH notamment. Il n'est pas opposable aux autorisations d'urbanisme et pourra évoluer selon les procédures applicables aux PLU.

Toutefois, pour le cas particulier du PDU, il est à noter que le POA est opposable, dans un rapport de compatibilité, aux actes pris au titre du pouvoir de la police ou du stationnement, aux actes relatifs à la gestion du domaine public routier et aux décisions prises par les autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation ayant des effets sur les déplacements (C. urb., art. R. 152-3).

2.3.4.3 Évaluation du PLUI tenant lieu de PLH et/ou de PDU

La loi ALUR a prévu des dispositions différenciées pour l'évaluation des PLU, selon qu'ils tiennent, ou non, lieu de PLH. Ces dispositions sont contenues aux articles L. 153-27 à L. 153-30 du code de l'urbanisme.

La collectivité procède à une analyse des résultats d'application du PLU au regard des objectifs prévus à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme et, le cas échéant, aux articles L. 1214-1 et L. 1214-2 du code des transports lorsque le PLU tient lieu de PDU, et à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation lorsqu'il tient lieu de PLH, puis délibère sur l'opportunité de procéder à une révision du document. Ce bilan est en principe prévu tous les neuf ans.

Cette durée est toutefois ramenée à six ans lorsqu'il s'agit d'un PLUI tenant lieu de PLH. Par ailleurs, le préfet peut demander les modifications qu'il estime nécessaire lorsque ce plan ne répond pas aux objectifs définis à l'article L. 302-2 du code de la construction et de l'habitation. Dans un délai d'un mois, l'EPCI fait connaître au préfet son intention de procéder, ou pas, aux modifications. À défaut d'accord ou à défaut d'une délibération approuvant les modifications demandées dans un délai d'un an à compter de la demande de modifications, le préfet engage une modification ou une révision du plan.

Enfin, en dehors de cette évaluation des résultats, « l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale réalise, trois ans au plus tard à compter de la délibération portant approbation ou révision de ce plan, un bilan de l'application des dispositions de ce plan relatives à l'habitat au regard des objectifs prévus à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation. Ce bilan est transmis au préfet de département. Il est organisé tous les trois ans dès lors que le plan n'a pas été mis en révision ».

Table des matières

Sommaire	5
Sigles et abréviations.....	7
Introduction	11
CHAPITRE 1 La place du PLU dans la hiérarchie des normes	21
1.1 Respect des principes généraux d'ordre public.....	22
1.1.1 Opposabilité des articles L. 101-1 et L. 101-2 du code de l'urbanisme..	22
1.1.1.1 Principes généraux énoncés aux articles L. 101-1 et L. 101-2	22
1.1.1.2 Portée des articles L. 101-1 et L. 101-2.....	24
1.1.2 Élargissement à l'« ordre public environnemental »	27
1.1.3 Principes généraux et normes à respecter au-delà des règles d'urbanisme et d'environnement	30
1.1.3.1 Les textes d'origine communautaire.....	30
1.1.3.2 La liberté d'aller et venir	30
1.1.3.3 Le droit de propriété.....	31
1.1.3.4 La liberté du commerce et de l'industrie	31
1.1.3.5 Le principe d'égalité	32
1.1.3.6 Le principe de la protection de l'affectation des terrains du domaine public	32
1.2 Articulation du PLU avec les autres outils de planification	33
1.2.1 Règles applicables à l'articulation entre les outils de planification et le PLU.....	33
1.2.1.1 Notions de « conformité », de « compatibilité » et de « prise en compte » ..	33
1.2.1.2 Règle de la compatibilité limitée.....	34
1.2.1.3 Règle de la compatibilité différée	36
1.2.2 Articulation avec les documents à vocation urbanistique	38
1.2.2.1 DTA et DTADD	38
1.2.2.2 Dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral prévues aux articles L. 121-1 à L. 122-25	40
1.2.2.3 Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).....	42
1.2.2.4 Schémas de cohérence territoriaux (SCoT).....	42
1.2.2.5 Documents d'urbanisme propres à certaines collectivités.....	51

