



Le plan local d'urbanisme à l'épreuve de la hiérarchie des normes

Driss Bouya

► To cite this version:

Driss Bouya. Le plan local d'urbanisme à l'épreuve de la hiérarchie des normes. Droit. Université de Lyon, 2017. Français. NNT : 2017LYSES060 . tel-01799567

HAL Id: tel-01799567

<https://theses.hal.science/tel-01799567>

Submitted on 24 May 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



**UNIVERSITÉ
JEAN MONNET**
SAINT-ÉTIENNE

N° d'ordre NNT :

THESE DE DOCTORAT DE L'UNIVERSITE DE LYON

opérée au sein de
L'UNIVERSITÉ JEAN MONNET
FACULTÉ DE DROIT
Centre d'Etudes et de Recherche Critiques sur le Droit UMR CNRS 5137
Ecole Doctorale de Droit « ED 492 »

Discipline : Droit public

Soutenue publiquement le 15 décembre 2017, par :

Driss BOUYA

Le plan local d'urbanisme à l'épreuve de la hiérarchie des normes

Devant le jury composé de :

M. Alain BOYER, Maître de conférences HDR, Université de Toulon (Rapporteur)

M. Stéphane CAPORAL-GRECO, Professeur à l'Université de Saint-Etienne, Doyen honoraire de la Faculté de droit, (Directeur de thèse)

Mme Elise CARPENTIER, Professeur à l'Université d'Aix-Marseille

Mme Florence NICOUD, Maître de conférences HDR, Université de Nice Sophia Antipolis (Rapporteure)

Remerciement

Avant de présenter les résultats de ce travail, je tiens à exprimer ma reconnaissance à tous ceux et celles qui l'ont rendu possible, par leur collaboration scientifique, leurs conseils et encouragements, leur amitié, et qui m'ont permis de le mener à son terme.

Mes premiers remerciements vont à Monsieur Stéphane Caporal-Greco, professeur à l'Université de *Saint-Etienne*, qui a accepté d'être mon directeur de thèse. Je lui suis particulièrement reconnaissant pour son soutien permanent, sa confiance et aussi la liberté d'action qu'il m'a laissée. Sa compétence, sa rigueur scientifique et sa clairvoyance m'ont beaucoup appris.

J'adresse toute ma gratitude à tous les enseignants chercheurs, doctorants et personnel administratif du CERCRID.

Mes remerciements vont également aux membres du jury qui, malgré de lourdes contraintes, ont accepté d'examiner et d'évaluer cette thèse.

Je pense enfin à ma famille et plus particulièrement à mes parents qui ont cru en moi et su m'encourager, me réconforter, et... prendre patience.

Sans eux, je n'aurais sans doute pas pu finir ce travail.

Merci à Brahim pour ses conseils et ses fastidieuses relectures.

SOMMAIRE

Partie I. Insertion du PLU dans la hiérarchie des normes, une conception difficile

Chapitre 1. Les conditions juridiques d'inscription du PLU dans la hiérarchie des normes

Section 1. Les normes et principes directement opposables au PLU

Section 2. Les normes opposables au PLU uniquement en l'absence du SCOT

Chapitre 2. Les incertitudes normatives affectant l'inscription du PLU dans la hiérarchie des normes

Section 1. Les incertitudes affectant l'ordre supérieur au PLU, une hiérarchie qui croule sous l'inflation

Section 2. Les incertitudes affectant les rapports du PLU aux normes supérieures, une effectivité incertaine de l'obligation de compatibilité

Partie II. Les conséquences de l'insertion du PLU dans la hiérarchie des normes

Chapitre 1. Le PLU, une réglementation contestée par les destinataires en raison de ses conditions d'application défavorables à ces derniers

Section 1. Une perception ambiguë, le PLU à l'épreuve de l'exigence de lisibilité

Section 2. Le PLU, une réglementation régie par le principe de mutabilité

Chapitre 2. Le PLU, une réglementation qui s'appuie sur le juge pour son maintien dans la hiérarchie des normes

Section 1. Un renforcement accru de la justiciabilité du PLU

Section 2. Un contrôle variable de la légalité du PLU au regard de la hiérarchie des normes

P RINCIPAUX SIGLES ET ABREVIATIONS

Abréviation

ABF	Architecte des Bâtiments de France
ADEF	Association des études foncières
ADEM	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
Al.	Alinéa
AOS	Autorisation d'occupation du sol
Ass. Nat.	Assemblée Nationale
CA	Communauté d'agglomération
Chron.	Chronique
CIV	Conseil interministériel des villes
CNADT	Conseil national d'aménagement et du développement du territoire
Coll.	Collection
Comm.	Commentaire
Cons.	Considérant
COS	Coefficient d'occupation des sols
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDE	Direction départementale de l'Équipement
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGUHC	Direction générale de l'urbanisme, de l'habitation et de la construction
DNA	Directive nationale d'aménagement
DOM	Départements d'outre-mer
DPU	Droit de préemption urbain
DRE	Direction régionale de l'équipement
DRIRE	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
DTA	Directive territoriale d'aménagement
DTADD	Directive territoriale d'aménagement et du développement durable
DUP	Déclaration d'utilité publique

EBC	Espaces Boisés Classés
Ed.	Edition
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
EPF	Etablissement Public Foncier
ERP	Etablissement recevant du public
FNAU	Fédération nationale des agences d'urbanisme
GIR	Groupe interdisciplinaire de réflexion
IAURP	Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne
ICPE	Installations classées pour la protection de l'environnement
INSEE	Institut national de statistiques et des études économiques
MARNU	Modalités d'application du règlement national d'urbanisme
MRU	Ministère de la reconstruction et de l'urbanisme
NA (zone)	Zone d'urbanisation future
NB (zone)	Zone d'habitat dispersée
NC (zone)	Zone agricole
ND (zone)	Zone de richesses naturelles et de risques ou de nuisance
OAP	Orientations d'aménagement et de programmation
OIN	Opération d'intérêt national
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PADOG	Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne
PCET	Plan Climat Energie Territorial
PDU	Plan de Déplacements Urbains
PEB	Plan d'exposition au bruit
PIG	Projet d'intérêt général
PLH	Programme Local de l'Habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
PNR	Parc Naturel Régional
POS	Plan d'occupation des sols
PPA	Plan de protection de l'atmosphère
PPRN	Plan de Prévention des Risques Naturels
PPRNP	Plan de prévention des risques naturels prévisibles
PSMV	Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur
RNU	Règlement national d'urbanisme

SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDRIF	Schéma directeur de la région Ile-de-France
Sect.	Section
SHOB	Surface Hors œuvre Brute
SHON	Surface Hors œuvre Nette
SMVM	Schéma de Mise en Valeur de la Mer
Somm.	Sommaire
SUP	Servitude d'Utilité Publique
UTN	Unité touristique nouvelle
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZAD	Zone d'aménagement différé
ZNIEFF	Zone d'intérêt écologique faunistique et floristique
ZPPAUP	Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager

Référence aux textes officiels :

ALUR	Accès au logement et un urbanisme rénové
CCH	Code de la construction et de l'habitation
C. civ.	Code civil
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
C. env.	Code de l'environnement
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGI	Code général des impôts
C. patr.	Code du patrimoine
C. rur.	Code rural et de la pêche maritime
CT	Code des transports
C. urb.	Code de l'urbanisme
LAU	Loi d'aménagement et d'urbanisme
LAURE	Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie
LOADDT	Loi d'orientation, d'aménagement et de développement durable territorial
LOADT	Loi d'orientation, d'aménagement et de développement territorial

LOF	Loi d'orientation Foncière
LOTI	Loi d'orientation sur les transports intérieurs
LOV	Loi d'orientation sur la Ville
SRU	Solidarité et renouvellement urbains
Rép. min.	Réponse ministérielle

Référence à la jurisprudence

CA	Cour d'appel
CAA	Cour administrative d'appel
Cass. civ.	Cour de cassation, chambre civile
CE	Conseil d'Etat
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
Cons. const.	Conseil constitutionnel
TA	Tribunal administratif
Trib. confl.	Tribunal des conflits

Référence aux revues et publications

<i>AFDUH</i>	<i>Annuaire Français du Droit de l'Urbanisme et de l'Habitat</i>
<i>AJDA</i>	<i>Actualité juridique droit administratif</i>
<i>AJDI</i>	<i>Actualité juridique droit immobilier</i>
<i>AJPI</i>	<i>Actualité de la promotion immobilière</i>
<i>BJDU</i>	<i>Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme</i>
<i>BDEI</i>	<i>Bulletin du droit de l'environnement industriel</i>
<i>Bull. cass.</i>	<i>Bulletin des arrêts de la Cour de cassation</i>
<i>Bull. civ.</i>	<i>Bulletin des arrêts de la Cour de cassation, chambre civile</i>
<i>Cah. dr. eur.</i>	<i>Cahier du droit européen</i>
<i>CCC</i>	<i>Cahier du Conseil Constitutionnel</i>
<i>CJEG</i>	<i>Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz</i>
<i>Constr.-Urb.</i>	<i>Construction et Urbanisme</i>
<i>D.</i>	<i>Recueil Dalloz (IR : informations rapides)</i>
<i>Defrénois</i>	<i>Répertoire Dalloz Defrénois</i>

<i>Dr. adm.</i>	<i>Revue de droit administratif</i>
<i>Dr. Env.</i>	<i>Droit de l'environnement</i>
<i>EDCE</i>	<i>Etudes et documents du Conseil d'Etat</i>
<i>ETD</i>	<i>Entreprises, territoires et développement</i>
<i>EF</i>	<i>Etudes foncières</i>
<i>GACEDH</i>	<i>Les grands arrêts de la cour européenne des droits de l'homme</i>
<i>GADU</i>	<i>Les grands arrêts du droit de l'urbanisme</i>
<i>Gaz. Pal.</i>	<i>Gazette du Palais</i>
<i>J.-Cl.</i>	<i>Juris-classeur</i>
<i>J.-Cl. adm.</i>	<i>Juris-classeur administratif</i>
<i>JCP</i>	<i>Juris-classeur périodique</i>
<i>JO</i>	<i>Journal officiel</i>
<i>JOAN</i>	<i>Journal officiel de l'Assemblée nationale</i>
<i>JO Sénat</i>	<i>Journal officiel, débats du sénat</i>
<i>Juris-Data</i>	<i>Banque de données juridiques</i>
<i>Leb.</i>	<i>Lebon</i>
<i>LPA</i>	<i>Les petites affiches</i>
<i>MTP</i>	<i>Moniteur des travaux publics et du bâtiment (TO : Textes officiels)</i>
<i>RCDIP</i>	<i>Revue critique du droit international privé</i>
<i>RDI</i>	<i>Revue de droit immobilier</i>
<i>RDP</i>	<i>Revue du droit public</i>
<i>Rec.,</i>	<i>Recueil Lebon des arrêts du Conseil d'Etat, du Tribunal des conflits, des jugements des tribunaux administratifs</i>
<i>Rec., T.</i>	<i>Tables du Lebon</i>
<i>Rev. dr. Prosp</i>	<i>Revue du droit prospectif</i>
<i>RFDA</i>	<i>Revue française de droit administratif</i>
<i>RJE</i>	<i>Revue juridique de l'environnement</i>
<i>RJO</i>	<i>Revue juridique de l'Ouest</i>
<i>RTD civ.</i>	<i>Revue trimestrielle de droit civil</i>
<i>RTD eur.</i>	<i>Revue trimestrielle de droit européen</i>
<i>S.</i>	<i>Recueil Sirey</i>

I INTRODUCTION GENERALE

Le thème de la hiérarchie des normes est récurrent en droit, à tel point qu'on a pu la placer au cœur de l'Etat de droit et en tirer argument pour questionner l'ordonnancement des différents niveaux de production du droit et la validité des normes qui en sont issues. Cela conduit tout naturellement à conditionner la validité et l'existence d'une norme par son inscription correcte dans l'ordre juridique à laquelle elle appartient. Cela est aussi, en droit de l'urbanisme, le sens de la hiérarchie des normes selon laquelle toute règle de niveau inférieur trouve un fondement dans une règle supérieure, qu'elle applique et qu'elle doit respecter, sans quoi elle serait irrégulière.

Dans sa thèse de doctorat, soutenue il y a une soixantaine d'années, Jean-Louis Quermonne relevait que la hiérarchie des normes juridiques en droit français, bien que « partout présente » et faisant figure de « principe fondamental », n'était « *nulle part exprimée* »¹. A cet état prolongé de clandestinité a fait place aujourd'hui une reconnaissance officielle depuis que le Conseil Constitutionnel souligne expressément, dans sa jurisprudence, les « *exigences propres à la hiérarchie des normes juridiques dans l'ordre interne* »². Tout récemment encore, La hiérarchie des normes a été citée dans l'article 171 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. Cet article retient le principe de la codification « à droit constant » sous réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer, entre autres, le respect de la hiérarchie des normes. Les mêmes dispositions ont été rappelées par la ministre du Logement dans son rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 refondant la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme³.

Néanmoins, bien que couramment admise dans la doctrine juridique française comme une idée qui va de soi, Paul Amselek⁴ reprochait à cette hiérarchie, d'être moins claire dans les esprits que par le passé ; la diversité même des qualifications terminologiques utilisées en témoigne : si l'on parle le plus souvent d'une hiérarchie des normes juridiques⁵ ou encore de l'ordre juridique, certains parlent d'une « *hiérarchie des actes juridiques* »⁶ ou bien d'une « *hiérarchie des textes* »⁷.

Ce double constat, complémentaire par ailleurs, est particulièrement adéquat pour introduire à la problématique de la hiérarchie des normes qui revêt un relief particulier dans le domaine de l'urbanisme et plus particulièrement en matière du plan local d'urbanisme (PLU) dont

¹ J.-L. QUERMONNE, *L'évolution de la hiérarchie des actes juridiques en droit public français*, thèse, Caen 1952, p. 268.

² Cons. Const. 309 DC du 9 juin 1992, RJC I.502 ; 314 DC du 17 décembre 1992, RJC I.511 ; 315 DC du 12 janvier 1993, RJC I.514 ; 338 DC du 10 mars 1994, RJC I.585 ; 368 DC du 15 décembre 1995, RJC I.643 ; 381 et 382 DC du 14 octobre 1996, RJC I.683 et 684. La formule a depuis été reprise par le Conseil d'Etat : CE, 24 février 1999, *Association de patients de la médecine d'orientation anthroposophique*, Rec., p. 30.

³ JORF n° 0221 du 24 septembre 2015, p. 16802, texte n° 22 : <http://www.legifrance.gouv.fr/eli/rapport/2015/9/24/ETLL1511519P/jo/texte>

⁴ P. AMSELEK, « Une fausse idée claire : la hiérarchie des normes juridiques », document au format PDF, consulté le 18 février 2017 sur http://paul-amselek.com/textes/fausse_idee_claire.pdf.

⁵ Voir par exemple : D. DE BECHILLON, *Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'Etat*, Economica, 1996.

⁶ J.-L. QUERMONNE, *op. cit.*, p. 268 ; J.-F. LACHAUME, *La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public français*, LGDJ, 1966.

⁷ J. MORANGE, « La hiérarchie des textes dans la Constitution du 4 octobre 1958 », *D.*, 1959, Chron. p. 23 ; C. GOUR, « Hiérarchie des textes et respect de la légalité en droit public cambodgien », *Annales de la Faculté de Droit de Phnom-Penh*, vol. IV, 1962.

l'inscription dans la hiérarchie des normes suscite plusieurs difficultés et est à l'origine de multiples problèmes.

En effet, la règle d'urbanisme issue du PLU est actuellement l'objet d'un débat. De nombreux horizons professionnels ou politiques voient l'accusation, justifiée ou non, que, dans la forme, les dispositions de ce document d'urbanisme seraient souvent confuses. Dans le fond, elles seraient excessivement complexes. Dans le temps, le PLU change fréquemment.

Ce procès est ancien mais il semble actuellement reprendre une vigueur particulière et trouver auprès du législateur une oreille attentive. Ce qui rend particulièrement nécessaire la réflexion sur la règle d'urbanisme issue du PLU qui est l'objet de cette thèse.

L'approche pathologique de la règle locale d'urbanisme n'est pas nouvelle. Diagnostic et propositions ont notamment été présentés lors de l'important colloque interdisciplinaire sur *La règle et l'urbanisme*, organisé en 1987 par l'Association des études foncières (ADEF)⁸.

Dans le prolongement de ces réflexions, la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000, qui a créé le PLU, destiné à s'inscrire dans la hiérarchie des normes plus efficacement que son prédécesseur le POS, entendait promouvoir une nouvelle conception du PLU, axée sur ses interactions verticale, au sein du droit de l'urbanisme, et horizontale, avec les normes extérieures à ce droit. Il en est indéniablement résulté une attention plus grande portée à la hiérarchie des normes d'urbanisme, mais sans pour autant que soit véritablement renouvelée la manière de réglementer⁹.

Aujourd'hui, la forme hiérarchique du droit, l'architecture pyramidale du système juridique est au centre d'une multitude de tensions qui nous conduit nécessairement, dans le cadre de cette thèse, à s'interroger sur le concept de la hiérarchie des normes ainsi que sur sa place dans les différents systèmes juridiques (2). Une fois cet enjeu souligné, encore faut-il faire le point sur le paradigme de la hiérarchie des normes (3) avant d'en circonscrire le rôle en matière de conception du droit de l'urbanisme (4) et du PLU (5). Il sera alors possible d'expliquer davantage l'intérêt de l'étude du PLU sous l'angle de la hiérarchie des normes (6) et d'en justifier l'approche méthodologique retenue à cet effet (7). Mais, il convient, avant d'exposer la façon dont une telle étude peut être entreprise, de fournir des précisions sur les termes de « norme » et d'« hiérarchie » largement sollicités dans cette thèse (1).

1. Terminologie

La notion de hiérarchie des normes n'est pas neutre ; il est donc indispensable de savoir ce que l'on doit entendre par « hiérarchie » (1.1), avant de rechercher ce qu'est une norme (1.2).

1.1 Hiérarchie

Le mot « hiérarchie » trouve son origine au XIV^e siècle. Il vient du latin ecclésiastique *hierarchia*, emprunté au grec *hieros* qui est, littéralement, une origine ou un sacré, et *arkhie* qui désigne à la fois le commencement et le commandement, tout comme le

⁸ La règle et l'urbanisme, ADEF, 1987.

⁹ G. GODFRIN, La règle locale d'urbanisme en question, Pré-rapport – GRIDAUH, Juillet 2011, consulté le 12 octobre 2012 sur www.gridauh.fr ; publié également dans *Constr.-Urbanisme*, 2011, ét.12, n° 30.

prince et le principe (latin princeps et principium) dérivent d'une même racine exprimant la priorité dans le temps ou la primauté dans un ordre.¹⁰

Il figure dans l'ensemble des dictionnaires de langue française. L'académie française le définit comme « *organisation d'un ensemble selon la valeur de ses éléments* ». ¹¹ Dans le dictionnaire Larousse, il désigne une « *classification dans laquelle les termes classés sont dans une relation de subordination, chaque terme dépendant du précédent et commandant le suivant*. » ¹² C'est la « *subordination de certaines choses les unes aux autres* » dit le Littré ¹³.

Dans son sens originel, la hiérarchie désigne l'ordre et la subordination des différents niveaux de l'organisation ecclésiastique.

Cette dimension sacrée renvoie à l'histoire des religions où la hiérarchie désignait le pouvoir d'un grand-prêtre. Mais le mot s'est surtout popularisé au début de l'ère chrétienne avec l'arrivée du monothéisme dans le monde grec ¹⁴.

Dans le christianisme, la hiérarchie désignera donc une double échelle de pouvoirs sacrés exerçant leur mission sur la terre comme au ciel. Sur la terre, il y a la hiérarchie ecclésiastique dont les ordres mineurs (portier, lecteur, acolyte, exorciste) et majeurs (sous-diacre, diacre, prêtre, évêque) forment comme une suite de marches vers le trône de l'autel. Au ciel, il y a la hiérarchie angélique dont les neuf chœurs constituent des intermédiaires entre les hommes et Dieu en bas demeurent les principautés, les archanges et les anges au milieu se trouvent les dominations, les vertus et les puissances en haut siègent les séraphins, les chérubins et les trônes ¹⁵. Cette hiérarchie terrestre et céleste resta, pendant quinze siècles, le modèle des organisations humaines.

A la fin du moyen Age et surtout, au Siècle des Lumières lorsque des bouleversements idéologiques et technologiques vont affecter les groupes humains dans leur subordination et leur commandement, on commencera alors à parler de hiérarchie profane ¹⁶.

Cette hiérarchie qu'on peut qualifier de civile, résultant de la centralisation politique, suscite ces « armées bureaucratiques » symbolisées par Napoléon qui créait ou renforçait partout des grades pour diriger le pays comme on manœuvre un régiment ¹⁷, dénoncées par Balzac et dirigées par d'innombrables attachés principaux, sous-chefs de bureaux, ou directeurs adjoints de ministère. Au sein des armées de conscription, la hiérarchie militaire instaure la notion de grades pour encadrer les bataillons ¹⁸.

¹⁰ O. VALLET, « Les mutations des hiérarchies », *ÉTVDES*, Tome 381, n° 3 (3813) septembre, 1994, p. 187.

¹¹ RIVAROL, *Universalité de la langue fr.*, p. 33 ds ROB., <http://www.cnrtl.fr/etymologie/hi%C3%A9rarchie> consulté le 12 décembre 2016.

¹² http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/_hi%C3%A9rarchie/39927#FwfFzqYMSS04hky1.99

¹³ <http://www.littre.org/definition/hi%C3%A9rarchie> consulté le 12/12/2016

¹⁴ Il n'est pas indifférent que le principal théoricien de la hiérarchie soit le Pseudo-Denys l'Aréopagite, auteur du V^e siècle qui s'identifiait à Denys l'Aréopagite, haut magistrat athénien converti par S. Paul (Actes des Apôtres 17, 34) et dont la tradition fait le premier évêque d'Athènes. Le Pseudo-Denys associait hiérarchie céleste (angélique) et terrestre (ecclésiastique) et, au sein de celle-ci, son identité athénienne lui permettait d'assurer une continuité symbolique entre hiérarchies préchrétiennes (Aréopage) et chrétiennes (évêques).

¹⁵ O. VALLET, *op. cit.*, pp. 187-188.

¹⁶ Qui est dépourvu de caractère religieux, sacré; qui a trait au domaine humain, temporel, terrestre.

¹⁷ Proviseurs et censeurs dans les lycées, préfets et sous-préfets dans les départements, conseillers et auditeurs dans les juridictions administratives, procureurs et substituts dans les tribunaux, trésoriers-payeurs et receveurs aux Finances assurent toujours cette continuité du commandement où, comme à la guerre, lorsque le chef s'absente ou disparaît, son adjoint remplit la mission à sa place.

¹⁸ O. VALLET, *op. cit.*, p. 188.

Sur le plan des idées, cette époque réformatrice, siècle d'or des hiérarchies, correspond à une laïcisation du pouvoir, toujours en quête de nouvelles légitimités. Alors que la déclaration des droits de l'homme et du citoyen (1789) reconnaît « les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme », il importe de fonder la force de la nation sur une échelle de pouvoirs dressée au nom du peuple par ses représentants. Necker évoque cette « hiérarchie politique établie par l'Assemblée nationale » et dont elle est le sommet, dominant même le gouvernement. Il lui correspond une hiérarchie territoriale composée de l'Etat, du département et de la commune, et une hiérarchie des normes¹⁹ classant hiérarchiquement l'ensemble des normes qui composent le système juridique d'un Etat de droit pour en garantir la cohérence et la rigueur. Elle est fondée sur le principe qu'une norme doit respecter celle du niveau supérieur et la mettre en œuvre en la détaillant. Dans un conflit de normes, elle permet de faire prévaloir la norme de niveau supérieur sur la norme qui lui est subordonnée²⁰. Ainsi, une décision administrative doit respecter le bloc de légalité composé de lois, de traités internationaux et de la Constitution.

Répartissant les éléments de cet ensemble selon une progression établie à partir de normes déterminées²¹, la hiérarchie des normes a été formulée par Hans Kelsen (1881-1973), théoricien du droit et auteur de la « Théorie pure du droit ». Selon cette théorie, la notion de hiérarchie des normes juridiques ne peut prendre tout son sens que si son respect est contrôlé par une juridiction.

Mais pour mieux comprendre le sens de cette théorie, il est nécessaire d'étudier la norme, unique composante, d'ailleurs, de cette hiérarchie des normes.

1.2 La norme

« Norma », disaient les latins et les grecs pour désigner une équerre, une règle. Le terme « norme » qui exprime étymologiquement l'idée de « règle », peut être rapproché d'un ordre, d'une prescription. Mais que signifie exactement ce mot ?

En réponse à qu'est-ce qu'une norme ? Bertrand Mathieu considère la question « *d'une redoutable complexité.* »²²

Dans le mini-sondage, réalisé dans le cadre de l'ouvrage intitulé « La densification normative, découverte d'un processus » sous la direction scientifique de Catherine Thibierge²³, plusieurs chercheurs ont répondu à la question : Selon vous que signifie le terme « normativité » ?

Pour Jean-Louis BERGEL²⁴, c'est « Le caractère de ce qui énonce une règle de droit ou en est porteur en revêtant les attributs, quelle qu'en soit la source ».

¹⁹ Ibid.

²⁰ Source : http://www.toupie.org/Dictionnaire/Hierarchie_normes.htm

²¹ Exemple : une hiérarchie de valeurs.

²² B. MATHIEU, « La normativité de la loi : une exigence démocratique », CCC, n° 21 (Dossier : la normativité), janvier 2007, consulté le 14 novembre 2013 sur : <http://www.conseil-constitutionnel.fr>.

²³ Le mini-sondage, réalisé dans le cadre de l'ouvrage : Catherine THIBIERGE, *La densification normative, découverte d'un processus*, éd. Mare et Martin, Réponses de chercheurs à la question : Selon vous que signifie le terme « normativité » ?, consulté le 2 avril 2015 sur <http://densinormative.sciencesconf.org/resource/page/id/12>

²⁴ Université d'Aix-Marseille.

Baptiste BONNET²⁵ rattache la normativité à ce qui est impératif, à ce qui relève de la règle, à ce qui fixe un objectif, un sens, « *qui laisse, le cas échéant, une marge d'appréciation mais qui établit in fine une ligne de conduite juridique et sociale* ».

En revanche, cette notion de normativité ne signifie rien pour Nicolas MOLFESSIS²⁶. Cependant, l'auteur reconnaît l'intérêt d'un échange sur l'usage de la notion, « *son rattachement et ses racines kelseniennes, la variété de ses acceptions dans la dogmatique juridique contemporaine, sa "labilité", son lien avec la juridicité, l'obligatorité, la prescription, la règle de droit, etc.* ». Le même auteur précise par ailleurs que « *seuls ses usages sont instructifs, car ils viennent révéler une conception du droit (chez les "normativistes"), une quête de ce qu'est le droit (dans la recherche de ce qu'est la "norme"), une recherche d'idéal (dans le rattachement de la règle à la norme et le bannissement de la loi non normative), etc.* ».

Pour François Priet²⁷, « *la normativité, c'est avant tout le caractère de ce qui est plus ou moins obligatoire et contraignant, ce qui ne veut pas dire nécessairement sanctionné* ».

Enfin, le terme normatif peut être employé, selon Michel TROPER²⁸, dans trois sens différents. Tout d'abord, « *dans le langage courant, mais aussi dans le langage du normativisme kelsenien, normatif est ce qui est conforme à une norme. Selon Kelsen, en raison de la hiérarchie des normes, tous les actes juridiques sont à la fois normatifs (faits en application d'une norme) et normateurs (producteurs de normes), sauf l'acte le plus élevé (la constitution) qui est normateur, mais non normatif.* » Ensuite, « *dans le langage du Conseil constitutionnel, la normativité est un caractère de la loi, à défaut duquel, elle est inconstitutionnelle : elle doit énoncer des normes (et non pas de simples souhaits, des proclamations ou des thèses historiques)* ». Enfin, « *dans le langage de la théorie du droit, la normativité est le caractère d'être une norme et non pas un fait, comme par exemple le résultat d'un simple rapport de force ou d'une contrainte sociale ou psychologique. C'est le fait d'appartenir à la sphère du Sollen et non à celle du Sein.* »

De manière synthétique, on comprendra que la norme juridique est la signification d'un énoncé prescriptif contenu dans un acte qualifié de norme par une autre norme et appartenant à un ordre normatif globalement efficace et sanctionné²⁹.

De façon générale et par une définition quelque peu tautologique, la normativité désigne ce qui est conforme à la moyenne générale, ce qui est considéré comme la règle. Le mot est cependant susceptible de recevoir des acceptions fort différentes parfaitement mises en valeur par Kelsen dans sa théorie pure du droit³⁰.

Comme envisagée par Kelsen, la norme est « *la signification d'un acte de volonté* »³¹ par lequel « *une conduite est ou prescrite, ou permise et en particulier habilitée* »³², la norme exprime l'idée de la règle juridique.

²⁵ Université de Saint-Etienne.

²⁶ Université Paris II.

²⁷ Université d'Orléans.

²⁸ Université Paris X.

²⁹ Voir sur ces différents éléments : O. PFERSMANN, « Le statut de la volonté dans la définition positiviste de la norme juridique », *Droits*, n° 28, 1999, p. 86. Voir aussi X. MAGNON, En quoi le positivisme – normativisme – est-il diabolique ? VIIe Congrès français de droit constitutionnel, Association française de droit constitutionnel, Congrès de Paris, 25, 26 et 27 septembre 2008 consulté le 29/08/2015 sur <http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC7/MagnonTXT.pdf>, p. 6

³⁰ Trad. Française, Ch. EISENMANN, Dalloz 1962.

³¹ H. KELSEN, *Théorie générale des normes*, (1979), Léviathan, PUF, 1996, p. 2.

S'il est vrai que cette définition de la norme en tant que signification d'un acte de volonté semble, selon Eric Millard³³, pouvoir recueillir l'accord des deux principaux courants du positivisme juridique, le courant normativiste comme le courant réaliste, il n'est pas moins vrai qu'elle n'a pas été en mesure de dissiper les divergences de ces mêmes courants au sujet du véritable titulaire du pouvoir normatif³⁴. Dans une optique réaliste, c'est l'interprète, et à titre principal le juge, qui accomplit l'acte de volonté exprimant la signification du simple énoncé produit par le législateur. Au contraire, pour les normativistes, l'acte de volonté ne peut émaner que du législateur et le rôle des juges se limite à appliquer la norme qui résulte de cet acte³⁵.

Les divergences de ces deux courants ne se limitent pas à la question du titulaire du pouvoir normatif puisque les définitions de la norme données par le dictionnaire de théorie et de sociologie du droit³⁶ reflètent une autre divergence au sujet de la validité. Ainsi, pour les normativistes, la norme est un énoncé impératif ou prescriptif appartenant à un ordre ou système normatif, et obligatoire dans ce système. Dans cette optique normativiste qui confond norme et énoncé, la validité de la norme implique nécessairement son caractère obligatoire, ce qui n'est pas le cas pour les réalistes qui considèrent qu'une norme n'est que la signification prescriptive d'un énoncé, quelle que soit sa forme, et en général de tout acte humain, au regard d'un certain ordre ou système normatif. Dans cette optique réaliste, la norme est distinguée de l'énoncé qui n'en est que le support. Seule constitue une norme la signification de cet énoncé, laquelle résulte de la volonté de l'interprète. Dans cette optique, le droit n'est qu'une réalité sociale ordinaire qu'on pourrait saisir directement par les sens. En revanche, pour les normativistes, il est un ensemble de significations attribuées à des actes de la vie sociale. En eux-mêmes, de tels actes n'ont aucune valeur juridique tant qu'ils n'ont pas reçu la signification d'actes juridiques.

Dans le cadre de cette thèse, la norme est envisagée, à l'image de la théorie de Kelsen, comme la signification d'un acte juridique, de quelque chose qui « *doit être ou avoir lieu* », d'un acte « *dirigé vers le comportement d'autrui* »³⁷. La signification de cet acte « *est qu'une personne (ou d'autres personnes) doit se comporter d'une manière déterminée* »³⁸. Ainsi, dans cette approche normativiste, « *une norme consiste à modéliser des actions par l'obligation, la permission ou l'interdiction* »³⁹.

Cela a deux implications importantes pour l'étude de l'inscription du PLU dans la hiérarchie des normes. D'une part, la norme désigne « *un concept plus général que celui de "règle" ou de "loi", couvrant toutes les variétés d'obligations, de permissions ou d'interdictions, (...) quel que soit le degré de généralité ou de particularité, d'abstraction ou de concrétisation* »⁴⁰. D'autre part, ce concept retenu permet aussi d'inclure les « *principes* »⁴¹.

³² H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, 2^{ème} éd., (1960), trad. Ch. EISENMAN, LGDJ, Bruylant, 1999, p. 13.

³³ E. MILLARD, « Qu'est-ce qu'une norme juridique ? », CCC, n° 21, 2006, p. 59.

³⁴ Plus largement, v. O. PFERSMANN, Entrée « norme », *op. cit.*, p. 1079.

³⁵ Cf. J. BÉTAILLE, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, thèse, droit, Université de Limoges, décembre 2012, p. 12.

³⁶ M. TROPER, « V° Positivisme », in A.-J. Arnaud (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, 1^{ère} éd., LGDJ, 1988, p. 267.

³⁷ H. Kelsen, *Théorie générale des normes*, *op. cit.*, p. 2.

³⁸ *Ibid.*, p. 2.

³⁹ Otto PFERSMANN, Entrée « norme », *op. cit.*, p. 1080.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 1079.

⁴¹ Dans le cadre d'une critique de la distinction établie par Ronald DWORKIN entre les normes et principes (R. DWORKIN, *Prendre les droits au sérieux*, PUF, Paris, 1996, p. 80), Michel TROPER objecte à juste titre que « *le fait que les principes n'imposent pas une conduite précise ne signifie pas qu'ils ne sont pas des normes* » (M. TROPER, *Philosophie du droit*, 3^{ème}

Ainsi, seules les normes « juridiques » seront envisagées dans le cadre de cette étude qui se limite aux normes considérées comme valides au sein de la hiérarchie des normes opposables au PLU. On entend par là exclure les autres formes de normativité, extérieures à la loi, voire au champ juridique.

2. Représentation de la hiérarchie des normes

Thèse juridique à visée heuristique, la hiérarchie des normes décrit l'architecture générale d'un système juridique et, par ordre d'importance, l'inscription de chaque norme dans cette architecture.

Ce concept, à la fois étrangement familier au juriste et extraordinairement complexe⁴², a fait l'objet de plusieurs théories dont les plus connues pour leur objectivité et leur rigueur sont la Théorie pure du droit de Hans Kelsen dans sa deuxième version, le Concept de droit⁴³ de Herbert Hart et la Théorie de la science juridique de Norberto Bobbio⁴⁴.

Pour mieux comprendre la pluralité de représentations auxquelles ce concept peut donner lieu, il convient de traiter de la signification de la hiérarchie des normes (2.1) et de sa place dans les systèmes juridiques (2.2).

2.1 Le concept de la hiérarchie des normes

Selon Pierre Brunet⁴⁵, l'expression « hiérarchie des normes » fait partie « *des fétiches des juristes (...) au point que certains en sont venus à croire qu'elle désigne une réalité objective, une sorte de nature du droit voire d'essence de la juridicité.* »

Utilisée pour désigner tantôt une théorie, tantôt un argument juridique et parfois même les deux à la fois, l'expression « hiérarchie des normes » peut revêtir plusieurs significations qui ne s'expriment pas exclusivement en termes de validité. Il est en effet possible de faire référence à la hiérarchie normative à partir du moment où l'on constate la supériorité ou la primauté d'une norme sur une autre⁴⁶.

S'efforçant d'éclaircir la confusion sémantique, Riccardo Guastini⁴⁷ identifie par une analyse logique trois concepts de « hiérarchie » : une hiérarchie matérielle – lorsqu'une norme positive interdit à deux autres normes de se contredire ; une hiérarchie logique – lorsqu'une norme porte sur l'autre d'un point de vue méta-linguistique ; et enfin une hiérarchie axiologique qui dépend d'un jugement de valeur des interprètes, lesquels interprètes attribuent à une norme une valeur supérieure ou inférieure à une autre.

éd., Que sais-je ?, PUF, 2011, p. 75). Les principes « *ne se distinguent des autres normes que par leur degré élevé de généralité ou leur caractère vague ou programmatique* » (ibidem, p. 76).

⁴² E. MILLARD, « La hiérarchie des normes. Une critique sur un fondement empiriste », *Revus*, 2013, n° 21, p. 165.

⁴³ HART, 1976.

⁴⁴ BOBBIO, 1950. On trouvera en français une présentation de la conception de Bobbio par Riccardo Guastini en Préface à Bobbio (1998 : 1 et s).

⁴⁵ P. BRUNET, « Introduction : la hiérarchie des normes, fétiche ou nécessité ? », *Revus*, n° 21, 2013, p. 5.

⁴⁶ F. PICOD, « La normativité du droit communautaire », *CCC*, n° 21 (Dossier : la normativité), janvier 2007.

⁴⁷ R. GUASTINI, « Gerarchie normative », *Revus*, n° 21, 2013, pp. 57-70.

Mais de quelle hiérarchie parle-t-on exactement quand-on utilise le concept de la hiérarchie des normes ? Dans sa description de l'ordre juridique, Kelsen⁴⁸ envisageait une hiérarchie formelle, celle qui existe entre les normes réglant la création du droit et le droit créé conformément à celles-ci⁴⁹.

Matériellement, cette hiérarchie tient au fait que le droit s'auto-organise et s'auto-règle en gérant en interne sa propre création de sorte que l'ordre juridique ne se présente plus comme un ensemble de normes de valeur équivalente mais plutôt comme un ensemble de normes s'articulant entre elles selon un rapport de création/application : la création d'une norme B est réglée par une procédure elle-même fixée par une autre norme A qui fonde par conséquent la validité de la norme B. On en déduit un lien hiérarchique entre ces deux normes B et A. « *En d'autres termes, les normes qui règlent la création d'autres normes sont dites supérieures à celles-ci, lesquelles, à leur tour sont dites inférieures à celles-là.* »⁵⁰ Cette conception matérielle de la hiérarchie des normes s'inscrit dans une autre démarche descendante de sorte que « *plus la norme est élevée dans la hiérarchie, plus elle doit être générale et abstraite. Au contraire, plus on descend dans la hiérarchie, plus ces normes doivent être précises, afin de limiter le pouvoir discrétionnaire.* »⁵¹

Formellement, la hiérarchie des normes consiste, pour Kelsen, en un édifice à plusieurs étages, qui se présente sous la forme d'une pyramide. Chaque niveau de la pyramide est composé d'un ensemble de normes y occupant la même place.

Ainsi, n'est norme que ce qui s'insère dans un système ou ordre juridique qui lui confère une place par rapport à d'autres normes et un caractère obligatoire. Autrement dit, une norme doit, pour être valide et sanctionnée, obéir à une hiérarchie normative.

Rejetant cette représentation « impérativiste » qui serait de nature à imposer l'obéissance à ses destinataires et qui n'est pas en mesure de rendre compte en termes juridiques du pouvoir dont dispose celui qui pose les commandements, Hart distingue les normes dites primaires qui imposent des comportements et celles dites secondaires qui attribuent des pouvoirs et organisent le fonctionnement des normes primaires.

Cette distinction qui permet d'éviter de réduire la hiérarchie des normes à ce rapport d'autorité, établit aussi une double hiérarchie, à la fois formelle et logique car les normes secondaires servent de fondement de validité en même temps qu'elles se rapportent aux normes primaires⁵².

En somme, l'ensemble des auteurs qui abordent la question de la hiérarchie des normes ont tendance à relever le caractère équivoque de la notion de hiérarchie notamment parce qu'elle met au centre du système juridique le fait de commander.

2.2 Hiérarchie des normes et systèmes juridiques : le droit international privé comme exemple

⁴⁸ Si elle est indissolublement liée au nom de Kelsen, elle ne saurait lui être seulement imputable car elle doit énormément au travail pionnier de Mehl. Nul ne peut prétendre savoir si Kelsen serait parvenu à cette formalisation de la « double face » du droit, simultanément création et application, sans l'aide de Mehl ; V. P. BRUNET, *op. cit.*, p. 5.

⁴⁹ P. BRUNET, *op. cit.*, p. 6.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 5.

⁵¹ C. CERDA-GUZMAN, *Cours de droit constitutionnel et des institutions de la V^e République*, Gualino, 2e éd. 2016-2017.

⁵² P. BRUNET, *op. cit.*, p. 7.

Nombre de spécialistes du droit international privé estiment que l'idée même de hiérarchie des normes est inappropriée au sein de leur discipline⁵³. Ils semblent d'ailleurs trouver moins de ressources théoriques dans la hiérarchie des normes proposée par Kelsen que dans d'autres travaux d'obédience institutionnaliste ou jusnaturaliste. L'on songe en particulier ici à la théorie des ordres juridiques proposée par Santi Romano⁵⁴ ou encore aux positions d'Henri Batiffol qui reposent sur une hiérarchie des valeurs d'inspiration thomiste⁵⁵. Décrivant l'évolution du droit international privé comme un ordre de systèmes, Batiffol se démarque de Kelsen en affirmant porter son attention sur le contenu des règles et les valeurs qu'elles véhiculent⁵⁶.

La théorie de la hiérarchie des normes a en effet été parfois comprise, à tort, comme une doctrine idéologique visant à établir la supériorité axiologique d'une norme sur une autre⁵⁷. Certes, les méthodes traditionnelles du droit international privé pour résoudre les conflits de lois et les conflits de juridictions ont été forgées en dehors de la hiérarchie des normes. Mais, Le conflit de lois, tout en utilisant la technique de la règle de conflit, peut aussi puiser ses sources dans le droit interne⁵⁸ et trouver une réponse particulariste propre à chaque État.⁵⁹

Dans ce sens, diverses techniques permettent à la fois de donner pleine efficacité au principe de territorialité et d'écarter l'application du droit étranger. Il s'agit des lois de polices dites aussi d'application immédiate⁶⁰ qui permettent de supprimer un éventuel conflit comme de l'exception d'ordre public⁶¹ qui permet d'écarter l'application d'une règle étrangère par le jeu de la règle de conflit⁶². Dans les deux cas, l'ordre public a pu être invoqué pour mettre à l'écart une convention internationale en violation de la hiérarchie des normes retenue en droit positif français.⁶³

⁵³ P. BRUNET, *op. cit.*, p. 6.

⁵⁴ S. ROMANO, *L'ordre juridique*, Dalloz, 2002, La troisième partie, consacrée à la pluralité des ordres juridiques et à leurs relations, semble avoir séduit nombre d'internationalistes, notamment à partir de la notion de *relevance*, dont le contenu est précisé.

⁵⁵ Le thomisme est un courant philosophique ouvert sur une théologie faisant référence à Thomas d'Aquin consistant principalement en un réalisme philosophique. Les thèses thomistes forment un réalisme métaphysique qui s'oppose nettement à l'idéalisme, au positivisme et au matérialisme. Pour plus de détails, voir <https://fr.wikipedia.org/wiki/Thomisme> ; voir aussi E. GILSON, *Le thomisme, introduction au système de Saint Thomas d'Aquin*, Paris, Librairie philosophique J. Vrin, 1922, consulté le 16 janvier 2017 sur www.thomas-d-aquin.com/documents/files/lethomisme.pdf.

⁵⁶ H. BATIFFOL, « Aspects philosophiques du droit international privé », *Dalloz*, 03/2002, n° 22, pp. 47–50.

⁵⁷ R. ENCINAS DE MUNAGORRI, « Droit international privé et hiérarchie des normes », *Revus*, 2013, n° 21, pp. 71–89, n° 1 et 2.

⁵⁸ Une règle de conflit peut être formulée de manière *unilatérale*, voir par ex. art. 310 C. civ. français ou encore art. 3 al. 3 C. civ. ; « Les lois concernant l'état et la capacité des personnes régissent les Français, même résidant en pays étrangers ». Mais, elle peut l'être aussi de manière *bilatérale*, ce que n'a pas manqué de faire la jurisprudence française dans ce dernier cas : l'état et la capacité des personnes sont régis par la loi de leur nationalité.

⁵⁹ Le particularisme a pu être défini comme « l'attitude consistant à reconnaître que les sources des règles de droit international privé se trouvent dans chaque État, et non dans l'ordre international », P. MAYER, « Le mouvement des idées dans le droit des conflits de lois », *Droits*, Janvier 1985, p. 133. Cette attitude conduit le plus souvent à favoriser le droit national au détriment du droit étranger.

⁶⁰ Voir P. FRANCESCAKIS, « Quelques précisions sur les lois d'application immédiate et sur leurs rapports avec les règles des conflits de lois », *RCDIP*, 1966, pp. 1-18.

⁶¹ Voir R. LIBCHABER, « L'exception d'ordre public en droit international privé » in B. BEIGNIER, T. REVET, *L'ordre public à la fin du XXème siècle, thèmes et commentaires*, Dalloz, 1996, 111 p.

⁶² Le procédé permet par exemple de s'opposer en France à la production de certains effets juridiques liés à la polygamie ou à la répudiation d'une femme mariée. La conception française de l'ordre public international tend à prendre appui sur les textes internationaux relatifs aux droits de l'homme, parfois même pour écarter l'application d'autres conventions bilatérales, Cass. Civ. 1, 17 février 2004, B.I. n° 47, D.2005.1266 obs. H. CHANTELOUP (répudiation unilatérale du mari et principe d'égalité des époux lors de la dissolution du mariage). A l'inverse, l'existence d'une convention internationale peut faire échec à l'invocation de l'ordre public français. Cass. Ass. Plén. 14 octobre 1977, V ; n° 6 ; D. 1978.417, note P. LAGARDE.