1.2.2.6	Programme local de l'habitat (PLH)	54
1.2.2.7	Plan de déplacements urbains (PDU)	55
1.2.2.8	Zones de bruit des aérodromes.....	56
1.2.2.9	Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM)	56
1.2.2.10	Plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV).....	57
1.2.2.11	Site patrimonial remarquable (SPR) et Plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP)	57
1.2.3	Articulation avec les documents à vocation environnementale	58
1.2.3.1	SDAGE et SAGE.....	58
1.2.3.2	Schéma régional des carrières (SRC)	59
1.2.3.3	Plan de gestion des risques d'inondation (PGRI)	59
1.2.3.4	Parcs nationaux et régionaux	60
1.2.3.5	Plan climat-air-énergie territorial (PCAET)	61
1.2.3.6	Directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD)	62
1.2.3.7	Trame verte et bleue	62
1.2.3.8	Directives paysagères	64
1.2.3.9	Secteurs d'information sur les sols (SIS).....	64
1.2.3.10	Instruments environnementaux de protection.....	64
1.2.4	Articulation avec les documents sans vocation strictement urbanistique ou environnementale	65
1.2.4.1	Schéma départemental d'accueil des gens du voyage.....	65
1.2.4.2	Chartes de pays.....	66
1.2.4.3	Plan régional de l'agriculture durable.....	66
1.2.4.4	Schéma régional de développement de l'aquaculture marine.....	66
1.2.4.5	Schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale.....	67
1.2.4.6	Règlement sanitaire départemental.....	67
1.2.4.7	Schéma de développement commercial (SDC)	67
1.3	Portée du PLU	68
1.3.1	Opposabilité du PLU aux projets d'aménagement, de travaux et de construction	68
1.3.2	Principales limites à la portée du PLU	69
1.3.2.1	Dérogations prévues par l'article L. 152-4 du code de l'urbanisme	69
1.3.2.2	Dérogations prévues par les articles L. 152-5 et L. 152-6 du code de l'urbanisme	69
1.3.2.3	Inopposabilité de certaines règles du PLU contraires aux objectifs de développement durable	70
1.3.2.4	Contraintes liées à l'absence ou à l'existence du SCoT.....	71
1.3.2.5	Dispositions d'ordre public du RNU	73
1.3.2.6	Entrées de ville	73
1.3.2.7	Outils d'intervention de l'État.....	74

CHAPITRE 2	Le contenu du PLU	77
2.1	Le rapport de présentation	78
2.1.1	Objet du rapport de présentation	78
2.1.2	Contenu du rapport de présentation	79
2.1.2.1	Contenu <i>a minima</i> du rapport de présentation	79
2.1.2.2	Contenu du rapport de présentation élargi à l'évaluation environnementale	89
2.1.3	Études complémentaires facultatives	93
2.1.3.1	L'étude prévue au titre de l'article L. 111-8 du code de l'urbanisme	93
2.1.3.2	Les études particulières en zones de montagne	94
2.1.4	Portée du rapport de présentation	95
2.2	Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD)	97
2.2.1	Objet du PADD	97
2.2.2	Contenu du PADD	97
2.2.2.1	Contenu du PADD pour les PLU relevant de la loi SRU	98
2.2.2.2	Contenu du PADD pour les PLU relevant de la loi Grenelle II	99
2.2.3	Portée du PADD	101
2.2.3.1	Absence d'opposabilité juridique directe	101
2.2.3.2	Articulation du PADD avec les autres éléments du PLU	102
2.3	Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et le programme d'orientations et d'actions (POA)	102
2.3.1	Objet des OAP	103
2.3.2	Contenu des OAP	103
2.3.2.1	Les orientations d'aménagement initiales	103
2.3.2.2	Les OAP après les lois Grenelle II et ALUR	105
2.3.3	Portée des orientations d'aménagement et des OAP	108
2.3.3.1	Opposabilité juridique directe	108
2.3.3.2	Articulation des orientations d'aménagement et des OAP avec les autres éléments du PLU	108
2.3.4	Contenu du PLU intercommunal tenant lieu de programme local de l'habitat (PLH) et/ou de plan de déplacement urbain (PDU)	109
2.3.4.1	Caractère facultatif de l'élaboration d'un PLUI tenant lieu de PLH ou de PDU	109
2.3.4.2	Création d'une nouvelle composante dédiée à la mise en œuvre du PLUI tenant lieu de PLH ou de PDU : le programme d'orientations et d'actions (POA)	110
2.3.4.3	Évaluation du PLUI tenant lieu de PLH et/ou de PDU	111
2.4	Les documents graphiques du règlement	112
2.4.1	Le zonage de base du PLU	113
2.4.1.1	Zones urbaines, dites « zones U »	115

2.4.1.2	Zones à urbaniser, dites « zones AU ».....	119
2.4.1.3	Zones agricoles, dites « zones A »	126
2.4.1.4	Zones naturelles et forestières, dites « zones N ».....	138
2.4.2	Les éléments complémentaires applicables à l'ensemble des zones	146
2.4.2.1	Espaces boisés classés (EBC)	146
2.4.2.2	Secteurs où les nécessités du fonctionnement des services publics, à l'hygiène, à la protection contre les nuisances justifient l'interdiction de constructions et d'installations de toute nature	148
2.4.2.3	Secteurs où les nécessités du fonctionnement des services publics, à l'hygiène, à la protection contre les nuisances justifient que soient soumises à des conditions spéciales les constructions et d'installations de toute nature	149
2.4.2.4	Secteurs à protéger en raison de la richesse du sol et du sous-sol	150
2.4.2.5	Emplacements réservés.....	151
2.4.2.6	Secteurs soumis à une condition préalable de démolition.....	153
2.4.2.7	Secteurs délimités pour la mise en œuvre des objectifs de mixité sociale et fonctionnelle	154
2.4.2.8	Sites et secteurs à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre culturel, historique et écologique	155
2.4.2.9	Sites à protéger pour des motifs d'environnement	156
2.4.2.10	Zones réservées à la pratique du ski et aux remontées mécaniques.....	157
2.4.2.11	Secteurs à renforcement des performances énergétiques et environnementales.....	157
2.4.2.12	Secteurs identifiant le tracé et les dimensions des voies de circulation à modifier ou à créer	158
2.4.2.13	Secteurs à renforcement de la qualité des infrastructures et des réseaux de communications électroniques.....	158
2.4.2.14	Délimitation des plans de secteurs	159
2.4.3	Les éléments complémentaires applicables à certaines zones	159
2.4.3.1	Terrains cultivés à protéger en zones U	159
2.4.3.2	Secteurs en zones U au sein desquels les constructions à usage d'habitation bénéficient d'une majoration du volume constructible	160
2.4.3.3	Changement de destination des bâtiments agricoles en zones A et N	160
2.4.3.4	Secteurs à transfert des possibilités de construction en raison de la qualité des paysages en zones N	161
2.4.3.5	Secteurs à plan de masse	161
2.4.3.6	Secteurs en zones U et AU de règles alternatives pour les autorisations d'urbanisme portant sur plusieurs unités foncières contiguës	162
2.4.3.7	Secteurs réservés dans l'attente d'un projet d'aménagement global en zones U et AU	163
2.4.3.8	Emplacements réservés à des programmes de logements en zones U et AU	164
2.4.3.9	Secteurs en zones U et AU où les programmes de logements doivent comporter une proportion de logements d'une taille minimale	165