⁶³ Pour l'exemple d'une loi de police, Cass. Civ. 1, 27 octobre 1964, D. 1965.81 « la loi (française) est applicable sur le territoire français à tous les mineurs qui s'y trouvent quel que soit leur nationalité ou celle de leurs parents », la règle posée ne semble pas tenir compte de la Convention de la Haye de 1961 sur la protection du mineur de sa personne et de ses biens. Pour l'exception d'ordre public, voir l'étonnante motivation de Cass. Civ. 1, 6 juillet 1988, *Baaziz*, R. 1989.71 note

Ainsi, la hiérarchie des normes consiste à rendre compte d'une façon spécifique et singulière de produire du droit à laquelle il est bien difficile d'échapper⁶⁴.

3. Point sur le paradigme de la hiérarchie des normes

Dans son image spatiale de la hiérarchie des normes, qu'il assimile à un rapport de supériorité-subordination, Kelsen adopte la position selon laquelle « La norme qui règle la création est la norme supérieure, la norme créée conformément à ses dispositions est la norme inférieure. »⁶⁵ De cette vision spatiale de l'ordre juridique, Kelsen déduit une forme nécessairement hiérarchique du droit.

En décrivant le contenu de l'ordre juridique, Kelsen affirme que cet ordre « *n'est pas un système de normes juridiques placées toutes au même rang, mais un édifice de plusieurs étages superposés, une pyramide ou hiérarchie formée (pour ainsi dire) d'un certain nombre d'étages ou couches de normes juridiques.* »⁶⁶

L'unité de l'ordre juridique résulte, selon Kelsen, de la connexion entre ses éléments qui « *découle du fait que la validité d'une norme qui est créée conformément à une autre norme repose sur celle-ci ; qu'à son tour, la création de cette dernière a été elle aussi réglée par d'autres, qui constituent à leur tour le fondement de sa validité ; et cette démarche régressive débouche finalement sur la norme fondamentale – norme supposée.* »⁶⁷

Cette construction théorique de Kelsen a donné lieu, malgré sa cohérence, à beaucoup de critiques (3.1) à l'égard de la conception originale de droit qu'elle induit. Elle a fait l'objet aussi de plusieurs tentatives de remise en cause (3.2). Mais elle a aussi mobilisé ses adeptes qui ont toujours appuyé le paradigme (3.3).

3.1 Critiques de la hiérarchie des normes

La théorie de la hiérarchie des normes a soulevé nombre d'objections qui prétendent réfuter certains éléments de la théorie dont le rapport de subordination, la démarche de validité ou l'existence même de son objet. Ces objections ont, pour la plupart d'entre elles, fait long feu et se sont interrogé dans le cadre d'une démarche réaliste⁶⁸, au sein de laquelle l'empirisme juridique peut se ranger⁶⁹, sur la santé théorique de cette description originale de l'ordre juridique.

Parmi les critiques les plus virulentes menées contre la théorie de la hiérarchie des normes, on peut citer celle effectuée, sous un angle empiriste, par Éric Millard qui démontre, dans un article intitulée « La hiérarchie des normes, Une critique sur un fondement empiriste »⁷⁰, que

LEQUETTE ; « *sauf dispositions contraires, les conventions internationales réservent la contrariété à la conception française de l'ordre public international : que cette conception s'oppose à ce que le mariage polygamique contracté à l'étranger par celui qui est encore l'époux d'une Française produise ses effets à l'encontre de celle-ci* ». En l'espèce, le litige opposait deux épouses estimant chacune pouvoir bénéficier de la rente du conjoint survivant suite au décès de leur époux.

⁶⁴ Pour plus de détails, v. R. ENCINAS DE MUNAGORRI, « Droit international privé et hiérarchie des normes », *Revus*, n° 21, 2013, p. 71–89.

⁶⁵ H. Kelsen, *Théorie pure de droit*, p. 299.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Voir M. TROPER, « La pyramide est toujours debout ! Réponse à Paul Amselek », *RDP*, 1978, p. 1523 à 1536.

⁶⁹ E. MILLARD, « La hiérarchie des normes. Une critique... », *op. cit.*, p. 163.

⁷⁰ *Revus*, 2013, n° 21, p. 163–199

la théorie (normativiste) de la hiérarchie des normes proposée par Kelsen est « *une théorie politique, qui ne décrit pas son objet mais le construit comme contrainte.* »⁷¹ Il s'agit, selon notre auteur, d'une hiérarchie des normes qui « *est à la fois objet d'étude scientifique, et théorie construisant cet objet.* »⁷²

Jean-Louis Quermonne⁷³ relevait que la hiérarchie des normes juridiques en droit français, bien que « *partout présente* » et faisant figure de « *principe fondamental* », n'était « *nulle part exprimée* ».

Dans sa contribution introductive du numéro spécial de la revue « *Revus* », consacré au thème de la hiérarchie des normes⁷⁴, Pierre Brunet reproche à Kelsen d'avoir confondu la validité de l'inférence logique d'une norme à une autre avec l'inférence de la validité juridique. Pour Brunet, on ne peut en aucun cas considérer que la validité d'une norme inférieure soit logiquement inférée de validité de la norme qui lui est supérieure. De même que « *l'inférence logique d'une norme à partir d'une autre ne nous permet pas de conclure nécessairement à l'inférence de sa validité juridique.* »⁷⁵

Une autre série de critiques soutient qu'en se limitant uniquement à l'observation du devoir être, le normativisme serait dans une certaine mesure sans objet, à l'instar d'ailleurs d'autres théories⁷⁶. Le devoir être est en effet dénué de réalité matériellement palpable comme la signification d'un énoncé prescriptif n'est pas une réalité objective.

Même si pour le normativisme, il existe bien une réalité matériellement observable, un énoncé impératif ou prescriptif contenu dans un acte juridique et appartenant à un ordre ou système normatif, il n'en demeure pas moins que ce qui intéresse le discours juridique c'est le devoir être, immatériel. L'objet du normativisme est donc bien quelque chose de non réel, un devoir être, mais qui repose sur quelque chose d'observable, de réel : l'acte juridique qui contient l'énoncé prescriptif⁷⁷. C'est ce qui fait d'ailleurs que le réalisme est généralement assez critique à l'égard de la théorie de la hiérarchie des normes et principalement à l'égard du refus du normativisme d'appréhender le fait.

En effet, en s'intéressant au devoir être, en tant que seul objet observé, et non à l'être, à ce qui doit être selon les énoncés prescriptifs et non à ce qui est, la théorie normativiste ignorerait à plusieurs titres le fait. A ce titre, les réalistes reprochent à la réflexion normativiste d'être amputée d'une part importante de l'analyse du droit : son application, sa pratique. Sans rapport avec le fait, la théorie normativiste ne pourrait prétendre à aucune description efficiente de la réalité, n'aurait donc « *qu'un objet fictif, c'est-à-dire qu'il ne reposerait sur aucune réalité observable, ce qui est particulièrement problématique pour une théorie qui se prétend scientifique.* »⁷⁸

Cependant, cette étanchéité entre le fait et la description du droit proposée par le normativisme, principale critique à l'égard du refus de ce courant d'appréhender le fait, doit

⁷¹ E. MILLARD, « La hiérarchie des normes. Une critique... », *op. cit.*, p. 163.

⁷² *Ibid.*

⁷³ J.-L. QUERMONNE, *op. cit.*, p. 268

⁷⁴ La fabrique de l'ordre juridique. Les juristes et la hiérarchie des normes, *Revus*, n° 21, 2013. Consultable sur <https://revus.revues.org/2593>

⁷⁵ P. BRUNET, *op. cit.*, p. 6.

⁷⁶ Voir par exemple, à propos de la théorie réaliste (française) de l'interprétation : O. PFERSMANN, « Une théorie sans objet, une dogmatique sans théorie. En réponse à Michel TROPER », *RFDC*, n° 52, 2002, pp. 759-788.

⁷⁷ X. MAGNON, *op. cit.*, p. 7.

⁷⁸ *Ibid.*

être relativisée. En effet, en observant le droit au sein de l'ordre juridique, le normativisme repose sur l'observation d'une réalité donnée qu'il s'agit de décrire. La « réalité » juridique, c'est-à-dire le droit tel qu'il existe, tel qu'il est posé, en tant qu'ensemble de normes juridiques, constitue l'objet réel observé. De plus, le fait, la réalité observable, est présent dans la définition normativiste de la norme juridique qui n'est que la signification d'un énoncé prescriptif contenu dans un acte qualifié de norme par une autre norme et appartenant à un ordre normatif globalement efficace et sanctionné⁷⁹. C'est cette condition d'efficacité globale de l'ordre juridique qui introduit un élément factuel dans la définition de la norme juridique. Pour être juridique, un ordre normatif, « doit être globalement efficace, c'est-à-dire que la plupart des normes de cet ordre doivent plutôt être respectées par leurs destinataires que non respectées. Sans efficacité globale, sans un fait, il n'est pas possible d'identifier un ordre juridique, et donc de normes juridiques. »⁸⁰

Le normativisme est aussi objet de critique sur le plan de l'interprétation. Dans son ouvrage posthume, *Allgemeine Theorie der Normen*, Kelsen écrit : « On peut parler de la norme comme signification, la signification d'un acte de volonté, et aussi de la signification d'une norme. La signification d'une norme fait problème quand la proposition linguistique, qui exprime la norme, n'est pas claire. C'est la fonction de l'interprétation de déterminer la signification de cette norme (...) cette interprétation répond à la question : quelle est exactement la signification des mots qui expriment la norme ? Mais cette signification – la signification de la norme – est différente de la signification d'un acte de volonté, dont on dit de façon figurée, qu'il « produit » la norme, ce qui veut dire que la norme est sa signification, la signification d'un acte de volonté »⁸¹.

Cette fonction de l'interprétation telle que décrite par Kelsen conduit, selon Michel Troper⁸², au schéma suivant : le juge n'est plus soumis à la loi, ni les pouvoirs publics à la constitution et l'on est contraint de reconsidérer l'idée d'une hiérarchie de l'ordre juridique. En effet, la signification objective d'un acte de volonté, que l'on appelle aussi « validité » ou existence en tant que norme, résulte de la conformité de l'acte de volonté à la norme supérieure. Il résulte de cette définition, que c'est l'autorité d'application qui énonce la norme qu'elle applique, car si interpréter c'est déterminer la signification d'un texte, c'est déterminer la norme contenue dans ce texte. Il en résulte aussi, selon le même auteur, la conséquence extrême qu'il n'y a pas de hiérarchie du tout, car chacun peut interpréter les normes et cette interprétation peut à son tour faire l'objet d'une interprétation⁸³. Ce constat est particulièrement vrai dans la mesure où l'interprétation ne concerne pas seulement l'application des textes obscurs. Il n'y a pas de texte clair qui échapperait à l'interprétation, car pour établir qu'il est clair, il faut d'abord l'interpréter⁸⁴.

De ces nombreuses analyses critiques de la théorie de la hiérarchie des normes qu'on a abordées dans ce titre, découlent toujours des positions selon lesquelles il faudrait soit « aller au-delà », soit « dépasser » ou encore « remettre en cause » la hiérarchie des normes kelseniennes. Mais est-ce à considérer que cette théorie est une source presque inépuisable d'abus intellectuels ? Est-ce à dire que la science du droit, confrontée à ces remises en

⁷⁹ Voir sur ces différents éléments : O. PFERSMANN, « Le statut de la volonté dans la définition positiviste de la norme juridique », *Droits*, n° 28, 1999, p. 86.

⁸⁰ X. MAGNON, *op. cit.*, p. 7.

⁸¹ H. KELSEN, *Allgemeine Theorie der Normen*, Wien, Manzschke Verlags – und Universitäts – buchhandlung, 1979, p. 221, note 1.

⁸² M. TROPER, *Pour une théorie juridique de l'Etat*, PUF, Paris 1994, p. 333.

⁸³ *Ibid.*, p. 335.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 333.

questions, doit « *formuler un nouveau cadre théorique plus englobant que l'ancien, susceptible à la fois de rendre compte des survivances du modèle précédent, des raisons de ses nombreuses transformations et des formes inédites que celles-ci revêtent.* »⁸⁵ C'est précisément l'exercice auquel se sont livrés François Ost et Michel van de Kerchove dans un ouvrage intitulé « *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit* »⁸⁶, en présentant le paradigme du réseau comme une alternative possible au paradigme de la hiérarchie des normes. Cet exercice dialectique qui remet en cause le paradigme de la forme pyramidale du droit, cherche à mettre en place une nouvelle conception du droit.

3.2 Remise en cause de la hiérarchie des normes

Comme on vient de le voir, on est bien dans une période de crise caractéristique du modèle pyramidal. Une période où émerge progressivement d'autres modèles concurrents sans que disparaissent pour autant des résidus importants du premier. Mais ce qui complexifie davantage la situation, selon Pierre Brunet⁸⁷, c'est que bien qu'en sciences humaines, et donc aussi dans les sciences du droit, on ait jamais constaté le « *solide consensus* » et la recherche « *hautement convergente* » caractéristique de l'adhésion à un paradigme incontesté, il n'en demeure pas moins que la représentation hiérarchique du droit caractéristique du sens commun des juristes, soit aujourd'hui fortement remise en cause et que, de tous côtés, s'observent des tentatives de formuler des théories alternatives.

Ainsi, dans leur ouvrage, F. Ost et Michel van de Kerchove proposent la théorie du réseau où la souveraineté n'est plus un monopole étatique ; la volonté du législateur cesse d'être reçue comme un dogme ; les limites entre le fait et le droit s'effacent de plus en plus ; les pouvoirs interagissent en permettant aux juges de devenir co-auteurs de la loi et en multipliant les subdélégation du pouvoir normatif, en principe interdites ; les frontières entre les systèmes juridiques sont de moins en moins étanches ; la pureté théorique du droit cède la place à l'interdisciplinarité ; la justice, enfin, que la théorie kelsénienne ramenait aux hiérarchies de valeurs fixées dans l'acte de volonté, s'appréhende aujourd'hui en termes d'équilibres de valeurs aussi diverses que variables⁸⁸.

En outre, s'il est vrai, à suivre les enseignements de Th. Kuhn, qu'un paradigme prend toujours appui à la fois sur des principes fondamentaux, des valeurs et une vision du monde⁸⁹, F. Ost et Michel van de Kerchove prétendent caractériser brièvement ces différents éléments en matière de hiérarchie des normes. En ce qui concerne les principes de bases, on assiste aujourd'hui, selon les mêmes auteurs, à une remise en cause croissante des postulats de rationalité et de souveraineté du législateur⁹⁰ : la validation et l'interprétation des dispositions juridiques font appel aux principes de proportionnalité et de subsidiarité, lesquels principes subordonnent désormais la compétence d'un pouvoir, la validité d'une règle et le sens d'une disposition à des jugements conditionnels, comparatifs et contextuels a posteriori. Ainsi, s'insinue une relativité généralisée au cœur même de la rationalité juridique.⁹¹

⁸⁵ F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Publication des Facultés universitaires de Saint-Louis, 2002, p. 17.

⁸⁶ Publication des Facultés universitaires de Saint-Louis, 2002.

⁸⁷ P. BRUNET, *op. cit.*, p. 8.

⁸⁸ F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau...*, *op. cit.*, p. 15.

⁸⁹ Th. KUHN, *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion, 1972, p. 216 et s.

⁹⁰ Sur ces principes, cf. F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, « Rationalité et souveraineté du législateur, « paradigme » de la dogmatique juridique », in *Jalons pour une théorie critique du droit*, Bruxelles, Publication des Facultés universitaires Saint-Louis, 1987, p. 97 et s.

⁹¹ F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau...*, *op. cit.*, p. 17.

Quant aux valeurs associées respectivement au paradigme de la hiérarchie des normes, on soulignera que, si cette théorie poursuivait les valeurs de cohérence, de sécurité, de stabilité et d'obéissance, on ne peut lui associer, selon F. Ost et Michel van de Kerchove, la souplesse, le pluralisme et l'aptitude à faire coexister, plus ou moins harmonieusement, des valeurs hétérogènes, parfois opposées. Ce serait notamment le propre des principes généraux, à la différence des règles juridiques classiques, que de permettre une telle concordance pratique entre valeurs diverses. Alors que les règles relèveraient d'une logique hiérarchique conduisant ou à l'intégration ou à l'exclusion, les principes supposent une axiomatique fluide, seule en mesure de produire la modération réciproque, la tempérance indispensable aux sociétés pluralistes et pluriculturelles⁹².

Enfin, concernant la « vision du monde » sous-jacente au paradigme de la hiérarchie des normes, nos deux auteurs soulèvent la problématique selon laquelle le modèle pyramidal repose sur une ontologie substantialiste et mécaniste, ainsi que sur une métaphysique du sujet : le monde simple et mécanique, centré sur la figure de l'individu, le monde de la rationalité occidentale moderne dont Hobbes et Descartes constituent deux représentants éminents.⁹³

Cette remise en cause de la théorie de la hiérarchie des normes est encore accentuée par l'enchevêtrement des ordres normatifs correspondant à des logiques différentes. Dans son ouvrage *La connaissance objective : une approche évolutionniste*⁹⁴, Karl Popper met en évidence ces rapports de système en utilisant une métaphore poétique : il y distingue les « horloges » des « nuages ». Les « horloges » sont à rapprocher du modèle kelsénien fondé sur la *Grund norm* où la validité de la norme inférieure dépend de sa conformité à la norme supérieure. A l'inverse, les « nuages » transposent l'idée d'une régulation en réseau, d'un droit imprévisible et incertain ou encore interactif et communicatif⁹⁵.

En somme, si la hiérarchie des normes renvoie à des débats théoriques avec un modèle traditionnel qui a été remis en cause par l'avènement d'autres modèles de conception de l'ordre juridique, on doit se garder de croire à un brusque passage d'un modèle à l'autre. La pyramide est toujours debout, écrivait Michel Troper⁹⁶, en réponse à Paul Amselek.

3.3 L'appui du paradigme de la hiérarchie des normes

En dehors de cette critique de ces éléments sur lesquels s'appuie le paradigme de la hiérarchie des normes, les défenseurs de la représentation pyramidale du système normatif utilisent une autre stratégie de défense du paradigme qui consiste à dresser des « *obstacles épistémologique* »⁹⁷ autour de tout paradigme officiel menacé, afin d'étendre son pouvoir explicatif et disqualifier les interprétations concurrentes. Ainsi, par exemple, face au pouvoir créateur de la jurisprudence, les adeptes de la forme hiérarchique du droit se contentent de dénoncer « *une dérive pathologique du système, une menace pour la démocratie, une manifestation inacceptable de "gouvernement des juges"* »⁹⁸. Dans un autre exemple, celui de la normativité privée de certains secteurs économiques puissants (on pense notamment à la *lex*

⁹² G. ZAGREBELSKY, *Le droit en douceur (Il diritto mite)*, trad. Par M. Leroy, Paris, Economica, 2000, pp. 13-16.

⁹³ F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau De la pyramide au réseau...*, op. cit., p. 18.

⁹⁴ K. POPPER, *La connaissance objective : une approche évolutionniste*, Flammarion, 2009, 578 p., Coll. Champs Essais.

⁹⁵ E. BORDES, Radioscopie jurisprudentielle du principe de sécurité juridique, Analyse des évolutions possibles à la lumière de la QPC, VIII^e Congrès national de l'A.F.D.C., Nancy, 16, 17 et 18 juin 2011.

⁹⁶ « La pyramide est toujours debout ! Réponse à Paul Amselek », *RDP*, 1978, p. 1523 à 1536.

⁹⁷ Sur ce concept, cf. G. BACHELARD, *La formation de l'esprit scientifique*, 11^e éd., Paris, Vrin, 1980, p. 13 et s.

⁹⁸ F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau De la pyramide au réseau...*, op. cit., p. 16.

*mercatoria*⁹⁹, ou encore à la *lex numerica* régissant les rapports juridiques du cyberspace), les normativistes considèrent le phénomène comme une simple illustration du principe classique d'autonomie de la volonté, qui ne porte aucune atteinte à la forme pyramidale du droit.¹⁰⁰

Enfin, face aux différents maux du système juridique, dont la complexification et l'inflation sont de plus en plus croissantes, on se contente d'y introduire un peu d'ordre par le biais de la codification et de la simplification matérielle utilisée essentiellement dans une optique quantitative ayant principalement pour objet de réduire la masse normative, sans comprendre que ce n'est pas la norme qui est à l'origine de ces maux mais c'est bien le système de production normatif dans sa globalité qui est en cause.

Cependant, malgré que la doctrine juridique continue à entretenir « *ces représentations trompeuses ainsi que les illusions qui les nourrissent* »¹⁰¹, on ne peut pas nier que les « anomalies » de cette théorie, toujours debout, se soient multipliées au cours de ces dernières décennies. On pourrait tout d'abord évoquer à cet égard que la hiérarchie n'est plus seulement un facteur de transmission de la validité de la norme supérieure à celle inférieure, mais aussi un vecteur de transmission des maux de la première à la deuxième. Il s'agit bien évidemment de l'inflation, de la complexification, de l'instabilité... Ces anomalies s'inscrivent dans la pratique avec toute une série de concepts qui redéfinissent la théorie du droit mais elles n'ont jusqu'à présent pas empêché la fabrication des normes dans le cadre de la théorie de leur hiérarchie.

Ces anomalies qui affectent aujourd'hui la hiérarchie des normes sont beaucoup plus visibles en droit de l'urbanisme que dans d'autres branches de droit. D'où l'intérêt d'examiner la conception du droit de l'urbanisme sous l'angle de la hiérarchie des normes.

4. Hiérarchie des normes et conception du droit de l'urbanisme

Si la conception du droit de l'urbanisme est antérieure à la théorie de la hiérarchie des normes (5.1), cette dernière a pu contribuer à l'intelligence des mécanismes de cette branche de droit public en se basant sur des caractéristiques spécifiques au droit de l'urbanisme (5.3).

4.1 La conception du droit de l'urbanisme est antérieure à la hiérarchie des normes

Si l'émergence du droit de l'urbanisme comme discipline est antérieure à la formalisation théorique d'une hiérarchie des normes, quelques jalons historiques peuvent, néanmoins, être présentés en recherchant un éventuel éclairage rétrospectif de l'adhésion de cette branche de droit à la théorie de la hiérarchie des normes.

La notion d'urbanisme est apparue au XVII^e siècle pour préserver les voies de circulation de la construction désordonnée des habitations (Ordonnance de Sully en 1607 fondant l'alignement individuel). Pourtant, le terme « urbanisme », qui apparaît pour la première fois dans un ouvrage de Ildefonso Cerda (1867) : « la théorie générale de l'urbanisation », restera

⁹⁹ La *lex mercatoria* constitue « une méthode de solution des conflits du commerce international conçue par la pratique sans qu'il y ait eu lieu de faire référence aux dispositions nationales. » Source : <https://www.dictionnaire-juridique.com/definition/lex-mercatoria.php>

¹⁰⁰ Cf. notamment P. VAN OMNESLAGHE, « L'auto-régulation, rapport de synthèse » in *L'auto-régulation*, sous la dir. de X. Dieux et al., Bruxelles Bruylant, 1995, p. 263 et s.

¹⁰¹ F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau De la pyramide au réseau...*, op. cit., p. 17.

une création du vocabulaire du XX^{ème} siècle¹⁰² ; il ne figurait pas dans le Littré. On y lisait : « *urbain* : habitant d'une ville » ; « *urbaniste* : religieuses de l'ordre de Sainte-Claire à qui le pape Urbain VIII avait donné le droit de posséder des fonds » ; « *urbaniser* : donner le caractère de la ville, le caractère citadin ». Si le mot est récent, la discipline est très ancienne. Les fouilles archéologiques ont révélé que les cités grecques étaient harmonieusement construites ; Platon souhaitait que les Gardiens des lois édictassent, en matière de salubrité, de voirie urbaine et de construction, des règlements que des magistrats spécialisés – les Astynomes – feraient appliquer « *jusqu'à contraindre par des amendes les propriétaires qui négligeraient de faire ce qui leur incombe* » (Les Lois, livre VI, 779)¹⁰³.

Dans l'antiquité le fait de tracer un plan de ville était un acte dangereux car il remettait en cause l'ordre de la nature voulue par les dieux. La fondation d'une ville s'effectuait dans le cadre d'un rituel précis dirigé par les prêtres. Il en sera de même plus tard pour les ponts¹⁰⁴.

Le célèbre plan en damier de nombreuses villes romaines construites autour de la Méditerranée ne reproduit pas seulement les plans de légions, il est aussi l'expression de l'implantation des deux axes orthogonaux appelés « *cardo* » et « *décumanus* » en rapport avec la voûte céleste. Cette pratique rituelle met la ville en harmonie avec le cosmos. Rouen, Bordeaux, Metz et d'autres villes nées à l'époque romaine gardent encore ce quadrillage initial bien visible. À cette époque, la loi des Douze Tables comportait déjà plusieurs dispositions relatives à la construction sur le sol.

Au Moyen-âge, l'insécurité impose aux villes de rester enserrées dans le corset de leurs murailles. L'extérieur des enceintes constituait une zone non-aedificandi. Du X^{ème} au XI^{ème} siècle, la croissance démographique oblige les villes à déborder des murailles derrière lesquelles elles s'étaient enfermées. Des bourgs se sont rapidement constitués hors des murs mais la pression démographique est telle que parfois les bourgs ne suffisent plus, on leur accole alors des faubourgs¹⁰⁵. Cette situation était à l'origine de la constitution, avec le temps, d'un tissu dense aux rues étroites et sinueuses. Certaines communes se trouvèrent alors face à de graves problèmes de desserte, de sécurité et de salubrité publique. C'est alors que plusieurs municipalités édictèrent les premiers règlements d'implantation : la possibilité de construire en encorbellement au-dessus de la rue, la tolérance accordée aux étals,...

Toujours au Moyen Âge, à l'intérieur de l'enceinte de Philippe-Auguste, édifiée en 1190, Paris comprenait deux quartiers distincts, traversés par des rues que le roi avait fait paver : le quartier « de grève », quartier du port et de l'embauche de la main-d'œuvre, et le quartier « des halles », quartier des commerces et des marchands ; l'île de la Cité était réservée aux fonctions principales de la ville, centre du pouvoir politique et du pouvoir religieux.

En Espagne, Charles-Quint promulgua en 1523 une ordonnance destinée à ses représentants dans les nouveaux territoires américains ; il y posait les règles d'organisation des villes à fonder au Mexique, au Guatemala, à Saint-Domingue, à Cuba, en Équateur ou au Pérou : « *Quand on fera le plan de la ville, que l'on fasse la distribution de ses places, ses rues et ses terrains à corde et à règle, en commençant par la grand-place d'où sortiront les rues vers les*

¹⁰² La première définition du mot urbanisme remonte à 1910 et le limite à « *l'étude systématique des méthodes permettant d'adapter l'habitat, et plus particulièrement l'habitat urbain, aux besoins des hommes* ».

¹⁰³ Voir P. GERARD, *Pratique du droit de l'urbanisme, Urbanisme réglementaire, individuel et opérationnel*, EYROLLES, 2^e éd., 2000.

¹⁰⁴ Le pape garde toujours le nom de grand pontife (« *pontifex maximus* », grand constructeur de ponts)

¹⁰⁵ Faubourg vient du terme « *forisburgus* », bourg de l'extérieur.

ports et les chemins principaux, et en laissant des espaces ouverts qui permettront que la ville puisse s'agrandir à mesure que sa population augmente ».

Aussi loin que l'on puisse aller dans le temps ou dans l'espace, on constate l'existence de phénomène juridique ; ils ont certes leur spécificité qui n'est pas celle de notre propre système juridique, ils n'en sont pas moins du droit.

Mais, force est de constater que les civilisations anciennes, en l'absence de réglementation urbaine cohérente montraient malgré tout une étonnante capacité à concevoir la ville et à l'étendre. Néanmoins, la ville ancienne restait marquée par une conception très mystique de son organisation et il fallait attendre l'évolution des pratiques au profit des besoins spécifiques des villes. Ponctuels et sans aucune approche globale, ces premiers exercices de planification ont amené peu à peu les bâtisseurs de cités à réfléchir aux problèmes fondamentaux de l'urbanisme. Même si ces encadrements demeuraient ponctuels et accusaient toujours une absence de vision d'ensemble de l'organisation des villes, ils se penchaient clairement sur les *« problèmes fondamentaux qui se posent toujours à l'urbanisme d'aujourd'hui, à savoir comment délimiter et articuler entre eux l'espace public ouvert à la circulation des hommes et des marchandises et les espaces privatifs où les propriétaires pourront user de leur droit de construire et ainsi, y édifier des immeubles. »*¹⁰⁶

Le souci de surveiller et d'harmoniser l'aménagement et le développement des villes est donc ancien. Sa première traduction dans l'ordre juridique français fut limitée à la voirie, avec l'élaboration des plans d'alignement. Ainsi, apparurent des dispositions contraignantes dès 1607 lorsqu'Henri IV prescrivit l'alignement des édifices par rapport à la voie publique. A Paris, Haussmann institua en 1852 une autorisation de bâtir, dix ans après que Richard de Radonvilliers eut suggéré de donner le nom d'urbanisme à *« l'ensemble des arts et des techniques concourant à l'aménagement des villes »*. Une loi sur la police des édifices menaçant ruine, permettant, le cas échéant, leur démolition fut votée en 1898. Quinze ans plus tard, la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques imposa le consentement du ministre des Beaux-Arts pour détruire, déplacer, même en partie, restaurer, réparer ou modifier un immeuble classé. La même année fut fondée la Fédération internationale pour l'habitation et l'urbanisme.

La révolution industrielle va pousser les urbanistes à repenser leurs pratiques afin de remédier au développement anarchique des villes. Mais, ce n'est qu'à partir de la première guerre mondiale qu'apparaissent de véritables documents de planification urbaine : les *« projets d'aménagement d'embellissement et d'extension des villes »*, des lois des 14 mars 1919 et 19 juillet 1924, qui comportaient un plan fixant l'emplacement des voies, espaces verts, édifices publics, et un programme déterminant les diverses règles à respecter par les propriétaires. Cette législation a été étendue au niveau régionale par un décret du 25 juillet 1935, fut remplacée par la loi d'urbanisme du 15 juin 1943, validée à la Libération par l'ordonnance de 1945, qui institua *« les projets d'aménagement »*. C'est par un train d'ordonnances et de décrets du 31 décembre 1958, que fut substitué à ce système celui des *« plans d'urbanisme »*.

Cette nouvelle tendance devait encore être accentuée avec les étapes ultérieures de l'évolution. La loi d'orientation foncière, puis l'ensemble des dispositions contenues dans les lois des 31 décembre 1975 et 31 décembre 1976 et dans leurs textes d'application ont, avec

¹⁰⁶ F. FENESTRE, *La notion d'aménagement et de composition urbaine dans les documents d'urbanisme - Retour sur un siècle d'évolution*, mémoire de DESS, Institut d'Etudes Politiques de Lyon, Université Lumière Lyon 2, 2002.

l'institution des schémas directeurs d'aménagement urbain (SDAU) et des plans d'occupation du sol (POS), conduit à un point de grande complexité les instruments de planification urbaine, tout en développant une structure de plus en plus hiérarchisée.

Cette nouvelle structuration marqua un changement d'orientation dans la conception même du droit de l'urbanisme : en plus de l'ordonnancement traditionnel du développement urbain, on voit apparaître un nouvel ordonnancement au sein même du droit de l'urbanisme, qui confère à la norme supérieure le pouvoir de s'imposer à la norme inférieure.

La loi du 7 janvier 1983 ouvre une ère nouvelle de la hiérarchisation des normes d'urbanisme en imposant la subordination du POS au SDAU.

4.2 Caractéristiques de la hiérarchie des normes du droit de l'urbanisme

L'échelonnement est une des caractéristiques de la représentation pyramidale des normes d'urbanisme qui, avec la diversité et la progressivité des rapports,

Le droit de l'urbanisme français se caractérise par un échelonnement hiérarchique des normes qui le composent (4.2.1) et par la diversité (4.2.2) et la progressivité (4.2.3) des rapports qui lient, entre elles, ces normes.

4.2.1 Echelonnement hiérarchique des normes

De quel échelonnement parle-t-on et quel concept de hiérarchie utilise-t-on quand on parle de hiérarchie des normes d'urbanisme ?

Le code de l'urbanisme introduit une hiérarchie entre les différents documents d'urbanisme, plans et programmes, et un rapport de compatibilité entre certains d'entre eux. Toutefois, l'étude du droit positif montre d'ailleurs que les méthodes du droit de l'urbanisme ne sont pas toujours faciles à concilier avec la hiérarchie des normes. Cet aspect problématique de la conception et la mise en œuvre de la planification urbaine, branche stratégique du droit de l'urbanisme, a conduit à adopter une technique originale qui consiste à échelonner, en vue de mieux les appréhender, les prescriptions d'urbanisme.

Ainsi, en droit français de l'urbanisme, l'échelonnement peut se faire de deux manières. La première est de se référer à la hiérarchie que le législateur a imposée. Cette hiérarchie repose sur une logique implacable car elle s'appuie principalement sur l'étendue géographique de l'espace couvert par les normes d'urbanisme. La norme qui couvre un territoire plus important doit s'imposer sur celle qui couvre un territoire plus restreint¹⁰⁷. Ce mécanisme a le mérite d'assurer une harmonie entre les différents documents d'urbanisme dans le but du meilleur aménagement du territoire possible¹⁰⁸.

Cet échelonnement hiérarchique des normes d'urbanisme veut que les différents éléments de la hiérarchie semblent s'éloigner dans la profondeur suggérée du territoire concerné. Des procédés tels que la répartition des compétences, le périmètre territorial et la multiplication

¹⁰⁷ T. EXPERTON, *L'approche juridique de la gestion durable du littoral méditerranéen à travers la problématique et la mise en place d'une opération d'intérêt national dans la plaine du Var*, thèse, droit, Université Nice Sophia Antipolis, 2016, pp. 163-164.

¹⁰⁸ Pour donner un exemple simple, dans un même espace donné, une parcelle de territoire est considérée par le SCOT comme un espace naturel alors que le PLU prévoit une zone d'urbanisation sur ce même espace.

des acteurs permettent d'échelonner les règles d'urbanisme. C'est ainsi que les acteurs institutionnels de l'urbanisme ont disposé d'outils législatifs et réglementaires devant permettre une gestion rationnelle de la planification urbanistique : un système de plans complémentaires et s'emboîtant sur différents périmètres et une répartition des compétences entre les divers échelons territoriaux. Cependant, la délimitation d'un périmètre qui est un préalable à toute démarche de planification, est complexe en raison de la multitude des territoires à organiser et par conséquent la multitude de périmètres à délimiter et superposer ou juxtaposer selon le projet urbain préconisé.

L'autre vision d'articuler les différentes normes d'urbanisme revient au fait que les différentes strates sont reliées entre elles par un rapport normatif ; la norme inférieure doit être compatible avec la norme supérieure.

Cet échelonnement qui caractérise la création des règles du droit de l'urbanisme consiste aussi à répartir par paliers, par degrés les différentes fonctions normatives au sein de cette branche de droit : ainsi, le code de l'urbanisme édicte les règles et précise les orientations et objectifs à poursuivre en la matière ; le schéma de cohérence territoriale (SCOT), échelonnant les difficultés, donne une interprétation générale du code de l'urbanisme laissant le soin au PLU de les mettre en application.

Disposer de schémas et plans d'urbanisme de manière que les dispositions prévues par le code trouvent à s'appliquer graduellement permet ainsi à chaque étape de la planification de définir progressivement les objectifs en les affinant, d'une étape à l'autre, afin que chaque échelon de la planification apporte sa contribution dans l'explicitation des dispositions supérieures.

Même si in fine, les deux méthodes se recoupent, le mécanisme d'échelonnement constitue un cadre de pensée qui privilégie la norme.

4.2.2 Diversité des rapports entre normes d'urbanisme

Le droit de l'urbanisme français connaît au moins trois niveaux de rapports à la norme. Le premier est celui de la conformité classique et concerne les rapports entre les actes individuels (permis, autorisations) et certains documents d'urbanismes (POS, PLU, RNU). Le deuxième est le rapport de compatibilité réservé souvent aux rapports entre documents d'urbanisme eux-mêmes (rapports PLU/ SCOT, ou schémas de mise en valeur de la mer). Il a déjà suscité de nombreuses gloses sur le sens précis de la compatibilité. Le juge considère que l'obligation de compatibilité implique seulement qu'il n'y ait pas de contrariété entre les normes supérieure et inférieure et que cette dernière n'empêche pas la mise en œuvre de la première. Quant au troisième rapport de normativité, celui de la prise en compte, il relève parfois du surréalisme ; si la prise en compte se limite à viser, elle n'aurait aucun sens, mais si elle va plus loin, elle se rapprocherait fortement de la compatibilité. Telles sont pourtant les obligations (la prise en compte) par exemple des PLU à l'égard des plans climat-air-énergie territorial (art. L. 131-5).

4.2.3 Progressivité des rapports entre normes d'urbanisme

La progressivité des rapports au sein de la hiérarchie des normes d'urbanisme peut s'analyser sous l'angle de l'évolution de leur intensité normative en fonction du caractère direct ou indirect des incidences de la norme en question sur le droit des sols ou encore en fonction de l'ancienneté de cette norme.

Autrement dit, lorsqu'une norme relève du domaine de l'urbanisme ou d'un autre domaine directement concerné par les questions traitées par le PLU, ses prescriptions s'imposent dans un rapport plus intense pour pouvoir espérer leur intégration effectives dans le PLU. En revanche, l'intensité du rapport du PLU avec les normes à faible incidence sur ce document, parce qu'elles relèvent de domaines lointains ou parce qu'elles concernent des enjeux méconnus du PLU, suit généralement la logique de progressivité.

Concernant cette intensité du rapport du PLU avec les normes supérieures, on peut distinguer deux catégories de rapport : un lien de compatibilité moins stricte que celui de la conformité et un lien de simple prise en compte.

Le premier concerne les normes qui ont une incidence directe sur la planification urbaine et les normes qui entretiennent depuis de longue date des rapports avec le PLU. En effet, le législateur privilégie, en matière d'urbanisme, le rapport de compatibilité pour ses qualités de rapport à la fois plus souple que la conformité et plus rigide que la simple prise en compte. En revanche, lorsqu'il instaure une nouvelle norme qui doit s'imposer au PLU, le législateur privilégie le rapport le plus souple qui peut exister à savoir la simple prise en compte ou en considération. C'est ainsi que des documents comme le PLH ou le PDU ont pu s'imposer progressivement au PLU en passant par une période de prise en compte avant de se confirmer comme documents avec lesquels le PLU doit être compatible. Cette progressivité des rapports du PLU avec les normes supérieures justifie ainsi que des liens plus lâches soient instaurés entre ces catégories de normes.

Ce deuxième rapport, comme on vient de l'indiquer, concerne avant tout les normes qui viennent d'être adoptées et qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur l'espace. En effet, l'instauration d'un tel rapport dans ce cas vise à ne pas heurter la volonté locale élaboratrice du PLU en lui imposant en terme de compatibilité des mesures nouvelles certes mais aussi périphériques au droit de l'urbanisme.

Ainsi, les normes qui ne font pas directement partie du droit de l'urbanisme et celles nouvellement instaurées ne sont, au début de leur instauration, que prises en compte par le PLU.

Cette progressivité, basée sur l'intensité des rapports normatifs, a le mérite de faciliter l'inscription du PLU dans l'ordre juridique ; son avantage majeur réside dans sa capacité d'intégrer graduellement dans la hiérarchie des normes opposables au PLU certaines normes qui ne relèvent pas du champ d'urbanisme mais qui ont une incidence sur l'occupation et l'utilisation des sols.

5. Hiérarchie des normes et conception du PLU

L'examen rapide de la conception du PLU sous l'angle de la hiérarchie des normes nous paraît-il devoir être présentée sous deux aspects caractéristiques : si la hiérarchie des normes permet l'entrée du PLU dans la sphère des normes (5.1), elle garantit moins sa sécurité juridique (5.2).

5.1 Hiérarchie des normes et entrée du PLU dans la sphère des normes

Par entrée du PLU dans la sphère des normes on entend le processus qui fait de ce document une norme juridique opposable et non l'entrée en vigueur de ce dernier. En effet, l'entrée du

PLU dans la sphère des normes précède son entrée en vigueur. Il ne sera donc pas question, dans ce titre, de l'étude de l'entrée en vigueur du PLU avec comme conséquence l'étude de l'immédiateté et de la non-rétroactivité de ce document, mais plutôt de l'étude du processus normatif du PLU.

L'étude de la normativité du PLU est décidément la meilleure façon d'élucider la réception des normes d'urbanisme supérieures dans l'ordre juridique interne du PLU. Elle permettra aussi, de comprendre comment le PLU transmet la validité aux autorisations d'occupation du sol. Cette transmission de la validité à ces autorisations est synonyme, lorsqu'elle est effective, de l'effectivité du PLU.

Il s'agit de tenter de questionner le PLU du point de vue de sa normativité, d'essayer de le placer dans un axe croissant de la normativité. Le premier degré est celui du projet ; il relève du domaine affectif et est exprimé par une ou plusieurs communes en raison de son utilité (l'utilité du PLU). Le PLU est donc un projet suffisamment consensuel, mais qui n'est pas encore une norme. Le stade de la norme suppose l'entrée dans la sphère des normes juridiques et un minimum d'effets normatifs. Ainsi l'approbation fait du PLU une norme. Mais ce n'est que le respect effectif de la hiérarchie des normes dans ses aspects statique et dynamique qui fait du PLU une norme valide pouvant faire face aux épreuves du contentieux.

Il ne paraît pas utile de distinguer entre d'une part les situations dans lesquelles il n'y a pas de juge de légalité et où il n'y a pas non plus de hiérarchie entre les normes supérieures et le PLU, parce que l'autorité compétente en matière du PLU peut impunément enfreindre les prescriptions normatives supérieures et d'autre part celles où existe un contrôle de légalité et où par conséquent une hiérarchie serait préservée, puisque l'autorité compétente serait alors effectivement soumise au principe de légalité¹⁰⁹.

La validité du PLU découle donc de son inscription correcte dans la hiérarchie des normes. Le non-respect de cette hiérarchie par le PLU entraîne son annulation.

Mais les degrés de la normativité sont multiples¹¹⁰. Ainsi, la normativité, acquise par le respect des normes supérieures, ne suffit pas à conférer l'effectivité au PLU ; il lui faut acquérir l'opposabilité. Cette opposabilité se retrouve dans un autre degré de l'axe de la normativité, celui du passage au stade de l'obligatorité. Un stade où le PLU est en substance associé à une action procédurale permettant de faire respecter ou sanctionner ses dispositions.

Ce stade ultime de l'axe de normativité suppose la conformité des actes administratifs, pris sur le fondement du PLU, à ses dispositions. Ainsi, en imposant à l'autorité compétente de respecter les dispositions du règlement du PLU lorsqu'elle se prononce sur une demande de permis de construire¹¹¹, la jurisprudence consacre l'admission du PLU au stade de cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir et annule tout acte administratif qui l'aurait transgressé. Cette forme de normativité découle, elle aussi, de la structuration nécessairement hiérarchique du droit de l'urbanisme. En effet, l'effectivité du PLU n'est que le prolongement de l'inscription de ce document dans la hiérarchie des normes. En étant opposable, c'est-à-dire en imposant ses orientations réglementaires à tout acte administratif pris sur son

¹⁰⁹ M. TROPER, *Pour une théorie juridique de l'Etat*, PUF, Paris 1994.

¹¹⁰ Pour plus de détails sur les degrés de normativité, v. M. GROS, « Quel degré de normativité pour les principes environnementaux ? », *RDP*, 01 mars 2009, n° 2, p. 425

¹¹¹ CAA, Marseille, 27 mars 2008, *Cne de Cruis*, n° 06MA00686

fondement, le PLU devient la norme intermédiaire nécessaire à la consécration effective des normes qui lui sont supérieures.

C'est ce processus hiérarchiquement normatif qui permet au PLU de créer des droits et obligations à l'égard des personnes publiques et privées, ce qui lui confère un attribut fondamental de la normativité ; issu dans un ordre juridique hiérarchisé conformément aux systèmes normatifs les plus évolués, son inscription dans cette hiérarchie pouvant être vérifiée au moyen d'un système de contrôle qui permet d'en sanctionner les violations¹¹².

5.2 Hiérarchie des normes et sécurité juridique du PLU

Dans son vocabulaire juridique, Gérard Cornu¹¹³ définit la sécurité juridique comme la qualité d'un système dans lequel chacun peut savoir à quelle règle sa situation est et sera soumise.

Dans la pensée libérale, la sécurité juridique est considérée comme une des manifestations les plus importantes de la liberté qu'il convient de protéger particulièrement¹¹⁴.

Dans un ouvrage intitulé « Flexible droit, Pour une sociologie du droit sans rigueur », Jean Carbonnier écrivait que s'« *il est une valeur que les théoriciens du Droit, tel Paul Roubier, regardent comme fondamentale : c'est la sécurité juridique. Ils la placent avant la justice même, et avant le progrès : c'est elle qu'il convient de sacrifier en dernier lieu, parce qu'elle conditionne les deux autres [...]. C'est le besoin juridique élémentaire et, si l'on ose dire, animal* »¹¹⁵. Ce besoin de sécurité juridique, exigence fondamentale de l'Etat de droit, ne cesse de progresser en raison de l'insécurité nécessairement secrétée par le système juridique, notamment du fait de sa complexification croissante¹¹⁶.

Dans son rapport public de 2006 qui fut expressément intitulé « De la sécurité juridique », le Conseil d'Etat décrit le principe de sécurité juridique comme impliquant que les citoyens puissent déterminer le droit applicable « sans que cela appelle de leur part des efforts insurmontables ». Or, pour atteindre cet objectif, « les normes édictées doivent être claires et intelligibles, et ne pas être soumises, dans le temps, à des variations trop fréquentes, ni surtout imprévisibles »¹¹⁷. Le même rapport insistait aussi sur « le sentiment d'insécurité que peut éprouver aujourd'hui le citoyen » compte tenu de « l'accumulation des textes » et non moins à raison de la « fréquence des changements ». Dès lors, si le principe de sécurité juridique présente d'« innombrables » facettes¹¹⁸, il peut néanmoins être défini comme comportant pour l'essentiel deux sortes d'exigences. D'un point de vue formel, il impose la lisibilité des normes et du droit en général ; d'un point de vue matériel, il vise à garantir une certaine stabilité des situations juridiques¹¹⁹.