2.4.3.10	Secteurs en zones U et AU où les programmes de logements doivent comporter une proportion de logements aidés.....	165
2.4.3.11	Secteurs en zones U et AU où les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale bénéficient d'une majoration de volume constructible.....	166
2.4.3.12	Documents graphiques propres aux ZAC.....	166
2.5	Le règlement	167
2.5.1	Le contenu du règlement avant la loi ALUR	169
2.5.1.1	Règles relatives à la nature de l'occupation et de l'utilisation du sol.....	170
2.5.1.2	Règles relatives à l'encadrement de l'occupation du sol.....	174
2.5.1.3	Suppression à effet immédiat du coefficient d'occupation des sols.....	181
2.5.1.4	Suppression à effet immédiat de la surface minimale des terrains constructibles.....	185
2.5.2	Le contenu du règlement après la loi ALUR	186
2.5.2.1	Un nouveau règlement pour un urbanisme de projet.....	186
2.5.2.2	Les principes généraux pour élaborer le règlement.....	187
2.5.2.3	L'architecture du nouveau règlement.....	189
2.5.2.4	La réforme des destinations des constructions.....	190
2.5.2.5	Le contenu du règlement.....	191
2.5.3	Les adaptations mineures, exceptions et dérogations	198
2.6	Les plans de secteur	202
2.7	Les annexes	202
2.7.1	Objet et portée des annexes du PLU	202
2.7.2	Liste des annexes obligatoires du PLU	204
2.7.2.1	Annexes visées à l'article R. 151-52 du code de l'urbanisme.....	204
2.7.2.2	Annexes visées à l'article R. 151-53 du code de l'urbanisme.....	204
CHAPITRE 3	L'élaboration du PLU	207
3.1	Motifs d'élaboration du PLU	208
3.1.1	Levée de la règle de la constructibilité limitée et inapplication des dispositions du RNU qui ne sont pas d'ordre public	208
3.1.1.1	Règle de la constructibilité limitée.....	208
3.1.1.2	Règlement national d'urbanisme.....	211
3.1.2	Transfert de la compétence en matière d'autorisations d'urbanisme	212
3.1.3	Passage du POS au PLU et dispositif de caducité des POS	212
3.1.4	La carte communale : un outil alternatif	214
3.2	Moyens affectés à l'élaboration du PLU	216
3.2.1	Compétences techniques	216

3.2.2	Moyens financiers	217
3.3	La généralisation du PLU intercommunal	218
3.3.1	Modalités de transfert de la compétence « PLU » aux intercommunalités	219
3.3.2	Le territoire concerné par le PLU	221
3.3.3	L'évolution des PLU dans l'attente du PLUI	223
3.3.4	Élaboration du PLU intercommunal	224
3.3.4.1	Renforcement de la collaboration entre les communes et l'intercommunalité	224
3.3.4.2	Possibilité d'élaborer des plans de secteur	225
3.3.4.3	Cas particulier des métropoles d'Aix-Marseille-Provence et du Grand Paris	226
3.4	Prescription du PLU	227
3.4.1	Décision prescrivant l'élaboration du PLU	227
3.4.2	Conférence intercommunale et arrêt des modalités de la collaboration ..	229
3.4.3	Notifications et mesures de publicité	229
3.4.3.1	Autorités concernées par la notification obligatoire	229
3.4.3.2	Mesures de publicité	230
3.4.4	Effets de la décision prescrivant l'élaboration du PLU	230
3.5	Processus d'élaboration du projet de PLU	232
3.5.1	Porter à connaissance	233
3.5.1.1	Rôle de l'État dans l'élaboration du PLU	233
3.5.1.2	Objet du porter à connaissance	233
3.5.1.3	Modalités du porter à connaissance	234
3.5.1.4	Contenu du porter à connaissance	234
3.5.1.5	Dispositions particulières applicables au territoire communal	235
3.5.1.6	Risques naturels et technologiques	235
3.5.1.7	Patrimoine culturel	236
3.5.1.8	Protection de l'environnement	236
3.5.1.9	Agriculture	237
3.5.1.10	Transports	237
3.5.1.11	Logements et foncier	237
3.5.2	Concertation préalable	237
3.5.3	Association	240
3.5.4	Consultations	240
3.5.4.1	Consultations obligatoires	241
3.5.4.2	Personnes consultées à leur demande	244
3.5.4.3	Personnes consultées à l'initiative du maire ou de l'EPCI compétent	245