Cette montée en puissance du thème de la sécurité juridique et les incertitudes non seulement quant à la notion, qui dans sa conception étroite est néanmoins synthétisée autour de deux

¹¹² F. PICOD, *op. cit.*

¹¹³ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, PUF, Paris, 1990, pp. 776-777.

¹¹⁴ V. J. RIVERO, Cours 1962-63, p. 211

¹¹⁵ J. CARBONNIER, *Flexible droit, Pour une sociologie du droit sans rigueur*, LGDJ, 1992, 7^e éd.

¹¹⁶ Pour plus de détails sur cette question, v. A. L. VALEMBOIS, *La Constitutionnalisation de L'exigence de sécurité juridique en droit français*, LGDJ, 2005, 534 p.

¹¹⁷ Conseil d'Etat, *Sécurité juridique et complexité du droit*, EDCE, n° 57, La Documentation française, 2006, p. 281.

¹¹⁸ R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien, 15^e éd., 2001, p. 106.

¹¹⁹ C. NIVARD, « L'ambivalence du traitement jurisprudentiel de la sécurité juridique », *DA*, n° 2, Février 2010, étude 3, www.lexis360.fr

exigences « *savoir et prévoir* »¹²⁰, nous conduisent tout naturellement à poser la question de la sécurité juridique de manière spécifique en matière de PLU. En effet, ce dernier ne parvient plus de nos jours à assurer la sécurité juridique, il est instable, incertain, complexe et trop abondant.

Si à première vue, le PLU présente des particularités qui semblent écarter le principe de sécurité juridique il n'en demeure pas moins que la planification urbaine a besoin de règles de fonctionnement, lesquelles n'ont de sens que si elles répondent aux exigences inhérentes au principe de sécurité juridique. La sécurité juridique est donc bien un principe nécessaire au PLU et cela plus encore dans le contexte juridique actuel qui fait de ce document le principal outil permettant d'assurer, dans le respect des objectifs de développement durable, un délicat équilibre entre l'urbanisation, le développement rural, l'utilisation économe des espaces naturels, la protection des sites et du patrimoine bâti remarquable, la satisfaction des besoins en matière d'habitat, la mixité sociale et la protection de l'environnement...

Ces objectifs multiples, parfois contradictoires, mettent d'abord le PLU dans une injonction paradoxale et sont ensuite susceptibles de contrarier les intérêts des administrés, qui ne manquent alors pas de contester les délibérations approuvant un PLU, soit directement soit par le biais d'associations constituées spécialement à cet effet.

Cette insécurité juridique qui frappe les PLU se nourrit de l'inflation comme de l'instabilité des normes les régissant mais aussi de leur qualité médiocre, en ce qu'ils seraient parfois lacunaires, trop abstraits, imprécis ou encore du déclin de l'art de légiférer¹²¹.

En effet, si les normes supérieures au PLU changent souvent, ou si elles édictent des règles imprécises ou ambiguës, le PLU est forcément amené, dans le cadre du respect de la hiérarchie des normes, à reproduire les mêmes maux qui affectent ces normes. Autrement dit, les règles du PLU seront elles aussi incertaines et instables. Cette situation menace la sécurité juridique des destinataires du PLU. Les droits de ces derniers ne sont pas garantis lorsqu'il leur appartient de déterminer ce qui, dans le PLU, relève de la règle, ou seulement de l'orientation. Le Conseil d'Etat avait déjà dénoncé, dans son rapport de 1992 sur l'urbanisme, comment « l'instabilité de la règle locale d'urbanisme remet en cause la sécurité juridique de ses usagers »¹²².

Si on admet que la hiérarchie s'impose pleinement au sein du droit de l'urbanisme au point de lui être inhérente, et qu'elle soulève encore des difficultés en présence de l'inflation, de l'instabilité et de la complexité qu'elle véhicule au sein du système juridique urbanistique, il est légitime de poser la question de savoir si la forme pyramidale du droit de l'urbanisme est aujourd'hui responsable de mettre le PLU, comme norme, dans cette injonction paradoxale. D'où l'intérêt de l'étude du PLU sous l'angle de la hiérarchie des normes.

6. Intérêt de l'étude du PLU sous l'angle de la hiérarchie des normes

Le droit de l'urbanisme en général et le PLU en particulier se trouvent, aujourd'hui, sous l'empire de la hiérarchie des normes entendue ici plus largement comme mode de penser et

¹²⁰ J. CHEVALLIER, « Article de synthèse », in L. Boy, J.B. Racine, F. Siirainen, *Sécurité juridique et droit économique*, Larcier, 2008, pp. 559-578.

¹²¹ Sur la question de l'insécurité juridique, Voir N. MOLFESSIS, *Combattre l'insécurité juridique ou la lutte du système juridique contre lui-même*, EDCE, 2006, n° 58, p. 391 ; voir aussi F. PICOD, *op. cit.*

¹²² Conseil d'Etat, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, La Documentation française, 1992, p. 80 et ss.

d'agir par lequel l'Etat entend rationaliser et maîtriser son ordre juridique urbanistique. Un ordre dans lequel la norme inférieure en l'occurrence le PLU doit respecter les normes supérieures. Dans cette acception stricte de la normativité, n'est norme que le PLU qui s'inscrit dans la hiérarchie des normes d'urbanisme qui n'est autre que l'ensemble des rapports normatifs qui président à la production et à l'organisation du droit de l'urbanisme. Dans sa quête de la normativité, un PLU doit trouver une place dans cette hiérarchie. La compatibilité et la conformité étant le ticket d'entrée dans la hiérarchie et la condition pour y rester. Ainsi, commence la course à la normativité. Une sorte de course à l'armement normatif organisée par la théorie générale de la hiérarchie des normes sous l'égide de l'Etat surveillant du temple. Rester continuellement normatif dans une hiérarchie plus ou moins figée dans la forme mais très mouvante dans le fond relève de l'impossible. Quel que soit la nature de la norme considérée, exception faite de la constitution (acte de volonté !), il arrive à un moment ou à un autre où elle se retrouvera avec un contenu statique non compatible avec au moins une norme supérieure. A cela, le système juridique propose des mises en compatibilité pour permettre au PLU de continuer son aventure dans la hiérarchie des normes, ou son abrogation lorsque son existence n'est plus nécessaire. Sur le plan procédural, le système juridique offre souvent la possibilité d'achever les projets de PLU conformément à la norme ancienne.

Ainsi, la création ou la modification d'une norme supérieure entraîne systématiquement la disparition ou la mise en compatibilité de la norme inférieure.

Vu sous cet angle, ce schéma kelsenien de la hiérarchie des normes n'a rien qui peut nuire ou rendre compliquée la transmission de la validité entre norme supérieure et PLU. Par contre, il peut même, dans un système normatif marqué par une certaine stabilité, inspirer confiance et rassurer par sa clarté et sa précision.

Le schéma hiérarchique des normes suppose donc un rythme normatif qui, par sa stabilité, laisse le temps pour réaliser les mises en compatibilité nécessaires ou finir les projets de normes en cours dans les mêmes conditions prévues au départ.

Ce rythme normatif plus au moins figé dans le temps, qui conditionne le bon déroulement de l'opération de transmission de la validité de la norme supérieure à la norme inférieure, n'est plus dans l'air du temps en matière d'urbanisme.

Ainsi, d'une source de confiance, la hiérarchie des normes d'urbanisme est devenue, aujourd'hui, une source de méfiance et d'inquiétude et serait le signe d'une décadence, d'une profonde altération du PLU et d'une insécurité juridique portant atteinte aux droits de ses destinataires. En effet, sous l'influence d'une pensée normativiste exercée, depuis l'adoption de sa hiérarchie par Kelsen, le droit s'est transformé en système de production normatif industriel. Cette transformation du système normatif n'est que le résultat de « *la réduction du droit à la norme écrite et à la contrainte étatique* »¹²³. Sous l'emprise de ce mouvement, la norme est devenue l'instrument privilégié, si ce n'est l'unique, d'un Etat qui la met en demeure de produire des effets bien précis. Plus qu'un ensemble de rapports, la hiérarchie des normes « *est alors une manière d'appréhender le droit et de le produire* »¹²⁴.

¹²³ Programme colloque, Penser la technique juridique, 8-9 octobre 2015, Besançon-Faculté de droit, Centre de recherches juridiques de l'Université de Franche-Comté – EA 3225 – Université de Franche-Comté.

¹²⁴ *Ibid.*

Cela est particulièrement vrai dans le cas du PLU dont la création et la gestion réservent une place centrale à la théorie de la hiérarchie des normes. Il l'est aussi dans la mesure où l'appréhension du PLU sous l'angle de cette hiérarchie nous permettra d'analyser juridiquement les conditions juridiques de son inscription dans l'ordre juridique urbanistique. Cette mission s'avère pourtant délicate dans la mesure où l'on peut se représenter la hiérarchie des normes opposables au PLU comme une pyramide « générique » rassemblant d'autres pyramides plus spécifiques participant à son élaboration. En effet, il apparaît que le PLU connaît une double hiérarchie normative : la première, qui est classique, consiste à faire primer les règles de droit de l'urbanisme sur les règles de PLU en raison de l'intégration des ordres juridiques ; la seconde, s'applique au sein des documents et schémas issus d'autres législations. Ces documents, aux objets et territoires différents, n'ont pas la même portée juridique. Face à cette dualité de la hiérarchie des normes opposables au PLU, ce dernier suscite beaucoup de difficultés d'élaboration et d'application. La présente thèse essaye de discerner le problème en le positionnant sur le terrain du droit.

On constate aussi que le PLU, et plus généralement le droit de l'urbanisme, s'écarte des schémas traditionnels de deux façons au moins. D'une part les modalités de conception de la règle de droit en la matière manifestent quelques originalités, dans la mesure où à la procédure d'élaboration s'allie l'obligation d'insertion dans la hiérarchie des multiples normes qui encadrent le PLU ; d'autre part la sécurité juridique n'y est assurée que de manière très imparfaite en raison de l'absence de clarté, de prévisibilité et de permanence de la norme juridique. Le schéma hiérarchique des normes supérieures au PLU, perd ainsi de son unicité et de sa lisibilité qui sont deux conditions principales de son effectivité. Or, au lieu de remettre de l'ordre dans la hiérarchie des normes, le législateur continue à industrialiser le processus de la production normative et à transformer cette hiérarchie en un vecteur de transmission non seulement de la validité mais aussi des maux de la norme supérieure à la norme inférieure qu'est le PLU en l'occurrence.

Ces excès entraînent en droit de l'urbanisme et plus particulièrement en matière du PLU, un problème de conception de cet instrument censé mettre en application des lois qui s'accumulent et qui sont modifiées sans cesse. Il en résulte également un problème de complexité de mise en œuvre du PLU. Ce dernier devient alors difficile à appréhender et à mettre en œuvre et quasiment impossible à comprendre par ses destinataires. Il devient de ce fait l'union des contraires et le royaume de l'imprécis, de l'imprévisible et de l'incertitude.

La présente thèse ne prétend aucunement livrer une nouvelle grille d'analyse de la notion de normativité du PLU, elle a simplement pour objet de réfléchir sur les caractéristiques de la hiérarchie des normes opposables au PLU en plaçant ce dernier dans un axe de normativité qui lui est propre et qui nous permettra de montrer que la plupart des maux qui affectent les normes supérieures, affectent aussi le PLU. Cette confirmation, une fois démontrée, nous permettra d'affirmer si la hiérarchie des normes est de nature à transmettre non seulement la validité au PLU mais aussi les maux dont souffrent les normes censées s'opposer à lui.

Au contraire, pour remplir sa fonction, le PLU doit prescrire des règles plus proches de la réalité urbaine mais non loin des orientations et objectifs préconisés par les normes supérieures. C'est au milieu de cette tension inhérente au droit de l'urbanisme que se situe l'étude des conséquences de l'inscription du PLU dans la hiérarchie des normes. L'objet de cette inscription serait ainsi de réaliser le nécessaire rapprochement entre les normes supérieures et le fait urbain dans ses formes les plus complexes. Ce rapprochement, source de validité selon la conception réaliste, n'a de chance de se réaliser qu'à travers un PLU qui

parvient à mettre le fait urbain en adéquation avec la norme supérieure. C'est ainsi que le PLU se présente comme un acte administratif qui répond, d'une part, à la conception réaliste¹²⁵ de la validité qui signifie l'existence effective, dans la réalité, d'une norme ou d'un système de normes¹²⁶ et, d'autre part, à la modalité spécifique d'existence d'une hiérarchie des normes, comme l'entendait Kelsen.

C'est ce dernier concept qui est adopté pour la suite de notre thèse. La démarche consistera à tester le régime juridique du PLU à l'épreuve de ce concept en analysant, dans un premier temps, sa capacité à s'insérer convenablement dans la hiérarchie des normes et en examinant, dans un deuxième temps, les conséquences de cette inscription sur l'appréhension du PLU par ses destinataires ainsi que sur le contentieux du PLU. Nous tenterons de remonter de ce point de vue la chaîne de création du PLU depuis son élaboration jusqu'à son application concrète en passant par son adaptation.

Etudier, dans ce contexte, les conditions juridiques d'inscription du PLU dans la hiérarchie des normes implique nécessairement d'explicitier les contours de cette inscription en dressant un contenu de nature à permettre son analyse juridique et déterminer la position de ce document par rapport à la hiérarchie des normes. C'est ainsi qu'une première partie sera réservée à l'étude du corpus normatif qui s'impose au PLU. Sous cet angle, sera envisagé l'examen des normes qui entretiennent un rapport juridique avec le PLU. Il sera aussi envisagé, eu égard aux difficultés que rencontre le PLU dans son insertion dans la hiérarchie des normes, de faire le point sur les incertitudes qui affectent le déroulement de l'élaboration de ce document notamment en matière de mise en œuvre des normes supérieures.

Ce débat sur l'inscription du PLU dans la hiérarchie des normes ne peut être mené sans envisager les conséquences de la phase d'insertion du PLU dans la hiérarchie des normes sur celle de sa réception, une fois en vigueur, par ses usagers. En effet, si le PLU doit, pour respecter la hiérarchie des normes, changer incessamment, ou si, pour traduire des règles imprécises ou ambiguës, doit édicter des règles également imprécises ou ambiguës, le PLU est forcément amené, comme l'avait déjà dénoncé le Conseil d'Etat, dans son rapport de 1992 sur l'urbanisme, à remettre en cause la sécurité juridique de ses usagers¹²⁷. En outre, si ces derniers doivent, pour déterminer ce qui est permis et ce qui est défendu par le PLU, éprouver des difficultés insurmontables, on peut dire que le PLU assure de moins en moins leur protection contre les effets secondaires négatifs pouvant découler de la hiérarchie des normes, en particulier l'instabilité des lois et règlements, ou leur complexité de plus en plus croissante.

Cette analyse montre qu'il existe bien une certaine unité des problèmes posés par l'obligation faite au PLU de s'inscrire convenablement dans la hiérarchie des normes. Ce n'est certainement pas par hasard que le PLU soit devenu imprécis, imprévisible et incertain. En effet, malgré son caractère décentralisé et sa proximité de la réalité urbaine locale, le PLU n'est que la traduction des normes supérieures. Ainsi, cette thèse s'efforce, sinon d'établir un lien entre la hiérarchie des normes et ce caractère pathologique du PLU, du moins de situer les maux communs à ces deux ordres en analysant la prédisposition de la hiérarchie des normes à transmettre les maladies des normes supérieures au PLU.

Le même débat ne peut non plus être mené à l'écart des conséquences contentieuses qui pèsent sur la vie de ce document. En effet, au fil de l'analyse, surgit nécessairement la

¹²⁵ Par exemple Alf ROSS.

¹²⁶ E. MILLARD, *Théorie générale du droit*, Connaissance du droit, Dalloz, Paris, 2006, p. 79-80.

¹²⁷ Conseil d'Etat, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, *op. cit.*, p. 80 et ss.

problématique du contentieux du PLU et plus précisément le renforcement sans cesse accru de la justiciabilité du PLU face au contentieux croissant qui met en danger la validité de ce document. La présente thèse se propose donc de démontrer dans quelle mesure les caractéristiques propres au contentieux du PLU, pris en tant que modèle de droit de l'urbanisme, échappent aux méthodes traditionnelles du contentieux du droit public et surtout de déterminer les succédanés plus ou moins efficaces, employés par les juridictions administratives pour limiter les conséquences qui en résultent. Cette volonté de relativiser les conséquences du contentieux du PLU résulte de différentes législations donnant habilitation au juge de rejeter certains recours formulés à l'encontre du PLU ou lorsque cela n'est pas possible d'en limiter les effets. Ce mouvement qui occupe depuis au moins vingt ans une place de plus en plus importante dans le contentieux du PLU se poursuit encore avec la récente loi du 27 janvier 2017¹²⁸ qui institue un nouvel article L. 600-13 au code de l'urbanisme dont le but est d'empêcher, une fois de plus, le contentieux de l'urbanisme de pouvoir se dérouler normalement et de mettre en échec les recours. Ainsi, sauf motif légitime, tout demandeur n'ayant pas produit les pièces nécessaires au jugement de l'affaire dans un délai de trois mois à compter du dépôt de la requête ou dans le délai qui lui a été imparti par le juge, encourt la caducité de sa requête introductive.

Ainsi, à défaut d'une approche globale de la chaîne de création du PLU et plus particulièrement des incertitudes affectant son inscription dans la hiérarchie des normes, le législateur se contente d'intervenir en aval en immunisant le PLU contre le risque contentieux. Autrement dit, au lieu de s'interroger sur les maux qui affectent la hiérarchie des normes à savoir l'inflation, l'instabilité, l'imprécision, l'ambiguïté..., en un mot la médiocrité de la qualité des normes opposables au PLU, le législateur a tendance à autoriser la validation d'irrégularités susceptibles d'entacher sa validité.

En somme, l'analyse se concentre, dans cette deuxième partie, sur l'un des aspects du PLU sans pour autant l'envisager dans sa globalité, la recherche étant circonscrite aux conséquences de l'insertion du PLU dans la hiérarchie des normes, d'une part, sur son appréhension par ses destinataires et, d'autre part, sur le déroulement de son contentieux.

7. Approche méthodologique

Dès que l'on s'intéresse au sujet de l'inscription du PLU dans la hiérarchie des normes et des conséquences qui en découlent, une approche méthodologique claire et simple est absolument nécessaire. Le recours à ce type de démarche pour étudier et explorer la hiérarchie des normes opposables au PLU dans toute leur complexité suppose un examen radioscopique du PLU dans son rapport à son environnement juridique. La présente thèse s'appuie, pour ce faire, sur une analyse juridique synchronique qui permet d'observer les interactions entre les enjeux internes et externes au PLU. Cette analyse sera menée sous un angle normatif qui nous évitera de traiter le PLU comme un document devant s'adapter à la réalité mais comme un règlement juridique qui évolue et s'adapte au sein de la hiérarchie des normes, lesquelles normes lui sont opposables.

Dans ce contexte, deux types de sujets sont développés : le sujet de l'interaction du travail de production du PLU en tant que norme juridique avec les autres normes existantes et le sujet des conséquences qui en découlent notamment au niveau de sa perception par le public auquel il s'adresse et au niveau de sa réception, lors de sa remise en cause contentieuse, par le juge.

¹²⁸ Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, JORF n°0024 du 28 janvier 2017.

Ainsi, les travaux présentés dans cette thèse visent à élaborer un cadre méthodologique commun facilitant la construction de ces deux sujets. Les travaux présentés portent, dans un premier temps, sur la phase d'inscription du PLU dans la hiérarchie des normes, pour laquelle nous proposons une approche fondée sur l'analyse des normes hiérarchiques, des rapports juridiques qu'entretient le PLU avec cette hiérarchie et les incertitudes qui affectent l'opération d'inscription du PLU dans la hiérarchie des normes dans sa globalité. Les travaux présentés portent, dans un deuxième temps, sur les conséquences de l'insertion difficile du PLU dans l'ordre juridique urbanistique du point de vue de la perception du PLU tant par les destinataires qui le trouvent ambigu et instable, que par le juge dont le rôle, en la matière, évolue de plus en plus vers la protection de la sécurité juridique du PLU par la validation d'illégalité entachant le PLU en application de lois votées dans ce sens. En effet, le législateur est conscient de la fragilité juridique de ce document d'urbanisme et n'a cessé depuis plus de deux décennies d'adopter des mesures qui favorisent la sécurité juridique du PLU au détriment de celle de ses destinataires.

Concernant le premier sujet, nous interrogeons le contenu dense des normes susceptibles de produire des effets à l'égard du PLU. Cette interrogation englobera aussi les incertitudes qui affectent l'insertion juridique du PLU dans ce magma normatif. Il s'agit, en adoptant cette démarche, de mettre en lumière les causes de la complexité de plus en plus croissante qui affecte le déroulement de l'élaboration du PLU notamment dans son volet relatif à l'insertion dans la hiérarchie des normes qui l'encadrent. L'objectif étant de démontrer que des éléments extrinsèques au PLU, comme la multiplicité et la diversité des normes qui lui sont opposables ou leur illisibilité et instabilité, peuvent susciter de nombreuses difficultés au niveau de la rédaction du règlement du PLU. Ces difficultés, certes d'origine extrinsèque au PLU, constituent un élément intrinsèquement lié à son élaboration et méritent à ce titre d'être étudiés.

Dans ce premier sujet, une autre difficulté endogène est que les démarches d'inscription du PLU dans la hiérarchie des normes qui doivent être intégrées dans le régime juridique d'élaboration du PLU ne sont pas toujours directement opposables à ce derniers. Elles doivent être abordées en prenant en compte la présence ou l'absence du SCOT. Identifier ces normes suppose donc de réserver une place particulière à ce schéma dans la présente thèse.

Concernant le deuxième sujet, il s'agit de montrer l'influence de la complexité de la phase de production du PLU résultant notamment de l'obligation de respecter la hiérarchie des normes sur celle de sa mise en œuvre. La mesure du degré de cette influence implique l'examen de la perception du PLU par ses destinataires. Cet examen passe d'abord par l'analyse du degré de sécurité juridique que procure le PLU à ses destinataires en termes de clarté et de stabilité. Les conséquences de l'inscription du PLU dans la hiérarchie des normes peuvent aussi être mesurées, d'une part, par les recours formulés devant le juge contre le PLU et, d'autre part, par les mesures tendant à renforcer la justiciabilité du PLU. Il s'agit, dans ce deuxième aspect du sujet, d'une tentative d'établir un lien entre les conditions d'acquisition de la validité par l'inscription du PLU dans la hiérarchie des normes et les conditions de déploiement de cette validité à l'égard de ses destinataire sous le contrôle du juge.

En somme, le travail présenté ici a notamment été réalisé pour démontrer que si la principale conséquence qui doit découler de l'inscription du PLU dans la hiérarchie des normes est le transfert de la validité à ce document, elle n'en demeure pas moins que cette hiérarchie est aussi vecteur de transmission à ce document des maux et des dysfonctionnements dont souffre

l'ordre juridique d'urbanisme. En effet, la multiplicité des finalités poursuivies par le droit de l'urbanisme : aménagement, environnement, développement économique et durable,... font de la hiérarchie des normes de cette matière une construction théoriquement inintelligible et pratiquement difficile à respecter par les auteurs du PLU.

En adoptant une approche fondée sur l'analyse de la conception et de la mise en œuvre du PLU, cette thèse aura, entre autres, pour objet d'apporter des éclaircissements, que nous souhaitons utiles, aux nombreuses zones d'ombre qui suscitent beaucoup d'inquiétude, tant en doctrine que de la part des élus chargés d'élaborer le PLU.

Enfin, nous espérons que le choix de cette approche qui dépend de la question de recherche que nous n'avons pas manqué de rappeler tout au long de cette introduction, sera en mesure d'y apporter une réponse dont la pertinence sera moins douteuse à la fin de la thèse qu'à son début.

Pour orienter la réflexion, nous suivrons deux pistes en montrant leurs liens : l'insertion difficile du PLU dans la hiérarchie des normes (**Première partie**) et sa réception mitigée comme conséquence logique de cette opération indispensable à la validité du PLU (**Deuxième partie**).

Sauf indication contraire, les articles cités dans cette thèse renvoient au code de l'urbanisme.

PREMIERE PARTIE

INSERTION DU PLU DANS LA HIERARCHIE DES NORMES, UNE CONCEPTION DIFFICILE

Qu'est-ce qui fait qu'une norme juridique est respectée en pratique ? Dans un contexte de complexification du droit de l'urbanisme et d'émergence de nouvelles formes de normativité, le régime juridique du PLU fournit un champ d'étude particulièrement stimulant.

Pour répondre à la nécessité d'un aménagement équilibré de l'espace en cohérence avec les impératifs du développement durable et répondant aux besoins nombreux en matière d'habitat, de déplacement, de cadre de vie, de prévention des risques..., le PLU constitue un outil pionnier en tant qu'instrument de planification destiné à concrétiser la mise en œuvre des objectifs définis par les normes supérieures. Offrant aux communes et à leurs groupements la possibilité d'un aménagement de plus en plus intégré à travers des mécanismes leur permettant de construire un projet urbain d'envergure et le mettre en œuvre, le PLU a donné lieu à une pratique abondante, encadrée par une architecture normative complexe. Cette architecture est composée de normes de nature et de portée très diversifiées.

Pour être respecté en pratique, le PLU doit s'inscrire correctement dans cette architecture normative. On parle alors de l'insertion du PLU dans la hiérarchie des normes supérieures ; on parle aussi de la capacité du PLU à formuler des règles juridiques qui respectent cette hiérarchie. Cette tâche qui doit d'abord présider à toute entreprise de conception du PLU incombe aux auteurs de ce document. Ces derniers sont tenus, chaque fois qu'ils décident d'élaborer ou de faire évoluer leur PLU, de connaître d'abord l'ensemble de l'arsenal juridique applicable en la matière. Le porté à connaissance exercé par le préfet est, à ce titre, d'une importance majeure. Il s'agit ici de déterminer avec précision la hiérarchie des normes opposables au PLU. Les auteurs du PLU doivent ensuite mettre en lien leur document d'urbanisme avec les normes de portée supérieure ainsi repérées. Il s'agit ici de mettre en cohérence le projet de PLU avec son contexte juridique. Pour ce faire, les auteurs du PLU exploitent les marges de manœuvre octroyées par les normes supérieures afin d'adapter leurs objectifs et leurs orientations aux contraintes de la réalité locale.

Ce schéma théorique simple à décrire n'est néanmoins pas simple à réaliser. En effet, les réformes foisonnantes et multiples du contexte juridique dans lequel évolue le PLU rendent difficile de déterminer avec précision quelles sont les normes qui lui sont opposables et quelle sera la nature du rapport entre ces normes et le PLU ? En outre, l'insertion du PLU dans la hiérarchie des normes qui lui sont opposables obéit à des conditions juridiques strictes, difficiles à respecter et s'opère dans un climat d'incertitude normative qui peut nuire au bon déroulement de la conception du PLU.

Le caractère stricte de ces conditions est visible dans le code de l'urbanisme qui « prévoit une articulation des documents d'urbanisme sous la forme d'une obligation de compatibilité ou de prise en compte devant intervenir dans des délais stricts (un an ou trois ans en cas de révision). Ses articles L. 131-4 à L. 131-7 listent ainsi les normes de rang supérieur avec lesquels les PLU doivent être articulés et les délais à respecter pour opérer, le cas échéant, la

mise en compatibilité ou la prise en compte de ces documents lorsque l'un d'eux vient à être adopté ou modifié postérieurement à l'approbation du PLU. »

Tel qu'il est dessiné par le code de l'urbanisme, le schéma actuel de la hiérarchie des normes supérieures au PLU donne un aperçu de la complexité du dispositif actuel.

Au sommet de cette hiérarchie on trouve les principes d'urbanisme énoncés aux articles L. 101-1 à L. 101-3. Il s'agit des objectifs et orientations que doit poursuivre et respecter toute action qui rentre le domaine de la planification urbaine.

Ces principes d'urbanisme qui ont fait couler beaucoup d'encre en raison de leur caractère imprécis et de la difficulté de les mettre en œuvre et de les appliquer à la réalité urbaine locale, imposent au PLU la réalisation d'une série d'équilibres entre thématiques différentes. Ils lui imposent aussi certaines mesures protectrices notamment en matière d'environnement et de risques naturels et technologiques. Depuis l'avènement de la décentralisation d'urbanisme en 1983 et les interventions successives du législateur, la liste de ces principes n'a cessé de s'allonger. En effet, soucieux des dérives que peut entraîner l'autonomie des communes en matière la matière, l'Etat a fait de ces principes un outil pédagogique à l'adresse des collectivités locales souhaitant se doter d'un document d'urbanisme et un outil d'orientation de leurs actions en vue de préserver les intérêts supracommunaux. Cependant, le juge administratif n'a pas hésité à sanctionner la méconnaissance de ces principes.

L'avènement de la décentralisation a été aussi accompagné par un renforcement du contenu de l'ordre juridique supérieur opposable au PLU.

Concernant ce point, le code de l'urbanisme impose la prise en compte d'un nombre assez élevé de normes qui s'expriment différemment et dont les sources sont aussi dispersées.

La loi du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les catégories de collectivités territoriales, crée le programme local de l'habitat (PLH) et imposait au plan d'occupation des sols (POS) sa prise en considération.

La loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) a resserré les liens avec la planification urbaine, en établissant une relation entre le plan de déplacements urbains (PDU) et le POS. La délimitation des zones urbaines ou à urbaniser des POS devait « *prendre en considération [...] les orientations des plans de déplacements urbains s'ils existent* »¹²⁹.

Dix ans après les lois de décentralisation des années 1982 et 1983, apparut la loi du 8 janvier 1993 relative la prise en compte de la préservation de la qualité des paysages et la maîtrise de leur évolution.

Cette loi incite à prendre en compte l'aspect paysager dans les POS et institue les directives de protection et de mise en valeur des paysages. Ces directives ont une valeur juridique certaine : les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec elles ou sinon elles s'imposent en leur absence.

¹²⁹ Ancien article L. 123-1 1° modifié par l'article 17 I-4° de la LAURE.

La loi Barnier n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, crée le plan de prévention des risques approuvé et lui donne valeur de servitude d'utilité publique. Il est annexé au PLU, conformément à l'article L. 151-43.

Toutefois, la première consécration du lien de dépendance du PLU à l'égard des différentes politiques sectorielles est la loi SRU qui a renforcé l'aspect vertical de la planification urbaine en serrant les liens entre le PLU et les autres documents et opérations d'urbanisme et les plans et schémas issus d'autres législations.

Elle a renforcé la place du PLH dans l'ordonnancement juridique de l'urbanisme par une obligation de compatibilité avec le SCOT assortie d'une obligation de compatibilité des PLU et des cartes communales avec le PLH.

Elle a ensuite accentué l'intensité du rapport entre les PDU et les PLU en imposant à ces derniers la compatibilité avec les premiers.

En somme, la loi SRU a modifié substantiellement le droit de l'urbanisme et ses principaux dispositifs réglementaires : le PLU remplace le POS. Elle a introduit la nécessité d'un projet intégrant des impératifs de développement durable. Cela veut dire, notamment, préserver les équilibres entre développement urbain et rural, la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et rural. Notons que les contraintes écologiques s'expriment par une série d'adjonctions. Ainsi cette loi explique qu'il faut veiller à la « qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toutes natures ».

Pour mettre en œuvre les préconisations de la loi SRU, le nombre de normes hiérarchiquement supérieures au PLU s'est de plus en plus alourdi malgré le caractère multiple et contraignant des instruments d'encadrement du POS constaté par le conseil d'État¹³⁰ quelques années plutôt.

Le même conseil a, dans un rapport de 1992 consacré à la sécurité juridique, exprimé sa préoccupation quant à « *la multiplication des normes [et] leurs raffinements byzantins* »¹³¹. Depuis, la maîtrise de l'inflation normative s'est affirmée comme un élément récurrent des débats parlementaires et doctrinaux et un axe structurant des travaux législatifs et de contrôle¹³².

Cependant, malgré cette affirmation de la nécessité de maîtriser l'inflation normative, il a été constaté l'accélération du rythme de l'encadrement juridique du PLU. Marc Daunis, co-auteur de la proposition de loi portant accélération des procédures et stabilisation du droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement, a souligné, au cours de la discussion générale, qu'« *En dix ans pas moins de 64 lois, 22 ordonnances et 104 décrets ont modifié le régime des PLU* »¹³³,

¹³⁰ Conseil d'Etat, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, op. cit., p. 61 et s.

¹³¹ Conseil d'État, Rapport public 1991, mai 1992

¹³² F. CALVET et M. DAUNIS, *Droit de l'urbanisme et de la construction : l'urgence de simplifier*, Rapport d'information, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, n° 720 (2015-2016), déposé le 23 juin 2016, Sénat, p. 23.

¹³³ A.P et N.K – AFP, « Les sénateurs unanimes pour simplifier le droit de l'urbanisme », publié le 02 novembre 2016, consulté le 18 novembre 2016 sur : <http://www.lemoniteur.fr/article/les-senateurs-unanimes-pour-simplifier-le-droit-de-l-urbanisme-33557102>.

C'est ainsi, qu'au fil des législations, d'autres documents sont venus enrichir voir alourdir la hiérarchie des normes opposables au PLU : SDAGE et SAGE (loi n° 2004-338 du 21 avril 2004¹³⁴), plans de gestion des risques d'inondation (Grenelle 2), plan régional pour la qualité de l'air et du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (ALUR), le plan climat-air-énergie territorial et le plan de protection de l'atmosphère (Transition énergétique).

Pour comprendre ce mouvement effréné de l'encadrement du PLU, il est nécessaire de procéder à une analyse de la hiérarchie des normes qui lui sont opposables. Ce travail d'analyse doit nous permettre de déterminer avec précision le contenu (statique) de cette hiérarchie ainsi que la nature des rapports qui permettent l'articulation du PLU avec ses différentes composantes. Elle doit nous permettre aussi de soulever les incertitudes qui marquent les conditions juridiques d'inscription du PLU dans la hiérarchie des normes.

Pour ce faire, la hiérarchie des normes d'urbanisme supérieures au PLU peut s'analyser, sous plusieurs angles dont principalement la nature de rapport qu'entretient le PLU avec ces normes et le caractère direct ou indirect de ce rapport.

Concernant la nature du rapport du PLU avec les normes supérieures, on peut distinguer deux catégories de rapport : un lien de compatibilité moins stricte que celui de la conformité et un lien de simple prise en compte.

Le premier concerne les normes qui ont une incidence directe sur la planification urbaine et les normes qui entretiennent depuis de longue date des rapports avec le PLU. En effet, le législateur privilégie, lorsqu'il instaure une nouvelle norme qui doit s'imposer au PLU, le rapport le plus souple qui peut exister à savoir la simple prise en compte ou en considération. C'est ainsi que des documents comme le PLH ou le PDU ont pu s'imposer progressivement au PLU en passant par une période de prise en compte avant de se confirmer comme documents avec lesquels le PLU doit être compatible. Cette progressivité des rapports du PLU avec les normes supérieures justifie ainsi que des liens plus lâches soient instaurés entre ces catégories de normes.

Le deuxième rapport, comme on vient de l'indiquer, concerne avant tout les normes qui viennent d'être adoptées et qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur l'espace. En effet, l'instauration d'un tel rapport dans ce cas vise à ne pas heurter la volonté locale élaboratrice du PLU en lui imposant en terme de compatibilité des mesures nouvelles certes mais aussi périphériques au droit de l'urbanisme.

Ainsi, les normes qui ne font pas directement partie du droit de l'urbanisme et celles nouvellement instaurées ne sont, au début de leur instauration, que prise en compte par le PLU.

Si cette distinction, basée sur la nature du rapport, a le mérite de mettre en valeur l'intensité des rapports normatifs qui permettent l'inscription du PLU dans l'ordre juridique, son inconvénient majeur réside, en revanche, dans son incapacité d'exposer réellement la forme nécessairement hiérarchique de l'ordre juridique opposable au PLU. Cet angle d'analyse sera donc écarté au profit de l'étude du caractère direct ou indirect (uniquement en l'absence du SCOT) des rapports liant le PLU à son environnement juridique.

¹³⁴ Portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

Pour simplifier la lecture de la hiérarchie, le code de l'urbanisme accorde un rôle primordial au SCOT. Ce document de planification intercommunale constitue l'élément distinctif qui permet de catégoriser les normes et documents opposables au PLU.

L'absence du SCOT permet à un ensemble de documents supérieurs de s'appliquer directement au PLU. Sa présence dispense en revanche le PLU de la compatibilité avec ces documents qui ne pourront ainsi produire leurs effets qu'à l'égard du SCOT qui se chargera ensuite de les transmettre au PLU en les affinant bien évidemment et en les adaptant aux réalités locales.

Ainsi, en dehors des principes et de certaines lois, dites auparavant d'aménagement et d'urbanisme, qui se trouvent au sommet de la hiérarchie et sont directement applicables au PLU, les autres catégories de normes (planification urbaine, environnement, déplacement, habitat,...) ne produisent leurs effets à l'égard du PLU qu'au regard de la place centrale qu'occupe le SCOT dans cette hiérarchie et qui fait de lui une norme écran empêchant l'opposabilité directe d'autres normes au PLU.

Le premier chapitre de cette première partie de la thèse s'efforce de tracer les contours de la hiérarchie des normes supérieures au PLU.

Le deuxième chapitre de cette première partie de la thèse s'efforce quant à lui de démontrer les nombreuses difficultés issues des nombreuses incertitudes juridiques liées à la hiérarchie des normes supérieures au PLU et plus particulièrement à l'effectivité de l'obligation de compatibilité qui constitue le fondement même de cette hiérarchie.

Dans le cadre de cette première partie, nous focaliserons sur les conditions juridiques d'inscription du PLU dans la hiérarchie des normes (Chapitre 1) pour approfondir ensuite notre étude sur les incertitudes normatives affectant l'inscription du PLU dans cette la hiérarchie (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 : LES CONDITIONS JURIDIQUES D'INSCRIPTION DU PLU DANS LA HIERARCHIE DES NORMES

Au lendemain de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, les schémas directeurs, lorsqu'ils existaient, étaient les seuls textes susceptibles d'encadrer la liberté des élaborateurs du POS. Ces derniers n'avaient donc plus qu'à être compatibles avec les grandes orientations des schémas directeurs¹³⁵.

En effet, dans sa version en vigueur du 13 novembre 1973 au 1 janvier 1977, l'article L. 123-1, codifié par le décret n° 73-1022 du 8 novembre 1973¹³⁶, disposait que « *Les plans d'occupation des sols fixent, dans le cadre des orientations des schémas directeurs, s'il en existe, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire.* » Les schémas directeurs constituaient alors les seules normes encadrant la règle locale d'urbanisme de l'époque.

L'avènement de la décentralisation a été accompagné par un foisonnement de normes s'imposant au POS, ancêtre du PLU.

Ainsi, la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat¹³⁷, dite loi « *Defferre* », procède pour la première fois au renforcement du contenu de l'ordre juridique supérieur opposable au PLU. Désormais, les plans d'occupation des sols doivent, en vertu de l'article L. 123-1¹³⁸, être compatibles avec les prescriptions prises en application de l'article L. 111-1-1¹³⁹ et les orientations des schémas directeurs et des schémas de secteur, s'ils existent, et respecter les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol ainsi que les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de projets d'intérêt général relevant de l'Etat, de la région, du département ou d'autres intervenants. Ils prennent en considération les orientations définies par les chartes intercommunales.

Modifié, huit ans plus tard, par la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, l'article L. 123-1, dans une rédaction quasiment similaire à sa version précédente, supprime néanmoins l'obligation de prendre en compte les orientations définies par les chartes intercommunales mais la remplace par une obligation de même valeur à l'égard des PLH qui sont devenus, lorsqu'ils existent, opposables aux POS.

Le nombre de normes hiérarchiquement supérieures au PLU s'alourdit de plus en plus et le conseil d'État¹⁴⁰ avait constaté le caractère multiple et contraignant des instruments d'encadrement du POS.

¹³⁵ H. PÉRINET -MARQUET, « Le nouvel article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme », *RFDA*, 1995, p. 911.

¹³⁶ JORF 13 novembre 1973.

¹³⁷ JORF 9 janvier 1983.

¹³⁸ Modifié par l'article 48 de la même loi.

¹³⁹ Article L. 111-1-1 créé par la loi 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat « loi Defferre » (JORF du 9 janvier 1983, p. 215) :

« *En complément des règles générales instituées en application de l'article L. 111-1, des prescriptions nationales ou des prescriptions particulières à certaines parties du territoire sont fixées en application de lois d'aménagement et d'urbanisme. (...) Les schémas directeurs, les schémas de secteur, les plans d'occupation des sols et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent être compatibles avec leurs dispositions.* »

¹⁴⁰ Conseil d'Etat, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, op. cit., p. 61 et s.

La loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques¹⁴¹ ajoute, à la liste des normes et principes s'imposant aux POS, la prise en compte de la préservation de la qualité des paysages et la maîtrise de leur évolution.

La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire¹⁴² introduit dans la catégorie des normes opposables aux POS la fameuse directive d'aménagement du territoire (DTA) qui devait s'imposer au POS uniquement en l'absence du schéma directeur et du schéma du secteur. La même loi prévoit aussi la compatibilité du POS avec les lois d'aménagement et d'urbanisme en l'absence des documents précités.

Dix-sept ans après les lois de décentralisation, cette multiplication de normes d'encadrement s'est encore enrichie sous la loi SRU qui n'a pas pu en simplifier la complexité.

Cette loi a ajouté d'autres documents à la catégorie des normes hiérarchiquement supérieures au POS devenu PLU. Désormais, aux normes et documents s'imposant au PLU en application de l'article L. 111-1-1 alors en vigueur, c'est-à-dire les dispositions nationales d'urbanisme, les DTA et les schémas de cohérence territoriale (SCOT)¹⁴³, l'ancien article L. 123-1, en vigueur du 1^{er} avril 2001 au 3 juillet 2003, ajoute le schéma de mise en valeur de la mer, la charte du parc naturel régional, le plan de déplacements urbains (PDU) et le PLH. Ces deux derniers documents devaient auparavant être pris seulement « en considération ».

Dans sa rédaction issue de la loi SRU, l'article L. 123-1 ne fait plus mention au respect des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol ni aux dispositions nécessaires à la mise en œuvre de projets d'intérêt général relevant de l'Etat, de la région, du département ou d'autres intervenants. Mais cela ne signifie nullement que ces prescriptions ne sont plus opposables aux PLU. Elles ont été seulement transférées à d'autres articles du code de l'urbanisme.

La loi n° 2004-338 du 21 avril 2004¹⁴⁴ ajoute une autre catégorie de dispositions à respecter par le PLU. Ce dernier doit désormais « être compatible avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L. 212-1 du code de l'environnement ainsi qu'avec les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L. 212-3 du même code. »¹⁴⁵

Lorsqu'un de ces documents est approuvé après l'approbation d'un PLU, les dispositions de ce dernier sont applicables jusqu'à la révision de ce document, qui doit être achevée avant le terme d'un délai de trois ans.

Cette hiérarchie instaurée par l'article L. 123-1 est restée figée à l'exception de la charte du parc national qui s'est rajoutée, en application de la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de

¹⁴¹ JORF 9 janvier 1993.

¹⁴² JORF n° 31 du 5 février 1995, p. 1973.

¹⁴³ Anciens schémas directeurs.

¹⁴⁴ Portant transposition de la directive 2000/60/ CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JORF 22 avril 2004.

¹⁴⁵ L. 123-1, version en vigueur du 22 avril 2004 au 14 juillet 2005.

mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion¹⁴⁶, au nombre de documents avec lesquels le PLU doit être compatible.

Mais cette stabilité de la hiérarchie des normes prévues par l'article L. 123-1 depuis la loi n° 2004-338 du 21 avril 2004, ne signifie pas qu'aucune autre norme ne s'y est rajoutée entre temps puisque le PLU est tenu, en l'absence du SCOT, d'être compatible avec les mêmes dispositions qui s'imposent à ce dernier.

Ainsi, en plus des dispositions prévues par l'article L. 123-1, le PLU devra être compatible, en l'absence du SCOT, avec un ensemble de dispositions, de schémas, de plans, de directives et d'objectifs prévus tous par l'article L. 111-1-1¹⁴⁷.

Le 13 janvier 2011 entrainait en vigueur une nouvelle version de l'article L. 123-1, modifiée par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant sur l'engagement national pour l'environnement, qui ne traitait plus des questions de compatibilité. La même loi ayant créé un nouvel article L. 123-1-9 qui prend la relève en la matière. La modification étant opérée à droit constant.

La consécration du nouvel article L. 123-1-9 à la question de compatibilité n'a pas empêché le législateur de créer un autre article L. 123-10¹⁴⁸ qui met à la charge des PLU l'obligation de compatibilité, en l'absence de SCOT, avec les plans de gestion des risques d'inondation.

Modifié par la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, l'article L. 123-1-9 al. 2 prévoit que « *les dispositions relatives aux transports et aux déplacements des orientations d'aménagement et de programmation et du programme d'orientations et d'actions du plan local d'urbanisme tenant lieu de plan de déplacements urbains sont compatibles avec les dispositions du plan régional pour la qualité de l'air et du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie.* »

Dans sa version issue de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015¹⁴⁹, l'article L. 123-1-9¹⁵⁰ ajoute à la liste des normes supérieures aux PLU deux autres documents de planification de l'environnement : le plan climat-air-énergie territorial (prise en compte) et le plan de protection de l'atmosphère (compatibilité).

En parallèles à ce mouvement qui a tracé, sur plus de trois décennies, le contour de la pyramide des normes s'imposant au PLU, un autre mouvement était en œuvre : il s'agit de la construction hiérarchique des normes opposables au SCOT mais également, en l'absence de celui-ci, au PLU.