3.5.5	Conciliation	246
3.5.6	Débat préalable sur les orientations générales du PADD.....	246
3.5.7	Procédure d'examen au cas par cas	247
3.6	Arrêt du projet de PLU	248
3.6.1	Forme et contenu de la décision	249
3.6.1.1	Autorité compétente	249
3.6.1.2	Contenu de la délibération.....	249
3.6.2	Mesures de publicité.....	249
3.6.3	Consultations.....	249
3.6.3.1	Avis obligatoire des personnes associées.....	250
3.6.3.2	Avis à la demande des intéressés.....	250
3.6.4	Effets de l'arrêt du PLU.....	251
3.6.4.1	Absence d'opposabilité aux travaux et aménagements.....	251
3.6.4.2	Communicabilité du projet de PLU.....	251
3.6.5	Modifications du projet avant l'enquête publique	252
3.7	Enquête publique	253
3.7.1	Champ d'application de l'enquête publique	253
3.7.1.1	Enquête publique du code de l'environnement	253
3.7.1.2	Articulation de certaines procédures	253
3.7.2	Organisation de l'enquête publique	254
3.7.2.1	Désignation du commissaire enquêteur	254
3.7.2.2	Arrêté d'ouverture d'enquête	255
3.7.2.3	Publicité de l'enquête	256
3.7.2.4	Composition du dossier d'enquête	257
3.7.3	Déroulement de l'enquête publique	259
3.7.3.1	Consultation du dossier et observations sur les registres d'enquête.....	260
3.7.3.2	Pouvoirs de direction du commissaire enquêteur	260
3.7.4	Rapport et conclusions du commissaire enquêteur	261
3.7.4.1	Contenu et portée du rapport	262
3.7.4.2	Contenu et portée des conclusions	262
3.7.4.3	Mesures de publicité	264
3.7.5	Modifications apportées après l'enquête publique.....	264
3.7.5.1	Modifications liées à l'enquête et ne remettant pas en cause l'économie générale du projet.....	264
3.7.5.2	Nouvelles procédures utilisables depuis la loi Grenelle II	266
3.8	Approbation et effets du PLU	267
3.8.1	Décision d'approbation du PLU.....	267
3.8.1.1	Conférence intercommunale	267

3.8.1.2	Forme et contenu	267
3.8.1.3	Mesures de publicité	269
3.8.2	Entrée en vigueur du PLU	270
3.8.2.1	PLU-SRU	270
3.8.2.2	PLU-Grenelle.....	271
3.8.3	Effets de l'approbation du PLU	272
3.8.3.1	Opposabilité du PLU	272
3.8.3.2	Opposabilité aux installations classées	273
3.8.3.4	Transfert de la compétence pour délivrer les autorisations d'urbanisme.....	276
3.8.3.5	Ouverture du droit de délaissement	276
3.8.3.6	Possibilité d'instituer un droit de préemption urbain	276
3.8.3.7	Procédure simplifiée des classements de voie et places publiques	277
3.8.3.8	Actes de police de stationnement, de la circulation et de gestion de la voirie et du domaine public routier	277
3.9	Suivi du PLU	277

CHAPITRE 4 L'évolution du PLU

4.1	La modification du PLU	280
4.1.1	La modification ordinaire	281
4.1.1.1	Champ d'application	282
4.1.1.2	Objet de la procédure de modification.....	282
4.1.1.3	Absence de changement des orientations du PADD	282
4.1.1.4	Absence de réduction d'une protection.....	283
4.1.1.5	Absence de graves risques de nuisance	284
4.1.1.6	Procédure de modification	285
4.1.1.7	Initiative du maire ou du président de l'EPCI compétent	285
4.1.1.8	Nécessité d'une délibération motivée en cas d'ouverture à l'urbanisation...	286
4.1.1.9	Actualisation du rapport de présentation	286
4.1.1.10	Champ d'application de l'évaluation environnementale	287
4.1.1.11	Notification du projet de modification aux personnes publiques associées..	289
4.1.1.12	Consultations obligatoires.....	289
4.1.1.13	Enquête publique	291
4.1.1.14	Délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent	291
4.1.2	La modification simplifiée	292
4.1.2.1	Champ d'application	292
4.1.2.2	Procédure de modification simplifiée	294
4.2	La révision du PLU	295
4.2.1	La révision ordinaire	295