Construite principalement autour de trois articles L. 111-1-1, L. 123-1-9 et L. 123-1-10, l'architecture générale de la hiérarchie des normes supérieures au PLU devient extrêmement complexe et d'une lisibilité très incertaine. Un travail de simplification s'est alors imposé et c'est dans ce sens que le 23 septembre 2015, l'ordonnance n°2015-1174 recodifie le livre Ier du code de l'urbanisme. Cette recodification est annoncée comme étant réalisée « *à droit constant* », donc sans modification de la règle de droit, sous réserve toutefois « *des*

¹⁴⁶ JORF n°0073 du 27 mars 2009, p. 5408.

¹⁴⁷ Tel qu'il a été modifié par la loi n°2015-992 du 17 août 2015 - art. 188.

¹⁴⁸ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 19 (V).

¹⁴⁹ Relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

¹⁵⁰ Abrogé par l'ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art. 12.

modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes, la cohérence rédactionnelle des textes, pour harmoniser l'état du droit et abroger les dispositions obsolètes ou devenues sans objet »¹⁵¹.

Prise dans le cadre d'une habilitation de la loi ALUR, l'ordonnance a pour ambition de simplifier l'accès à la réglementation de l'urbanisme. « *L'accumulation des réformes et les nombreuses modifications législatives et réglementaires intervenues depuis 1973, date de la première codification par décret des textes relatifs à l'urbanisme, ont rendu le code de l'urbanisme difficilement lisible et peu accessible* », justifie la ministre du Logement dans son rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme¹⁵².

La hiérarchie des normes d'urbanisme supérieures au PLU peut s'analyser, à la suite de ces réformes successives, sous plusieurs angles dont principalement la nature de rapport qu'entretient le PLU avec ces normes et le caractère direct ou indirect de ce rapport.

Concernant la nature du rapport du PLU avec les normes supérieures, on peut distinguer deux catégories de normes : celles qui s'imposent au PLU en termes de compatibilité et celles qui le sont en termes de prise en compte. Si cette distinction a le mérite de mettre en valeur l'intensité des rapports normatifs qui permettent l'inscription du PLU dans l'ordre juridique supérieur, son inconvénient majeur réside dans son incapacité d'exposer réellement la forme nécessairement hiérarchique de l'ordre juridique opposable au PLU. Cet angle d'analyse sera donc écarté au profit de l'étude de la hiérarchie des normes au regard de leur opposabilité directe ou indirecte (uniquement en l'absence de SCOT) au PLU.

Ainsi délimité, le sujet de la hiérarchie statique des normes supérieures au PLU s'articule, dans le présent chapitre, essentiellement autour de la distinction entre normes et principes qui sont, indépendamment du SCOT, directement opposables au PLU (Section 1) et normes et principes qui le sont qu'en l'absence de SCOT (Section 2).

Section 1 : Normes et principes directement opposables au PLU

Au terme de l'article L. 151-1 al. 1 créé par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015, le PLU respecte les principes énoncés aux articles L. 101-1 à L. 101-3.

Suivant les dispositions de l'article L. 131-4 créé par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015, le PLU est compatible avec les SCOT, les schémas de mise en valeur de la mer, les plans de déplacements urbains, les P, les dispositions particulières aux zones de bruit des aéroports.

Dorénavant, les PLU prennent en compte le plan climat-air-énergie territorial, du fait de l'article L. 131-5 créé par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015.

¹⁵¹ Ministre du Logement, *Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme*, JORF n° 0221 du 24 septembre 2015, p. 16802, texte n° 22, consultable sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/eli/rapport/2015/9/24/ETLL1511519P/jo/texte>.

¹⁵² JORF n°0221 du 24 septembre 2015, p. 16802, texte n° 22 : <http://www.legifrance.gouv.fr/eli/rapport/2015/9/24/ETLL1511519P/jo/texte>

L'article L. 131-8 créé par la même ordonnance du 23 septembre 2015 précise que le PLU intercommunal est compatible, sous certaines conditions, avec le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie et le plan de protection de l'atmosphère.

Ainsi, on peut distinguer trois catégories de normes opposables directement au PLU même en présence d'un SCOT.

La première concerne les principes énoncés aux articles L. 101-1 à L. 101-3 (§.1). La seconde concerne la planification urbaine représentée ici par les SCOT ; les PDU et les PLH (§.2). La troisième et dernière catégorie de ces normes concerne certains outils de la planification de l'environnement : les schémas de mise en valeur de la mer ; les dispositions particulières aux zones de bruit des aérodromes ; le plan climat-air-énergie territorial et Les schémas départementaux d'accès à la ressource forestière (§.3).

§.1 Les principes généraux énoncés aux articles L. 101-1 à L. 101-3.

Le champ des principes généraux, plus précisément des objectifs généraux exprimés dans les articles L. 101-1 à L. 101-3 qui déclarent, reconnaissent, définissent et imposent une façon de conduite, est certainement celui où l'écart entre l'existence de la norme et l'effectivité de son application est le plus grand surtout dans le champ des protections édictées au titre d'autres législations notamment le droit de l'environnement et celui des collectivités territoriales.

Dans une conception très française, l'urbanisme constitue une « affaire mixte » qui exige que l'État et les collectivités locales agissent de concert. Le rapport Valade est on ne peut plus explicite sur ce point : *« S'il appartient naturellement à la commune de pouvoir aménager son territoire, il n'est pas pensable que l'État ne conserve pas certaines prérogatives en matière d'urbanisme. »*¹⁵³

La décentralisation intervenue en 1982 a eu pour conséquence majeure de renforcer au plan local les instances politiques et a donné une forte impulsion à leurs modes de régulation des dynamiques urbaines. Toutefois, le législateur de 1983 a eu la sagesse de prévoir des garde-fous. La libre administration des communes dans le domaine de la planification de leur espace est limitée et encadrée par toute une série de normes hiérarchiquement supérieures qui tentent toutes de préserver l'intérêt général et la cohérence de la gestion de l'espace.

Ainsi que l'exprime François Priet : *« la difficulté d'une réforme décentralisatrice en matière d'urbanisme se résume ainsi : trouver le point d'équilibre entre des libertés locales effectives et une cohérence générale de la gestion de l'espace qui ne peut être assurée que de manière centrale »*¹⁵⁴

Dans cet ordre d'idée, le chapitre 1^{er} qui ouvre la partie législative du code de l'urbanisme, intitulé « Objectifs généraux »¹⁵⁵ annonce un ensemble de principes à respecter par les documents d'urbanisme.

¹⁵³ J. VALADE, Avis n° 17 présenté au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan, sur le projet de loi, déclaré d'urgence, relatif à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat et la lettre rectificatrice n° 516 (1981-1982), première session ordinaire, 1982-1983, p. 8.

¹⁵⁴ F. PRIET, *La décentralisation de l'urbanisme*, LGDJ, 1995, p.75.

¹⁵⁵ Articles L. 101-1 à L. 101-3.

Il place, au sommet de la hiérarchie des normes d'urbanisme, trois articles qui remplacent les anciens articles L. 110 et L. 121-1. Tout d'abord, l'article L. 101-1 avec sa fameuse déclaration « *le territoire français est le patrimoine commun de la nation* ». Ensuite, d'une valeur légale, le principe de développement durable, d'équilibre et autres objectifs sont énoncés à l'article L. 101-2 qui impose une certaine conduite aux documents d'urbanisme. Enfin, l'article L. 101-3 qui traite de la localisation, la desserte, l'implantation et l'architecture des constructions.

L'article L. 151-8 dispose que le règlement du PLU « *fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L. 101-1 à L. 101-3.* »

Pour cerner la question de l'adhésion du PLU dans les principes formulés par les articles L. 101-1 (1) et L. 101-2 (2), il est nécessaire d'étudier leur portée à l'égard de ce document.

Ne fera pas partie de cette étude l'article L. 101-3 qui fixe les limites réglementaires (l'utilisation qui est faite du sol, en dehors des productions agricoles, notamment la localisation, la desserte, l'implantation et l'architecture des constructions) et territoriales (l'utilisation du sol sur l'ensemble du territoire français, à l'exception des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution, de la Nouvelle Calédonie et des Terres australes et antarctiques françaises) du droit de l'urbanisme.

1. La portée de l'article L. 101-1 à l'égard du PLU

Depuis la loi SRU, les principes énoncés à l'article L. 110, devenu L. 101-1, doivent être respectés par l'ensemble des documents d'urbanisme¹⁵⁶.

Cet article, qui « ouvre » le code de l'urbanisme par l'affirmation solennelle que « *le territoire français est le patrimoine commun de la nation* », affirme, même si ce sont les communes et leurs groupements qui sont les principaux responsables de l'urbanisme sur leur territoire, la responsabilité de toutes les collectivités vis-à-vis de l'usage fait sur le territoire national : « *Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences* ».

L'ancien article L. 121-1, devenu L. 101-2, intègre, en partie, les dispositions de l'ancien article L. 110¹⁵⁷. Ce dernier, devenu L. 101-1, rappelle désormais uniquement les généralités sur la compétence et le respect réciproque de l'autonomie des collectivités publiques en matière d'urbanisme et prévoit également l'obligation, qui leur incombe, d'harmoniser leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace en vue de la réalisation des objectifs définis à l'article L. 101-2. Il énonce également la nécessité pour les collectivités publiques d'harmoniser leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace et ce dans le respect réciproque de leur autonomie. Trois conséquences en découlent : une présence associée de l'État et des autres collectivités dans le processus d'élaboration des documents d'urbanisme, une conciliation est possible en cas de conflit d'intérêt entre des collectivités publiques (une

¹⁵⁶ Pour les cartes communales, voir l'article L. 124-2 ; pour les PLU, voir l'article R. 123-3 ; pour les SCOT, voir les articles L. 122-1 et R. 122-2.

¹⁵⁷ Toutes ses dispositions non maintenues ont été transférées au nouvel article L. 101-2 à l'exception de celles relatives à l'aménagement du cadre de vie et à la gestion économe du sol qui ont tout simplement disparues des principes et objectifs généraux.

commission de conciliation en urbanisme dans chaque département) et la possibilité pour l'État de faire prévaloir des intérêts supérieurs dans certains cas par le biais de projet d'intérêt général (PIG), d'opération d'intérêt national (OIN), ...

Concernant, la reconnaissance, par l'article L. 101-1, du concept de « *patrimoine commun de la Nation* » et de l'affirmation que « *chaque collectivité en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences* », il en découle deux conséquences : un problème d'absence de définition de ce concept (A) et de valeur juridique de l'article L. 101-1 (B) dont l'effectivité juridique se rapproche du point 0.

A. L'absence de définition du « *patrimoine commun de la nation* »

L'article L. 101-1 ne donne pas de définition juridique concrète du concept du « *patrimoine commun de la nation* » ou des conséquences juridiques qui peuvent en découler, laissant une large place à l'affrontement de diverses théories par la doctrine.

De cette carence dans la détermination de l'objet du concept, résulte une grande difficulté qui concerne la détermination notionnelle d'un patrimoine commun rattaché à l'idée de la nation.

Ce concept est apparu, pour la première fois en droit international, dans le discours à l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies du représentant de Malte, Arvid PARDO, prononcé en 1967¹⁵⁸. Il a suscité un grand intérêt et sa première formulation, dans un texte international, interviendra en 1970 par le biais de la résolution 2749 (XXV) de l'Assemblée générale de l'ONU¹⁵⁹. Cet intérêt sera confirmé sur ce thème par l'article 136 de la convention de Montego Bay¹⁶⁰ qui affirme que « *la Zone et ses ressources sont le patrimoine commun de l'humanité* »¹⁶¹. En 1979, l'accord concernant la lune et les autres corps célestes précisait que la lune et ses ressources constituaient le patrimoine commun de l'humanité.

Il n'y a donc pas en droit international de réelle définition de ce concept, mais uniquement l'affirmation que certains biens entrent dans ce patrimoine¹⁶².

La vision française du concept reprend cette approche telle qu'elle a été abordée par le droit international et la mention de l'existence d'un patrimoine commun de la nation dans le code de l'urbanisme relève de l'article 35 de la loi du 7 janvier 1983¹⁶³. Le législateur n'a pas souhaité apporter une définition juridique pour clarifier ce concept, que ce soit au moment de l'adoption de cette loi ou postérieurement et s'est borné à affirmer qu'il était composé du territoire français. Douze-ans plus tard, la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement¹⁶⁴, modifiant l'article L. 110-1 du code de l'environnement,

¹⁵⁸ P. DAILLIER, A. PELLET, *Droit international public*, 7^{ème} éd., LGDJ, 2002, p. 1211.

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, publiée par le décret n° 96-774 du 30 août 1996 portant publication de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (ensemble neuf annexes), signée à Montego Bay le 10 décembre 1982, et de l'accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, fait à New York le 28 juillet 1994 (ensemble une annexe), JORF du 7 septembre 1996, p. 13307.

¹⁶¹ Le terme Zone désignant, selon l'article premier de la convention, « *les fonds marins et leurs sous-sols au-delà des limites de la juridiction nationale* ».

¹⁶² P. Y. CADIOU, *Le droit de l'urbanisme et les zonages écologiques – Contribution à l'étude de l'intégration de la protection des espaces naturels*, thèse, droit, Université de Bretagne Occidentale, 2008, p. 21.

¹⁶³ Loi n° 83-8, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions de l'État.

¹⁶⁴ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF du 3 février 1995, p. 1840.

donne une liste d'éléments constitutifs du patrimoine commun de la nation : « *les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation* ».

En 2005, le concept du « *patrimoine commun* » a été repris aussi dans la Charte de l'environnement¹⁶⁵, qui affirme que « *l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains* ».

Cette apparition récente de la notion de patrimoine commun rend son analyse diachronique difficile, selon Jérôme FROMAGEAU¹⁶⁶.

Mais, il existe des définitions de la première partie du concept qu'est le patrimoine : Gérard Cornu définit le patrimoine, dans son acception civiliste, comme « *englobant tous les droits d'ordre pécuniaire* » d'une personne¹⁶⁷. L'acception publiciste du patrimoine, quant à elle, s'accommode mal de cette vision, tant il est vrai que certains éléments de la nature, tombant dans le domaine public, ne semblent pouvoir être appropriés¹⁶⁸.

Si l'on se réfère aux origines latines du mot patrimoine (*patrimonium*), on découvre qu'il signifie « *biens hérités du père* »¹⁶⁹.

Cette vision trouve un écho particulier auprès de Michel PRIEUR qui établit une définition du patrimoine commun plus en phase avec la réalité juridique que celle qui consiste à se servir des bases du droit civil. Pour cet auteur, « *le patrimoine commun représente un intérêt collectif à la préservation d'une richesse d'ordre culturel ou naturel, léguée par nos prédécesseurs et qu'il convient de transmettre intacte aux générations qui nous suivent* »¹⁷⁰.

De ce qui précède, on peut retenir, loin de l'appropriation (civiliste), que malgré cette absence de définition précise de la notion du patrimoine, sa qualification de commun emporte, en elle-même, l'obligation de préserver l'ensemble des richesses naturelles et culturelles qui en constituent l'objet principal. Ceci nous amène naturellement à nous interroger, à l'instar d'Isabelle SAVARIT qui le qualifie la notion de « *potentiellement juridique* »¹⁷¹, sur la valeur juridique de la mention de ce concept en tête du code de l'urbanisme.

B. La valeur juridique de l'article L. 101-1

Etudier la portée normative de l'article L. 101-1 suppose d'analyser ses effets à l'égard, d'une part, des documents d'urbanisme et, d'autre part, des autorisations d'occupation du sol. Mais, pour rester dans le cadre du sujet objet de la présente thèse, l'étude de la portée normative de cet article sera restreint aux seuls effets à l'égard du PLU. Autrement dit, cet article, constitue-t-il au regard du caractère vague des dispositions qu'il contient, une catégorie de normes opposables aux PLU ?

¹⁶⁵ Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JORF du 2 mars 2005, p. 3697.

¹⁶⁶ J. FROMAGEAU, « La notion historique de patrimoine commun », *La revue juridique d'Auvergne*, volume 98/4, p. 30.

¹⁶⁷ G. CORNU, *Droit civil*, 9^e éd., Montchrestien, 1999, p. 31.

¹⁶⁸ P. Y. CADIOU, *op. Cit.*, p. 21.

¹⁶⁹ H. GOELZER, *Dictionnaire latin*, Éd. Garnier, 1986, p. 466.

¹⁷⁰ M. PRIEUR, « Réflexions introductives sur la notion de patrimoine commun privé », *La revue juridique d'Auvergne*, volume 98/4, p. 22.

¹⁷¹ I. SAVARIT, « Le patrimoine commun de la nation, déclaration de principe ou notion juridique à part entière ? », *RFDA*, mars-avril 1998, p. 312.

La doctrine et la jurisprudence relative à l'ancien article L. 110 sont nettement plus nuancées, mais elles peuvent être transposées à l'application du nouvel article L. 101-1.

De nombreux auteurs considèrent que l'ancien article L. 110 avait un rôle important à jouer à la fois en matière d'élaboration des documents d'urbanisme mais aussi dans le cadre du contentieux, où les auteurs considèrent ce texte comme un guide pour le juge.

La jurisprudence a d'ailleurs confirmé et accentué cette vision de la doctrine, et n'a pas hésité à employer ce texte afin de censurer des décisions d'urbanisme.¹⁷²

Le professeur D. Maillot¹⁷³ cite une autre application de l'ancien article L. 110 par le Tribunal administratif de Nice¹⁷⁴ à propos de l'obligation d'harmoniser des prévisions d'urbanisme. Dans ce sens, le préfet ne saurait méconnaître, tant au stade du porter à connaissance que dans le cadre du contrôle de légalité effectué a posteriori, la nécessaire harmonie des documents d'urbanisme et des opérations d'aménagement avec les dispositions de l'article L. 110¹⁷⁵.

On peut aussi citer l'arrêt du 21 octobre 1994¹⁷⁶, par lequel le Conseil d'État admet qu'un tribunal a légalement pu se référer aux dispositions des articles L. 110 et L. 121-1, en tant qu'ils imposent une utilisation économe de l'espace et une protection des sites et paysages, aux fins d'annuler pour erreur manifeste d'appréciation un POS qui prévoyait la création d'une importante zone à vocation industrielle et artisanale attenante à un parc boisé d'environ 40 hectares.

En outre, les dispositions proclamatrices reprises par le nouvel article L. 101-1 ne s'imposent pas uniquement au préfet mais à l'ensemble des administrations susceptibles d'émettre des actes administratifs relatifs à la gestion et à l'utilisation de l'espace.

Il apparaît donc évident que ces dispositions tiennent une place particulière dans la pyramide des normes du droit de l'urbanisme, au même titre que celles de l'article L. 101-2, même si ces dernières apparaissent plus précises.

Cependant, en 1991, par le biais d'une circulaire, le ministre chargé de l'urbanisme affirmait que l'ancien article L. 110, qui contient la référence au patrimoine commun de la nation, était « *sans portée normative à l'égard des prévisions et des décisions d'occuper ou d'utiliser le sol* »¹⁷⁷. Ce qui semblait cantonner le contenu de cet article à une simple déclaration de bonne intention. Certains auteurs de la doctrine confirment cette idée comme Patrick Hocreitére pour qui le caractère excessivement général de l'article ne permet pas la reconnaissance d'une réelle portée juridique¹⁷⁸.

D'autres au contraire soutiennent qu'une loi demeure « *quel que soit son contenu...une loi* »¹⁷⁹ et que s'il est une question, « *c'est moins celle de savoir si (l'article L.110) est une norme*

¹⁷² TA Montpellier, *Cne de Cerbère*, 1994.

¹⁷³ *Droit de l'urbanisme*, CNFPT, 1993, p. 71.

¹⁷⁴ TA Nice, 25 mai 1987, *Cne de Caillan*, req. n° 180-86-II : Et. Fonc. 1988, n° 32, p. 22, note DANNA.

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ CE, 21 octobre 1994, *Cne de Bennwihr*, req. n° 115248, Gazette du Palais, 28 juillet 1995, p. 209-210. Panorama 81.

¹⁷⁷ Circulaire n° 91-57 du 31 juillet 1991, commentaire de la loi d'orientation pour la ville, moniteur des travaux publics, supplément du 7/91, n° 34, p. 194.

¹⁷⁸ P. HOCREITÉRE, « Sur la portée normative de L. 110 du Code de l'urbanisme », *DA*, novembre 1993, p. 1.

¹⁷⁹ J.-P. LEBRETON, « L'encadrement des DTA par le droit de l'urbanisme », *Droit et ville*, 50-2000, p. 38.

que celle d'évaluer si la norme en question, à raison de son caractère général, est utilisable dans le cadre du contrôle des actes qui lui sont subordonnés »¹⁸⁰. Jacqueline Morand-Deviller rappelle qu'une circulaire ne peut dénier la force juridique d'une loi¹⁸¹. Adoptant la même position, Henri Jacquot et François Priet affirment que cet article est opposable aux documents d'urbanisme. La loi SRU a conforté cette théorie et les lois ultérieures ont toutes adopté la même position. En effet, si l'on se réfère au premier alinéa de l'article L. 151-1, le PLU « respecte les principes énoncés aux articles L. 101-1 à L. 101-3. »

Toutefois, la nouvelle recodification du code de l'urbanisme n'a pas retenu la possibilité ouverte auparavant, par la loi SRU, au préfet de notifier à la commune les modifications qu'il estime nécessaires d'apporter au plan lorsque les dispositions de ce dernier « compromettent gravement les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 »¹⁸². Désormais, seules les dispositions compromettant gravement « les principes énoncés à l'article L. 101-2 »¹⁸³ peuvent justifier une telle notification.

Ne faisant plus partie des dispositions à faire respecter par le préfet, l'article L. 101-1 perd solennellement une grande partie de son aura normative et la partie de la doctrine et de la jurisprudence lui méconnaissant toute portée normative se trouve ainsi largement confortée.

De ce qui précède, on peut bien douter du caractère normatif de l'article L. 101-1. En effet, malgré l'affirmation d'une certaine normativité de cet article dans la législation antérieure, la référence au patrimoine commun de la nation, simple « valeur d'inspiration »¹⁸⁴, ne peut emporter d'effets juridiques à l'égard du PLU.

En somme, même vidé de sa substance normative initiale au profit du nouvel article L. 101-2, le nouvel article L. 101-1 se présente aujourd'hui sous un jour nouveau et continue de confirmer l'obligation faite aux collectivités d'harmoniser leurs décisions en matière de gestion de l'espace. Selon un arrêt récent du Conseil d'Etat¹⁸⁵, le schéma directeur de la région d'Ile-de-France, élaboré ou révisé par la région en association avec l'Etat, ne peut méconnaître cette exigence d'harmonisation avec les régions limitrophes.

Au vu de cet arrêt, l'article L. 101-1 peut constituer un début de remise en cause de la jurisprudence Danthony¹⁸⁶ qui permet à ces mêmes collectivités de passer outre certaines consultations lorsqu'elles n'influencent pas le sens de la décision ou lorsqu'elles ne sont pas de nature à priver les intéressés d'une garantie ; comme il peut constituer aussi une remise en cause de l'article 70 de la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit¹⁸⁷ qui dispose que lorsque l'autorité administrative, avant de prendre une décision, procède à la consultation d'un organisme, seules les irrégularités susceptibles d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise au vu de l'avis rendu peuvent, le cas échéant, être invoquées à l'encontre de la décision.

¹⁸⁰ Idem.

¹⁸¹ J. MORAND-DEVILLER, « Rapport de synthèse du colloque de Toulouse », *Droit et ville*, 1992, n° 35, p. 182.

¹⁸² Article L. 123-12 en vigueur avant le 1 janvier 2016.

¹⁸³ Article L153-25, créé par ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015.

¹⁸⁴ C. GROULIER, « Quelle effectivité juridique pour le concept de patrimoine commun ? », *AJDA*, 23 mai 2005, p. 1040.

¹⁸⁵ CE, 23 octobre 2015, req. n° 375814, Mentionné aux tables du recueil Lebon.

¹⁸⁶ CE, 23 décembre 2011, req. n° 335033.

¹⁸⁷ N° 2011-525 du 17 mai 2011.

Mais, si la normativité de l'article L. 101-1 revêt encore un caractère douteux, celle de l'article L. 101-2 qui précise les principes à respecter, ne cesse de se confirmer au fil des réformes du droit de l'urbanisme.

2. L'article L. 101-2 relatif aux principes généraux du droit de l'urbanisme

Crée par l'ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015, en remplacement de l'ancien article L. 121-1 abrogé à l'occasion, l'article L. 101-2 est ni tout à fait le même, ni tout à fait un autre.

En effet, ayant intégré, en partie, les dispositions de l'ancien article L. 110, le contenu de l'article L. 101-2 s'est renforcé (A) et ses effets se sont élargis à l'ensemble des actions des collectivités publiques en matière d'urbanisme (B).

A. Le nouveau contenu du nouvel article L. 101-2

Crée dans le cadre d'une recodification à droit constant¹⁸⁸ en remplacement de l'ancien article L. 121-1, le nouvel article L. 101-2 s'est vu, néanmoins, renforcé son contenu par l'intégration des dispositions de l'ancien article L. 110. Ce dernier ayant cédé l'ensemble de ces objectifs à ce nouvel article, s'est contenté de sa célèbre formulation : « *Le territoire français est le patrimoine commun de la nation.* » avant d'ajouter que les collectivités publiques qui en sont « *les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences* » harmonisent « *en vue de la réalisation des objectifs définis à l'article L. 101-2 (...) leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace dans le respect réciproque de leur autonomie.* »

A l'exception des dispositions relatives à l'aménagement du cadre de vie et à la gestion économe du sol qui ont tout simplement disparues des principes et objectifs généraux, toutes les dispositions de l'ancien article L. 110 sont prévues par le nouvel article L. 101-2. La question se pose donc si l'étalement urbain ne constitue plus un souci du gouvernement.

Le nouvel article L. 101-2¹⁸⁹ reprend l'obligation du respect du principe d'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, prévue auparavant à l'ancien article L. 110. Il instaure aussi l'objectif, déjà prévu par le même, de la sécurité et la salubrité publiques (4°). Il complète l'objectif de la préservation et de la remise en bon état des continuités écologiques, déjà mis en place par l'ancien L. 121-1, par la possibilité de création de ces continuités (6°). Cette possibilité de création a été déjà prévue par l'ancien article L. 110.

Enfin, le nouvel article L. 101-2 réaffirme le principe de la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement et l'économie des ressources fossiles (7). Ces deux objectifs étaient déjà prévus par l'ancien article L. 110.

Ces nouveautés mises à part, le contenu de l'article L. 101-2 demeure très riche en consignes et en objectifs et principes à respecter. Commenant par le rappel du respect des objectifs du développement durable, cet article donne également un contenu général à la politique d'urbanisme et les principes qu'il énonce doivent être appliqués par ceux qui élaborent les documents d'urbanisme.

¹⁸⁸ Ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015.

¹⁸⁹ En vigueur au 1^{er} janvier 2016.

Tout d'abord, l'action des collectivités publiques doit, en matière d'urbanisme, viser l'équilibre entre le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ; l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ; la sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ; les besoins en matière de mobilité.

Ensuite, d'autres objectifs, non des moindres, sont prévus par l'article L. 101-2 : il s'agit de la qualité urbaine, architecturale et paysagère¹⁹⁰ ; la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ; la sécurité et la salubrité publiques ; la prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ; la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ; la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables.

Il ressort donc de cette lecture combinée des anciens articles L. 110 et L. 121-1, et des nouveaux articles L. 101-1 et L. 101-2 que ce dernier n'est en effet qu'une reformulation des anciens articles L. 110 et L. 121-1.

Il ressort aussi de cette lecture, que le contenu de l'article L. 101-1 qui fixe les objectifs à atteindre en matière d'urbanisme aborde d'innombrables thématiques allant de l'urbanisme à l'écologie en passant par les déplacements, l'habitat, le commerce, la prévention des risques, l'environnement,... et le tout sur un fond de développement durable.

Le premier de ces principes est celui d'un aménagement équilibré de l'espace. Ce dernier est une ressource rare qui doit se partager entre plusieurs usages et plusieurs acteurs, d'où la nécessité de parvenir à concilier extension de l'espace urbain et préservation des espaces non urbains, extension des espaces ruraux et préservation des espaces naturels, renouvellement urbain et sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti.

Le deuxième principe est celui de la diversité fonctionnelle et sociale de l'organisation spatiale. Une spécialisation fonctionnelle trop poussée des espaces urbains et une homogénéité sociale trop forte de l'habitat sont porteurs d'effets indésirables tant sur le plan social que du point de vue du développement durable.

¹⁹⁰ Notamment des entrées de ville.

Le dernier est celui de la soutenabilité des choix urbanistiques. L'idée est d'intégrer les objectifs du développement durable dans les choix d'aménagement, en prenant en compte par exemple la préservation de la qualité de l'eau, de l'air, du sol et du sous-sol, ou bien encore les risques naturels et technologiques.

Devant cette vision globale, qu'a le code de l'urbanisme, de l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme, il devient légitimement nécessaire de se poser la question sur les effets que peuvent avoir ces dispositions sur le plan du droit.

B. Effets de l'article L. 101-2 à l'égard du PLU

Tout d'abord, il faut rappeler que le principe d'équilibre de l'ancien article L. 121-1¹⁹¹, aux termes duquel « *Les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant, d'une part, de limiter l'utilisation de l'espace, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et paysages naturels ou urbains, de prévenir les risques naturels prévisibles et les risques technologiques et, d'autre part, de prévoir suffisamment d'espaces constructibles pour les activités économiques et d'intérêt général, ainsi que pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat* », valait loi d'aménagement et d'urbanisme et s'imposait en tant que règle supra communale aux élus locaux. Le respect de ce principe devait guider les choix d'aménagement arrêtés dans les documents d'urbanisme, sous peine de sanction par le juge administratif.

H. Jacquot en déduisait que cet article « *pose un principe de diversité qui s'impose aux planificateurs au même titre que le principe d'équilibre entre aménagement et protection.* »¹⁹²

Supprimant la catégorie des lois d'aménagement et d'urbanisme, la loi SRU a maintenu le principe d'équilibre et l'a rendu expressément opposable aux documents d'urbanisme : SOT et PLU sont désormais soumis au respect des objectifs et des équilibres prévus dans cet article. La même solution s'appliquait aux cartes communales.

L'ordonnance du 23 septembre 2015, remplaçant l'article L. 121-1 par le nouvel article L. 101-2, a élargie le champ d'application de ce dernier : désormais, il s'impose à toute action des collectivités publiques en matière d'urbanisme alors que son prédécesseur ne s'imposait qu'au SCOT, PLU et carte communale. Ainsi, dans sa nouvelle version l'article L. 101-2 peut concerner un ensemble d'actions comme les directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD), les PIG, les OIN...

Néanmoins, eu égard à leur formulation générale, l'opposabilité des principes énoncés par l'article L. 101-2 doit se comprendre en un sens précis : dans la mesure où cet article assigne simultanément aux documents d'urbanisme plusieurs objectifs ayant tous la même valeur juridique mais qui, de toute évidence, ne sont pas spontanément convergents, il s'ensuit que les documents d'urbanisme ne sont pas soumis à une obligation de conformité à chacun de ces objectifs considérés individuellement, mais à une obligation globale de conciliation, de sorte que c'est seulement le non-respect manifeste d'un des principes figurant à l'article L. 101-2 qui est sanctionnable¹⁹³.

¹⁹¹ Version en vigueur du 1^{er} janvier 1997 au 6 juillet 2000.

¹⁹² H. JACQUOT, « D'un urbanisme de séparation à un urbanisme de mixité », *Droit et ville*, 1992, n° 34, pp. 99.

¹⁹³ D. BRAYE, L. NEGRE, B. SIDO et D. DUBOIS, *Projet de loi portant engagement national pour l'environnement, Rapport fait au nom de la commission de l'économie*, n° 552 (2008-2009), déposé le 9 juillet 2009, Sénat.

Dans sa décision écartant le recours contre la rédaction de L. 121-1, le Conseil constitutionnel, chargeant les collectivités et le juge d'assurer le lien concret entre les principes et les mesures pratiques des documents d'urbanisme, confirme cette formule comme « *imposant aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent.* » Ainsi, n'incombe expressément au juge administratif qu'une mission de « *simple contrôle de compatibilité entre les règles fixées par lesdits documents et les dispositions précitées de l'article L. 121-1* »¹⁹⁴.

Certes le contrôle strict de conformité aux principes est évité mais la compatibilité pourra s'apprécier plus précisément qu'avant car le SCOT se limite au respect des équilibres définis par les principes, tandis que le PLU définit un droit des sols et des règles générales qui permettent d'atteindre les objectifs de l'article L. 101-2.

La jurisprudence relative aux anciens articles L. 110 et L. 121-1 est aussi opposable à cet article.

Ainsi, le contenu de l'article L. 101-2, remplaçant l'article L. 121-1 et intégrant partiellement les dispositions de l'ancien article L. 110, s'impose lors de l'élaboration des documents d'urbanisme. Une telle opinion semble confirmée par le Tribunal administratif de Montpellier¹⁹⁵ et le Conseil d'État, statuant à propos d'une zone de préemption créée par le département¹⁹⁶.

Le Conseil d'État a aussi reconnu qu'au regard des principes posés par cet article, le juge de l'excès de pouvoir pouvait procéder au contrôle d'un document d'urbanisme ; il l'a admis pour le POS et pour le schéma directeur de la région Ile de France. Les énonciations de l'article en question paraissent aussi bien pouvoir être opposés à une DTA.

Le juge administratif exerce un contrôle minimum du respect des dispositions de l'article L. 101-2. Des POS ont été contrôlés ainsi s'agissant de la création d'une zone NA en matière d'intégration dans l'environnement¹⁹⁷ ou encore d'un zonage susceptible de méconnaître un objectif de « *salubrité publique* »¹⁹⁸.

Le contrôle restreint limité à l'erreur manifeste d'appréciation a également été appliqué dans le cadre de simples mutations de documents d'urbanisme : révision d'un POS¹⁹⁹ ou modifications des orientations d'un schéma directeur²⁰⁰.

En outre, il semble que les dispositions proclamatrices de l'article L. 101-2 s'imposent à l'ensemble des administrations susceptibles d'émettre des actes administratifs relatifs à la gestion et à l'utilisation de l'espace. Et bien que la circulaire n° 91-57 du 13 juillet 1991²⁰¹ niait à l'ancien article L. 110, notamment dans sa partie transférée au nouvel article L. 101-2, un quelconque caractère normatif, le Conseil d'État a reconnu qu'il en avait bien ce caractère. En effet, le Conseil d'État a adopté à maintes reprises une solution contraire en jugeant que

¹⁹⁴ 2000-436 DC du 7 décembre 2000.

¹⁹⁵ TA Montpellier, 9 février 1994, *Féd. Espaces naturels et env. catalan*, EF, septembre 1994, p. 48.

¹⁹⁶ CE, 3 juillet 1998, DA, 1998, B. LAMORLETTE, comm. n° 334.

¹⁹⁷ CE, 21 octobre 1994, *Cne de Bennwihr*, Rec., T. 1235 ; RDP, 1996, p. 284.

¹⁹⁸ TA Pau, 26 mars 1997, *Sepanso Landes*, AFDUH, 1998, n° 2, p. 14.

¹⁹⁹ CE, 21 octobre 1994, *Cne de Bennwihr*, préc.

²⁰⁰ TA Bordeaux, 30 juin 1988, *SA château-Bourcaut*, req. n° 86487.

²⁰¹ MTP, 23 août 1991, p. 194.

ses dispositions sont opposables à un zonage de POS²⁰², à la création des zones d'aménagement différé²⁰³ ou encore à des permis de construire dans les communes non dotées de POS rendu public ou approuvé²⁰⁴.

Cependant, les hypothèses dans lesquelles l'article L. 101-2 peut être opposé à certaines autorisations d'occupation du sol sont limitées : dans le cas de l'article L. 111-3 qui pose le principe général de la constructibilité limitée du sol en l'absence d'un document local de planification urbaine, le préfet, s'il juge que le projet n'est pas contraire aux objectifs de l'article L. 101-2, pourra passer outre le refus du permis de construire et ainsi autoriser la construction. Si la commune dispose d'un PLU, l'article n'est pas opposable au projet de construction.

Dans un arrêt du Conseil d'Etat, il a été considéré que les objectifs énoncés dans l'ancien article L. 110 (aujourd'hui énoncés par l'article L. 101-2) ne sont pas opposables « *aux décisions individuelles à intervenir sur les projets de construction dans les communes ou dans les parties de communes dotées d'un POS rendu public ou approuvé* »²⁰⁵.

S'il ressort de ce qui précède que l'opposabilité au PLU des principes généraux du droit de l'urbanisme, dotés certes d'une densité normative variable, soulève encore des difficultés, l'opposabilité au PLU d'autres documents relevant de la planification urbaine ne cesse de se confirmer et de se renforcer.

§. 2 : Les documents de planification urbaine directement opposables au PLU

La planification urbaine peut être définie comme une « *action visant à fixer, pour un territoire donné, les objectifs de développement et de localisation harmonieuse des hommes et de leurs activités, des équipements et des moyens de communication* »²⁰⁶. Cette définition qui introduit le critère d'harmonie place la planification des villes dans la perspective d'un idéal à atteindre.

Pour concrétiser cet idéal à travers un processus méthodologique d'aménagement, le droit de l'urbanisme est passé d'une régulation parcellaire à une régulation planifiée ce qui a entraîné une multiplication des documents d'urbanisme. Il s'est divisé en deux parties : l'une concerne la planification urbaine, appelée également contrôle de l'utilisation des sols, ou encore gestion des sols et l'autre concerne la maîtrise de l'aménagement urbain ou l'utilisation des sols. L'action de contrôle de l'utilisation des sols, qui nous intéresse ici, est une démarche essentiellement globale qui dépasse le seul cadre communal.

Ce cadre de pensée qui privilégie la norme a donné naissance à un cadre juridique plus complexe, plus touffu, le moins ordonné et le plus délicat à mettre en œuvre dans le cadre d'un PLU.

²⁰² CE, 21 octobre 1994, *Cne de Bennwihr*, Rec., T. p. 1235 ; RDP, 1996, p. 284.

²⁰³ CE, sect., 3 juillet 1998, *Département des Yvelines, Préfet des Yvelines*, EDCE, 1999, n° 50, p. 52 ; BJD, 1998, n°6, p. 440, concl. Lamy ; Rec., p. 276 ; EF, 1998, n° 80, p. 56

²⁰⁴ CE, 17 mars 1993, *Calvo*, Rec., T. p. 1077 ; *Quot. jur.* 6 janvier 1994, p. 2 ; EF, juin 1993, p.56, note ; RDI, 1993, p.366 ; D.1994, somm. p.195, note H. CHARLES ; DA, 1993, chron. n° 3, comm. P. HOCREITÈRE ; CAA Bordeaux, plén., 13 juin 1996, *Comité de liaison*, req. n° 95BX01147 : *Juris-Data* n°1996-45927.

²⁰⁵ CE, 17 mars 1993, *Calvo*, précité.

²⁰⁶ P. MERLIN et F. CHOAY, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF, 1988.

Pour apporter de l'ordre, les législations qui se sont succédées ont instauré des rapports internes entre le PLU et le SCOT (1) sans pour autant négliger les rapports externes avec d'autres documents qui s'intéressent ou intéressent de plus près le droit de l'urbanisme local notamment les plans de déplacements urbains (2) et les programmes locaux de l'habitat (3).

1. Les schémas de cohérence territoriale

Les SCOT ont remplacé les schémas directeurs, en application de la loi SRU du 13 décembre 2000.

Le SCOT est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD).

L'intérêt majeur du SCOT est de servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial, d'environnement.... Il en assure la cohérence, tout comme il assure la cohérence des documents sectoriels intercommunaux : PLU intercommunaux, PLH, PDU, et des PLU ou des cartes communales établis au niveau communal.

Les PLU doivent ainsi être compatibles avec les SCOT et une commune non couverte par un SCOT²⁰⁷ ne pourra ouvrir à l'urbanisation des secteurs non urbanisés, afin que les choix stratégiques retenus par le schéma ne soient pas mis en cause par les actions de communes qui sont limitrophes de son périmètre.

Mais l'importance d'un SCOT ne se limite pas uniquement à la possibilité donnée aux communes d'ouvrir à l'urbanisation des secteurs non urbanisés puisqu'en présence d'un SCOT, les normes supérieures perdent le lien direct avec le PLU. C'est l'application du principe de compatibilité limitée en vertu duquel le SCOT fait office d'« écran » entre la norme supérieure et le PLU (A) et limite l'obligation hiérarchique du PLU à la seule compatibilité avec le SCOT (B).

A. Application de la notion de SCOT « écran » ou « intégrateur »

La théorie française de la loi-écran est une conséquence combinée de la théorie de la séparation des pouvoirs, de la théorie de la hiérarchie des normes juridiques et d'un légicentrisme qui remonte à la Révolution française²⁰⁸.

²⁰⁷ Au 1^{er} janvier 2015, le nombre de SCOT sur le territoire français a bondi de 21 % par rapport à la fin 2013. En 2015, on compte donc :

- 271 SCOT opposables concernant 36,1 millions d'habitants et 14 587 communes,
- 28 projets de SCOT arrêtés, concernant 2,64 millions d'habitants et 1 347 communes,
- 98 projets de SCOT sont en cours, concernant 7,3 millions d'habitants et 5 955 communes,
- 51 SCOT en projet, concernant 4,4 millions d'habitants et 3 248 communes.

Ainsi, au total 448 SCOT sont approuvés, en cours ou en projet, représentant 25 137 communes (près de 70 %) et 50,5 millions d'habitants (77 % de la population française), sur près de 60 % du territoire national. Source : www.territoires.gouv.fr/schema-de-coherence-territoriale-scot

²⁰⁸ Le légicentrisme est une doctrine qui affirme que la loi est la seule expression de la souveraineté de la nation, qu'elle dispose d'une autorité suprême dans le droit et l'ordre juridique et qu'elle fonde l'Etat légal. En particulier, le légicentrisme refuse tout pouvoir d'initiative aux juges.

En France, le légicentrisme, doctrine dominante jusqu'à la IV^e République, trouve son origine dans la pensée de Jean-Jacques Rousseau et dans la lutte menée pendant la Révolution contre le pouvoir absolu royal. La prééminence est alors donnée au

Selon cette théorie, lorsqu'une loi est applicable à un litige porté devant un juge, ce dernier doit la faire prévaloir sur les normes supérieures²⁰⁹. La transposition de cette théorie en droit de l'urbanisme interdit donc au juge d'écarter le SCOT pour confronter directement le PLU aux normes supérieures prévues par les articles L. 131-1 et L. 131-2.

Cependant, même si l'existence d'un SCOT fait en principe obstacle à l'application des normes supérieures (a), un PLU peut se voir opposer certaines normes supérieures non précisées par le SCOT (b).

a. L'existence d'un SCOT fait en principe obstacle à l'application des normes supra-SCOT

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire²¹⁰, le POS devait, à la fois, être compatible avec les dispositions d'un schéma directeur et avec celles particulière aux zones littorales²¹¹. Le plan d'occupation des sols était alors assujéti à davantage de causes d'annulation dès lors que la méconnaissance de la loi Littoral pouvait être invoquée à son encontre alors même qu'un schéma directeur s'interposait. Afin de rendre le droit de l'urbanisme plus clair, le Conseil d'État a proposé, en 1992, de « *limiter l'exigence de compatibilité d'un document à celui qui lui est immédiatement supérieur* ». La loi du 4 février 1995 a suivi cette logique et a accompagné la création des DTA d'un principe de compatibilité hiérarchiquement limitée aux termes duquel chaque niveau de réglementation ne produit plus d'effet que sur le niveau immédiatement inférieur²¹². Il en résulte que les SCOT doivent être compatibles avec toutes les normes prévues par l'article L. 131-1 et prendre en compte celles citées par l'article L. 131-2. En l'absence de SCOT, les PLU et documents en tenant lieu se voient opposés l'ensemble des normes opposables au SCOT.

En réponse à la question de savoir si le SCOT fait obstacle à l'application directe des normes listée par les articles L. 131-1 et L. 131-2, il a été jugé, s'agissant de l'ancien article L. 111-1-1 remplacé partiellement par l'article L. 131-7, que « *dans le cas où le territoire de la commune est couvert par un schéma de cohérence territoriale, la légalité des documents d'urbanisme de cette commune ne doit s'apprécier qu'au regard des prescriptions de ce schéma et le cas échéant, des schémas de secteur* ».²¹³

Il a été aussi rejetée, dans le même arrêt, la possibilité d'invoquer « *utilement l'exception d'illégalité du classement du terrain d'assiette du projet au plan d'occupation des sols (...) au regard de l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme* ». Ce rejet l'a été au motif que le SCOT, en question, détermine avec précision et en respect des dispositions particulières au littoral, notamment l'ancien article L146-2, 17 coupures d'urbanisation, écartant ainsi l'opposabilité directe de ces dispositions particulières au PLU²¹⁴.

pouvoir législatif, face au pouvoir exécutif considéré comme arbitraire. C'est ainsi que s'est mise en place une tradition de souveraineté parlementaire et de souveraineté de la loi.

Cela a été aussi le cas en Europe jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale qui a conduit à l'avènement du constitutionnalisme après le constat que les formes de légicentrisme les plus poussées pouvaient conduire au totalitarisme.

²⁰⁹ Conventionnelles ou constitutionnelles.

²¹⁰ JORF n°31 du 5 février 1995, p. 1973.

²¹¹ CE, 29 décembre 1995, *Association Espace Benoît Suzer et M. Foucaut*, req. n° 129529. Le POS est confronté aux dispositions du schéma directeur et de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme.

²¹² H. PÉRINET-MARQUET, *op. cit.*, p. 905.

²¹³ CAA Marseille, 1^{ère} chambre - formation à 3, N° 13MA01608, 01 juin 2015, Inédit au recueil Lebon, Considérant 9.

²¹⁴ L. PRIEUR, « Les normes s'imposant aux PLU littoraux », consulté le 14 septembre 2015 sur www.gridauh.fr

Poursuivant la même logique, le Conseil d'État a aussi jugé que les dispositions du SDRIF (qui avait alors valeur de DTA) n'étaient pas opposables à un POS dès lors qu'un schéma directeur était en vigueur. Cela rend le moyen tiré de la violation du SDRIF inopérant²¹⁵. Cette analyse est la conséquence logique de l'ancien article L. 111-1-1, même si la solution n'a pas toujours été la même²¹⁶.

En conséquence, l'existence d'un SCOT fait obstacle à l'application directe de toute la série de normes prévues aux articles L. 131-1 et L. 131-2²¹⁷. Cependant, qu'en est-il en l'absence de précision du SCOT sur la mise en œuvre des dispositions qui s'imposent à lui ou en cas de précisions partielles ?

b. Quelles dispositions appliquer lorsqu'un SCOT ne comporte aucune précision sur la mise en œuvre d'une norme supra-SCOT ?

Si les normes prévues par les articles L. 131-1 et L. 131-2 ne sont opposables au PLU qu'en l'absence de SCOT, il n'y aurait guère de sens, dans l'hypothèse où un SCOT ne dirait rien de la manière dont l'intercommunalité envisage l'application d'une ou plusieurs de ces normes, de soutenir que le SCOT peut constituer, tout de même, un écran empêchant leur application directe au PLU²¹⁸.

Ainsi, lorsque le SCOT est muet totalement ou partiellement à l'égard des dispositions d'une norme qui s'impose à lui, les auteurs du PLU sont tenus de rendre compatible leur PLU avec ces dispositions ou les prendre en compte selon le cas. Le premier alinéa de l'article L. 131-7 dispose, en effet, qu'« *En l'absence de schéma de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les documents en tenant lieu et les cartes communales sont compatibles, s'il y a lieu, avec les documents énumérés aux 1° à 10° de l'article L. 131-1 et prennent en compte les documents énumérés à l'article L. 131-2.* »

L'absence de précision par le SCOT des dispositions supérieures qui lui sont opposables est donc assimilée à une absence de SCOT et crée par conséquent un lien direct entre le PLU et ces dispositions.

Le Conseil d'État semble appliquer largement cette analyse. Il l'a retenue à propos des schémas de mise en valeur de la mer en considérant « *qu'en raison tout à la fois de leurs conditions d'élaboration, de leur contenu et de leurs effets, les schémas de mise en valeur de la mer sont des documents d'urbanisme ; qu'à ce titre, ils doivent se conformer aux dispositions particulières au littoral figurant au chapitre VI du titre IV du livre Ier du code de l'urbanisme, alors même que l'approbation de tels schémas peut avoir pour effet de dispenser les plans locaux d'urbanisme de se référer aux critères fixés par le II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme pour justifier une urbanisation des espaces proches du rivage de la mer ; que dans l'hypothèse où le schéma de mise en valeur de la mer ne précise pas les modalités de l'urbanisation des espaces proches du rivage de la mer, il appartient aux schémas de cohérence territoriale, aux plans locaux d'urbanisme et aux cartes communales de respecter* »

²¹⁵ CE 21 mai 2008, *Association d'environnement Attainville ma Campagne*, req. n° 296347, AJDA 2008, p. 1024 ; BJDUE 2008, p. 94, conclusions Y. AGUILA.

²¹⁶ CE 15 octobre 2004, *Cne de La Rochette*, req. n° 227506 ; H. JACQUOT, « La règle de la compatibilité limitée oubliée », AJDA, 2005, jurispr. p. 563.

²¹⁷ Ces deux articles citent l'ensemble des documents et dispositions qui s'imposent au SCOT.

²¹⁸ L. PRIEUR, « Les normes s'imposant aux PLU littoraux », *op. cit.*

les dispositions dudit schéma tout en se référant aux critères fixés par le II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme »²¹⁹.

Mis à part ce cas de figure où le SCOT s'abstient volontairement ou involontairement à préciser une norme qui s'impose pourtant à lui, le PLU n'est généralement tenu que du respect du SCOT.

B. Limitation de l'obligation hiérarchique du PLU à la seule compatibilité avec le SCOT

La présence d'un SCOT dans la hiérarchie des normes supérieures au PLU, ouvre la voie à l'application du principe de compatibilité limitée qui évite, comme on l'a vu dans le titre précédent, l'application directe au PLU d'un nombre important de normes issues des codes de l'urbanisme, de l'environnement et des collectivités territoriales.

Le PLU n'étant, en présence d'un SCOT, tenu que du respect de celui-ci ainsi que des autres dispositions qui lui sont directement opposables, en application du code de l'urbanisme.

Cette limitation hiérarchique applicable au PLU ne concerne que les normes qui sont supérieures au SCOT. Ce dernier se charge, en effet, de transmettre leur substance normative au PLU.

Pour comprendre comment se déroule cette opération de transmission de la normativité au PLU à travers le SCOT, il est nécessaire d'étudier les éléments suivant : le rapport entre PLU et SCOT (a) ; la traduction du rapport de compatibilité avec le SCOT dans la rédaction du PLU (b) ; et la nature du rapport entre le PLU et un SCOT illégal (c).

a. Les rapports juridiques entre PLU et SCOT

La notion de compatibilité, présente depuis longtemps dans le droit de l'urbanisme²²⁰, ne suscitait pas une attention particulière jusqu'à ce que se posât le problème des effets des schémas directeurs. Elle fut alors sollicitée pour rendre compte des écarts que la jurisprudence admet entre les prévisions des schémas et leurs mesures de mise en œuvre²²¹.

Selon les éminents auteurs des Grands arrêts du droit de l'urbanisme, « *La compatibilité apparaît comme une notion souple étroitement liée aux considérations d'espèce et inspirée du souci de ne pas remettre en cause l'économie du projet de croissance sans pour autant figer le détail de sa réalisation. De la sorte, on peut s'éloigner du schéma mais certainement pas le contrarier* »²²².

Une telle élasticité s'expliquerait par la nature particulière de l'opposabilité des schémas directeurs : alors qu'ordinairement une norme s'impose par l'obligation qu'ont les mesures de mise en œuvre de s'y conformer, la loi d'orientation foncière de 1967 instaure pour les schémas directeurs un rapport de simple compatibilité en prévoyant que les POS fixent « *dans*

²¹⁹ CE 3 mars 2008, *Mme Laporte*, req. n° 278168.

²²⁰ L'article 70 de la loi d'urbanisme du 15 juin 1943, qui prévoit l'opposabilité des projets d'aménagement (dénomination alors donnée aux plans d'urbanisme communaux ou intercommunaux) dans ces termes : « *aucun travail public ou privé à entreprendre dans le périmètre auquel s'applique le projet d'aménagement ne peut être réalisé que s'il est compatible avec ce projet.* »

²²¹ J.-P. LEBRETON, « La compatibilité en droit de l'urbanisme », *AJDA*, 1991, pp. 491 et s.

²²² H. CHARLES, J.P. GILLI, J. de LANVERSIN, *Les grands arrêts du droit de l'urbanisme*, 3^e éd., 1989, p. 146.

*le cadre des orientations des schémas directeurs (...) les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols »*²²³.

Cette loi n'a pas exigé que le contenu du POS soit la reproduction du schéma directeur. Il peut être différent. Il suffit que les options fondamentales du schéma ne soient pas remises en cause par cette différence.

Cette manière d'envisager la mise en œuvre de l'obligation de compatibilité des POS avec un schéma directeur les concernant constituait ainsi un moyen fréquemment soulevé par les auteurs d'un recours contentieux. Il en est de même s'agissant des PLU et des SCOT.

Deux grands arrêts du Conseil d'État ont posé les principes du rapport de compatibilité²²⁴. Le plus célèbre est l'arrêt Adam depuis lequel l'administration paraît disposer d'une marge de jeu appréciable²²⁵.

C'est ainsi qu'un équipement important peut être réalisé dans des conditions différentes de celles prévues par le schéma (dans l'affaire Adam, l'autoroute contestée passe non par la vallée comme l'envisage le schéma, mais sur des hauteurs, 4,5 km plus loin). Un équipement peut dans certains cas être réalisé, alors même que le schéma ne l'envisage pas²²⁶.

Il peut même contredire une option du document pour autant qu'il contribue à l'accomplissement d'une autre option, prioritaire par rapport à la première ; ce degré supérieur de souplesse a bénéficié à l'Opéra de la Bastille : la modification du POS de Paris, afin d'admettre dans le secteur intéressé des édifices d'une hauteur maximale de 48 mètres, heurte bien le choix affiché par le schéma directeur de Paris que « *le plafond des hauteurs et les verticales sur rue des bâtiments soient réduits* » ; mais elle permet la réalisation d'un équipement culturel qui contribue au rééquilibrage à l'est de la capitale, autre choix du schéma qui, aux yeux du Conseil d'État, prévaut sur le précédent²²⁷.

Aussi, les juges d'appel, afin d'annuler un permis de construire délivré à la société Leroy-Merlin, s'étaient fondés sur le fait qu'il avait été accordé pour un terrain classé en zone II NAa, par le POS révisé de la commune de Balma et qu'un tel classement était incompatible avec les orientations du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région toulousaine.

Saisi d'un pourvoi formé contre cette décision de la cour administrative d'appel de Bordeaux rendue le 16 novembre 1995 et concluant à l'incompatibilité d'un zonage de POS révisé avec les orientations d'un schéma directeur local, le Conseil d'État²²⁸ annule sur ce point l'arrêt, comme entaché d'une erreur de droit.

Dans cet arrêt, les juges tirent de l'observation des pièces du dossier que « *la zone II NA créée par le POS révisé de la commune de Balma se situe à l'intérieur de la « coupure verte » de la vallée de l'Hers prévue par le schéma directeur ; que, si ce schéma prévoit que les « coupures*

²²³ Article L. 123-1 issu de la LOF.

²²⁴ 11 janvier 1974, *Sect. Dame veuve Barbaro*, Leb. p. 22 et ASS., sieur Adam, 22 février 1974, Leb. p. 145.

²²⁵ CE, 22 février 1974, *Adam et autres*, AJDA, 1974, p. 272, chron. FRANCE et BOYON, p. 197, RDP, 1974.1780, note WALINE, et 1975.485, concl. GENTOT.

²²⁶ CE, 5 juin 1981, *Association Fédération régionale de protection de la nature et autres*, CJEG, 1981.J.158, concl. Y. ROBINEAU.

²²⁷ CE, 23 décembre 1987, *Centre national d'ophtalmologie des Quinze-Vingts*, RFDA, 1988.465, concl. O. SCHRAMECK.

²²⁸ CE, 10 juin 1998, *SA Leroy-Merlin*, req., n° 176920, Rec., p. 221 ; BJDÜ, 1998, n°4, p. 242, concl. H. SAVOIE.

vertes » [...] devront être inscrites dans les POS qui en assureront la protection intégrale, ces dispositions ne sauraient avoir légalement pour effet d'imposer une stricte conformité des POS aux prescriptions du schéma directeur en ce qui concerne les coupures vertes ; qu'en se fondant sur ces dispositions pour estimer que le classement de la zone II NAa du POS révisé de la commune de Balma était incompatible avec les orientations du schéma directeur alors que la superficie de la zone, rapportée à la superficie totale du territoire de la commune situé dans la coupure verte, est très faible, la cour a entaché son arrêt d'erreur de droit ; qu'il y a lieu, en conséquence, d'en prononcer l'annulation sur ce point. »

On remarque qu'une norme intercommunale et préexistante au POS, contenant des mesures protectrices pour des zones sensibles qualifiées de « coupures vertes » ne rend pas pour autant incompatible un zonage NA, qui ouvre généralement une zone à l'urbanisation par le biais d'une ZAC ou d'un lotissement. L'arrêt semble en réalité accepter une amputation limitée de ces espaces sensibles.

Cependant, malgré cette souplesse, il est interdit aux auteurs du PLU de mettre en cause les choix opérés par le SCOT ; c'est ainsi que le contenu d'un POS a pu être déclaré illégal lorsqu'il prévoyait une zone d'habitat là où le schéma directeur entendait réserver l'espace aux équipements de loisirs²²⁹, ou une zone d'activités dans une partie du territoire auquel le schéma veut conserver un caractère rural²³⁰. En revanche, l'absence de dispositions prévues par le POS pour la mise en œuvre d'une voie rapide prévue par le schéma directeur ne met pas en cause cet objectif, dont la réalisation a pu être différée dans le temps²³¹ ; de la même façon, des différences de limites de zones²³² ou de tracé²³³ relèvent de la mise en œuvre de choix et, à ce titre, n'encourent pas la censure ; enfin un équipement peut être admis alors même qu'il n'est pas prévu par le schéma directeur, s'il concourt à la mise en œuvre d'une de ses options²³⁴.

De ce qui précède, il s'ensuit que les communes doivent tenir compte du SCOT s'il existe, sans pouvoir librement déterminer le contenu de leur PLU. Mais comme le texte de la loi le précise, il s'agit pour le SCOT d'orienter et d'harmoniser l'action des diverses collectivités publiques sur un espace commun. Son objet doit être la recherche d'un compromis. C'est la raison pour laquelle l'article L.131-4 exige seulement un rapport de compatibilité entre le PLU et le SCOT.

Enfin, il convient d'observer que les SCOT en cours d'élaboration peuvent être opposés par anticipation aux autorités compétentes en matière d'élaboration des PLU inscrits dans leur

²²⁹ CE, 18 mai 1988, *Moreels et autres*, AJDA, 1988, p.767, obs. J.-B. AUBY.

²³⁰ CE, 17 décembre 1982, *Chambre de l'agriculture de l'Indre*, Leb. p.433 ; AJDA, 1983, p.208, chron. B. LASSERRE et J.-M. DELARUE ; RDP, 1983, p. 216, concl. B. GENEVOIS ; JCP, 1983.II.2001, note J. MORAND-DEVILLER ; cf. dans le même sens : CE, 22 mai 1991, *Crts Guillou et autres*, req. n° 80813. Cf. également, CE, 7 décembre 1990, *Cne de Lège-Cap Ferret c/Association de sauvegarde de la presqu'île de Lège-Cap Ferret*, req. n° 99306, inédit au recueil Lebon, DA, 1991 et CE 30 janvier 1991, *Cne de Portets c/Mme Mothe*, DA, n° 107.

²³¹ CE Sect., 23 mars 1979, *Cne de Bouchemaine*, Leb., p. 127, concl. D. LABETOULLE ; AJDA, mai 1979, p.95, chron. O. DUTHEILLET de LAMOTHE et Y. ROBINEAU ; D. 1979.534, note D. BROUSSOLLE.

²³² CE, 27 juillet 1984, *Baillou*, Leb., p.306 ; CE, 8 février 1989, *Mme Tonnerre et M. Petit*, req. n° 73808.

²³³ Pour le tracé d'une voie de circulation routière, cf. arrêt Adam, préc., et CE, 5 juillet 1985, *Cne de Duisans*, RDI, 1985, p. 355 ; CE, 3 juin 1988, *Union des associations de sauvegarde de l'Ouest parisien* et CE, 27 juillet 1988, *Association de défense des riverains des contournements autoroutiers de Colmar*, DA, 1988, n° 515 ; pour une ligne électrique à très haute tension, CE, 13 octobre 1982, *Cne de Roumare*, Leb., p.782.

²³⁴ CE, 22 octobre 1975, *Association des riverains de la RN 158*, Leb., p.527 ; CE, 5 juin 1981, *Cne de Burnhaupt-le-Haut et autres*, DA, 1981.298.

périmètre²³⁵. En revanche, cette possibilité n'existe pas lors de la procédure de modification des SCOT.

b. Traduction du rapport de compatibilité avec le SCOT dans la rédaction du PLU

Comme le souligne P. Hocreître, « *réfléchir sur la notion de compatibilité, c'est d'abord réfléchir sur le contenu des schémas directeurs et même au préalable sur ce qui a été voulu*²³⁶ ».

Bien sûr, le rapport entre le SCOT et le PLU paraît plus ou moins étroit mais cela ne tient pas à la nature, invariable, du lien qui les unit (il s'agit toujours d'une subsumption) mais au degré de complétude et de précision du SCOT.

L'application de cette notion lorsqu'il s'agira d'apprécier si un projet est compatible avec un PLU se fera, désormais, par rapport à son règlement. En ce qui concerne le SCOT, l'appréciation de la compatibilité sera en premier lieu facilitée par la présentation du document. L'article R. 141-2 impose de regrouper dans le rapport de présentation l'ensemble des éléments permettant d'appréhender les choix retenus par le SCOT.

De plus, à l'exception de certaines protections qui pourront être très précisément définies, même à la parcelle, le SCOT est un document d'orientation qui ne peut plus, désormais, déterminer la destination générale des sols ni le tracé des grandes infrastructures. L'appréciation de la compatibilité devrait en être facilitée.²³⁷

La loi SRU a interdit aux SCOT qui viennent remplacer les schémas directeurs la détermination de la destination générale des sols. Les contenus des SCOT et des PLU s'éloignent ainsi l'un de l'autre et la fonction de préciser les orientations du SCOT semble faisable. Toutefois, il n'en demeure pas moins que ce qui distingue le contenu d'un SCOT de celui des autres décisions et prévisions d'urbanisme, c'est l'absence d'appareil formel de prescriptions. Une règle générale d'urbanisme consiste en des prescriptions formelles ; un PLU ou un document d'urbanisme en tenant lieu comporte, entre autres pièces, un règlement qui détermine les droits et obligations relatifs à l'occupation du sol.

En revanche, le SCOT est un dossier composé seulement de plans et d'un rapport de présentation. Des premiers qui donnent une expression graphique et du second qui explicite et explique autant qu'il choisit, la prescription formelle à respecter n'émerge pas spontanément. « *Il faut recourir à un travail d'interprétation* »²³⁸ qui contre toute logique n'est pas poursuivi au moment de la conception mais renvoyé à celui de la mise en application.

c. Quel rapport entre PLU et SCOT illégal ?

²³⁵ Art. L. 153-25.

²³⁶ P. HOCREÎTÈRE, Présentation du Dossier « Décentralisation de l'urbanisme et planification intercommunale : bilan et réflexions pour l'avenir », *RFDA*, 1990.171 ; cf. également R. SAVY, « Les effets juridiques des directeurs d'aménagement et d'urbanisme », *AJDA*, 1970, p. 463, qui envisage le rapport de compatibilité comme « *une adaptation du rapport de conformité à la nature complexe du schéma. Il signifierait que l'administration est liée toutes les fois que les prescriptions sont suffisamment claires pour apparaître comme des règles de droit* ».

²³⁷ B. PHÉMOLANT, « Déclaration d'utilité publique, projets d'intérêt général et documents d'urbanisme », *AJDA*, 4 novembre 2002, p. 1103.

²³⁸ J.-P. LEBRETON, « La compatibilité en droit de l'urbanisme », *AJDA*, 1991, pp. 491 et s.

La légalité du PLU est tributaire, en grande partie, de son respect des orientations du SCOT et c'est dans ce cadre où s'inscrit l'obligation pour le PLU d'être compatible avec le SCOT. Cependant, il n'est pas inconcevable qu'un SCOT, pourtant opposable au PLU, soit illégal.

L'existence d'un SCOT illégal dans l'ordonnancement juridique pourrait soulever plusieurs questionnements. Si le document d'orientation et d'objectifs d'un SCOT désignait à tort un espace urbanisé comme un village susceptible de s'étendre. L'auteur du PLU n'aurait-il comme seule possibilité de s'en remettre à la qualification ainsi opérée au risque de fragiliser le document d'urbanisme et par là même les futures autorisations liées à l'usage du sol ou doit-il au contraire mettre à l'écart la norme illégale ?

Quelle doit être l'attitude de l'auteur du PLU en présence d'un SCOT qui ne traite pas de la loi Littoral ou d'une DTA qui ne précise pas les modalités d'application de ses dispositions particulières ou, plus grave encore, si ces documents d'urbanisme comportent des dispositions illégales ? Que peut faire un éventuel requérant face à un PLU qui reproduit une violation de la loi Littoral prévue par le SCOT ou par la DTA ? Est-il contraint d'attendre de pouvoir attaquer un par un les permis de construire faute de pouvoir soulever l'exception d'illégalité du SCOT, puisque la jurisprudence nous a rappelé que cela n'était pas possible puisque le PLU n'est pas un acte d'application du SCOT ?²³⁹

Comme l'a rappelé le Conseil d'État, dans un avis contentieux du 9 mai 2005²⁴⁰, le principe selon lequel « *il incombe à l'autorité administrative de ne pas appliquer un règlement illégal* »²⁴¹ s'applique aux documents d'urbanisme. Ce principe trouve à s'appliquer même en l'absence d'annulation ou de déclaration d'illégalité du document d'urbanisme en question.

Ainsi, l'illégalité du SCOT doit conduire logiquement l'auteur du PLU à en écarter l'application.

Cette obligation de ne pas appliquer une disposition illégale d'un SCOT vaut si l'administration est l'auteur du SCOT. Elle vaut aussi si l'autorité chargée de l'appliquer n'est pas celle qui l'a établi²⁴².

Il a été jugé que la conformité à un schéma de secteur ne suffit pas à rendre légal un POS si ce schéma de secteur est lui-même en contradiction avec un schéma directeur²⁴³.

2. Les plans de déplacements urbains

Prévus par l'article 28 de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI), les PDU sont obligatoirement adoptés dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants²⁴⁴ et pourraient être élaborés par l'autorité chargée de l'élaboration du SCOT, ce qui

²³⁹ L. PRIEUR, « L'écriture des PLU littoraux, Fiche introductive », consulté le 3 février 2013 sur www.gridauh.fr.

²⁴⁰ CE, 9 mai 2005, req. n° 277280, Rec., ; CAA Paris, 18 mai 1999, *Cne de Clairefontaine-en-Yvelines*, BJD, n° 4, 1999, p. 254, p. 4 ; RFDA, 2005, p. 1024, concl. E. GLASER ; voir également pour la mise à l'écart d'un POS incompatible avec les dispositions de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme : TA Nice, 10 avril 1997, *M. Roger Haddad c/ Commune de Bormes-les-Mimosas et préfet du Var*, req. n° 92-481 ; BJD, n° 3, 1997, p. 159, concl. A. POUJADE.

²⁴¹ CE, 14 novembre 1958, *Ponard*, Rec., CE, p. 554.

²⁴² CE, 22 févr. 1984, *Mme David*, Rec., p. 75.

²⁴³ CE, 31 janvier 1992, *Cne de Croissy Beaubourg*, Leb., p.46 ; DA, 1992, n° 172.

²⁴⁴ La liste des agglomérations concernées est fixée par décret.

peut constituer un vecteur supplémentaire de cohérence entre les déplacements et l'aménagement sur le territoire urbain²⁴⁵.

Le PDU a été conçu en vue d'atteindre un objectif politique affiché qui est une meilleure maîtrise de la circulation automobile et des déplacements individuels. Or, ce faisant, le risque est grand d'en faire un document concurrent du SCOT qui se voit assigner des objectifs identiques et l'on n'est pas sûr que « *dans la réalité de la gestion locale, il soit aussi aisé que cela d'assurer la cohérence entre les deux types de documents* »²⁴⁶.

Le PDU a été aussi l'objet d'une évolution législative allant dans le sens du resserrement des liens qu'il entretient avec les documents d'urbanisme.

En effet, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi SRU, le PLU ne devait que prendre en compte le PDU. Pour renforcer cette prise en compte, l'ancien article L. 123-1 issu de la loi SRU a promu le lien normatif entre PLU et PDU au rang de la compatibilité. Allant au-delà de ce qu'avait prévu la loi de 1996, la loi SRU accentue l'importance du PDU ainsi que son autorité juridique.

Le PDU a ensuite été marqué par le choix de la loi du 12 juillet 2010 dite « Grenelle 2 » de l'intégrer dans le PLU lorsque ce dernier est établi à l'échelle intercommunale²⁴⁷.

Cet instrument qui a été inscrit par étapes dans la hiérarchie des normes locales d'urbanisme, n'est pas dénué d'effets normatifs (A) qu'il convient d'étudier pour pouvoir appréhender la façon dont les PLU en vigueur s'articulent avec le PDU (B) ou en tiennent lieu (C).

A. Les effets normatifs du PDU

Même si l'objet principal du PDU vise à assurer, en application de l'article L. 1214-2²⁴⁸ du code des transports, la définition des principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement, cet objet peut avoir des conséquences en termes d'organisation de l'espace et de police des sols. Par leur contenu même, les PDU vont influencer sur le contenu de certaines règles du PLU. Ainsi, en vertu du 3^e alinéa de l'article L. 1214-2 du même code, le PDU doit opérer, pour chacune des catégories d'usagers, « *un partage de la voirie équilibré entre les différents modes de transport* ». De même, le PDU doit définir « *la localisation des parcs de rabattement*²⁴⁹ *à proximité des gares ou aux entrées de villes* » ou encore « *la réalisation, la configuration et la localisation d'infrastructures de charge destinées à favoriser l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables* », ce qui, là aussi, peut avoir un impact sur les règles du PLU.

Selon la CAA de Lyon²⁵⁰, le PDU « *qui n'a pas pour objet de déterminer des règles d'affectation et d'utilisation du sol, n'est pas un document d'urbanisme au sens de l'article R.*

²⁴⁵ J.-P. BROUANT, « Les règles relatives aux déplacements qui s'imposent au PLU », publié le 24 octobre 2012, consulté le 5 octobre 2015 sur www.gridauh.fr

²⁴⁶ P. HÉRISSON et L. ALTHAPÉ, La réforme du droit de l'urbanisme à mi-parcours, Colloque sénat, Annexe au procès-verbal de la séance du 11 octobre 2000, Rapport n° 18 d'information, www.senat.fr.

²⁴⁷ A la condition, pour le PDU, que l'EPCI chargé du PLUi ait la qualité d'Autorité d'organisation des transports urbains.

²⁴⁸ Modifié par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF n° 0182 du 8 août 2015, p. 13705 - art. 18.

²⁴⁹ Le parc de rabattement est défini, par la Commission de terminologie des transports du ministère de l'équipement, comme un « *lieu aménagé à proximité d'un arrêt de transport public destiné à inciter un automobiliste à garer son véhicule pour emprunter ensuite un moyen de transport en commun* ».

²⁵⁰ 6 avril 2006, Comparat.

600-1 du code de l'urbanisme » : pour autant, il faut signaler le fait qu'il a été admis que les PDU peuvent contenir des dispositions qui relèvent davantage des documents d'urbanisme. En effet, dans son arrêt du 9 février 2004²⁵¹, le Conseil d'État a admis la légalité de dispositions d'un PDU portant « sur la densification de l'urbanisation autour des gares ». Une telle prescription d'un PDU devrait donc obliger le PLU à ne pas contredire ou empêcher la réalisation de cet objectif.

Il a été jugé que le PDU ne peut contenir pas de prescriptions s'imposant aux autorités administratives sauf en matière de police de stationnement et de gestion du domaine public routier ; ainsi les dispositions d'un PDU ne sont pas invocables à l'encontre d'une déclaration d'utilité publique de travaux de construction d'une section d'autoroute²⁵². Mais l'on peut se demander si un acte de gestion du domaine, comme la délivrance d'une permission de voirie en vue de réaliser certains travaux, ne pourrait se fonder sur les dispositions d'un PDU.

Aux termes de l'article L. 1214-4 du code des transports : « *Le plan de déplacements urbains délimite les périmètres à l'intérieur desquels les conditions de desserte par les transports publics réguliers permettent de réduire ou de supprimer les obligations imposées par les plans locaux d'urbanisme et les plans de sauvegarde et de mise en valeur en matière de réalisation d'aires de stationnement, notamment lors de la construction d'immeubles de bureaux, ou à l'intérieur desquels les documents d'urbanisme fixent un nombre maximum d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments à usage autre que d'habitation.*

Il précise, en fonction, notamment, de la desserte en transports publics réguliers et, le cas échéant, en tenant compte de la destination des bâtiments, les limites des obligations imposées par les plans locaux d'urbanisme et les plans de sauvegarde et de mise en valeur en matière de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés et les minima des obligations de stationnement pour les véhicules non motorisés. »

Le PDU fixe donc un plafond pour les véhicules motorisés et un plancher pour les véhicules non motorisés. Plusieurs remarques peuvent être faites sur cette articulation.

D'une part, il ne s'agit pas d'une simple opportunité pour les auteurs du PDU mais d'une obligation juridique. Un jugement du TA de Marseille en date du 15 mai 2008 annule le PDU d'Aix-en-Provence en considérant que celui-ci ne délimite pas des périmètres ainsi que l'exigent les dispositions de l'article 28-1-2 de la LOTI : « *Considérant que ces énonciations succinctes, peu précises et renvoyant à une étude ultérieure, ne sont assorties d'aucune précision géographique permettant de localiser les espaces où elles s'appliqueront, et notamment les périmètres que les plans locaux d'urbanisme des communes devront respecter pour y prévoir des obligations de stationnement moindres que dans d'autres secteurs moins bien desservis par les transports publics réguliers* »²⁵³. Même si cette interprétation stricte de la LOTI par le juge administratif ne fera pas forcément jurisprudence, elle retient l'attention en ce qu'elle raffermirait l'autorité du PDU. En effet, dans la mesure où les PDU devront se montrer relativement précis dans la délimitation des périmètres – sous peine d'encourir l'illégalité –, l'obligation de compatibilité des PLU sur ce point ne laissera que peu de marge de manœuvre.

²⁵¹ Automobile Club de l'Île-de-France, req. n° 230309.

²⁵² CE, 27 févr. 2006, Association Alcaly, req. n° 257688.

²⁵³ TA Marseille, 15 mai 2008, Association ECASE, req. n° 00 505311.

D'autre part, la traduction réglementaire de cette obligation dans le code de l'urbanisme montre quelques insuffisances. Le nouvel article R. 151-44 dispose que « *Afin d'assurer le stationnement des véhicules motorisés ou des vélos hors des voies publiques, dans le respect des objectifs de diminution de déplacements motorisés, de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile et de réduction de la consommation d'espace ainsi que de l'imperméabilisation des sols, le règlement peut prévoir des obligations de réalisation d'aires de stationnement* ». Ces obligations de réaliser des aires de stationnement doit absolument tenir compte de la qualité de la desserte en transport collectif, de la densité urbaine et des besoins propres au projet au regard des capacités de stationnement ouvertes au public à proximité.

Or, la disposition de l'article L1214-4 du code des transports va plus loin puisqu'elle impose également de fixer un plancher pour les aires de stationnement des véhicules non motorisés. Les auteurs des PLU devront donc se montrer vigilants sur ce point²⁵⁴.

B. La traduction des orientations du PDU dans le PLU

La loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 n'avait pas prévu d'articulation entre le PDU et les documents d'urbanisme.

Cette absence de lien expressément prévue par la loi, n'a pas empêché l'article 28-1-1 de la LOTI, remplacé par l'article L. 1214-5 du code des transports²⁵⁵, de prévoir que les actes pris au titre du pouvoir de police du stationnement ainsi que les actes relatifs à la gestion du domaine public routier doivent être compatibles avec le PDU. De même l'article 28-2 de cette même loi précise que « *les décisions prises par les autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation ayant des effets sur les déplacements dans le périmètre de transports urbains doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le plan* ».

C'est la loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) qui a imposé au PDU d'être « *compatible avec les orientations des schémas directeurs et des schémas de secteur* »²⁵⁶. La même loi a franchi une étape dans le sens du resserrement du lien avec la planification urbaine, en établissant une relation entre le PDU et le POS. La délimitation des zones urbaines ou à urbaniser des POS devait « *prendre en considération [...] les orientations des plans de déplacements urbains s'ils existent* »²⁵⁷. Néanmoins, la subordination demeurerait limitée, à la fois parce que la « prise en considération » est moins contraignante que la compatibilité et parce que cette « prise en considération » n'était pas exigée immédiatement mais à la prochaine révision du POS.

La loi SRU du 13 décembre 2000 a ensuite accentué l'intensité du rapport entre les PDU et les PLU en imposant à ces derniers la compatibilité avec les premiers. La loi précise qu'en cas d'approbation d'un PDU, le PLU doit être mis en compatibilité dans un délai de trois ans²⁵⁸. Faute pour la collectivité gestionnaire du PLU d'assurer cette mise en compatibilité dans le délai de trois ans, le préfet peut, en application de l'article L. 153-51, engager et approuver la mise en compatibilité du plan²⁵⁹.

²⁵⁴ J.-P. BROUANT, « Les règles relatives aux déplacements qui s'imposent au PLU », *op. cit.*

²⁵⁵ Ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010.

²⁵⁶ Article 28 de la LOTI modifié au 1er janvier 1997.

²⁵⁷ Ancien article L. 123-1 1° modifié par l'article 17 I-4° de la LAURE.

²⁵⁸ Ancien article L. 123-1 partiellement devenu L. 131-6.

²⁵⁹ Les POS qui continuent à s'appliquer depuis l'entrée en vigueur de la loi SRU sont en revanche soustraits à cette obligation de compatibilité : ils demeurent soumis à la seule obligation de prise en compte (ancien article L. 123-19).

Aujourd'hui, le PLU doit être compatible avec le PDU, en application de l'article L. 131-4 et c'est au règlement du PLU qu'incombe principalement cette obligation de compatibilité. Ainsi, par exemple, l'article 3 du règlement du PLU relatif aux conditions de desserte des terrains par les voies peut être écrit en vue de promouvoir l'accès aux transports collectifs. Il peut également s'intéresser à la question de la mobilité des personnes handicapées²⁶⁰.

Sur un autre registre, l'article 12 qui traite des questions relatives au stationnement présente également un intérêt particulier pour la traduction des orientations du PDU dans le PLU. On peut à cet égard citer les propos de P. Hocreître : « *la définition des règles de stationnement ne peut plus se satisfaire de normes purement techniques pour répondre aux seuls besoins des opérations nouvelles. Les analyses préalables à la définition des dispositions de l'article 12 relatif au stationnement doivent être intégrées à la réflexion globale menée en matière de déplacements dans la ville, être articulées avec les études relatives aux transports collectifs, à la sécurité des usagers et aux phénomènes de pollution atmosphériques* »²⁶¹.

Concernant le rapport de présentation, on peut souligner deux éléments essentiels : dans un premier, le rapport s'appuie, en application de l'article L. 151-4, sur un diagnostic établi au regard des « *besoins répertoriés en matière (...) de transport* ». Le deuxième élément ressort de l'article L. 104-4 relatif au contenu de l'évaluation environnementale qui permet de traiter la question des déplacements, particulièrement sur le thème de la pollution de l'air.

Quant au PADD, il définit, en application de l'article L. 151-5 2°, les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements. Plusieurs axes prioritaires se dégagent : l'amélioration de l'accessibilité par le système de transports publics ; l'aménagement de l'espace public pour favoriser l'utilisation des modes doux de déplacement ; l'amélioration et le développement du réseau routier existant ; la poursuite d'objectifs particuliers en la matière (le PADD du PLU de Paris affiche par exemple l'objectif de réduction du bruit émis par une double action de limitation du trafic automobile et des vitesses pratiquées. Celui de Perpignan encourage l'implantation de commerces en centre-ville par la réduction des contraintes réglementaires de stationnement.)

En matière des orientations d'aménagement et de programmation, l'article L. 151-6 dispose qu'elles « *comprennent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, des dispositions portant sur (...), les transports et les déplacements.* » Elles peuvent aussi, en application du 5° de l'article L. 151-7 « *prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les caractéristiques des voies et espaces publics* ».

Enfin, s'il ressort de ce qui précède que le PLU doit s'articuler avec le PDU en traduisant sur le périmètre couvert par le PLU les dispositions du PDU concernant ce périmètre, le PLU peut, lorsqu'il est intercommunal, aller encore plus loin en tenant lieu de ce document sectoriel.

C. Le PLU tenant lieu de PDU

²⁶⁰ L'article 3 du règlement du PLU de Grenoble dispose que « *toute opération devra prévoir sur son unité foncière un cheminement accessible aux personnes à mobilité réduite reliant les emprises publiques ou les voies à l'entrée du bâtiment, sauf en cas d'impossibilité technique* ». Aussi, les dispositions générales du règlement du PLU de Lyon consacrent une section intitulée « *droit à la ville pour les personnes handicapées* » qui précisent que « *dans les programmes d'au moins 35 logements, réalisés en une ou plusieurs tranches, un logement et une place de stationnement au moins sur 35 devront être adaptés aux personnes handicapées et être susceptibles de répondre à toutes les pathologies* ».

²⁶¹ P. HOCREITÈRE, V. GUEGUEN, *Le plan local d'urbanisme*, Berger-Levrault, 1^{ère} éd., 2004, p. 514.

La perspective d'intégration du PDU dans le PLU avait été envisagée lors de la préparation du projet de loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie ; dans sa thèse sur Le transport et le droit de l'urbanisme²⁶², Arnaud Izembard fait mention de l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi qui prévoyait d'intégrer dans les POS un « plan de circulation » : d'après lui, l'avis du 21 mars 1996 du Conseil d'État aurait jugé inopportune une telle référence « *portant sur des mesures qui relèvent de la police administrative, un tel plan de circulation traiterait en effet de questions étrangères aux règles d'utilisation des sols, que fixent les plans d'occupation des sols. Au surplus, son inclusion dans un plan d'occupation des sols aurait apporté des restrictions injustifiées à l'exercice des pouvoirs normaux de police* ».

La question de l'indépendance des législations et de l'articulation entre la police des sols et celle de la circulation a été de nouveau posée²⁶³.

Dans un mouvement inverse de renforcement de la planification générale au détriment de la planification spécialisée, la loi du 12 juillet 2010 a rendu possible l'intégration de dispositions des PDU dans les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) lorsque l'Établissement public de coopération intercommunale est également Autorité organisatrice des transports urbains. Le PLU d'un Établissement public de coopération intercommunale ayant la qualité d'Autorité d'organisation des transports urbains peut ainsi concevoir et mettre en œuvre une politique d'ensemble des déplacements et des transports, articulée avec les autres composantes du projet territorial défini par le PADD. À cette fin, le PLUi dispose à la fois des outils d'intervention reconnus au PDU et de ceux propres à tout PLU. L'opposabilité aux actes relatifs à l'occupation du sol donne au PLUi une efficacité que n'a pas le PDU. On passe d'une planification spécialisée et d'orientation à une planification générale et pour une part réglementaire.

L'intégration du PDU dans un PLUi ne doit pas laisser croire que le PDU est « importé » dans le PLU avec la totalité de son régime juridique, à la fois les règles applicables à son contenu et les règles procédurales, notamment celles qui sont attachées à sa vocation particulière. Il convient donc d'apporter une nuance à cette idée d'intégration²⁶⁴ : les dispositions résultant de l'intégration des attributions du PDU dans le PLU sont définies par le code de l'urbanisme. Elles sont pour une large part empruntées au code des transports mais ce dernier ne leur est donc pas applicable, sauf si le code de l'urbanisme y renvoie expressément.

Le PDU est un document d'orientation qui n'est pas directement opposable aux tiers ; il s'impose par un rapport de compatibilité au PLU qui, lui, est opposable aux tiers et s'impose également en terme de compatibilité aux autorités chargées de la gestion de la voirie et de la police administrative générale (art. L. 1214-5 et L. 1214- 6 CT)²⁶⁵ et aux autorités chargées de déterminer les redevances de stationnement (art. L. 2333-87 du CGCT).

En revanche, les mesures relatives aux déplacements incluses dans le PLUi sont directement opposables aux tiers ; alors même qu'il a les mêmes attributions et finalités (les objectifs fixés par l'article L. 1214-2 du code des transports sont entièrement repris), le PLU s'exprime par

²⁶² A. IZEMBARD, *Le transport et le droit de l'urbanisme*, thèse, droit, Université de Toulouse 1, 2004, 504 p.

²⁶³ J.-P. BROUANT, « La prise en compte des déplacements par le règlement et ses documents graphiques », GRIDAUH, Écriture du PLU, 25 novembre 2009, consulté le 05 octobre 2015 sur www.gridauh.fr.

²⁶⁴ Qui n'a d'ailleurs pas été reprise par l'article 19 de la loi du 12 juillet 2010 Engagement national pour l'environnement.

²⁶⁵ Les PDU ne contiennent pas de prescriptions s'imposant aux autorités administratives, sauf pour quelques cas et, notamment, en matière de police de stationnement et de gestion du domaine public routier (CE, 27 février 2006, *Assoc. Alcaly*, n° 257688, Rec., t.)

des mesures qui sont susceptibles d'avoir une précision et une autorité normative bien plus fortes que la plupart de celles du PDU.

Le passage d'un document d'orientation à un plan doté de portée prescriptive n'est pas sans incidence sur la manière d'écrire les dispositions relatives aux déplacements et aux transports. Ainsi, pour les orientations d'aménagement et de programmation des PLUi, la notion de « mesures arrêtées pour permettre d'assurer la réalisation des objectifs » ne limite pas le degré de détail des choix et laisse apparaître qu'il peut ne pas s'agir seulement d'orientations générales mais de véritables prescriptions. Le PLUi peut donc être un document plus contraignant que les PDU pour exprimer une politique de déplacements²⁶⁶.

Aujourd'hui, aux termes du 2e alinéa de l'article L. 151-44 : « *Lorsqu'il est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale compétent qui est autorité organisatrice au sens de l'article L. 1231-1 du code des transports, le plan local d'urbanisme peut tenir lieu de plan de déplacements urbains.* »

Le PLU tenant lieu du PDU comporte un programme d'orientations et d'actions qui comprend, en application de l'article L. 151-45 « *toute mesure ou tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre de la politique (...) des transports et des déplacements définie par le plan local d'urbanisme tenant lieu (...) de plan de déplacements urbains. Dans ce cas, le rapport de présentation explique les choix retenus par ce programme.* »

L'article L. 151-47, auparavant R. 123-3-1, confie au PLUi les missions du PDU telles qu'elles figurent aux articles L. 1214-1 et L. 1214-2 du code des transports. Ces missions font l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation qui paraissent pouvoir être plus prescriptives que les orientations du PDU. Si ces orientations tiennent lieu de PDU, elles doivent aussi être en cohérence avec les autres pièces du PLU, et notamment le PADD, qui définit les orientations générales de la politique locale, le règlement et le rapport de présentation.

Le règlement du PLUi tenant lieu de PDU fixe les obligations minimales en matière de stationnement pour les véhicules non motorisés, en tenant compte notamment de la desserte en transports publics réguliers et, le cas échéant, de la destination des bâtiments, dans le respect des conditions prévues au II de l'article L. 111-5-2 du code de la construction et de l'habitation.

Il 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. A l'intérieur de ces secteurs, il fixe un nombre maximal d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés, lors de la construction de bâtiments destinés à un usage autre que l'habitation.

L'articulation du PLU avec les politiques sectorielles ne se limite pas uniquement au domaine des déplacements urbains, elle englobe aussi celui de l'habitat que doit traduire le PLU à travers ces liens juridiques avec le plan local de l'habitat.

3. Les programmes locaux de l'habitat

²⁶⁶ CERTU, Plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de PLH et PDU, Analyse juridique de l'intégration du PDU, collection Dossiers n° 277 : <http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/>

Historiquement, l'urbanisme a toujours entretenu des relations privilégiées avec la politique de l'habitat.

Dès 1919, les plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes, ancêtres des PLU, devaient permettre non seulement de dévier une voie, si cela était nécessaire, de meubler les paysages urbains par des monuments, de sauvegarder des réserves d'air pur, de prévoir les emplacements des services publics, mais également de satisfaire les besoins en matière d'habitat.

A la libération, les préoccupations des pouvoirs publics sont très différentes qu'auparavant. La crise du logement est encore plus grave qu'après 1918, la fécondité ayant brusquement augmenté (en pleine guerre et pas seulement à la fin de celle-ci comme on le croit souvent). Une fois effectué l'effort de reconstruction des infrastructures et du patrimoine industriel, les gouvernements accordent la priorité au logement. A cette fin, ils libèrent les loyers des logements nouvellement construits (article 1 de la loi du 1^{er} septembre 1948²⁶⁷) et financent largement le logement social.

Pour construire ces logements, il faut des terrains. Les plans d'urbanisme de la première génération, hérités de l'entre-deux-guerres et de ses préoccupations, sont gênants. La loi de 1943, confirmée à la Libération, met en place des mécanismes très centralisés d'élaboration d'une seconde génération de plans. En attendant ceux-ci, on pratique « l'urbanisme de dérogation », c'est-à-dire qu'on multiplie les autorisations de construire en dérogation aux plans en vigueur. C'est l'époque où les gouvernants ont les yeux rivés sur la hausse de la courbe de la construction.

Pour faire face à l'urbanisation massive des années 1960-70 caractérisées par une forte croissance démographique et urbaine et une tendance marquée à l'étalement urbain, la loi d'orientation foncière de 1967 avait pour objectif de maîtriser et d'organiser à long terme le développement urbain.

Des outils sont mis en place : outils prévisionnels, à caractère prospectif et à grande échelle (SDAU) ; outils réglementaires de niveau local (POS) ; et outils opérationnels (ZAC).

Toutefois, la première consécration de la dimension habitat dans la planification urbaine est la loi du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les catégories de collectivités territoriales, qui crée le PLH. Le législateur voulait ainsi permettre aux communes de fixer de manière prévisionnelle pour cinq ans leurs priorités en matière d'habitat et de prendre l'initiative de leur mise en œuvre.

À l'origine, tandis que les communes peuvent se saisir des compétences d'urbanisme, ce document facultatif cherche à articuler leur réflexion en matière d'habitat et la programmation des aides à la pierre de l'État par le préfet, à laquelle il apporte un éclairage territorialisé. Il s'agit de rompre avec une programmation automatique via un outil d'administration négociée. Guidée par une circulaire du 7 mai 1985²⁶⁸, leur procédure, peu formalisée, traduit alors une volonté d'initiative par le bas et d'expérimentation. La seule obligation de contenu concerne

²⁶⁷ Loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement, JORF du 2 septembre 1948, p. 8659.

²⁶⁸ Circulaire n° 85-31 relative au développement des PLH.

la définition de leurs opérations prioritaires, notamment en faveur des personnes « mal-logées ou défavorisées ». Les POS doivent seulement prendre le PLH en considération.

Ensuite, vient une deuxième étape essentielle : la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 qui définit pleinement un régime juridique qui consacre un véritable document programmatique : le PLH, en posant comme principe que ce nouveau type de document relève d'abord et avant tout d'une compétence intercommunale.