4.2.1.1	Champ d'application	295
4.2.1.2	Procédure de révision	296
4.2.2	La révision allégée	299
4.2.3	La révision simplifiée (pour mémoire)	300
4.2.3.1	Champ d'application	301
4.2.3.2	Procédure de révision simplifiée	302
4.3	La mise en compatibilité avec un projet	304
4.3.1	La mise en compatibilité du PLU avec une DUP ou une déclaration de projet	305
4.3.1.1	Mise en compatibilité à travers une DUP	305
4.3.1.2	Mise en compatibilité à travers une déclaration de projet	310
4.3.2	Les procédures dites « intégrées »	318
4.3.2.1	La procédure intégrée pour le logement (PIL)	318
4.3.2.2	La procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise (PIIE)	321
4.3.2.3	Mise en œuvre de la PIL et de la PIIE	322
4.4	La mise en compatibilité avec les normes supérieures	325
4.4.1	Le champ d'application de la mise en compatibilité avec les normes supérieures	325
4.4.1.1	Normes supérieures concernées par la mise en compatibilité	325
4.4.1.2	Obligation de compatibilité sans délai	326
4.4.1.3	Obligation de compatibilité différée	326
4.4.1.4	Cas particulier du projet d'intérêt général (PIG)	327
4.4.2	La procédure de mise en compatibilité avec les normes supérieures	333
4.4.2.1	Information du préfet	333
4.4.2.2	Substitution du préfet en cas d'inaction de la collectivité	333
4.4.2.3	La mise en compatibilité	334
4.4.2.4	L'évaluation environnementale éventuelle	334
4.5	La mise à jour du PLU	335
4.6	L'abrogation du PLU	335
4.6.1	Motifs de l'abrogation du PLU	335
4.6.1.1	L'abrogation d'un PLU illégal ou obsolète	335
4.6.1.2	L'abrogation d'un PLU en vue d'adopter une carte communale	336
4.6.2	Procédure d'abrogation du PLU	336
4.7	L'évolution et la disparition des POS	337
4.7.1	La transformation des POS en PLU	337
4.7.2	La disparition des POS	338
4.7.3	L'adaptation des POS encore en vigueur	340

CHAPITRE 5	Le contentieux du PLU	341
5.1	Les recours non juridictionnels	342
5.1.1	La demande de retrait	342
5.1.2	La demande d'abrogation	343
5.2	Le recours pour excès de pouvoir	344
5.2.1	Les conditions de recevabilité	344
5.2.1.1	La capacité à agir	344
5.2.1.2	L'intérêt pour agir	345
5.2.1.3	L'exigence que le contentieux porte sur un acte	346
5.2.1.4	Les actes insusceptibles de recours	346
5.2.1.5	Les actes susceptibles de recours	347
5.2.1.6	L'abandon de la notification préalable pour les recours contre le PLU	347
5.2.1.7	Les délais pour l'introduction du recours pour excès de pouvoir	347
5.2.2	Les moyens de légalité	349
5.2.2.1	Obligation pour le juge de se prononcer sur l'ensemble des moyens susceptibles de fonder l'annulation du PLU	349
5.2.2.2	Les moyens de légalité externe	350
5.2.2.3	Les moyens de légalité interne	358
5.2.2.4	L'exception d'illégalité du PLU	363
5.3	Le déféré préfectoral	365
5.3.1	Obligation de transmission au préfet des délibérations ayant pour objet l'élaboration, l'approbation et la modification des PLU	365
5.3.2	Délai d'introduction du déféré préfectoral	365
5.3.3	La suspension de l'exécution d'une délibération à l'initiative du préfet	365
5.3.3.1	La suspension sur déféré	366
5.3.3.2	La suspension des actes pris par les communes en matière d'urbanisme	366
5.4	Les procédures d'urgence	366
5.4.1	Le référé-suspension de l'article L. 521-1 du code de justice administrative	366
5.4.1.1	Les conditions de recevabilité	367
5.4.1.2	Les conditions de fond	367
5.4.1.3	La faculté d'ordonner la mesure de suspension	369
5.4.1.4	L'ordonnance du juge des référés	369
5.4.2	Le référé-suspension quasi-automatique et le référé-suspension automatique	370
5.4.2.1	Référé-suspension quasi automatique	370
5.4.2.2	Référé-suspension automatique	372