La LOV ne modifie pas fondamentalement le droit de l'urbanisme, elle se contente d'essayer de le relier au droit de l'habitat. Urbanisme et habitat constituaient en effet jusqu'alors deux secteurs non seulement complètement séparés sur le plan institutionnel mais également confiés depuis 1983 à des collectivités publiques différentes. Dans cette perspective la LOV contient d'abord un certain nombre de dispositions générales qui, sans revenir sur la répartition des compétences, visent à « connecter » les politiques d'urbanisme et d'habitat à tous les niveaux de façon à prévenir l'apparition des phénomènes de ségrégation sociale et spatiale.²⁶⁹

Plusieurs réformes législatives se sont succédées : la loi du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat assouplit les contraintes introduites par la LOV et simplifie leur procédure ; la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en place du pacte de relance pour la ville oblige les communes qu'elle classe en zone urbaine sensible à se doter de cet outil avec pouvoir de substitution du préfet pour l'établir en cas de défaillance des communes ; la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 abaisse le seuil à partir duquel les communes sont tenues de satisfaire à un quota de logements sociaux, oblige les préfets à tenir compte du périmètre des PLH lors de la délimitation des bassins d'habitat et introduit des représentants des EPCI compétents dans les conférences intercommunales du logement qu'elle crée ; La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de l'intercommunalité fait du PLH une compétence obligatoire des communautés d'agglomération et des nouvelles communautés urbaines dont elle introduit les statuts ; la loi SRU du 13 décembre 2000 a renforcé la place du PLH dans l'ordonnancement juridique de l'urbanisme par une obligation de compatibilité avec le SCOT assortie d'une obligation de compatibilité des PLU et des cartes communales avec le PLH. Elle vient aussi renforcer le PLH intercommunal et donc affaiblir celui conçu à l'échelle d'une commune ; la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales²⁷⁰, a renforcé la portée juridique et opérationnelle du PLH. Elle dispose notamment que le PLH sera établi par un EPCI pour l'ensemble de ses communes membres, et non plus pour tout ou partie de l'agglomération comme antérieurement. Elle prévoit également que le PLH comporte un diagnostic de l'offre foncière et que le programme d'action sera détaillé par secteurs géographiques. Par modification du troisième alinéa de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation, elle modifie et porte la durée du PLH à six ans.

Le glissement vers le niveau intercommunal de la responsabilité du PLH a été consolidé par la loi Engagement National pour le Logement du 13 juillet 2006 et afin de renforcer encore le lien entre PLU et PLH, l'idée d'intégration a été utilisée par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion²⁷¹.

²⁶⁹ H. JACQUOT, « D'un urbanisme de séparation à un urbanisme de mixité », *op. cit.*, p. 97.

²⁷⁰ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JORF n°190 du 17 août 2004, p. 14545.

²⁷¹ « Les plans locaux d'urbanisme intègrent les dispositions des programmes locaux de l'habitat » (article 30 de la loi n° 2009-323, JORF n°0073 du 27 mars 2009, p. 5408).

Depuis la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, tout PLU, élaboré par un établissement public de coopération intercommunale, devait comporter des orientations d'aménagement et de programmation tenant lieu de PLH. Désormais, les PLU intercommunaux tiennent lieu de PLH.

Malgré ces réformes successives du régime juridique du PLH, ce dernier s'insère, depuis la loi SRU dans la hiérarchie des documents d'urbanisme entre le SCOT, avec les orientations duquel il doit être compatible, et le PLU, qui doit respecter ses orientations.

En application de l'article L131-4²⁷², avant dernier alinéa, les PLU doivent être compatibles avec les PLH. De plus, le dernier alinéa du même article impose la révision du PLU dans un délai de trois ans lorsque le PLH a été approuvé après l'approbation d'un PLU. Cette cohérence entre le PLU et le PLH considéré comme l'instrument principal d'une politique locale de l'habitat n'est pas sans soulever des difficultés normatives engendrées notamment par l'obligation de compatibilité du PLU avec le PLH.

Pour cerner ces difficultés, le champ d'étude a été volontairement limité à trois questions principales : les objectifs contenus dans le PLH (A) ; la traduction des objectifs du PLH dans le PLU (B) ; l'intégration du PLH au champ du PLU intercommunal (C).

A. Les objectifs contenus dans le PLH

Outil décentralisé, le PLH, créé en 1983, est un document d'élaboration et de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat. Il est établi par un établissement public de coopération intercommunale pour l'ensemble de ses communes membres. Il « *définit, pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.* »²⁷³.

Le PLH définit, en les localisant, la programmation des logements neufs et les modalités de renouvellement du parc existant. Il fixe notamment les objectifs de réalisation de logements sociaux, particulièrement dans les communes qui ne disposent pas des 20 % imposés par l'article L.302-5 du CCH.

Le PLH comprend : un diagnostic du fonctionnement du marché local du logement et des conditions d'habitat ; un document d'orientation et un programme d'actions détaillé par commune et, le cas échéant, par secteur géographique.

C'est à partir de ce diagnostic qui met en évidence les dysfonctionnements du marché local de l'habitat, que le PLH énonce les principes et les objectifs d'une politique de l'habitat permettant d'y remédier, ainsi que les actions à mener pour atteindre ces objectifs.²⁷⁴

²⁷² Créé par ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015.

²⁷³ Art. L.302-1 II du code de la construction et de l'habitat modifié par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015.

²⁷⁴ Direction générale de l'urbanisme de l'Habitat et de la Construction, Politiques foncières locales, Prendre en compte le foncier dans un programme local de l'habitat, Novembre 2004, pp. 76-77.

Les orientations du PLH visent à répondre à tous les points de déséquilibres constatés ou prévisibles et le programme d'actions doit pouvoir donner une réponse à tous les besoins afin de permettre le développement équilibré de l'agglomération considérée.

D'une façon générale, les actions visent à faire émerger l'offre de logement que le marché ne produit pas ou produit peu sans incitation. C'est là que l'action publique volontariste prend le relais du marché, que le PLH trouve justification et que l'outil « politique foncière » prend tout son sens, qu'il s'agisse de foncier d'extension ou de renouvellement urbain. Enfin, si le PLH vise à répondre à tous les besoins sectorisés, ses orientations s'attachent également à fixer un volume de constructions suffisant, propre à garantir une nécessaire fluidité du marché et par conséquent à limiter les tensions dommageables à la satisfaction des besoins, notamment ceux des ménages modestes.

Les objectifs fixés par les PLH existants s'inspirent des orientations stratégiques du SCOT et s'appuient souvent, dans leur réalisation, sur les dispositions réglementaires des PLU.

B. La traduction des objectifs du PLH dans le PLU

Alors qu'auparavant, il était seulement question d'une prise en considération, la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain prévoit que les PLU doivent être compatibles avec le PLH.

Le PLU est donc tenu de mettre en œuvre du PLH (a) sous le contrôle du préfet (b).

a. Mise en œuvre du PLH par le PLU

Le PLU doit permettre la mise en œuvre du programme d'actions territorialisé du PLH qui indique les objectifs quantifiés et la localisation de l'offre nouvelle de logements et d'hébergements par commune et le cas échéant par secteur géographique. Le découpage du territoire intercommunal en secteurs regroupant plusieurs communes interdisait de préfigurer des servitudes relevant des PLU. La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 a imposé une déclinaison du programme d'actions du PLH à l'échelle de la commune pour faciliter la mise en cohérence des PLU communaux avec le PLH intercommunal et le rééquilibrage de la répartition géographique des logements au sein de l'agglomération. Le programme d'actions retenu par le PLH doit préciser, pour chaque commune, le nombre et les types de logements à réaliser²⁷⁵, les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et les principes fixés, l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et d'opérations d'aménagement de compétence communautaire et enfin les orientations relatives à l'application des différents secteurs de logements prévus par le PLU (CCH, art. L. 302-1, al. 14)²⁷⁶.

Néanmoins, si le contenu et la portée du PLH ont été renforcés, ce document ne peut aller jusqu'à imposer aux communes la répartition des types de logements dans chaque secteur et la localisation précise de ces secteurs²⁷⁷. Le juge administratif a par ailleurs rappelé que le PLH

²⁷⁵ Avant la loi de mobilisation pour le logement, le programme d'actions n'indiquait la répartition prévisionnelle des logements sociaux entre les différentes communes-membres de l'EPCI que lorsque l'agglomération comprenait des communes déficitaires en logements sociaux soumises à l'article 55 de la loi SRU.

²⁷⁶ F. ZITOUNI, « Contenu et portée des obligations résultant des normes supérieures », publié le 24 octobre 2012, consulté le 05 octobre 2015 sur www.gridauh.fr

²⁷⁷ Une circulaire UHC/PA3 n° 2006-12 du 17 février 2006 relative au rôle de l'État pour favoriser la prise en compte des besoins en logements dans les documents d'urbanisme (BO équipement n° 2006-5, p. 306) se bornait à exiger que le PLU

n'avait pas de portée juridique contraignante à l'égard des tiers et qu'une commune ne pouvait se fonder sur les orientations générales du PLH pour refuser la délivrance d'une autorisation d'urbanisme²⁷⁸.

S'agissant du contenu même du programme d'actions du PLH, et en rappelant à nouveau l'importance du rapport de présentation des PLU dans lequel devrait apparaître la réflexion sur la place de l'habitat dans la ville, il y a lieu d'insister sur le rôle des OAP dans la traduction de ce programme. Celles-ci déterminent les objectifs quantifiés et la localisation de l'offre nouvelle de logement et d'hébergement ; les principales actions envisagées pour l'amélioration et la réhabilitation des parcs public et privé et, le cas échéant, les dispositifs opérationnels auxquels il est envisagé de recourir ; la description des opérations de rénovation urbaine précisant les modalités de reconstitution de l'offre de logement social et des opérations de requalification des quartiers anciens dégradés ; les interventions foncières nécessaires à la réalisation des actions programmées. Le programme d'actions est décliné par communes ou par secteurs géographiques dont l'étendue n'est pas précisée.

S'agissant des communes déficitaires en logements locatifs sociaux soumises à une obligation de rattrapage, les OAP doivent indiquer la répartition prévisionnelle des logements à réaliser entre les différentes communes membres de l'EPCI²⁷⁹.

Malgré l'importance des OAP en matière de traduction des objectifs fixés par le PLH, seuls le règlement et ses documents graphiques peuvent contenir des règles d'occupation des sols précises, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans l'arrêt « Dos Santos » du 26 mai 2010, notamment la localisation exacte des emplacements et des secteurs faisant l'objet des servitudes de logement (art. L. 151-41, 4°) et les prescriptions applicables à l'intérieur de ces emplacements, par exemple l'obligation de consacrer une partie des surfaces constructibles à l'habitat ou au logement social (L. 151-15), qui peuvent être détaillées dans les articles 1 et 2 du règlement. Ces obligations précises de mixité sociale s'imposent alors aux propriétaires des terrains inclus dans ces emplacements qui peuvent faire valoir leur droit de délaissement, et à tous les demandeurs d'autorisation d'urbanisme.

En revanche, le PLU qui, en vue de corriger les déséquilibres de l'offre de logements entre les différents quartiers, fixe dans un emplacement réservé un pourcentage de logements sociaux supérieur à celui retenu par le PLH pour l'ensemble du territoire communal, n'est pas incompatible avec les prévisions du PLH²⁸⁰.

La complémentarité des orientations d'aménagement et de programmation ayant un objet de programmation et du règlement fonctionne sur un mode différent. En effet, eu égard à l'obligation de compatibilité entre PLU et PLH, la création d'orientations de programmation renforce l'obligation de cohérence entre les pièces du dossier de PLU, que le juge contrôle au titre de l'erreur manifeste d'appréciation. Le règlement étant le principal vecteur de la mise en œuvre des objectifs et du programme d'actions en matière d'habitat, ses prescriptions doivent s'inscrire dans le cadre des choix de programmation des orientations d'aménagement et de

n'empêche pas la mise en œuvre du PLH tout en jugeant souhaitable « *qu'il favorise expressément la réalisation des objectifs du PLH* ».

²⁷⁸ CAA Douai, 25 septembre 2003, *Cne d'Hallennes-lez-Haubourdin*, req. n° 00DA01443.

²⁷⁹ F. ZITOUNI, « Prise en compte du logement dans les orientations d'aménagement et le règlement », publié le 24 octobre 2012, consulté le 05 octobre 2015 sur www.gridauh.fr

²⁸⁰ CAA Nantes, 20 janvier 2012, *Mme Dolorès X.*, req. n° 10NT00902.

programmation et traduire à l'échelle de chaque zone les objectifs de renouvellement et d'extension urbaine visés par ces orientations²⁸¹.

En outre, pour faciliter la mise en œuvre des orientations du PLH par le PLU, le code de la construction et de l'habitation prévoit dans l'alinéa 2 de son article L. 302-2 l'association des communes et établissements publics compétents en matière de PLU directement concernés à l'élaboration du PLH. Le même article prévoit dans son troisième alinéa que le projet de PLH, arrêté par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, est transmis aux communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de PLU qui disposent d'un délai de deux mois pour faire connaître leur avis.

L'entrée en vigueur du PLH entraîne une mise en compatibilité systématique du PLU avec ses dispositions. La loi réserve au préfet un rôle important dans la mise en œuvre de cette procédure. Il porte à la connaissance de l'autorité compétente en matière de PLU les informations dont il dispose et qui sont de nature à faciliter le déroulement de la mise en compatibilité. Il peut se substituer à la commune ou l'EPCI chargé du PLU en prenant directement les mesures qui s'imposent pour mener à terme cette procédure.

b. Le rôle du préfet dans la mise en œuvre du PLH

Lorsque le PLH est approuvé postérieurement au PLU, ce dernier doit être mis en compatibilité avec ses orientations dans un délai de trois ans, le préfet étant juridiquement doté d'un pouvoir de substitution pour réviser ou modifier le PLU (art. L. 153-51). Le délai de mise en compatibilité est réduit à un an pour permettre la réalisation d'un ou plusieurs programmes de logements prévus par le PLH et nécessitant une modification du plan (art. L. 131-6).

En outre, en application de l'article L. 153-25, 6°, le préfet est investi d'un pouvoir de substitution plus étendu à l'encontre des communes non couvertes par un SCOT qui auraient approuvé un PLU contenant une ou des dispositions de nature à compromettre la réalisation d'un PLH sans prendre en compte ses demandes de modification.

C. Le PLU tenant lieu de PLH

Afin de renforcer encore le lien entre PLU et PLH, l'idée d'intégration a été utilisée par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion²⁸² pour désigner les PLU intercommunaux tenant lieu de PLH « *les plans locaux d'urbanisme intègrent les dispositions des programmes locaux de l'habitat* » (article 30).

Depuis la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, tout PLU, élaboré par un établissement public de coopération intercommunale, devait comporter des orientations d'aménagement et de programmation tenant lieu de PLH.

Cette obligation n'était pas calquée sur l'obligation de réaliser un PLH telle que prévue par le code de la construction et de l'habitation. Par conséquent, certains EPCI avaient l'obligation d'élaborer un PLUi tenant lieu de PLH, alors même que ce code ne leur imposait pas cette obligation. Cet état du droit a pu dissuader certains établissements publics de prendre ou d'exercer la compétence en matière de PLU.

²⁸¹ F. ZITOUNI, « Prise en compte du logement... », *op. cit.*

²⁸² Loi n° 2009-323, JORF n° 0073 du 27 mars 2009, p. 5408.

Afin de remédier à cette situation, la loi ALUR a rendu facultative l'élaboration du PLUi tenant lieu de PLH. Par conséquent, les EPCI peuvent désormais choisir d'élaborer soit un PLUi soit un PLUi tenant lieu de PLH.

Ainsi, comme le confirme, dans son 1^{er} alinéa, le nouvel article L. 151-44 : « *Lorsqu'il est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale, le plan local d'urbanisme peut tenir lieu de programme local de l'habitat.* »

Le PLU tenant lieu de PLH définit pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. (L. 302-1 II CCH)

Lorsqu'il est élaboré à l'échelle intercommunale, le PLUi comporte un programme d'orientations et d'actions comprenant toute mesure ou tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre de la politique de l'habitat définie par le PLU tenant lieu de PLH (Article L. 151-45). Dans ce cas, le rapport de présentation explique les choix retenus par ce programme. La loi, complétée par le décret du 29 février 2012²⁸³, précise la répartition des éléments du PLH dans les pièces du dossier du PLU intercommunal : le rapport de présentation comprend le diagnostic sur le fonctionnement du marché local du logement et sur les conditions d'habitat définies L. 302-1 et à l'article R. 302-1-1 du code de la construction et de l'habitation (R. 151-54).

Les orientations d'aménagement et de programmation précisent les actions et opérations d'aménagement visant à poursuivre ces objectifs (L. 151-46). Elles comprennent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, des dispositions portant sur l'habitat (L. 151-6).

Pour conclure ce paragraphe consacré à l'articulation du PLU avec les documents de planification urbaine que sont le SCOT, le PDU et le PLH, il convient de noter que ce rapprochement du PLU et de ces documents renforce la force contraignante de ces derniers. Il leur procure une opposabilité indirecte de leurs dispositions avec lesquelles le PLU doit être compatible.

En revanche, cette ouverture du PLU sur ces instruments n'est pas sans compliquer ses conditions d'élaboration. Les objectifs poursuivis par le SCOT, le PDU et le PLH ne cessent de s'accroître et de se diversifier ce qui soulève d'énormes difficultés tant au niveau de leur suivi qu'à celui de leur traduction par le PLU.

Ces difficultés sont accentuées par l'obligation qu'a le PLU de s'articuler avec d'autres documents qui relèvent de la planification de l'environnement.

§. 3 : L'articulation directe du PLU avec la planification de l'environnement

Le rapport du PLU à l'environnement ne date pas d'aujourd'hui. En effet, des plans d'embellissement aux PLU, le législateur n'a eu de cesse de préciser les conditions d'habiter

²⁸³ Décret n° 2012-290 relatif aux documents d'urbanisme.

le territoire en respectant son environnement immédiat. Cependant, une prise en compte globale de la dimension environnementale faisait défaut.

C'est ainsi que jusqu'à une période récente, en l'absence d'un cadre juridique suffisant, les collectivités locales ont, dans leur majorité, suivi des approches prudentes pour intégrer les principes de développement durable dans le PLU. La préoccupation des aspects juridiques a donc agi comme un frein.

La loi SRU de décembre 2000 affirme la dimension stratégique de la planification urbaine. A travers le PLU, il ne s'agit plus uniquement de gérer l'utilisation des sols mais aussi de préserver l'environnement.

Faisant suite à cette évolution, les lois Grenelle fournissent un cadre et des outils afin de concevoir le PLU « dans le respect des objectifs de développement durable ».

Aujourd'hui, la planification de l'environnement fait partie intégrante de la planification urbaine locale. Elle s'impose directement à cette dernière à travers divers instruments que le PLU doit respecter.

Sont au nombre des documents de planification de l'environnement directement opposables au PLU en termes de compatibilité, on peut citer les schémas de mise en valeur de la mer (1) et les dispositions particulières aux zones de bruit des aéroports (2).

L'intérêt que suscite l'articulation directe des normes d'environnement avec le PLU ne se limite pas aux zones de bruit et aux schémas de mise en valeur de la mer, d'autres documents rentrent, en application de l'article L. 131-5, dans cette catégorie de normes directement opposables au PLU. Il s'agit du plan climat-air-énergie territorial prévu à l'article L. 229-26 du code de l'environnement (3) et les schémas départementaux d'accès à la ressource forestière (4) qui doivent être pris en compte par le PLU.

En matière de PLU tenant lieu de PDU, l'article L. 131-8 prévoit une obligation de compatibilité de ses dispositions relatives aux transports et aux déplacements, de ses orientations d'aménagement et de programmation et de son programme d'orientations et d'actions avec le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie et les objectifs fixés pour chaque polluant par le plan de protection de l'atmosphère (5).

1. Les schémas de mise en valeur de la mer

La loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat a créé des schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) en remplacement des schémas d'aptitude et d'utilisation de la mer élaborés dès 1973.

En application de l'article 57 de cette loi, les SMVM, établis exclusivement dans les zones côtières, fixent les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral. Ils déterminent la vocation générale des différentes zones et notamment les zones affectées au développement industriel et portuaire, aux cultures marines et aux activités de loisirs. Ils précisent les mesures de protection du milieu marin.

Ces schémas déterminent également les vocations des différents secteurs de l'espace maritime et les principes de compatibilité applicables aux usages correspondants, ainsi que les conséquences qui en résultent pour l'utilisation des divers secteurs de l'espace terrestre qui sont liés à l'espace maritime. Ils peuvent, en particulier, édicter les sujétions particulières intéressant les espaces maritime, fluvial ou terrestre attenant, nécessaires à la préservation du milieu marin et littoral.

L'article L. 131-4 prévoit une obligation de compatibilité des PLU avec les SMVM qu'il convient de l'analyser à la lumière du contenu de ces schéma (A) et du chapitre individualisé aux SCOT, valant SMVM (B), ainsi que leurs effets probables sur les PLU (C).

Elaboré par l'Etat, leur approbation par le Conseil d'Etat leur confère les mêmes effets qu'une DTA (entre la loi et les documents d'urbanisme décentralisés).

A. Contenu des SMVM

Le contenu du Schéma de mise en valeur de la mer est déterminé par la loi du 7 janvier 1983 et par le décret n° 86-1252 du 5 décembre 1986 relatif au contenu et à l'élaboration des SMVM.

Le schéma se compose ainsi d'un rapport décrivant la situation existante, définissant, en les justifiant, les orientations retenues en matière d'équipement et de protection, et précisant les modalités de suivi et d'évaluation du schéma approuvé ; de documents graphiques qui décrivent l'existant et définissent la vocation des différents secteurs, localisent les espaces protégés et les équipements prévus ; d'annexes.

Le décret n°86-1252 du 5 décembre 1986 et le code de l'urbanisme fixent le contenu réglementaire suivant, pour les SMVM et le volet littoral des SCOT : le descriptif de la situation existante, notamment l'état de l'environnement et les conditions de l'utilisation de l'espace marin et littoral et les principales perspectives d'évolution de ce milieu ; les orientations retenues en matière de développement, de protection et d'équipement à l'intérieur du périmètre²⁸⁴ ; les projets d'équipement et d'aménagement liés à la mer tels que les créations et extensions de ports et les installations industrielles et de loisirs ; les mesures de protection du milieu marin.

À ce jour, plusieurs schémas ont été approuvés : celui de l'étang du Thau (décret du 20 avril 1995 portant approbation du schéma de mise en valeur de la mer du bassin de Thau et de sa façade maritime, JO 21 avril 1995) ; celui du bassin d'Arcachon (décret n° 2004-1409 du 23 décembre 2004, portant approbation du schéma de mise en valeur de la mer du bassin d'Arcachon, JO 28 décembre 2004) ; celui du golfe du Morbihan approuvé par le préfet le 10 février 2006 selon les nouvelles modalités prévues par la loi du 25 février 2005 relative au développement des territoires ruraux qui a modifié les articles L. 122-1 et suivants du code de l'urbanisme ; celui du Trégor Goëlo approuvé le 3 décembre 2007 par le préfet des Côtes d'Armor...

B. Chapitre individualisé aux SCOT, valant SMVM

²⁸⁴ A cet effet, il détermine la vocation générale des différentes zones, et notamment de celles qui sont affectées au développement industriel et portuaire, aux cultures marines et aux activités de loisirs. Il précise les vocations des différents secteurs de l'espace maritime et les conséquences qui en résultent pour l'utilisation des diverses parties de littoral qui lui sont liées. Il définit les conditions de la compatibilité entre les différents usages de l'espace maritime et littoral.

L'article 235 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux modifie le dispositif en donnant la possibilité aux collectivités locales d'élaborer un chapitre individualisé aux SCOT, valant SMVM. Il se substitue au SMVM élaboré par l'Etat²⁸⁵ s'il en existe un sur le territoire concerné.

Les schémas de cohérence territoriale comprenant une ou plusieurs communes littorales peuvent, en vertu de l'article L. 141-24 « *fixer les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral.* »

L'objet (a) et le contenu formel du chapitre individualisé valant SMVM (b) sont fixés selon les modalités définies au chapitre du code de l'urbanisme relatif au SCOT.

a. Objet du chapitre individualisé valant SMVM :

Dans une perspective de gestion intégrée de la zone côtière concernée, le chapitre individualisé précise les vocations des différents secteurs de l'espace maritime, les conditions de la compatibilité entre les différents usages de ces derniers, et les conséquences qui en résultent pour l'utilisation des diverses parties du littoral qui sont liées à cet espace. Il précise aussi les mesures de protection du milieu marin et définit les orientations et principes de localisation des équipements industriels et portuaires, s'il en est prévu.

Le chapitre individualisé mentionne les orientations relatives aux cultures marines et aux activités de loisirs (L. 141-25) et se substitue à la partie d'un schéma de mise en valeur de la mer existant qui concerne son territoire (L. 141-26).

b. Contenu formel du chapitre individualisé valant SMVM

Le chapitre individualisé comprend un rapport qui décrit la situation existante sur l'état de l'environnement et les conditions de l'utilisation de l'espace marin et littoral ainsi que les perspectives d'évolution de ce milieu ; définit et justifie les orientations retenues en matière d'aménagement, de protection et de mise en valeur ; mentionne les projets d'équipements et d'aménagement liés à la mer, leurs caractéristiques, leurs localisations ainsi que les normes et prescriptions spéciales s'y rapportant ; précise les mesures de protection du milieu marin.

Le chapitre individualisé est matérialisé par des documents graphiques qui décrivent les caractéristiques du milieu marin ; l'utilisation des espaces maritimes et terrestres ; la vocation des différents secteurs ; les espaces bénéficiant d'une protection particulière ; l'emplacement des équipements existants et prévus.

Le chapitre individualisé comporte aussi des annexes comprenant la liste et la description sommaire des principales études exécutées en vue de l'élaboration du schéma ; une note rappelant le résultat des études consacrées à la qualité des eaux, les conséquences qui en découlent et les objectifs retenus ; une note sur l'érosion marine.

C. Effets du schéma de mise en valeur de la mer à l'égard du PLU

²⁸⁵ La loi maintient la possibilité d'élaboration des SMVM par l'Etat. L'approbation des SMVM est néanmoins déconcentrée : le SMVM est approuvé par arrêté préfectoral après enquête publique.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983 disposait que les SMVM produisaient les mêmes effets que les DTA approuvées avant le 13 juillet 2010. Ces schémas étaient ainsi opposables aux SCOT et aux PLU. Mais ils avaient surtout la faculté de préciser les modalités d'application des dispositions particulières au littoral adaptées aux particularités géographiques locales dans les conditions définies par le Conseil d'État.

Cette assimilation n'existe plus aujourd'hui. La loi du 23 février 2005 a modifié l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983 et a supprimé toute référence aux DTA. Seule l'opposabilité des SMVM aux PLU est maintenue par l'article L. 131-4.

Dans sa nouvelle rédaction, l'article 57 ne s'applique toutefois pas aux schémas de mise en valeur approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi du 23 février 2005²⁸⁶. Les anciens SMVM ont donc toujours les effets d'une DTA²⁸⁷.

L'on sait que dans l'hypothèse où un SCOT ne dirait rien de la manière dont l'intercommunalité envisage l'application de la loi Littoral, on ne peut soutenir que la loi n'est néanmoins pas applicable. La logique voudrait donc qu'en l'absence de précision du SCOT sur la mise en œuvre des dispositions particulières au littoral ou en cas de précisions partielles, les auteurs du PLU se réfèrent directement aux articles L. 146-1 et suivants du code de l'urbanisme²⁸⁸. Le Conseil d'État semble retenir cette analyse à propos des SMVM. « *Considérant qu'en raison tout à la fois de leurs conditions d'élaboration, de leur contenu et de leurs effets, les schémas de mise en valeur de la mer sont des documents d'urbanisme ; qu'à ce titre, ils doivent se conformer aux dispositions particulières au littoral figurant au chapitre VI du titre IV du livre Ier du code de l'urbanisme, alors même que l'approbation de tels schémas peut avoir pour effet de dispenser les plans locaux d'urbanisme de se référer aux critères fixés par le II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme pour justifier une urbanisation des espaces proches du rivage de la mer ; que dans l'hypothèse où le schéma de mise en valeur de la mer ne précise pas les modalités de l'urbanisation des espaces proches du rivage de la mer, il appartient aux schémas de cohérence territoriale, aux plans locaux d'urbanisme et aux cartes communales de respecter les dispositions dudit schéma tout en se référant aux critères fixés par le II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme* »²⁸⁹.

2. Les dispositions particulières aux zones de bruit des aérodromes

Ancienne loi d'aménagement et d'urbanisme édictée dans le cadre de l'ancien article L. 111-1-1, la loi n° 85-696 du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes succède à la directive d'aménagement national relative à la construction dans les zones de bruit des aérodromes²⁹⁰. Elle confirme l'objectif d'intérêt national de maîtriser l'urbanisation autour des aérodromes afin, d'une part, d'éviter d'exposer immédiatement ou à terme de nouvelles populations aux nuisances de bruit et, d'autre part, de préserver l'activité aéronautique et l'équipement aéroportuaire.

²⁸⁶ L'article 57 de la loi du 7 janvier 1983 en vigueur stipule : « *Les dispositions du présent article s'appliquent aux schémas de mise en valeur de la mer qui, à la date de publication de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, n'ont pas fait l'objet d'une mise à disposition du public* ».

²⁸⁷ L. PRIEUR, « Les normes s'imposant aux PLU littoraux », *op. cit.*

²⁸⁸ L. PRIEUR, « L'écriture des PLU littoraux », *op. cit.*

²⁸⁹ CE, 3 mars 2008, Mme Laporte, req. n° 278168.

²⁹⁰ Décret n° 77-1066 du 22 septembre 1977, complété par le décret n° 81-533 du 12 mai 1981.

A cet effet, la loi dont les dispositions sont insérées dans le code de l'urbanisme (art. L112-1 à L112-17), édicte des règles d'urbanisme de portée supracommunale visant à interdire ou limiter les possibilités de construction dans les zones soumises au bruit des aéronefs, telles qu'elles sont délimitées par un plan d'exposition au bruit, propre à chaque aéroport, dont l'établissement est de la responsabilité de l'État. Aux termes de l'ancien article L123-1-9²⁹¹, devenu L. 131-4, les PLU et les documents en tenant lieu sont compatibles avec les dispositions particulières aux zones de bruit des aéroports conformément à l'article L. 112-4. Cet article confirme l'opposabilité des dispositions particulières aux zones de bruit des aéroports aux documents locaux d'urbanisme ainsi qu' « à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, aménagements, affouillements ou exhaussements des sols, la création de lotissements et l'ouverture des installations classées pour la protection de l'environnement. »

Ces mêmes dispositions doivent être prises en compte lorsque sont définies les modalités d'application des règles générales d'urbanisme dans les communes non dotées d'un PLU.²⁹²

Pour l'application des prescriptions édictées, dans le cadre des dispositions particulières au bruit, l'article L. 112-6 prévoit l'établissement d'un plan d'exposition au bruit (PEB) pour chacun des aéroports mentionnés à l'article L. 112-5²⁹³ et son annexion obligatoire au PLU, au plan de sauvegarde et de mise en valeur et à la carte communale.

Le PEB est l'instrument de mise en œuvre de la loi du 11 juillet 1985 et l'article L. 112-10 dispose que « la création ou l'extension d'équipements publics sont interdites lorsqu'elles conduisent à exposer immédiatement ou à terme de nouvelles populations aux nuisances de bruit ».

Afin de mettre en œuvre cette règle, ce plan, qui constituait un véritable document d'urbanisme²⁹⁴, comprend, selon l'article L. 112-7 un rapport de présentation et des documents graphiques. Il définit, à partir des prévisions de développement de l'activité aérienne, de l'extension prévisible des infrastructures et des procédures de circulation aérienne, des zones diversement exposées au bruit engendré par les aéronefs.

Il les classe en fonction de l'intensité décroissante du bruit en zones A et B, dites zones de bruit fort, C, dite zone de bruit modéré, et D facultative²⁹⁵.

Le rapport de présentation expose les éléments pris en compte pour évaluer, à partir des objectifs de développement des fonctions de l'aéroport et, éventuellement, d'extension de ses infrastructures, les conséquences au niveau de la gêne due au bruit des aéronefs, qui en résulteront pour les territoires concernés et justifiant le choix de délimitation de la zone C de bruit modéré.

²⁹¹ Modifié par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, JORF n° 0189 du 18 août 2015, p. 14263.

²⁹² Circulaire du 19 janvier 1988 relative à l'urbanisme au voisinage des aéroports (JO du 2 mars 1988).

²⁹³ Article L. 112-5 : « La présente section [Zones de bruit des aéroports] est applicable :

1° Aux aéroports classés selon le code de l'aviation civile en catégories A, B et C ;

2° Aux aéroports civils ou militaires figurant sur une liste établie par l'autorité administrative compétente de l'Etat ;

3° A tout nouvel aéroport à réaliser ayant vocation à accueillir le trafic commercial de passagers en substitution d'un aéroport mentionné au 1°, dont la réalisation a nécessité des travaux déclarés d'utilité publique. »

²⁹⁴ CE, 7 juillet 2000, *Cne de Pennes Mirabeau*.

²⁹⁵ A l'exception des aéroports mentionnés au I de l'article 1609 quater viciés A CGI.

L'analyse du PEB nous conduit tout naturellement à traiter des prescriptions d'urbanisme au voisinage des aéroports (A) et des effets du PEB à l'égard du PLU (B).

A. Les prescriptions d'urbanisme au voisinage des aéroports

La protection des populations contre les nuisances de bruit émises par les avions, qui est un des objectifs fondamentaux de la loi, s'exprime par l'interdiction générale posée à l'article L. 112-10 qui dispose que : « *Dans les zones définies par le PEB, l'extension de l'urbanisation et la création ou l'extension d'équipements publics sont interdites lorsqu'elles conduisent à exposer immédiatement ou à terme de nouvelles populations aux nuisances de bruit.* »

Ainsi, il est totalement interdit d'étendre l'urbanisation et d'implanter ou de développer des équipements publics aux abords des aéroports lorsqu'ils sont susceptibles d'entraîner directement ou indirectement, immédiatement ou à terme, un accroissement de la population exposée aux nuisances. Cet objectif doit être intégré au parti d'aménagement retenu par le PLU et pris en compte lors de la délivrance des autorisations d'utilisation du sol.²⁹⁶

L'article L. 112-14 prévoit un cas d'application anticipé du PEB en permettant à l'autorité administrative compétente de l'Etat de délimiter, à compter de la décision d'élaborer ou de réviser un plan d'exposition au bruit les territoires à l'intérieur desquels s'appliqueront par anticipation, pour une durée maximale de deux ans renouvelable une fois.

Lorsqu'il est en vigueur ou en application anticipée, le PEB impose au PLU de prendre les mesures nécessaires en vue d'interdire toute construction nouvelle (a), de limiter les interventions sur l'habitat existant (b) et l'extension des équipements publics (c).

a. Les constructions nouvelles

En application de l'article L. 112-10, les constructions à usage d'habitation sont interdites dans les zones couvertes par un PEB, sauf quatre exceptions :

En toutes zones de bruit : les logements nécessaires à l'activité civile ou militaire de l'aéroport ou liés à celle-ci (tels que logements de fonction, de gardiennage, hôtels pour les voyageurs en transit).

En zone B et C et dans les secteurs déjà urbanisés de la zone A : les logements de fonction nécessaires aux activités industrielles ou commerciales ainsi que les immeubles liés aux activités agricoles.

En zone C : les maisons d'habitation individuelle non groupées et, depuis la loi du 12 juillet 1999 portant création de l'autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires, les constructions collectives « *si elles s'accompagnent d'une réduction équivalente, dans un délai n'excédant pas un an, de la capacité d'accueil d'habitants dans des constructions existantes situées dans la même zone* ».

En zone D : les constructions sont permises mais doivent faire l'objet d'isolation acoustique prévue à l'article L112-12.

²⁹⁶ Circulaire du 19 janvier 1988 relative à l'urbanisme au voisinage des aéroports (JO du 2 mars 1988).

En ce qui concerne les constructions autres que celles destinées à l'habitation, notamment à usage industriel, commercial, de bureaux, elles sont admises dans toutes les zones à condition que leur implantation soit compatible avec une utilisation rationnelle de l'aéroport et qu'elles ne risquent pas d'entraîner l'implantation d'une population permanente.

b. L'habitat existant

Pour ce qui est de l'habitat existant, on distingue deux cas d'intervention possible sur le bâti existant.

En premier lieu, les opérations de rénovation des quartiers ou de réhabilitation de l'habitat existant sont permises dans les zones A et B ; les rénovations y sont permises, à condition qu'il n'y ait pas un accroissement d'habitants exposés aux nuisances.

La loi du 11 juillet 1985 a conforté sur ce point l'ouverture amorcée par le décret du 12 mai 1981 modifiant le décret du 22 septembre 1977 approuvant la directive d'aménagement national relative à la construction dans les zones de bruit des aéroports, en autorisant la reconstruction d'immeubles ou de quartiers des centres anciens de villes situés en zone de bruit. Mais elle maintient le principe de non-densification de la population soumise aux nuisances de bruit.

En zone de bruit C : Les mêmes dispositions sont applicables mais la loi SRU a apporté une nouveauté, le PEB pourra définir des secteurs particuliers dans lesquels des opérations de réhabilitation et de réaménagement urbains pourront être réalisées sans augmentation significative de population soumise aux nuisances sonores. En effet, l'article 36 de la loi SRU permet au préfet, en zone C du PEB, de « *délimiter des secteurs où, pour permettre le renouvellement urbain des quartiers et des villages existants, des opérations de réhabilitation et de réaménagement urbains peuvent être autorisées, à condition qu'elles n'entraînent pas d'augmentation significative de la population soumise aux nuisances sonores* »²⁹⁷.

En second lieu, l'amélioration et l'extension mesurée où la reconstruction des constructions existantes est permise dans les zones de bruit A et B : la loi autorise la reconstruction d'un immeuble sinistré ou volontairement démolé, à condition que l'opération n'implique pas une augmentation de la capacité d'accueil.

Les mêmes autorisations peuvent être accordées en zone de bruit C, mais avec plus de souplesse, puisque les nuisances de bruit sont déjà moins fortes. Elles ne peuvent néanmoins aller au-delà d'une légère augmentation de la capacité d'accueil de population, puisque les équipements publics ne peuvent y être ni créés ni étendus.²⁹⁸

c. Les équipements publics

Un aéroport constitue un pôle d'attraction pour les installations industrielles, commerciales ou de bureaux. Une réflexion préalable sur l'organisation rationnelle du territoire situé dans son voisinage est nécessaire dans la mesure où elle permet d'éviter que des permis de

²⁹⁷ Ces dispositions ont fait l'objet d'une saisine devant le Conseil constitutionnel. Pour contester cet article, les sénateurs, auteurs du premier recours, font valoir, entre autres, qu'en l'absence de limitation suffisamment précise de l'augmentation des constructions dans ces zones, elles portent atteinte au droit à la santé. Le Conseil constitutionnel a considéré que la disposition contestée n'a pas l'effet que lui prêtent les requérants : Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, Loi sur la solidarité et le renouvellement urbains, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2000/2000436/index.htm>.

²⁹⁸ Circulaire du 19 janvier 1988 relative à l'urbanisme au voisinage des aéroports, préc.

construire ne soient délivrés de manière désordonnée, au coup par coup, en fonction d'opportunités économiques ou foncières

Ainsi, en zones A, B et C, seuls sont admis les équipements de superstructure nécessaires à l'activité aéronautique ou indispensables aux populations existantes, à condition qu'ils ne puissent trouver ailleurs une localisation mieux appropriée (écoles, crèches indispensables pour le quartier concerné par exemple). Ils ne doivent en aucun cas être dimensionnés de telle sorte qu'ils induisent ou imposent un apport d'habitants nouveaux.²⁹⁹

B. Effets du PEB à l'égard du PLU

Le PEB étant une servitude d'urbanisme, il est annexé au PLU³⁰⁰ et ne produit donc aucun effet sur ce dernier. Il ne fera pas partie des normes s'imposant au PLU. Seules les dispositions particulières aux zones de bruit des aérodromes prévues à l'article L. 112-4 peuvent s'imposer au PLU en application du 12° de l'article L. 131-1.

Cependant, les prescriptions de l'article L. 112-10 s'imposent à la réflexion d'aménagement conduite par les collectivités locales pour l'établissement des PLU et incitent ces dernières à coordonner leurs prévisions d'urbanisme avec les orientations et interdictions formulées dans l'article L. 112-10 et suivants.

En effet, le PLU, par la réglementation de l'utilisation générale des sols qu'il édicte, est le document qui permet de transcrire effectivement au niveau du territoire communal les prescriptions d'urbanisme de l'article L. 112-10. Le rapport de présentation doit envisager le problème des nuisances de bruit affectant le territoire communal dans l'exposé du parti d'aménagement retenu et en expliquer les conséquences.

L'échelle choisie du plan d'exposition au bruit, le 1:125 000, implique une interprétation de ce document par le PLU. La confrontation entre le tracé des courbes de bruit et la morphologie urbaine (tracé de la voirie), dont la correspondance ne peut être exacte, donne une marge d'appréciation utile qui permet de réaliser un urbanisme cohérent dans le secteur en cause, mais ne doit en aucun cas conduire à déroger aux dispositions de l'article L. 112-10.

Du point de vue de la démarche, l'établissement du PLU conduit à analyser et confronter aux besoins d'extension, de restructuration et d'amélioration des zones urbaines de la commune, les contraintes résultant de la délimitation des zones de bruit. Dans le cadre de cette réflexion générale sur le meilleur aménagement possible de la commune, de son patrimoine bâti, de ses sites et paysages et de la protection de ses habitants, le PLU pourra proposer des possibilités diversifiées d'utilisation des secteurs soumis au bruit, parmi lesquelles on peut citer l'accueil d'équipements publics ou privés peu sensibles au bruit et non générateurs de développement des quartiers d'habitation. Au nombre de ces équipements, qui sont souvent mal accueillis dans les zones d'habitation, on peut citer, à titre indicatif, les stations d'épuration, les zones de dépôts, les zones industrielles comportant ou non des installations classées, les hypermarchés, les cimetières, les garages collectifs de caravanes, les pistes de karting, de moto, voire en zone C, des terrains de sports, etc., dans la mesure où ces équipements sont compatibles avec les servitudes aéronautiques ou radioélectriques de l'aérodrome.

²⁹⁹ Idem.

³⁰⁰ Article L. 112-6 al. 2

Dans les secteurs à vocation de zones naturelles où la loi n'autorise que les constructions liées ou nécessaires à l'activité agricole, ainsi que l'amélioration, l'extension mesurée ou la reconstruction des constructions existantes, le PLU doit maintenir cet état naturel en adoptant un classement en zones agricoles ou en zones naturelles et forestières.

3. Le plan climat-air-énergie territorial

Les travaux du groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) commencés dans les années 1980 et dont le dernier rapport a été publié en 2007³⁰¹ établissent un lien entre les activités humaines par l'utilisation des énergies fossiles (charbon, pétrole, gaz naturel) et le réchauffement climatique du essentiellement à l'accroissement de gaz à effet de serre (GES)³⁰².

Face à cette réalité, plusieurs engagements internationaux ont été pris visant une réduction des GES, parmi lesquels : la convention-cadre de Rio de Janeiro en 1992 ratifiée par 189 pays ; le protocole de Kyoto de 1997, entré en vigueur en 2005 et ratifié par 172 pays ; l'« accord » de Copenhague de 2009. Lors de ce dernier, la communauté internationale s'est entendue sur la nécessité de limiter l'augmentation de la température à + 2 °C à l'horizon 2100 par rapport à 1850 (ère préindustrielle)³⁰³. Pour impliquer les échelons locaux, ces objectifs ont été déclinés au niveau national et ont donné lieu au Plan Climat National élaboré en 2004 qui encourageait, au niveau local, la réalisation de plans climat-énergie territoriaux (PCET), proches du terrain, et ce, à tous les échelons des territoires de compétence ou de projet (régions, départements, communes, communautés de communes, syndicats intercommunaux, agglomérations, pays, parcs naturels régionaux). Cependant, lors de son actualisation en 2006, l'implication des collectivités est apparue insuffisante : seules 10 % des mesures initialement inscrites avaient été mises en œuvre.

C'est ainsi, que l'implication es échelons locaux a été renforcée par l'adoption des lois « Grenelle I »³⁰⁴ et « Grenelle II »³⁰⁵. En effet, le Grenelle de l'environnement a reconnu aux collectivités un rôle majeur puisque la loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement du 21 octobre 2008³⁰⁶ stipule que « *l'Etat incitera les régions, les départements et les communes et leurs groupements de plus de 50 000 habitants à établir, en cohérence avec les documents d'urbanisme, des plans climat-énergie territoriaux avant 2012* ».

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement³⁰⁷, dite Grenelle 2, rend l'adoption des PCET obligatoires, avant fin 2012, pour les collectivités de plus de 50.000 habitants : « *Les régions et la collectivité territoriale de Corse, si elles ne l'ont pas intégré dans le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie mentionné à l'article L. 222-1, les départements, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération ainsi*

³⁰¹ GIEC, Bilan 2007 des changements climatiques, Rapport de synthèse, Cambridge University Press, Cambridge et New Work.

³⁰² Principalement dioxyde de carbone.

³⁰³ R. ALLEMAND, « Les effets juridiques du schéma régional climat air énergie », *Droit et gestion des collectivités territoriales*, Tome 33, 2013. Collectivités territoriales et énergie : ambitions et contradictions. pp. 170 ; doi, consulté le 26 mars 2017 sur 10.3406/coloc.2013.2403 http://www.persee.fr/doc/coloc_2111-8779_2013_num_33_1_2403

³⁰⁴ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JORF n°0179 du 5 août 2009, p. 13031.

³⁰⁵ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n° 0160 du 13 juillet 2010, p. 12905.

³⁰⁶ Dite loi Grenelle 1.

³⁰⁷ N° 2010-788, JORF n°0160 du 13 juillet 2010, p. 12905.

que les communes et les communautés de communes de plus de 50 000 habitants doivent avoir adopté un plan climat-énergie territorial pour le 31 décembre 2012 »³⁰⁸.

L'article 188 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte³⁰⁹ impose la métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 1^{er} janvier 2015 et regroupant plus de 50 000 habitants d'adopter un plan climat-air-énergie territorial au plus tard le 31 décembre 2016. Il prévoit aussi la même obligation pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 1^{er} janvier 2017 et regroupant plus de 20 000 habitants qui doivent adopter un plan climat-air-énergie territorial au plus tard le 31 décembre 2018.

Cette implication des collectivités territoriales est justifiée notamment par l'influence des acteurs locaux dans les domaines des transports, bâtiments, urbanisme, déchets, industrie, énergie renouvelable et qualité de l'air. En France, selon l'ADEME et al.³¹⁰, les collectivités territoriales et leurs groupements contribuent directement pour environ 12 % des émissions de GES. Mais à travers leurs politiques publiques, elles agissent indirectement sur plus de 50 % des émissions. C'est pourquoi les lois de Grenelle ont rendu obligatoire le PCET pour les collectivités territoriales et leurs groupements de plus de 50 000 habitants.

Nous ne développerons pas ici les conditions juridiques de mise en place du PCET. Le présent titre s'intéressera à sa portée juridique à l'égard du PLU (B). Mais au préalable, examinons sa valeur juridique.

A. La valeur juridique du PCET

Le PCET est document d'objectif et de programmation élaboré par La métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. S'il n'est pas directement opposable aux autorisations d'occupation des sols (a), il est toutefois susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation (b).

a. Un acte administratif d'objectifs non opposable aux autorisations d'occupation des sols

Pouvant constituer, s'il y a lieu, le volet climat du projet territorial de développement durable ou de l'agenda 21³¹¹, le PCET a pour finalité première de lutter contre le changement climatique.

La loi Grenelle 2 (2010) donne une définition encore large du PCET : il vise à mettre en œuvre les « *Les objectifs stratégiques et opérationnels de la collectivité afin d'atténuer et lutter efficacement contre le réchauffement climatique et de s'y adapter* »³¹² ; il définit aussi les « Le programme des actions à réaliser afin notamment d'améliorer l'efficacité énergétique, d'augmenter la production d'énergie renouvelable et de réduire l'impact des activités en

³⁰⁸ Article 75, al. 1 de la loi Grenelle 2 (Grenelle 2, 2010).

³⁰⁹ N° 2015-992.

³¹⁰ Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, Ministère de l'Écologie et du Développement durable, Association des maires de France, Un plan climat à l'échelle de mon territoire, 2005.

³¹¹ « *Lorsque ces collectivités publiques s'engagent dans l'élaboration d'un projet territorial de développement durable ou Agenda 21 local, le plan climat-énergie territorial en constitue le volet climat.* », article 75 de la loi Grenelle 2 (Grenelle 2, 2010).

³¹² Article 75 1° de la loi Grenelle 2 (Grenelle 2, 2010).

termes d'émissions de gaz à effet de serre, conformément aux objectifs issus de la législation européenne relative à l'énergie et au climat » et « *un dispositif de suivi et d'évaluation des résultats.* »³¹³

Dans tous les cas, le PCET est dépourvu d'effet direct dans la mesure où il n'impose pas de normes directement opposables à une demande d'autorisations d'occupation des sols. Ainsi, les zones favorables au développement éolien n'ont pas pour objectif de permettre l'implantation d'éoliennes, elles ne préjugent pas de l'octroi ultérieur des permis de construire nécessaires à cette installation. L'on peut donc exclure leur opposabilité aux tiers. En l'état, il ne semble pas possible d'attaquer le PCET par la voie de l'exception d'illégalité à propos, par exemple, d'un contentieux sur le permis de construire d'une implantation éolienne³¹⁴.

Néanmoins, le PCET peut s'appuyer sur la réglementation locale, en particulier le PLU, pour traduire ces objectifs et programmes en obligation de faire ou de ne pas faire.

b. Un acte susceptible de recours en annulation

Un recours en annulation du PCET pour excès de pouvoir est tout à fait recevable à condition d'être engagé dans le délai contentieux³¹⁵.

De nombreuses illégalités externes pourraient entacher la procédure d'élaboration du PCET prévue par le décret du 28 juin 2016³¹⁶. Par exemple, des vices peuvent affecter les modalités ou l'absence de consultation concernant la transmission pour avis au préfet de région et au président du conseil régional ou les modalités ou l'absence de mise à disposition du public du plan adopté.

L'on peut encore citer des vices d'illégalité interne, relatifs au caractère éventuellement incomplet ou non sérieux des documents ayant servi à établir le diagnostic, la stratégie territoriale, le programme d'actions ou le dispositif de suivi et d'évaluation.

B. La portée juridique du PCET à l'encontre du PLU

Bien que la valeur réglementaire ou non de certaines dispositions puisse prêter à discussion, le PCET présente un certain degré de normativité puisqu'il est opposable au PLU, par le biais d'une prise en compte proche de la compatibilité.

En effet, le nouvel article L. 131-5 impose au PLU de tenir compte du PCET et la question qui se pose principalement à ce niveau est de savoir si les dispositions du PCET peuvent être de nature à engendrer des obligations normatives à l'égard du PLU ? Certes, cette notion suppose un lien moins contraignant que la notion de compatibilité mais se rapprochant de celle-ci. Elle implique donc que le PLU une obligation de ne rien prévoir dans le règlement qui peut contrarier ou rendre difficile la réalisation des objectifs du PCET : atténuation des effets du réchauffement climatique et l'adaptation à ce dernier. Plus encore, le PLU doit prévoir des dispositions permettant la lutte contre ce phénomène.

³¹³ Article 75 2° et 3° de la loi Grenelle 2 (Grenelle 2, 2010).

³¹⁴ R. ALLEMAND, *op. cit.*

³¹⁵ Deux mois à compter de la publication. Ce délai est prorogé de deux mois s'il est précédé d'un recours gracieux auprès de l'autorité administrative compétente.

³¹⁶ Décret n° 2016-849 relatif au plan climat-air-énergie territorial (art. R. 229-51 et s. C. env.).

Philippe Baffert et Olivier Bonneau considèrent que les possibilités de dérogation apparaissent bien limitées, dans la mesure où le PCET est tenu d'être précis sur les objectifs stratégiques et opérationnels, qu'il doit être compatible avec le SRCAE et qu'il doit mettre en œuvre un programme d'action visant à réaliser les engagements de l'État en matière de réduction des GES, objectif qualifié par la loi de priorité nationale (C. env., art. L. 229-1). Dans ce contexte, ils estiment difficile « *d'imaginer des dérogations qui pourraient trouver des justifications suffisantes aux yeux du juge administratif* » et concluent que la notion de « prise en compte » ne doit pas être « *systématiquement regardée comme une contrainte de légalité interne plus légère que l'obligation de compatibilité* »³¹⁷.

De son côté, le « porter à connaissance » transmis par le préfet de département aux communes et leur groupement doit désormais comporter l'ensemble des documents portant sur l'énergie et le climat, dont le PCET qui concernent le territoire en question³¹⁸.

Enfin, les collectivités concernées, tenues de réviser leurs PCET tous les cinq ans, doivent concilier cette échéance avec le rythme pluriannuel des différents exercices de planification urbaine (PLU, SCOT, etc.). L'intégration des contraintes climat énergie dans leurs politiques d'aménagement et d'urbanisme prendra donc encore des années, selon le rythme de révision de ces documents.

4. Les schémas départementaux d'accès à la ressource forestière

Affirmée à l'article L. 212-1 du code forestier, la politique forestière relève de la compétence de l'État, lui-même propriétaire de forêts. Si les évolutions engagées depuis le début des années 1980 marquent une ouverture, d'une part, vers la dimension européenne et, d'autre part, vers l'échelon régional déconcentré de l'État, il reste que la gestion forestière procède d'une politique nationale peu décentralisée³¹⁹.

À l'inverse, les actes relatifs au droit de l'urbanisme sont majoritairement pris dans le cadre décentralisé créé en 1983 qui a transféré aux collectivités territoriales nombre de compétences, notamment en matière de planification de l'espace et de vocation des sols.

Ainsi, s'agissant de desserte des forêts, l'article L. 153-8³²⁰ du code forestier prévoit que les départements élaborent annuellement un schéma d'accès à la ressource forestière (SDARF), en concertation avec les communes et les EPCI concernés. Ce schéma prévoit des itinéraires empruntant des routes départementales, communales et intercommunales et permettant d'assurer le transport de grumes depuis les chemins forestiers jusqu'aux différents points de livraison. Ces itinéraires sont définis par le programme régional de la forêt et du bois³²¹ en s'appuyant sur les référentiels géographiques et forestiers de l'Institut national de l'information géographique et forestière.

En Corse, le SDARF est élaboré par la collectivité territoriale de Corse en concertation avec les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale

³¹⁷ Ph. BAFFERT, O. BONNEAU, « La « prise en compte » par les SCOT et les PLU des documents de programmation indépendants du droit de l'urbanisme : de la nécessité de bien s'entendre sur les mots », *BJDU*, 2012, n° 4, p. 260-264.

³¹⁸ R. ALLEMAND, *op. cit.*

³¹⁹ L. LEFEBVRE, P. ISELIN et D. STEVENS, *Cohérence de la mise en œuvre des réglementations applicables à l'espace forestier*, Rapport CGEDD n° 010292-01, CGAAER n° 15083, Février 2016, p. 15.

³²⁰ Introduit par la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

³²¹ Le programme régional de la forêt et du bois adapte à chaque région les orientations et les objectifs du programme national de la forêt et du bois.

concernés, dans le respect du plan d'aménagement et de développement durable de Corse. Il inclut les routes territoriales.

Si les orientations nationales en matière d'urbanisme se révèlent plus ou moins cohérentes avec la politique forestière, c'est essentiellement au niveau de leur articulation au niveau local que peuvent apparaître des difficultés de cohérence. Ainsi, afin de faciliter l'identification de continuité des parcours d'un département à l'autre, le tracé des itinéraires retenu par le SDARF doit être pris en compte par les PLU. Mais avant d'examiner l'articulation entre ce document d'urbanisme et le SDARF et les effets juridiques qui peuvent en découler, il convient de s'interroger d'abord sur la qualification juridique du SDARF.

Quoi qu'il en soit, le SDARF constituera un acte administratif susceptible de recours en annulation pour excès de pouvoir même s'il n'est pas destiné à produire des effets directs sur les autorisations d'occupation des sols. En effet, l'on ne peut qu'exclure leur opposabilité aux tiers.

Pour autant, le SDARF est un acte administratif dont la nature normative n'est pas évidente, mais qui prête à discussion : la cartographie de la desserte forestière peut apparaître suffisamment précise pour être contraignante.

Par ailleurs, bien que la valeur réglementaire ou non de certaines dispositions puisse prêter à discussion, le SDARF présente une certaine normativité puisqu'il est opposable au PLU, par le biais de la « prise en compte ». Ce rapport normatif interdit au PLU d'ignorer les orientations et les objectifs fixés par le SDARF. Ainsi, qu'il soit de nature réglementaire ou non, ce schéma se caractérise par un certain degré de normativité qui découle des articles L. 131-2 et L. 131-5 qui imposent respectivement aux SCOT et PLU de prendre en compte le SDARF. Certes, il s'agit, comme on l'a déjà vu, d'une simple obligation de ne pas ignorer les orientations de ce schéma, mais il n'en demeure pas moins que ce rapport très vague de prise en compte puisse donner lieu à un rapport beaucoup plus strict lorsque le SDARF comporte des dispositions plus précises tel un tracé d'itinéraires existants auquel le PLU ne peut plus y déroger. En outre, ce schéma qui traduit au niveau départemental les itinéraires prévus par le programme régional de la forêt et du bois, peut instaurer des servitudes spécifiques à l'enlèvement des bois³²². Ces servitudes instaurées au profit de la desserte des forêts, sont annexées au PLU.

Dans tous les cas, le SDARF est opposable au PLU et son inscription à l'article L. 131-5, en tant que documents devant être pris en compte par le PLU, remonte à la récente loi du 28 décembre 2016³²³. Toutefois, la place de ce schéma dans la hiérarchie des normes opposables au PLU doit être nuancée dans la mesure où d'une lecture combinée des articles L. 131-5, L. 131-2 et L. 131-7, il ressort que le SDARF est à la fois directement opposable au PLU et indirectement opposable à ce même document en l'absence de SCOT.

Concernant l'opposabilité directe du SDARF au PLU est prévue explicitement par l'article L. 131-5 : « *Les plans locaux d'urbanisme et les documents en tenant lieu prennent en compte le plan climat-air-énergie territorial prévu à l'article L. 229-26 du code de l'environnement et*

³²² La mise en place de ces servitudes est possible sur dépôt de dossier par tout propriétaire, commune, syndicat ou association des propriétaires forestiers. La demande d'instauration de servitude peut être déposée à la DDTM qui est chargé de l'instruction et de la prise d'un arrêté de servitude.

³²³ Loi n° 2016-1888 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, JORF n° 0302 du 29 décembre 2016 - art. 72.

les schémas départementaux d'accès à la ressource forestière. » Les effets du SDARF découlant de cet article, sont sans nul doute directs à l'égard des PLU.

L'article L. 131-2, 6° (modifié par Loi n°2016-1888 du 28 décembre 2016) relatif aux obligations de prise en compte incombant aux SCOT, a ajouté les SDARF à la liste des documents directement opposables au SCOT.

En revanche, l'article L. 131-7 (créé par l'ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015), prévoit qu'en l'absence de SCOT, les PLU, les documents en tenant lieu et les cartes communales prennent en compte les documents énumérés à l'article L. 131-2 parmi lesquels figurent les SDARF.

Cette double opposabilité directe (L. 131-5) et indirect (L. 131-2 et L. 131-7) du SDARF à l'égard du PLU qui relève bien évidemment d'une simple erreur de la part du législateur, montre la difficulté d'organiser la hiérarchie des normes qui surplombe le PLU et son caractère surchargé et compliqué.

Ainsi, ni cette place confuse des SDARF dans la hiérarchie des normes d'urbanisme, ni son caractère récent ne nous permettent de déterminer quels seront leurs effets sur le PLU.

5. Obligation de compatibilité spécifique aux PLU tenant lieu de plan de déplacements urbains

En plus des obligations de compatibilité et de prise en compte communes aux PLU, l'article L. 131-8, créé par l'ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015, prévoit, pour les PLU tenant lieu de PDU³²⁴, un lien de compatibilité avec le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (A) prévu à l'article L. 222-1 du code de l'environnement et avec les objectifs fixés par le plan de protection de l'atmosphère (B) prévu à l'article L. 222-4 du même code, lorsqu'un ce plan couvre tout ou partie du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale.

Le lien de compatibilité concerne uniquement les dispositions relatives aux transports et aux déplacements des orientations d'aménagement et de programmation et du programme d'orientations et d'actions de ces PLU.

A. Le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie

Prévu par l'article L. 222-1 du code de l'environnement, le schéma régional climat air énergie (SRCAE) est, selon le décret d'application du 16 juin 2011³²⁵, un document d'orientation qui fixe à l'échelon régional aux horizons 2020 et 2050 destinés à préserver l'environnement. Dans ce sens, il définit, en particulier, les orientations permettant d'atténuer les effets du changement climatique et de s'y adapter et de prévenir ou de réduire la pollution atmosphérique ou d'en atténuer les effets. Il définit également, par zones géographiques, les objectifs qualitatifs et quantitatifs à atteindre en matière de valorisation du potentiel énergétique terrestre, renouvelable et de récupération et en matière de mise en œuvre de techniques performantes d'efficacité énergétique telles que les unités de cogénération,

³²⁴ Cf. supra le titre C. Le PLU tenant lieu de PDU

³²⁵ Décret n° 2011-678 du 16 juin 2011 relatif aux schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, JORF n° 0140 du 18 juin 2011, p. 10432.

notamment alimentées à partir de la biomasse, conformément aux objectifs issus de la législation européenne relative à l'énergie et au climat.

Dans tous les cas, le SRCAE doit permettre à tous les acteurs concernés à l'échelle régionale, de faire émerger des visions partagées sur la manière de concevoir, dans une approche globale et transversale, les thématiques climat-air-énergie³²⁶. Un volet « éolien » détermine les parties du territoire favorable au développement de l'énergie éolienne.

Pour assurer la traduction effective au niveau local des orientations et objectif du SRCAE, le code de l'urbanisme prévoit une obligation de compatibilité des PLU tenant lieu de PDU avec ce schéma.

Cependant, eu égard au caractère très globale des dispositions du SRCAE, il n'est pas certain que les auteurs du PLU soient en mesure de traduire les objectifs de ce schéma en règles juridiques suffisamment précises notamment ceux relatifs au climat. La principale difficulté réside, en effet, dans la conciliation des enjeux locaux du PLU avec les enjeux globaux du schéma.

Il ne sera pas ici question du régime juridique des SRCAE. En revanche on s'intéressera à leur degré d'opposabilité aux PLU (b). Mais au préalable, examinons leur nature réglementaire (a).

a. Du caractère réglementaire des SRCAE

Selon le premier alinéa du I de l'article L. 222-1³²⁷ du même code, le projet de schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie est élaboré conjointement par « *le préfet de région et le président du conseil régional (...) après consultation des collectivités territoriales concernées et de leurs groupements.* »³²⁸

Bien que le SRCAE soit co-élaboré, il ne s'agit pas, selon Roselyne Allemand³²⁹, d'un acte de nature contractuel, mais d'un acte unilatéral qui découle de son adoption par arrêté préfectoral. De même, le SRCAE ne comporte pas d'engagements réciproques précis, mais des orientations générales qui doivent guider l'État et les collectivités territoriales dans la mise en œuvre des politiques publiques. C'est un outil de planification prospectif et stratégique. Quoi qu'il en soit, il s'agit d'un acte administratif de portée générale, document-cadre, dont la nature réglementaire n'est pas évidente, mais qui ne peut, en tout état de cause, être opposable aux autorisations d'occupation des sols dans la mesure où il n'impose pas de normes directement opposables à ce type d'autorisations. Ainsi, les zones favorables au développement éolien n'ont pas pour objectif de permettre l'implantation d'éoliennes, elles ne préjugent pas de l'octroi ultérieur des permis de construire nécessaires à cette installation. L'on peut donc exclure leur opposabilité aux tiers. En l'état, il ne semble pas possible d'attaquer le SRCAE par la voie de l'exception d'illégalité à propos, par exemple, d'un contentieux sur le permis de construire d'une implantation éolienne³³⁰.

Pour autant, le SRCAE est susceptible de recours en annulation pour excès de pouvoir. De nombreuses illégalités externes pourraient entacher leur procédure d'élaboration prévue par le

³²⁶ A l'exclusion du nucléaire et de l'éolien marin.

³²⁷ Modifié par la loi n°2015-992 du 17 août 2015.

³²⁸ En Corse, le projet de schéma est élaboré par le président du conseil exécutif. Les services de l'Etat sont associés à son élaboration.

³²⁹ « Les effets juridiques du schéma régional climat air énergie » *op. cit.*

³³⁰ R. ALLEMAND, *op. cit.*

décret du 16 juin 2011. Par exemple, des vices concernant les modalités ou l'absence de consultation des collectivités territoriales concernées ou du public. L'on peut encore citer des vices d'illégalité interne, relatifs au caractère éventuellement incomplet ou non sérieux des documents ayant servi à établir le bilan énergétique, le bilan de la qualité de l'air et les inventaires d'émissions de polluants atmosphériques

C'est ainsi que l'arrêté préfectoral adoptant les SRCAE des régions Pays-de-la-Loire et Auvergne et leur schéma régional éolien (SRE), ont été respectivement annulés par un arrêt du Tribunal administratif de Nantes du 31 mars et un autre de la Cour administrative d'appel de Lyon du 3 mai 2016. Neuf autres schémas régionaux ont connu le même sort à la demande d'associations anti-éoliennes qui reprochaient à l'administration l'absence d'évaluation environnementale préalable.

Allant dans le même sens, le Conseil constitutionnel a, par une décision du 7 mai 2014³³¹, déclaré inconstitutionnelles les dispositions relatives aux SRCAE. En cause, l'absence d'obligation légale relative à la réalisation d'une évaluation environnementale et qui contrevient donc directement aux obligations françaises tirées du droit communautaire.

b. Degrés d'opposabilité du SRCAE au PLU

Si le SRCAE est dépourvu d'effets à l'égard des particuliers, ses dispositions sont opposables aux PLU tenant lieu de PDU. L'article L. 131-8 affirme la primauté des SRCAE sur ce document d'urbanisme en instaurant entre eux un lien de compatibilité. Il s'agit d'éviter que les actions locales dans le domaine de l'énergie et du climat n'entrent pas en contradiction avec les options fondamentales du SRCAE.

Ainsi, l'approbation du SRCAE postérieure à l'approbation d'un PLU tenant lieu de PDU entraîne, aux termes de l'article L. 131-8³³², la mise en compatibilité des dispositions relatives aux transports et aux déplacements des orientations d'aménagement et de programmation et du programme d'orientations et d'actions de ce PLU avec le SRCAE dans un délai maximum de trois ans. Afin d'assurer cette mise en compatibilité des PLU concernés, le préfet transmet, dans le cadre du porter à connaissance, les informations sur le SRCAE et les dispositions du PLU ne doivent pas être en contradiction avec les orientations et objectifs du SRCAE ou empêcher leur réalisation. Toutefois, la portée juridique des SRCAE à l'encontre des PLU tenant lieu de PDU apparaît d'autant plus importante que le lien de compatibilité les liant peut se rapprocher de la conformité. Il en est ainsi, lorsque ce schéma contient des dispositions d'autant plus précises que sa territorialisation ne peut se concrétiser qu'à travers le PLU. C'est notamment le cas, par exemple, du volet « éolien » qui peut déterminer avec précision les parties du territoire favorable au développement de l'énergie éolienne ou encore les objectifs territorialisés concernant les zones sensibles à la qualité de l'air. Ainsi, à l'obligation négative de non-contrariété, peut s'ajouter une obligation positive de mise en œuvre des objectifs du SRCAE.

Même si aujourd'hui, les SCRAE connaissent, sur le plan de la forme, un parcours contentieux interminable, l'on peut néanmoins s'attendre à ce que le juge opère, sur le fond, un contrôle assez strict de la compatibilité des PLU tenant lieu de PDU et ces schémas.

B. Plan de protection de l'atmosphère

³³¹ Conseil constitutionnel : décision n° 2014-395 QPC du 7 mai 2014.

³³² Relatif aux obligations de compatibilités spécifiques aux PLU intercommunal tenant lieu de PDU.

Le régime juridique du plan de protection de l'atmosphère (PPA) est prévu aux articles L. 222-4 à L. 222-7 et R. 222-13 à R. 222-36 du code de l'environnement. En application de l'article L. 222-4³³³ du même code, ce plan est élaboré par le préfet dans toutes les agglomérations de plus de 250 000 habitants³³⁴, ainsi que dans les zones où, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'Etat, les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 ou, le cas échéant, les normes spécifiques mentionnées au 2° du I de l'article L. 222-1, applicables aux plans de protection de l'atmosphère ne sont pas respectées ou risquent de ne pas l'être³³⁵.

Les PPA rassemblent les informations nécessaires à l'inventaire et à l'évaluation de la qualité de l'air de la zone considérée. Ils énumèrent les principales mesures, préventives et correctives, d'application temporaire ou permanente, devant être prises en vue de réduire les émissions des sources fixes et mobiles de polluants atmosphériques, d'utiliser l'énergie de manière rationnelle et d'atteindre les objectifs fixés par la réglementation nationale. Ils fixent les mesures pérennes d'application permanente et les mesures d'urgence d'application temporaire afin de réduire de façon chronique les pollutions atmosphériques. Enfin, ces plans comportent un volet définissant les modalités de déclenchement de la procédure d'alerte, en incluant les indications relatives aux principales mesures d'urgence concernant les sources fixes et mobiles susceptibles d'être prises, à la fréquence prévisible des déclenchements, aux conditions dans lesquelles les exploitants des sources fixes sont informés et aux conditions d'information du public.

Les mesures des PPA concernent tous les secteurs émetteurs de polluants atmosphériques : les transports, l'industrie, l'agriculture et le résidentiel-tertiaire. Les mesures sont concertées avec un grand nombre d'acteurs et une partie des mesures est portée par les collectivités territoriales, notamment un certain nombre de mesures liées au transport.

Le PPA doit être compatible avec les orientations du plan régional pour la qualité de l'air s'il existe et, à compter de son adoption, avec les orientations du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie.

Les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 du code de l'environnement sont définies par décret en Conseil d'Etat sont fixées, après avis de l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, en conformité avec celles définies par l'Union européenne et, le cas échéant, par l'Organisation mondiale de la santé. Ces normes sont régulièrement réévaluées pour prendre en compte les résultats des études médicales et épidémiologiques.

Concernant les normes spécifiques mentionnées au 2° du I de l'article L222-1³³⁶ du code de l'environnement, elles comprennent les orientations permettant de prévenir ou de réduire la pollution atmosphérique ou d'en atténuer les effets.

³³³ Modifié par la loi n°2015-992 du 17 août 2015.

³³⁴ La liste des communes incluses dans les agglomérations de plus de 250 000 habitants est établie par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement et des transports. Cet arrêté est mis à jour au moins tous les cinq ans.

³³⁵ Pour ces zones, le recours à un plan de protection de l'atmosphère n'est pas nécessaire lorsqu'il est démontré que des mesures prises dans un autre cadre seront plus efficaces pour respecter ces normes.

³³⁶ Modifié par la loi n°2015-992 du 17 août 2015.

Ainsi, le PPA se présente comme un document technique qui concerne des enjeux difficilement maîtrisables par les élus à l'échelle locale et des normes difficilement applicables, vérifiables et comparables entre territoires.

Cependant, l'article L. 131-8 prévoit les dispositions relatives aux transports et aux déplacements des orientations d'aménagement et de programmation et du programme d'orientations et d'actions du PLU tenant lieu de PDU sont compatibles avec les objectifs fixés par ce plan de protection de l'atmosphère pour chaque polluant.

Lorsqu'il existe, le PPA fait l'objet d'une évaluation au terme d'une période de cinq ans et, le cas échéant, est révisés. La révision du plan entraîne, si nécessaire, la mise en compatibilité du PLU avec ses dispositions. Or, le code de l'urbanisme ne précise pas le délai de réalisation de cette mise en compatibilité. Il ne précise pas non plus comment le PLU doit s'articuler avec ce plan. Néanmoins, il semble que les auteurs du PLU doivent, à l'occasion de l'élaboration ou de la révision du PPA, procéder à la réalisation d'une évaluation des émissions de polluants dans le territoire couvert par le PLU. La compatibilité du PLU avec le PPA dépend des résultats de cette évaluation qui doit ainsi permettre d'inclure les attendus relatifs à la qualité de l'air dans le PLU, la prise de mesures de nature à limiter l'exposition des populations à la pollution atmosphérique, et d'établir un plan climat air énergie au plus tard fin 2018 pour toutes les intercommunalités de plus de 20 000 habitants, fin 2016 pour les métropoles et intercommunalités de plus de 50 000 habitants.

Section 2 : Normes opposables au PLU uniquement en l'absence du SCOT

Est ici en cause l'ancien article L. 122-2 du code de l'urbanisme qui institue, dans sa version issue de la loi SRU, la règle dite « d'urbanisation limitée » et tel qu'il est issu de la loi Grenelle 2, cet article fixe des échéances précises aux communes pour se doter d'un SCOT, sauf à rester frappées par la règle de l'urbanisation limitée.

En effet, dans les communes non couvertes par un SCOT, le PLU ne peut être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1^{er} juillet 2002 ou une zone naturelle. En une formule plus lapidaire : pas de SCOT, pas de nouvelle urbanisation³³⁷.

Aussi, la loi Grenelle 2 renforce-t-elle l'incitation des groupements de communes à se doter, au moyen d'échéances calendaires, de SCOT qui devraient couvrir en 2017 une grande partie du territoire.

L'article L. 142-5 renforce le système de dérogations à la règle d'urbanisation limitée dans les communes non couvertes par un SCOT prévue par L. 142-4. Ces dérogations doivent demeurer exceptionnelles et ne peuvent être accordée qu'à la double condition :

D'abord, « avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime et, le cas échéant, de l'établissement public prévu à l'article L. 143-16. »

³³⁷ Pour plus de détails voir G. MONÉDIAIRE, Écriture du PLU, PLU et commerce, Fiche n° 2 « Les normes supérieures s'imposant au PLU », 24 octobre 2012, consulté le 7 juillet 2015 sur www.gridauh.fr.

Ensuite, l'urbanisation envisagée ne doit pas nuire « à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques » ou conduire « à une consommation excessive de l'espace, ne génère pas d'impact excessif sur les flux de déplacements et ne nuit pas à une répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services. »³³⁸

La dérogation continue à ne pouvoir être refusée que si les inconvénients éventuels pour les communes voisines, l'environnement ou les activités agricoles sont excessifs au regard de l'intérêt présenté par l'urbanisation envisagée³³⁹.

La règle d'urbanisation limitée dans les communes non couvertes par un SCOT instituée par la loi SRU et les échéances prévues par la loi dite Grenelle 2 n'avaient pourtant pas eu les effets escomptés et les communes non couvertes par un SCOT restent fort nombreuses et doivent, aux termes de l'article L131-7³⁴⁰, rendre leurs PLU compatibles « avec les documents énumérés aux 1° à 10° de l'article L. 131-1 et prennent en compte les documents énumérés à l'article L. 131-2. »

Ainsi, en l'absence de SCOT, le PLU doit, en vertu d'une lecture combinée des articles L. 131-1 et L. 131-7 créés par ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015, être compatible avec les dispositions particulières au littoral et aux zones de montagne prévues aux chapitres I et II du titre II ou les modalités d'application de ces dispositions particulières lorsqu'elles ont été précisées pour le territoire concerné par une DTA prévue par l'article L. 172-1 ; les règles générales du fascicule du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires³⁴¹ pour celles de leurs dispositions auxquelles ces règles sont opposables ; le schéma directeur de la région d'Ile-de-France³⁴² ; les schémas d'aménagement régional de la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte et La Réunion³⁴³ ; le plan d'aménagement et de développement durable de Corse³⁴⁴ ; les chartes des parcs naturels régionaux³⁴⁵ ; les chartes des parcs nationaux³⁴⁶ ; les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux³⁴⁷ ; les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux³⁴⁸ ; les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par les plans de gestion des risques d'inondation³⁴⁹, ainsi qu'avec les orientations fondamentales et les dispositions de ces plans définies en application des 1° et 3° de l'article L. 566-7 du code de l'environnement.

A cette catégorie de normes définie par l'article L. 131-1, s'ajoute une autre catégorie de normes qui, en l'absence de SCOT, s'imposent au PLU en termes de prise en compte. La liste de ces normes est prévue par l'article L. 131-2 créé par l'ordonnance n°2015-1174 du 23

³³⁸ La loi Grenelle 2 avait ajouté que si la dérogation vise un projet d'équipement commercial, le préfet vérifie qu'il ne porte pas atteinte aux équilibres d'un SCOT limitrophe de la commune d'implantation, du fait de ses flux de déplacements de personnes et de marchandises. L'article.

³³⁹ Le juge administratif exerce un contrôle normal de la qualification juridique des faits sur les dérogations de l'article L. 122-2 (CAA Nancy 11 mars 2010, *Cne de Bruley*, AJDA, 2010, p. 1671).

³⁴⁰ Créé par ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015.

³⁴¹ Prévu à l'article L. 4251-3 CGCT.

³⁴² Prévu à l'article L. 123-1.

³⁴³ Prévus à l'article L. 4433-7 CGCT.

³⁴⁴ Prévu à l'article L. 4424-9 CGCT.

³⁴⁵ Prévu à l'article L. 333-1 C. env.

³⁴⁶ Prévu à l'article L. 331-3 C. env.

³⁴⁷ Prévu à l'article L. 212-1 C. env.

³⁴⁸ Prévu à l'article L. 212-3 C. env.

³⁴⁹ Pris en application de l'article L. 566-7 C. env.

septembre 2015. Il s'agit des objectifs du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires³⁵⁰ ; des schémas régionaux de cohérence écologique prévus à l'article L. 371-3 du code de l'environnement ; les schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine³⁵¹ ; les programmes d'équipement de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements et services publics ; les schémas régionaux des carrières³⁵².

Lorsqu'un de ces documents est approuvé après l'approbation du PLU, ce dernier est, si nécessaire, rendu compatible ou les prennent en compte dans un délai de trois ans.

Pour faire la synthèse des normes opposables, en l'absence de SCOT, au PLU, il convient d'analyser les rapports de ce dernier aux dispositions particulières au littoral et aux zones de montagne (§.1), aux schémas régionaux de planification urbaine (§.2) et documents de planification de l'environnement (§.3) qui emportent des effets juridiques à l'égard du PLU uniquement en l'absence de SCOT.

§. 1 : Les dispositions particulières à certaines zones

Au milieu des années 70, les gouvernements se sont intéressés à la protection des zones littorales, montagnardes et de celles exposées au bruit des aéroports et avaient pris un certain nombre de directives d'aménagement national pour faire respecter ces secteurs. Trois directives ont été prévues : la protection de la montagne en 1977, la protection du littoral 1979 et la limitation des constructions des zones de bruit des aéroports 1997.

La jurisprudence a décidé que ces directives peuvent s'appliquer aux autorités chargées de délivrer le permis de construire mais qu'elles ne s'appliquent pas aux autorités chargées d'élaborer les documents d'urbanisme.³⁵³

La loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat a créé une nouvelle catégorie de normes : les lois d'aménagement et d'urbanisme qui vont remplacer ces directives afin que les documents d'urbanisme décentralisés respectent les principes généraux de protection et de mise en valeur de ces territoires sensibles. Le premier texte de cette catégorie de lois a été introduit directement par la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi du 7 janvier de la même année. L'article 90 de cette loi permettait en effet aux dispositions de l'ancien article L. 121-10 de valoir loi d'aménagement et d'urbanisme au sens de l'article L. 111-1-1.

Depuis, cet article a été remplacé dans la loi SRU par l'article L. 121-1 devenu lui aussi L. 101-2 en application de l'ordonnance du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme.

Trois lois d'aménagement et d'urbanisme ont été votées : la loi « montagne » (1985), la loi de protection des constructions dans les zones de bruit des aéroports (1985) et la loi Littoral (1986).

Ces trois textes sont opposables aux autorisations d'occupation des sols, aux opérations et aux documents d'urbanisme. La loi SRU a supprimé cette catégorie de normes, mais elle a

³⁵⁰ Prévu à l'article L. 4251-3 CGCT.

³⁵¹ Prévus à l'article L. 923-1-1 C. rur.

³⁵² Prévus à l'article L. 515-3 C. env.

³⁵³ CE, *Association pour la sauvegarde du pays de Rhuis*, 1981.

maintenu les trois lois la composant et les a remplacées par des dispositions d'urbanisme particulières aux zones de montagne et au littoral. Cette nouvelle qualification conserve le même régime juridique et prône toujours l'aménagement et la mise en valeur du littoral (1), le développement et la protection de la montagne (2) et la limitation des constructions dans les zones couvertes par un plan d'exposition au bruit. Cette limitation qui prend la forme d'un plan d'exposition au bruit annexé au PLU, ne fera pas l'objet d'un développement dans le présent paragraphe. Le sujet du rapport entre le PLU et le plan d'exposition au bruit a été traité au niveau du 3^e paragraphe de la première section.

1. Les dispositions particulières au littoral

Comme en montagne, le droit ne s'était guère plus intéressé au littoral, sauf à imaginer, au XIX^e siècle, un système qui révéla ensuite sa perversité : celui des concessions d'endiguage, alors mis au service de l'aménagement de rivages inhospitaliers, et qui favorisa ensuite le bétonnage des côtes et la construction des « marinas pieds dans l'eau ». Le domaine public maritime, quand à lui, dut attendre 1963 pour que le législateur se préoccupe de sa spécificité : il s'agit notamment de la loi du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime.

Tardif, l'intérêt du droit pour le littoral fut aussi timide : les directives de 1977 avaient une force juridique incertaine, des décrets les avaient confortés mais les lois avaient du mal à voir le jour.

Parallèlement, la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État a instauré les SMVM³⁵⁴.

Cette absence de vision prospective et prémonitoire à long terme, qui fait souvent défaut aux législations contemporaines, explique la brutalité du passage d'un système de grande liberté à un système de fortes contraintes³⁵⁵ : il s'agit de la loi du 3 janvier 1986 dite loi Littoral, le texte fondateur qui régit le littoral français qui a érigé en loi d'aménagement et d'urbanisme les règles de la directive d'aménagement national annexée au décret du 25 août 1979, par là même abrogée, en leur conférant une force contraignante.

Cette loi qui affirme le caractère singulier de cet espace, indique dans son article premier, aujourd'hui codifié à l'article L. 321-1 du code de l'environnement, que « *le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur* ».

Différents textes ont complété ce système de protection dont l'importante instruction du 22 octobre 1991 sur la protection et l'aménagement du littoral et la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 qui rappelle le caractère patrimonial des eaux territoriales marines et les objectifs de conservation de cette ressource et des milieux qui lui sont associés.

³⁵⁴ Les schémas de mise en valeur de la mer - SMVM - fixent sur des espaces terrestres et marins associés de façon indissolubles, des orientations fondamentales de protection, d'exploitation et d'aménagement du littoral. Ils précisent la vocation et les objectifs de développement des zones affectées au développement industriel et portuaire, aux cultures marines, aux activités de loisirs et les mesures de protection du ou des milieux marins associés. Ils sont élaborés sous l'autorité du préfet en concertation avec les collectivités locales et les organismes socioprofessionnels concernés. Les schémas d'aménagement régionaux pour la Corse et les DOM-TOM contiennent un chapitre valant SMVM.

³⁵⁵ J. M.-DEVILLER, « Synthèse, colloque « Montagne et droit » », LPA, 21 février 1996, n° 23, p. 49.

Construite sur le même modèle que la loi Montagne, la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 dite Loi littoral³⁵⁶, dont une partie des dispositions qui s'imposent aux procédures d'urbanisme ont été intégrées dans le code de l'urbanisme aux articles L121-1 à L121-51³⁵⁷, a redéfini l'ensemble des concepts applicables aux zones littorales, édicté les principes d'aménagement, de protection et de mise en valeur du littoral.

La loi relative au littoral renforce, pour la première fois depuis la loi du 10 Juillet 1976 sur la protection de la nature, qui avait une portée très générale, le fondement juridique de principes de protection et d'aménagement du littoral. Elle prévoit des dispositions visant à maîtriser le développement de l'urbanisation (coupures d'urbanisations, urbanisation ou continuité, extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage, inconstructibilité dans la bande littorale des 100 mètres, espaces remarquables du littoral).

Cette loi détermine ainsi les conditions d'utilisation et de mise en valeur des espaces terrestres, maritimes et lacustres des communes littorales, au sens de l'article L321-2³⁵⁸ du code de l'environnement, et ce dans un double souci de protection des équilibres biologiques et écologiques, de préservation des sites, des paysages et du patrimoine culturel et naturel du littoral et de préservation et de développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau.

Elle contient des normes de principe, affirmées en termes généraux et peu coercitifs pour les autorités locales, et des normes précises, même si ces dernières sont assorties d'exceptions. En ce sens, la loi Littoral concerne, dans une certaine mesure, l'aménagement du territoire.

Mais, étant réduit à la prise en compte de la loi Littoral par le PLU, notre champ d'analyse n'englobera que le champ d'application de cette loi (A) et des généralités sur son respect par le PLU (B).

A. Champ d'application de la loi Littoral

Le débat pourrait être sans fin car l'existence d'une définition du littoral est précisément une interrogation récurrente de la doctrine³⁵⁹. « *Le « littoral », constate Yves Prats, est une notion beaucoup moins précise que ne le laisserait croire la fréquence extrême de son utilisation dans le vocabulaire politique et journalistique* »³⁶⁰. Le même constat est fait par les professeurs Jean-Marie Bécet et Didier Le Morvan : « *littoral et mer côtière sont devenus très récemment objets de droit alors qu'ils ne répondent à aucune définition issue du droit* »³⁶¹.

Dans son rapport de 1992, le Conseil d'État soulevait déjà « *la difficulté à définir la notion de littoral [qui] conduit à des imperfections. Certaines communes, sans atteindre le rivage de la mer, en sont cependant très proches et sont exclues du champ d'application de cette loi (cas de la commune de Biot, dans les Alpes-Maritimes, dont le territoire s'approche à 200 mètres du rivage), sauf si elles en font la demande (mais aucun décret n'a encore été pris à ce titre).*

³⁵⁶ JORF du 4 janvier 1986.

³⁵⁷ Anciens articles L. 146-1 à L. 146-9.

³⁵⁸ Tel qu'il a été modifié par l'article 7 de 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, JORF n° 0064 du 17 mars 2015, p. 4921.

³⁵⁹ L. PRIEUR, « L'écriture des PLU littoraux », *op. cit.*

³⁶⁰ Y. PRATS, « Vers une politique du littoral », *AJDA*, décembre 1978, p. 601.

³⁶¹ J.-M. BÉCET et D. LE MORVAN, *Le droit du littoral et de la mer côtière*, Economica, 1991, Introduction, p. 5. Dans le même sens : N. CALDÉRARO, *Droit du littoral*, Le Moniteur, 2005, p. 12 et ss. : « *Il n'existe pas de définition juridique précise, mesurable, incontestable de la notion de littoral qui a pourtant supplanté au cours des deux dernières décennies le vocable de côtes dans la terminologie administrative et institutionnelle de la France* ».

A l'inverse, la commune littorale de Roquebrune-sur-Argens (Var), qui s'enfonce sur 30 kilomètres à l'intérieur des terres, entre dans le champ d'application de la loi »³⁶².

Même si à la lecture de la loi « Littoral », il n'en découle aucune définition juridique du littoral, la loi distingue, néanmoins, trois catégories de commune. Tout d'abord, les communes riveraines des mers, océans, étangs salés et plans d'eau supérieurs à 1000 hectares où les dispositions de la loi sont immédiatement applicables³⁶³. Ensuite, les communes « *riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux* »³⁶⁴. La liste de ces communes est établie par un décret en Conseil d'État³⁶⁵. Avant l'apparition dudit décret, le conseil d'État considérait que, faute de décret d'application, l'inconstructibilité dans la bande littorale des 100 mètres ne peut trouver application aux rivages des estuaires³⁶⁶. Enfin, les communes à leur demande, car elles sont proches des précédentes, si elles participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux³⁶⁷.

Sur l'opportunité que peut offrir cette dernière disposition aux communes, le Professeur Bouyssou note : « *On peut douter de l'intérêt, pour des communes non soumises de plein droit à la loi littoral, d'en rechercher l'application, puisque cette dernière entraîne certaines contraintes sur le territoire communal (...). On ne voit donc guère que la volonté d'un conseil municipal de lier ses propres successeurs pour motiver des propositions d'extension du champ d'application de la loi, de la part des élus locaux* »³⁶⁸.

Une fois délimitée et reconnu comme tel, la commune littorale se voit imposer un régime juridique spécifique concernant son urbanisation.

Ce régime juridique qui découle de la loi relative au littoral est applicable, en vertu de l'article L. 121-3³⁶⁹, « *à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, aménagements, installations et travaux divers, la création de lotissements, l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, l'établissement de clôtures, l'ouverture de carrières, la recherche et l'exploitation de minerais et les installations classées pour la protection de l'environnement.* »

Les dispositions relatives au littoral ne sont pas applicables à certains ouvrages et routes dans les conditions prévues aux articles prévus aux articles L. 121-4 : « *Les installations, constructions, aménagements de nouvelles routes et ouvrages nécessaires à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale, à la sécurité civile et ceux nécessaires au fonctionnement des aéroports et des services publics portuaires autres que les ports de plaisance* », L. 121-5 : « *A titre exceptionnel, les stations d'épuration d'eaux usées, non liées à une opération d'urbanisation nouvelle* » et L. 121-6 qui exclut les nouvelles routes de transit

³⁶² Conseil d'Etat, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, op. cit., p. 63.

³⁶³ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JORF du 4 janvier 1986, p. 200, art. 2, al. 2.

³⁶⁴ *Ibid.*, art. 2, al. 3.

³⁶⁵ Décret n°2004-311 du 29 mars 2004 fixant la liste des communes riveraines des estuaires et des deltas considérées comme littorales en application de l'article L. 321-2 du code de l'environnement et la liste des estuaires les plus importants au sens du IV de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme.

³⁶⁶ CE, 20 novembre 1995, *Association l'Environnement à Concarneau*, req. n° 144.817, Rec., 1995, p. 419 ; BJD, 1995, n° 6, p. 432 à 436, concl. S. FRATACCI, confirmé par avis rendu par CE, 5 octobre 1998, *Préfet du Finistère c/ M. Le Hir*, req. n° 196.957, JO 29 octobre 1998 ; N. CALDÉRARO, *Loi littoral et loi montagne, Jurisprudence commentée*, EFE, 1998(actualisé en 2003), n° 386 et 387, p. 183 ; BJD, 1998, n° 6, p. 415, concl. C. MAUGÜÉ, 1996, n° 42, p. 14 à 17.

³⁶⁷ Art. L. 121-1, 2°.

³⁶⁸ F. BOUYSSOU, *La loi Littoral et le code de l'urbanisme*, Economica, 1987, p. 113 et 114.