5.5	Les conséquences de l'annulation et de la déclaration d'illégalité du PLU	372
5.5.1	Illégalité totale ou partielle.....	372
5.5.2	Remise en vigueur du document immédiatement antérieur	373
5.5.3	Difficultés liées à la remise en vigueur du document immédiatement antérieur.....	374
5.5.3.1	Inapplicabilité du document antérieur illégal.....	375
5.5.3.2	Application du règlement national d'urbanisme.....	375
5.5.3.3	Prise en compte des dispositions de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme	375
5.5.4	Annulation du jugement annulant le PLU	376
5.5.5	Élaboration ou modification du PLU	376
5.5.6	Effets de l'annulation du PLU sur les décisions prises sous son empire..	377
5.5.6.1	Effets sur les autorisations d'urbanisme	377
5.5.6.2	Effets sur l'instauration du droit de préemption urbain	379
5.5.7	La modulation jurisprudentielle de l'annulation d'un PLU	380
5.5.8	Le sursis à statuer en cas d'illégalité régularisable	381
5.5.9	L'injonction et le prononcé d'astreintes	382
5.6	Le contentieux de la responsabilité.....	383
5.6.1	Les conditions de recevabilité.....	383
5.6.1.1	L'exigence d'une décision préalable.....	383
5.6.1.2	L'éventuel jeu de la prescription quadriennale	383
5.6.1.3	L'obligation du ministère d'avocat.....	383
5.6.1.4	Le chiffrage de la créance.....	384
5.6.2	Les conditions de fond.....	384
5.6.2.1	Le fait générateur	384
5.6.2.2	Le préjudice	387
5.6.2.3	Causes d'atténuation et d'exonération de responsabilité.....	388
	Index	389

Initialement créés par la loi SRU du 13 décembre 2000 pour succéder aux POS, les PLU ont connu de nombreuses réformes, dont la dernière en date est issue de la loi ALUR du 24 mars 2014. Véritables outils de développement durable et de lutte contre l'étalement urbain, les PLU s'ouvrent aujourd'hui à l'urbanisme de projet.

Organisé autour de cinq chapitres, l'ouvrage décrit la place du PLU dans la hiérarchie des normes, détaille son contenu et commente les procédures d'élaboration et d'adaptation au regard de la jurisprudence la plus récente. Enfin, le contentieux fait l'objet d'un chapitre particulier permettant de décrire le rôle et les pouvoirs du juge.

Cette troisième édition met l'accent sur la compétence des intercommunalités en matière de PLU. En effet, si l'objet du document est le même que pour la commune, la spécificité des EPCI donne lieu à des différences de procédure éclairées par l'ouvrage.

Livre de référence dans le domaine de la planification locale, *Le PLU(i)* adopte une approche exhaustive et pédagogique. Enrichi de nombreux conseils, il est indispensable pour réussir la planification et la mise en œuvre des projets urbains par les collectivités.

Steve Hercé, avocat au Barreau de Paris, est associé du cabinet Boivin et Associés et exerce son activité dans le domaine de l'urbanisme et de l'environnement. Il est également chargé d'enseignement à l'Université de Paris-Sud (Faculté Jean Monnet) et publie régulièrement des articles dans les revues spécialisées.

Cet ouvrage fournit à tous les acteurs de la planification urbaine – élus locaux, agents territoriaux, bureaux d'urbanisme et architectes – une expertise juridique indispensable pour maîtriser les procédures et éclairer les décisions. Il s'adresse également aux destinataires de la norme d'urbanisme – administrés, constructeurs et aménageurs –, mais aussi aux praticiens amenés à appliquer et à interpréter le droit – juristes, magistrats, avocats et notaires.

ISSN 1272-2634
ISBN 978-2-281-13272-4



EDITIONS

LE MONITEUR