³⁶⁹ Qui remplace l'article L. 146-1 abrogé par ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015.

aux abords des rives des plans d'eau intérieurs du champ d'application de la règle de localisation à distance minimale de 2 000 mètres du rivage. L'article L. 121-6 dispense aussi, après consultation de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites sur l'impact de l'implantation de ces nouvelles routes sur la nature, certaines routes de la soumission aux dispositions particulières aux zones littorales *« en cas de contraintes liées à la configuration des lieux ou, le cas échéant, à l'insularité »* ou *« ou lorsqu'elles sont nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. »*

B. Généralités sur l'opposabilité de la loi Littoral au PLU

Dans les communes littorales, les dispositions de la loi Littoral permettent, par le biais du PLU pour les communes dotées de ce type de document, de préserver le littoral et y organiser une extension limitée de l'urbanisation en continuité des agglomérations et villages existants ou en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. La circulaire du 14 mars 2006 sur la loi Littoral apporte des précisions sur ces notions.

En matière de protection, les dispositions du Chapitre 1^{er} du code de l'urbanisme intitulé « Aménagement et protection du littoral », organisent un régime de préservation de certains espaces et milieux.

Tout d'abord, l'article L. 121-22 impose aux SCOT et aux PLU de *« prévoir des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation. »*

Ensuite, l'article L121-23 opposable aux documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols, prévoit la préservation des *« espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. »* Par dérogation à cette disposition, l'article L121-24 prévoit la possibilité d'implanter des aménagements légers *« dans ces espaces et milieux lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public. Un décret définit la nature et les modalités de réalisation de ces aménagements. »*³⁷⁰

Enfin, l'article L121-27 dispose que le PLU classe en espaces boisés³⁷¹ *« les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune ou du groupement de communes, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. »*

En matière de maîtrise de l'urbanisation, le code de l'urbanisme organise un régime qui s'articule autour de trois critères :

³⁷⁰ « Ces projets d'aménagement sont soumis, préalablement à leur autorisation, à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement dans les cas visés au 1° du I de l'article L. 123-2 du code de l'environnement. Dans les autres cas, ils sont soumis à une mise à disposition du public pendant une durée d'au moins quinze jours, dans des conditions permettant à celui-ci de formuler ses observations. Ces observations sont enregistrées et conservées. La nature des documents communiqués au public et les modalités de leur mise à disposition sont précisées par l'autorité administrative compétente pour délivrer l'autorisation et portées à la connaissance du public au moins huit jours avant le début de cette mise à disposition. A l'issue de la mise à disposition et avant de prendre sa décision, l'autorité administrative en établit le bilan. » (Article L121-24). « La réalisation de travaux ayant pour objet la conservation ou la protection de ces espaces et milieux peut être admise, après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement. » (Article L. 121-26).

³⁷¹ Au titre de l'article L. 113-1.

Tout d'abord, l'article L. 121-8 autorise l'extension de l'urbanisation *« soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. »* L'article L. 121-10 organise une dérogation aux dispositions de l'article L. 121-8 en prévoyant que *« les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées peuvent être autorisées, en dehors des espaces proches du rivage, avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Cet accord est refusé si les constructions ou installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages. »* De même, l'article L. 121-12 permet aux ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent, de déroger aux dispositions de l'article L. 121-8 *« lorsqu'ils sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées. »* L'article L. 121-12 exige aussi une délibération favorable de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de PLU ou, à défaut, du conseil municipal de la commune concernée par l'ouvrage, et un avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Notons, toutefois, que ces ouvrages ne peuvent pas être implantés s'ils sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux sites et paysages remarquables. (Article L. 121-12).

Ensuite, en application de l'article L. 121-13, l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs³⁷² *« est justifiée et motivée dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. »*

Ces critères ne sont pas applicables au PLU lorsque, dans le secteur concerné, l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un SCOT ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un SMVM. Toutefois, en l'absence de ces documents, l'urbanisation ne peut être réalisée qu'avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature. Le plan local d'urbanisme respecte les dispositions de cet accord. (L. 121-13).

Enfin, en dehors des espaces urbanisés, l'article L. 121-16 interdit, les constructions ou installations *« sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs désignés au 1° de l'article L. 321-2 du code de l'environnement. »* L'article L. 121-17 écarte, dans son premier alinéa, l'application de cette interdiction *« aux constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. »*

Mais en pratique, les choses ne sont pas aussi simples. Comment traduire concrètement cette loi, dont plusieurs dispositions ont, par leur formulation volontairement très générale afin de ne pas poser de règles trop rigides et de laisser place à une marge d'interprétation au regard des objectifs poursuivis, ont malheureusement abouti à une multiplication des contentieux. La notion d'espace « proche du rivage » (article L. 121-13) a donné lieu à des recours dans la mesure où ces espaces sont susceptibles d'accueillir, sous certaines conditions, une « extension limitée » de l'urbanisation, alors que la bande littorale de 100 mètres qui court le long du rivage est, en principe, inconstructible. Le concept « d'espaces remarquables » (article L. 121-23) a également suscité des querelles doctrinales suivies d'instances juridictionnelles. On notera, à ce propos, que les services de l'État ont parfois donné une

³⁷² Désignés au 1° de l'article L. 321-2 du C. env.

interprétation particulièrement extensive de l'adjectif « remarquable », allant presque, sur le fondement d'une circulaire³⁷³, jusqu'à assimiler la notion d'espace remarquable à celle d'espace présentant un intérêt écologique au sens du droit de l'environnement³⁷⁴.

Selon une réponse du Ministère de l'égalité des territoires et du logement : *« il ne peut être envisagé de définir précisément au niveau national les notions « d'espaces proches du rivage », de « coupures d'urbanisation » et de « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement » sans tenir compte des spécificités locales. Ainsi, il revient aux élus du littoral de préciser ces notions, en fonction du contexte local, dans les documents d'urbanisme. Cette traduction à l'échelle des schémas de cohérence territoriale qui sera ensuite précisée à l'échelle des plans locaux d'urbanisme est la garantie majeure pour la sécurité juridique des documents d'urbanisme et des autorisations de construire. »*³⁷⁵

Mise à part l'annonce d'un nouveau projet de circulaire relatif à l'application de la loi Littoral³⁷⁶, la réponse du Ministère de l'égalité des territoires et du logement n'apporte rien de nouveau aux controverses sur l'interprétation du sens et de la portée des notions qu'elle comporte. Néanmoins, *« le Gouvernement est conscient des difficultés d'interprétation des différentes notions de la loi Littoral liées notamment à des évolutions jurisprudentielles et aux risques contentieux qu'elles engendrent parfois. »*³⁷⁷

C. Les conséquences de l'existence d'une DTA pour l'application des dispositions particulières au littoral

Le présent titre concerne uniquement les DTA, approuvées avant le 13 juillet 2010, maintenues en vigueur après la publication de la loi portant engagement national pour l'environnement.

Une commune littorale est soumise à la loi « Littoral » et, éventuellement, à une des DTA approuvées avant l'entrée en vigueur de la loi portant engagement national pour l'environnement³⁷⁸, aux dispositions d'un schéma de mise en valeur de la mer ou d'un SCOT. En principe, en vertu du principe de compatibilité limitée, le PLU est simplement tenu de respecter le document immédiatement supérieur. L'article L. 131-7 dispose en effet que le PLU n'est confronté directement à la loi qu'en l'absence de SCOT. Si un tel document existe, c'est par rapport à celui-ci qu'est appréciée la légalité du PLU et, en son absence, la légalité du PLU est théoriquement appréciée au regard de la DTA, maintenue par l'article L. 172-1, lorsqu'elle précise les modalités d'application des dispositions particulières au littoral pour le territoire concerné.

Mais, la loi du 12 juillet 2010 remet en cause cette construction puisqu'elle substitue aux actuelles DTA des directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD) qui ne sont plus opposables aux documents d'urbanisme et qui ne peuvent plus préciser les modalités d'application des lois littoral et montagne. Cependant, les DTA

³⁷³ La circulaire du 14 mars 2006 sur la loi Littoral.

³⁷⁴ L. PRIEUR, « Les normes s'imposant aux PLU littoraux », *op. cit.*

³⁷⁵ Réponse du Ministère de l'égalité des territoires et du logement publiée dans le JO Sénat du 12 décembre 2013, p. 3577.

³⁷⁶ « C'est pourquoi les services du ministère de l'égalité des territoires et du logement travaillent actuellement à un nouveau projet de circulaire relatif à l'application de la loi Littoral. », Réponse du Ministère de l'égalité des territoires et du logement, JO Sénat du 12 décembre 2013, p. 3577.

³⁷⁷ Réponse du Ministère de l'égalité des territoires et du logement, JO Sénat du 12 décembre 2013, p. 3577.

³⁷⁸ L'article 13 de la loi du 12 juillet 2010 dispose que les DTA approuvées avant la publication de la loi, soit avant le 13 juillet 2010, conservent les effets prévus par l'ancien article L. 111-1-1. Les nouvelles directives territoriales d'aménagement et de développement durable ne sont plus opposables aux documents d'urbanisme ou aux décisions liées à l'usage du sol.

existantes à la date de l'adoption de la loi portant engagement national pour l'environnement sont maintenues et leurs effets conservés. L'article L. 172-2 dispose en effet que les DTA approuvées avant la publication de la loi conservent les effets qui leur étaient conférés par l'ancien article L. 111-1-1. Les précisions qu'elles apportent à la loi sont donc toujours directement opposables au règlement du PLU. Toutefois, ce régime juridique n'est pas définitif puisque l'article L. 172-4 permet, lors de toute modification, d'appliquer à la DTA approuvée avant le 13 juillet 2010 les dispositions applicables aux DTADD.

En effet, l'article L. 111-1-1, dans sa version antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, permettait aux DTA de préciser les modalités d'application des dispositions particulières aux zones de littoral. Cette disposition n'autorisait pas les DTA à déroger à la loi Littoral³⁷⁹ mais elle leur donnait néanmoins la faculté d'exiger la traduction, dans les documents d'urbanisme, des précisions ainsi apportées aux modalités d'application de la loi Littoral. Cela ne signifie pas que les DTA et les actes qui en ont les effets doivent être transparents au regard de la loi Littoral. Le Conseil d'État a en effet rappelé qu'une DTA ne pouvait en aucun cas déroger aux articles L. 146-1 et suivants du code de l'urbanisme³⁸⁰ et que sa légalité au regard de ces articles devait s'apprécier à l'échelle du territoire qu'elle couvre et compte tenu de l'ensemble de ses orientations et prescriptions, ce qui lui confère un rôle réel dans la traduction de la loi³⁸¹.

Ainsi, les précisions des modalités d'application de la loi Littoral s'imposent aux documents d'urbanisme et de façon plus générale à toute demande d'occupation du sol³⁸² et encore à toute opération quand bien même elle ne serait pas soumise à un régime de contrôle préalable.

Si d'aventure une DTA ne respectait pas la loi « Littoral », elle pourrait faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État. Cette illégalité pourrait également être soulevée par la voie d'exception à l'appui du recours contre un document d'urbanisme de rang inférieur ou contre une décision liée à l'usage du sol. Le Conseil constitutionnel avait en effet rappelé que la faculté de préciser les lois relatives au littoral ou à la montagne ne pouvait conduire à méconnaître les dispositions de ces dernières : « *les conditions de compatibilité prescrites par le législateur ne mettent pas en elles-mêmes en cause la possibilité pour tout intéressé de faire prévaloir, le cas échéant, par le moyen de l'exception d'illégalité, des dispositions législatives sur des documents ayant valeur réglementaire* »³⁸³.

Dans le cadre de cette opposabilité renforcée de la loi « Littoral », l'existence d'une DTA ou d'un acte assimilé produit un double effet. D'une part, l'ancien article L. 111-1-1 qui leur est toujours applicable dispose que les PLU et les SCOT ne doivent être compatibles avec la loi Littoral qu'en l'absence de DTA. Autrement dit, la loi Littoral cesse d'être opposable aux SCOT et PLU au profit des dispositions de la DTA l'ayant précisée.

Toutefois, le code de l'urbanisme ne fait pas obligation aux auteurs d'une DTA de mettre localement en œuvre l'ensemble des dispositions particulières au littoral. Il n'y aurait donc guère de logique à retenir que, par principe, l'existence d'une DTA ferait obstacle à l'application de la loi. Cette solution a en effet été retenue par le Conseil d'État qui a rappelé qu'« *il appartient à l'autorité administrative chargée de se prononcer sur une demande*

³⁷⁹ Cons. const. 26 janvier 1995, déc. n° 94-358 DC. CE, 29 juin 2001, *SCI Vetricella*, BJD, 2001, n° 5, p. 337.

³⁸⁰ CE, 29 juin 2001, *SCI Vetricella*, BJD, 2001, n° 5, p. 337.

³⁸¹ CE 27 juillet 2005, *Comité de sauvegarde du Port-Vauban, Vieille-Ville et Antibes-Est*, BJD 4/2005, concl. Y. AGUILA, obs. J.-C. BONICHOT.

³⁸² CE 16 juillet 2010, *MEEDAD c/ SARL Les Casuccie*, req. n° 313768, BJD 4/2010, p. 268, concl. G. DUMORTIER.

³⁸³ Cons. const. 26 janvier 1995, déc. n° 94-358 DC.

d'autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol mentionnée au dernier alinéa de l'article L. 146-1 du code de l'urbanisme, de s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de la conformité du projet avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral ; que, dans le cas où le territoire de la commune est couvert par une directive territoriale d'aménagement définie à l'article L. 111-1-1 du même code, ou par un document en tenant lieu, cette conformité doit s'apprécier au regard des éventuelles prescriptions édictées par ce document d'urbanisme, sous réserve que les dispositions qu'il comporte sur les modalités d'application des dispositions des articles L. 146-1 et suivants du code de l'urbanisme soient, d'une part, suffisamment précises et, d'autre part, compatibles avec ces mêmes dispositions »³⁸⁴. Il en découle que les précisions apportées par une DTA, se substituent, lorsqu'elles sont compatibles avec la loi « Littoral », à l'article L. 146-4-I. Il n'est pas nécessaire que ces précisions figurent dans un chapitre spécifique de la DTA relatif aux modalités d'application de la loi Littoral³⁸⁵. En revanche, la loi « Littoral » peut continuer à s'appliquer valablement aux documents et autorisations d'urbanisme dans le cas où la DTA se contente uniquement de rappeler la disposition législative sans apporter de précision sur sa mise en œuvre. Ainsi, en l'absence de SCOT, il appartient donc aux auteurs d'un PLU relevant de la loi « Littoral » de vérifier, d'une part, si la DTA apporte des précisions sur la mise en œuvre des dispositions particulières au littoral et, d'autre part, si ces précisions apportées sont compatibles avec la loi³⁸⁶.

En somme, qu'il applique directement la loi relative au littoral, ou qu'il l'applique indirectement à travers le filtre de la DTA ou du SCOT, l'auteur du PLU se posera nécessairement la question du respect des principes d'aménagement du littoral. C'est alors que surgissent de nombreuses questions pratiques : Faut-il retranscrire graphiquement la bande de cent mètres, faut-il matérialiser les espaces remarquables ou les espaces proches du rivage ? Comment respecter l'exigence de coupures d'urbanisation ? Faut-il expliquer dans le rapport de présentation les choix retenus pour l'application de la loi Littoral ? Formellement, le code de l'urbanisme n'impose plus au rapport de présentation la justification de la compatibilité avec les dispositions particulières au littoral, mais comment faire autrement pour convaincre le juge que la loi et les critères dégagés par la jurisprudence pour identifier tel ou tel espace sont bien respectés ?

La réponse à cette série de questions, réside dans la capacité de l'auteur du PLU à faire varier l'intensité du rapport de ce document à la DTA ou, en son absence, à la loi « Littoral » en fonction de la formulation précise ou non des dispositions particulières au littoral. Mais pour conclure, on peut dire qu'eu égard à ses objectifs, la directive doit « être suffisamment précise pour s'insérer dans un rapport de compatibilité, mais sans pour autant que l'administration « dessine » les SCOT ou les PLU à la place des élus. »³⁸⁷

2. Les dispositions particulières aux zones de montagne

Avant d'examiner ces dispositions, il convient d'abord de souligner que dans le but de moderniser et d'adapter aux nouveaux enjeux le cadre fixé par la précédente loi du 9 janvier

³⁸⁴ CE 16 juillet 2010, *MEEDAD c/ SARL Les Casuccie*, req. n° 313768, BJD 4/2010, p. 268, concl. G. DUMORTIER.

³⁸⁵ Ainsi, la DTA de l'estuaire de la Seine est réputée préciser la loi Littoral même si cela figure dans un chapitre distinct de celui intitulé « modalité d'application de la loi littoral ». CAA Nantes, 1er juillet 2011, *Patrick Bellaiche*, req. n° 10NT00668.

³⁸⁶ L. PRIEUR, « Les normes s'imposant aux PLU littoraux », *op. cit.*

³⁸⁷ J. DALIGAUX, « La DTA en recherche d'équilibre », *EF*, n° 104, juillet-août 2003, p. 36.

1985, une nouvelle loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne a été adoptée le 21 décembre 2016³⁸⁸.

Toutefois, le présent titre se limite au texte fondateur que constitue la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite loi Montagne. Cette loi est, en France, le principal cadre législatif spécifiquement destiné aux territoires de montagne. Il s'agit du premier acte législatif proposant une gestion intégrée et transversale des territoires de montagne, et c'est la première fois en France qu'un espace géographique en tant que tel fait l'objet d'une loi³⁸⁹.

L'enjeu est important car il s'agit de fixer des règles particulières en matière d'urbanisme communes à toutes les zones de montagne. Celles-ci couvrent presque le quart du territoire français (22,5 %) et regroupe sept massifs : les Vosges, le Jura, les Alpes du Nord et du Sud, le Massif Central, les Pyrénées et la Corse³⁹⁰.

Prévue dès la loi pastorale de 1972 du Gouvernement Chaban-Delmas³⁹¹, votée tardivement par rapport aux lois homologues de plusieurs pays européens³⁹², la temporalité de la loi Montagne française s'explique aussi par le fait que les massifs français étaient jusque dans les années 1970 encore largement étudiés sous un angle sectoriel, particulier, qu'il s'agisse de l'industrie, des sports d'hiver ou de l'agriculture³⁹³. La loi Montagne permet d'associer ces thématiques à d'autres (démographie, culture, tourisme vert, urbanisme).

Dans les zones de montagne les projets tiennent compte, aux termes de l'article 78 de la loi du 9 janvier 1985 dite loi Montagne, « *des risques naturels spécifiques à ces zones qu'il s'agisse de risques préexistants connus ou de ceux qui pourraient résulter des modifications du milieu envisagées.*

Cette prise en compte s'apprécie en fonction des informations dont peut disposer l'autorité compétente ».

Les PLU de montagne sont soumis, en l'absence de SCOT, aux dispositions particulières aux zones de montagne prévues aux chapitres II du titre II intitulé « Aménagement et protection de la montagne » ou aux modalités d'application de ces dispositions particulières lorsqu'elles ont été précisées pour le territoire concerné par une DTA approuvée avant le 13 juillet 2010³⁹⁴.

Si le présent titre se limite à la loi Montagne en mentionnant quelques généralités sur sa traduction dans les PLU de montagne (B) et en rappelant aussi les conséquences de l'existence d'une DTA pour l'application des dispositions particulières à la montagne (C), il convient néanmoins de souligner les principales mesures de la nouvelle loi concernant les PLU de montagne.

³⁸⁸ Loi n° 2016-1888 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, JORF n° 0302 du 29 décembre 2016.

³⁸⁹ La loi Littoral, votée l'année suivante, suit le même esprit.

³⁹⁰ La liste des communes situées en zone de montagne est établie par arrêté (L. 145-3).

³⁹¹ Loi n° 72-12 du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale, JORF du 6 janvier 1972, p. 195.

³⁹² Suisse, Autriche, Italie, Grande-Bretagne

³⁹³ Éléments pour un bilan de la Politique de la Montagne, convention d'étude DERF-APCA, 12 décembre 1994

³⁹⁴ L'article L. 172-1 maintient en vigueur les DTA approuvées avant le 13 juillet 2010 et les soumet aux dispositions des articles L. 172-2 à L. 172-5.

A. Les nouvelles dispositions introduites par la loi Montagne 2

Trente-deux ans après l'adoption de la première loi consacrée exclusivement aux zones de montagne, le législateur a adopté le 21 décembre 2016, une nouvelle loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

Cette loi qui modifie, en plusieurs points, le code de l'urbanisme. En matière de planification urbaine, elle introduit l'avis du comité de massif dans la procédure d'élaboration des projets de DTADD et des SCOT lorsqu'ils portent sur tout ou partie d'un massif.

Elle distingue désormais deux catégories d'unités touristiques nouvelles (UTN) selon leur impact sur la consommation du foncier. Les « UTN structurantes » ont vocation à être programmées dans les SCOT et les « UTN locales » dans les PLU. Ces développements devront être envisagés dans les documents de planification en fonction d'un diagnostic sur l'offre touristique existante et les besoins de réhabilitation des infrastructures et de l'immobilier de tourisme. Les projets de SCOT sont soumis à l'avis des comités de massif. Les dispositions relatives aux UTN des projets de PLU sont soumises à l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

Cette nouvelle loi prévoit, dans son article 71, que l'autorisation de création ou d'extension d'une UTN locale située dans une commune qui n'est pas couverte par un PLU, est délivrée par l'autorité administrative, selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat et après avis d'une formation spécialisée de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Cependant, ce même article 71 insère dans le code de l'urbanisme un nouvel article L. 122-5 qui limite, en l'absence de SCOT, la possibilité de délivrer les autorisations d'occupation des sols nécessaires à la réalisation des UTN structurantes ou locales, dans les communes non dotées de PLU ou de carte communale.

Ainsi, en instaurant de nouvelles normes applicables au PLU, cette nouvelle loi consacre l'importance de ce document dans le développement et la protection des territoires de montagne et se situe dans la continuité de la loi du 9 janvier 1985 qui fait du PLU le principal outil pour la réalisation de ses objectifs en montagne en lui imposant le respect de dispositions diverses et contraignantes.

B. Généralités sur le respect de la loi Montagne par le PLU

En l'absence du SCOT, le PLU doit être compatible avec les dispositions particulières à la montagne.

La justification de la compatibilité du PLU avec les dispositions particulières à la montagne prévues aux articles L. 122-1³⁹⁵ et suivants du code de l'urbanisme, n'est plus nécessaire depuis la loi SRU. En effet, l'ancien article R.123-17 imposait au rapport de présentation du POS la justification de la compatibilité avec les lois d'aménagement et d'urbanisme, catégorie de lois dont faisaient alors partie les lois Montagne et Littoral. Cette obligation constituait une formalité substantielle dont l'absence pouvait entacher le POS d'illégalité³⁹⁶.

³⁹⁵ Qui se substitue à l'article L. 145-1.

³⁹⁶ CE, 21 juin 1999, *Cne de Sainte-Léocadie*, req. n° 158320. – Mais aussi (loi Littoral) : CE, 12 décembre 2007, *Cne de Séné*, req. n° 290312. – CE, 6 novembre 2006, *Communauté de communes du pays de Honfleur*, req. n° 282539.

Depuis l'adoption de la loi SRU, l'article R. 123-2³⁹⁷ n'exige plus du rapport de présentation d'être complété par l'exposé des motifs des changements apportés. Dans sa rédaction issue de la dernière modification opérée par le décret n°2015-218 du 25 février 2015, l'article R. 123-2 écarte toujours l'obligation de justifier de la compatibilité avec les dispositions normatives supérieures.

Toutefois, si un PLU est soumis à évaluation environnementale, le rapport « décrit l'articulation » du plan avec les autres documents d'urbanisme et avec les plans et programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement³⁹⁸. La description de l'articulation du PLU se distingue de la justification de sa compatibilité avec les dispositions particulières à la montagne, ce qui est moins exigeant³⁹⁹.

Toutefois, la disparition de l'obligation de justifier de la compatibilité ne peut délier les auteurs des PLU de montagne, qu'ils soient ou non concernés par une évaluation environnementale, de « *l'exigence formelle de démontrer la compatibilité* »⁴⁰⁰ du plan aux dispositions particulières à la montagne.

Cette exigence de compatibilité se traduit par le rapport de présentation qui ne peut rester « *muet sur ce point* »⁴⁰¹. Car si le code de l'urbanisme ne fait plus explicitement mention à l'obligation de justifier de la compatibilité du PLU à la loi Montagne, « *les choix, règles ou orientations d'urbanisme retenus par une commune de montagne et traduits dans le PADD, les OAP ou le règlement sont de toute manière conditionnés par la loi Montagne* »⁴⁰².

D'autant que le rapport de présentation doit expliquer les choix retenus pour établir le PADD et les orientations d'aménagement et de programmation, exposer les motifs de la délimitation des zonages et des règles qui s'y appliquent⁴⁰³.

Les termes laissés volontairement flous par le législateur de 1985 donnent un pouvoir d'appréciation aux élus locaux. Encore faut-il rappeler que l'insuffisance ou l'imprécision du rapport de présentation entache le PLU d'illégalité et donne lieu à un contrôle plus stricte que la seule recherche des erreurs manifestes d'appréciation⁴⁰⁴.

Cependant, la justification de la compatibilité du PLU à la loi Montagne ne signifie nullement la reproduction systématique des articles L. 122-1 et suivants du code de l'urbanisme dans le règlement du PLU. Cette reproduction est généralement faite pour les dispositions qui ne laissent guère de marge de manœuvre aux auteurs des règlements. Elle a des vertus rassurantes pour les rédacteurs du PLU lorsque l'on veut mettre l'accent sur tel ou tel point de droit précis ou pour espérer faciliter la tâche des services instructeurs. Mais elle n'apporte rien au caractère opposable des règles du PLU dans la mesure où les dispositions particulières à la

³⁹⁷ Dans sa rédaction issue du décret n° 2001-260 du 27 mars 2001.

³⁹⁸ Art. R. 123-2-1. Il convient de rappeler que pour les communes couvertes par la DTA des Alpes-Maritimes, l'articulation du PLU avec les dispositions de la DTA doit être décrite.

³⁹⁹ CAA Bordeaux 11 mai 2010, SARL Loyseau de Mauléon, req. n° 09BX00819 : « *il ressort des pièces du dossier que le rapport de présentation du plan local d'urbanisme évoque de manière suffisante l'articulation du plan local d'urbanisme avec le schéma de cohérence territoriale ; qu'en revanche, aucune disposition législative ou réglementaire n'impose que le rapport justifie de cette compatibilité ; que le moyen tiré de la méconnaissance des articles L. 123-1 et R. 123-2-1 du code de l'urbanisme doit par suite être écarté* ».

⁴⁰⁰ J.-F. JOYE, L'écriture des PLU de montagne, Fiche n° 1, « L'encadrement normatif des PLU de montagne », publié le 22 octobre 12, p.7, consulté le 23 août 2015 sur <http://www.gridauh.fr>

⁴⁰¹ Ibid.

⁴⁰² Ibid.

⁴⁰³ Voir C. urb., art. L151-4 et le 3° point de l'article R. 123 -2 ou le 4° point de l'article R. 123-2-1.

⁴⁰⁴ CE 3 mars 2008, Mme Laporte, req. n° 278168 ; CE 22 novembre 1985, Min. Urbanisme c/ Daniau, req. n° 59719.

montagne sont directement opposables aux constructeurs indépendamment du PLU⁴⁰⁵. Pire, elle alourdit l'écriture et parfois la brouille, ne serait-ce que parce que les règles sont susceptibles d'évoluer. Le PLU n'étant pas modifié en temps réel, on y trouvera alors des dispositions juridiques obsolètes⁴⁰⁶.

Un autre silence du législateur concerne cette fois-ci la matérialisation des espaces visés par les dispositions particulières à la montagne. Les articles R. 123-11 à R. 123-14 qui listent les différentes mentions pouvant figurer dans les documents graphiques ou les annexes du PLU n'énumère pas spécifiquement les espaces issus de la loi Montagne.

Cependant, dans la mesure où l'application de la règle de droit va dépendre en partie de la représentation physique des lieux issue de la loi Montagne, il est utile de procéder à la délimitation ou à la désignation de espaces visés par les dispositions particulières à la montagne dans les PLU concernés. Il n'existe toutefois aucune obligation de matérialiser ces espaces dans les documents graphiques ou dans les annexes du PLU (bande de protection de 300 m à compter de la rive des lacs de moins de 1 000 ha, espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard⁴⁰⁷, UTM⁴⁰⁸, etc.). Les articles R. 123-11 à R. 123-14 du code de l'urbanisme qui énumèrent les différentes mentions pouvant figurer dans les documents graphiques ou les annexes du PLU ne visent pas spécifiquement les espaces issus de la loi Montagne. L'absence de matérialisation des espaces visés par les dispositions particulières à la montagne ne signifie pas la méconnaissance par le PLU de la réglementation relative à l'urbanisation de la montagne⁴⁰⁹.

Le caractère non obligatoire de la désignation des espaces visés par les dispositions particulières relatives à la montagne, n'est pas absolu puisque l'article R. 123-9 stipule dans son dernier alinéa qu' : « *En zone de montagne, le règlement désigne, le cas échéant, les plans d'eau de faible importance auxquels il est décidé de faire application du huitième alinéa de l'article L. 145-5* »⁴¹⁰. Il s'agit d'une désignation qui, sans plus de précision, pourra être nominative et/ou cartographiée.

Il existe aussi des invitations, faite par le code de l'urbanisme, à la délimitation de certains espaces. D'après l'article L. 145-3, l'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et les villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.

En effet, lorsque la commune est dotée d'un PLU ou d'une carte communale, ce document « *peut délimiter les hameaux et groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants en continuité desquels il prévoit une extension de l'urbanisation, en prenant en compte les caractéristiques traditionnelles de l'habitat, les constructions implantées et l'existence de voies et réseaux* »⁴¹¹. Il résulte de ces dispositions applicables à tout terrain situé sur le territoire d'une commune en zone de montagne, que les constructions peuvent être

⁴⁰⁵ C. urb., art. L. 145-2.

⁴⁰⁶ J.-F. JOYE, *op. cit.*

⁴⁰⁷ Toutefois l'article L. 145-3 II du code de l'urbanisme semble indirectement l'inciter.

⁴⁰⁸ Tandis que les SCOT les localisent obligatoirement, vs. c. urb., art. L. 122-1-10.

⁴⁰⁹ Par analogie, le juge administratif a considéré que l'absence de matérialisation de la bande littorale de 100 mètres sur le document graphique du POS ne révélait pas la méconnaissance par ce document de la réglementation relative à l'urbanisation dans ces parties du littoral : CAA Marseille, 18 juin 2010, Fédération pour les espaces naturels et l'environnement des Pyrénées-Orientales, req. n° 07MA00958.

⁴¹⁰ Les PLU de montagne peuvent exclure du champ d'application de l'article L. 145-5 (article protégeant les rives naturelles des petits lacs), certains plans d'eau en fonction de leur faible importance.

⁴¹¹ C. urb., art. L. 145-3 III, al. 2.

réalisées en continuité avec les zones déjà urbanisées caractérisées par une densité significative des constructions, mais qu'aucune construction ne peut être autorisée même en continuité avec d'autres constructions dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées des agglomérations. Si l'objectif d'un PADD, en conformité avec la loi Montagne, est de limiter l'étalement urbain et de ne prévoir l'urbanisation qu'en contiguïté de l'urbanisation existante, il conviendra d'identifier et de délimiter suffisamment les espaces supports de l'urbanisation dans le rapport de présentation⁴¹². Le PLU peut en outre, en application de l'article L. 145-5, délimiter des secteurs dans lesquels il sera possible de déroger à la règle d'interdiction de construire aux abords des lacs inférieurs à 1 000 hectares.

En ce qui concerne les hameaux nouveaux : le législateur n'a pas défini le terme de « hameaux » mais selon une réponse du ministère de l'Écologie de 2010 cela fait référence à un petit groupe d'habitations, pouvant comprendre également d'autres constructions, isolé et distinct du bourg ou du village⁴¹³.

La loi Montagne contient aussi des dispositions en vue de protéger les espaces, paysages et milieux les plus remarquables du patrimoine naturel et culturel montagnard. L'effectivité de protection dépend des DTADD qui peuvent adapter les dispositions de la loi Montagne en fonction de la sensibilité des milieux concernés.

On retrouve aussi la délimitation possible des hameaux et groupes d'habitations nouveaux intégrés à l'environnement⁴¹⁴, sauf que le verbe « délimiter » pose ici question tel qu'appliqué à de futures zones de constructions. C'est l'emplacement des futurs hameaux qui est délimité en discontinuité de l'existant. Les orientations d'aménagement et de programmation encadreront aussi cette urbanisation⁴¹⁵.

Selon l'article L. 151-38 qui se substitue à l'article L123-1-5, le règlement peut « *délimiter les zones qui sont ou peuvent être aménagées en vue de la pratique du ski et les secteurs réservés aux remontées mécaniques en indiquant, le cas échéant, les équipements et aménagements susceptibles d'y être prévus* »⁴¹⁶. Les zones en vue de la pratique du ski peuvent ainsi être cartographiées.

C. Les conséquences de l'existence d'une DTA pour l'application des dispositions particulières à la montagne

Comme on l'a déjà vu, la loi dite grenelle 2 substitue aux actuelles DTA des directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD) dont le contenu est élargi mais qui, d'une part, n'auront plus vocation à préciser les modalités d'application des lois littoral et montagne, ce qui avait été l'un des apports essentiels des DTA, d'autre part, ne s'imposeront aux PLU que de façon indirecte et ponctuelle au travers de la qualification par le préfet de certaines de leur disposition de projets d'intérêt général (PIG).

⁴¹² Illustration : CAA Lyon, 11 octobre 2011, Communauté d'agglomération du lac du Bourget, req. n° 10LY01274.

⁴¹³ Réponse du Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat publiée dans le JO Sénat du 23 septembre 2010, p. 2483.

⁴¹⁴ Sous condition, voir c. urb., art. L. 145-3-III b.

⁴¹⁵ D'autres zones AU sont délimitables après réalisations d'études spécifiques justifiant l'urbanisation en discontinuité, voir art. L. 145-3 III a et L. 145-5, al. 3.

⁴¹⁶ Disposition reprise au j de l'article R. 123-11. Cette délimitation conditionne la réalisation d'équipements.

L'article L. 131-7 dispose que le PLU n'est directement confronté à la loi Montagne qu'en l'absence de SCOT. Dans ce cas, les PLU doivent donc être compatibles avec les dispositions particulières à la montagne.

Si des modalités d'application de la loi « montagne » sont précisées dans une DTA⁴¹⁷ approuvée avant le 13 juillet 2010⁴¹⁸, les PLU ou les SCOT n'ont pas – en théorie – à être directement compatibles avec les dispositions issues de cette loi, mais seulement avec la DTA. Toutefois la mise à l'écart des dispositions législatives relatives à la montagne n'est pas automatique. Une DTA ne fait pas obstacle à l'application de la loi « montagne » en toutes circonstances. Tout d'abord, le code de l'urbanisme ne fait pas obligation aux auteurs d'une DTA de traduire localement l'intégralité des dispositions particulières à la montagne. Ce qui, de ces dispositions, n'a pas été traduit continue de s'appliquer directement aux PLU. Ensuite, si la DTA contient effectivement des modalités d'application de la loi adaptées aux particularités géographiques locales – peu importe qu'elles soient rassemblées dans un chapitre spécifique ou noyées dans le reste du document⁴¹⁹ – celles-ci doivent être suffisamment précises et compatibles avec les dispositions législatives relatives à la loi « montagne »⁴²⁰. Il revient donc aux auteurs d'un PLU d'une commune de montagne, en l'absence de SCOT, de disséquer le contenu du document de référence pour vérifier si les dispositions de la DTA sont applicables. En présence de dispositions précises et compatibles avec les dispositions de la loi « montagne », le juge administratif écarte la loi pour examiner la conformité de la délivrance des autorisations d'occupation des sols à la DTA ou au document assimilé⁴²¹. En revanche, lorsque la DTA est muette sur la mise en œuvre de la loi « montagne » ou n'apporte que des dispositions insuffisamment précises ou incompatibles avec cette loi, le juge administratif fait directement prévaloir la loi supérieure pour examiner la légalité des autorisations d'occuper le sol⁴²².

§. 2 : Les schémas régionaux opposables aux PLU en l'absence de SCOT

Seront étudiés successivement et distinctement les schémas régionaux qui ont, en l'absence de SCOT, un effet direct sur le PLU. Il s'agit du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (1), du schéma directeur de la région d'Ile-de-France (2), des schémas d'aménagement régional des collectivités françaises d'Outre-mer (3) et enfin du plan d'aménagement et de développement durable de Corse (4).

1. Le schéma directeur de la région d'Ile-de-France

La région Ile-de-France possède un document de planification spécifique : le SDRIF. Ce document succède à deux documents anciens :

- Le projet d'aménagement de la région parisienne (PARP) de 1938⁴²³.

⁴¹⁷ Ce qui suit est aussi en présence du PADDUC.

⁴¹⁸ L'article L. 172-1 maintient en vigueur les DTA approuvées avant le 13 juillet 2010 et les soumet aux dispositions des articles L. 172-2 à L. 172-5.

⁴¹⁹ Voir par analogie avec les modalités d'application de la loi Littoral : CAA Nantes, 1er juillet 2011, *Patrick Bellaiche*, req. n° 10NT00668.

⁴²⁰ CE 16 juillet 2010, *MEEDAD c/ SARL Les Casuccie*, req. n° 313768, BJD 4/2010, p. 268, concl. G. DUMORTIER. Voir H. COULOMBIÉ, « Loi ENE : la nouvelle hiérarchie des normes en matière d'urbanisme conséquence de la disparition des DTA (1^{re} partie) », *Constr.-Urb.* 2011, n° 1, étude 1.

⁴²¹ J.-F. JOYE, *op. cit.*

⁴²² CE 16 juillet 2010, *MEEDAD c/ SARL Les Casuccie*, req. n° 313768, BJD 4/2010, p. 268, concl. G. DUMORTIER.

⁴²³ Le PARP, dit aussi plan Prost, est le premier plan régional officiel, élaboré entre 1932 et 1934 et approuvé – en deux temps – en 1939 et 1941. Les consignes données dès 1928 par Raymond Poincaré visaient « un plan d'ensemble qui devrait

- Le plan d'aménagement et d'organisation générale (PADOG) de 1960⁴²⁴.

A l'échelle de la région parisienne, on tente à deux reprises de réviser le plan Prost, mais ces essais se noient dans le maquis politique. On finit par préférer établir un plan à moyen terme, PADOG. Celui-ci maintient, en conformité avec la politique naissante d'aménagement du territoire, la volonté de limiter l'extension de l'agglomération : celle-ci est cernée par un périmètre d'agglomération, qui trace la limite des zones urbanisées, en dehors duquel il est interdit de construire. Mais, outre qu'il rouvre à l'urbanisation des terrains jusque-là interdits à l'intérieur de ce périmètre, les dérogations se multiplient à l'extérieur de celui-ci.⁴²⁵

Le SDRIF a été approuvé par un décret du 1^{er} juillet 1976 et a fait l'objet de plusieurs modifications et d'une révision générale entreprise en 1990 et approuvée le 26 avril 1994 par décret.

La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a donné compétence à la Région pour réviser le SDRIF en association avec l'État et a précisé le contenu du SDRIF.

La loi n° 99-533 du 25 juin 1999 a complété la loi du 4 février 1995 en ajoutant un objectif de développement durable au SDRIF et la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales soumet le SDRIF à enquête publique.

La directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes⁴²⁶ prévoit notamment que le SDRIF comporte une évaluation environnementale (article L. 104-1 2°). Plus récemment, la loi de programmation n° 2009-967 du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche ont profondément fait évoluer la conception de l'aménagement et le droit de l'urbanisme en affirmant la priorité donnée à la limitation de la consommation d'espace et à la préservation de la biodiversité.

La loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris et ses décrets d'application ont instauré de nouvelles dispositions législatives et réglementaires propres à l'aménagement de l'Île-de-France. Enfin, la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, qui prévoit notamment la couverture des départements de grande couronne par des établissements publics de coopération intercommunale, aura, à terme, des incidences sur les échelles de planification.

Ces évolutions substantielles, intervenues au cours de la révision du SDRIF de 1994 initiée par la délibération du conseil régional du 24 juin 2004, expliquent que le Conseil d'État n'a pas pu rendre un avis favorable au projet de décret approuvant le projet de SDRIF adopté par délibération du conseil régional du 25 septembre 2008, compte tenu de changements

être limité à la population actuelle, car si la population parisienne augmente encore, il en résulterait un grand danger social et la situation pourrait devenir irréparable », cité par J. BASTIÉ, *La croissance de la banlieue parisienne*, PUF 1964, 624 p.

⁴²⁴ L'élaboration du PADOG a été prescrite par le décret n° 58-1463 du 31 décembre 1958 relatif aux plans d'urbanisme, (JORF du 4 janvier 1959, p. 265). Ce document fut approuvé en 1960. Sa singularité était d'être totalement dépourvu de caractère réglementaire. La même année, un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la Région de Paris fut mis à l'étude et rendu public en 1965.

⁴²⁵ P. MERLIN, *Planification urbaine et écologie*, La jaune et la rouge, Février 1995, consulté le 28 juin 2014 sur <http://www.x-environnement.org/index.php/la-jaune-et-la-rouge/18-1995.html?showall=&start=3>.

⁴²⁶ Transposée par l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004.

importants «des circonstances de droit et de fait», nécessitant de faire évoluer le SDRIF et de le soumettre de nouveau à la consultation des personnes publiques associées et du public. Cette situation a entraîné le vote de la loi n°2011-665 du 15 juin 2011 visant à faciliter la mise en chantier des projets des collectivités locales d'Île-de-France, qui permet aux communes et à leurs groupements de faire application, jusqu'au 31 décembre 2013, du projet de SDRIF adopté par le conseil régional en 2008 afin de pouvoir réaliser certaines opérations d'aménagement bloquées par le prolongement de l'application du SDRIF de 1994⁴²⁷.

Par dérogation à l'ancien article L. 141-1-1⁴²⁸, la procédure a été relancée par le décret n° 2011-1011 du 24 août 2011 portant approbation du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris. Le 27 décembre 2013, une nouvelle version du SDRIF a été approuvée par l'Etat⁴²⁹. A partir de cette date, les documents d'urbanisme locaux ont trois ans pour être mis en compatibilité avec le document.

Cette situation, justifiée par la spécificité de la région capitale de l'Île-de-France, est le fruit de l'empilement des textes précités qui ont fait du SDRIF un document de planification unique auquel sont attachés différents objectifs et effets et non d'une véritable réflexion juridique⁴³⁰. Ceci conduit à une complexité du contexte juridique car même si les objectifs et le contenu du SDRIF (A) s'apparentent davantage à ceux du SCOT que la DTA, le SDRIF s'impose, en l'absence de SCOT locaux, aux PLU couverts par son champ d'application (B).

A. Contenu du SDRIF

Document d'urbanisme d'échelle régionale⁴³¹, le schéma directeur de la région d'Île-de-France est un document prospectif qui a pour objectif de maîtriser la croissance urbaine et démographique et l'utilisation de l'espace tout en garantissant le rayonnement international de cette région.

L'article L. 123-1 donne au SDRIF un contenu plus précis que celui des DTA : le schéma précise les moyens à mettre en œuvre pour corriger les disparités spatiales, sociales et économiques de la région, coordonner l'offre de déplacement et préserver les zones rurales et naturelles afin d'assurer les conditions d'un développement durable de la région.

Pour ce faire, le SDRIF détermine notamment la destination générale de différentes parties du territoire, les moyens de protection et de mise en valeur de l'environnement, la localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements. Il détermine également « la localisation préférentielle des extensions urbaines, ainsi que des activités industrielles, artisanales, agricoles, forestières et touristiques. Cette précision figurant dans le dernier alinéa de l'article L. 123-1 est un élément spécifique au SDRIF, précision que l'on ne retrouve pas dans l'article L. 101-2.

Toutefois, le SDRIF s'efforce de mettre en œuvre des objectifs généraux prévus par les

⁴²⁷ SDRIF adopté par délibération du Conseil régional du 18 octobre 2013 et approuvé par le décret n° 2013-1241 du 27 décembre 2013, Île-de-France 2030 Vision régionale, Préambule.

⁴²⁸ Version en vigueur du 9 août 2015 au 1^{er} janvier 2016, abrogé par ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015

⁴²⁹ Décret n°2013-1241 du 27 décembre 2013, publié le 28 décembre 2013 au Journal officiel (suite à l'avis favorable, émis le 17 décembre par le conseil d'État, sur le projet adopté par le conseil régional le 18 octobre.)

⁴³⁰ IAURIF, L'impact des lois récentes sur la planification régionale, Note rapide sur la bilan du SDRIF, juin 2002, téléchargé le 13 septembre 2004 sur http://www.iaurif.org/fr/savoirfaire/nr_sdrif.

⁴³¹ Dans son avis du 21 octobre 1997, le Conseil d'État a estimé que le SDRIF est un document d'urbanisme « par sa nature et par son objet ».

articles L101-1 à L101-3 : développement durable, l'équilibre entre ouverture des espaces nécessaires pour répondre aux besoins en matière de logements et d'activités, renouvellement urbain et valorisation des espaces naturels, mixité fonctionnelle et sociale, préservation de l'environnement et lutte contre les nuisances et les pollutions. Ces objectifs s'imposent au SDRIF, mais ne sont pas exclusifs.

Dans le cadre de l'élaboration du SDRIF, l'encadrement de l'urbanisation répond au souci de dégager de l'espace à urbaniser compte tenu de l'insuffisance de l'offre foncière. Le schéma a donc prévu une obligation d'ouvrir à l'urbanisation en polarisant celle-ci sur certains secteurs afin d'éviter le phénomène du mitage, tout en imposant le principe d'urbanisation en continuité. Un système de pourcentage permet néanmoins aux documents d'urbanisme locaux de localiser librement les espaces à urbaniser dans les secteurs identifiés (tel pourcentage en espaces verts, tel pourcentage en espaces urbains). En revanche, sur les très petits pôles urbains est imposé un principe de développement modéré ou d'urbanisation limitée. Le principe de densification ne fait pas l'objet d'une représentation cartographique mais est explicité dans le texte du document⁴³².

B. Effets du SDRIF à l'égard du PLU

Il n'entre pas dans l'objet des développements qui suivent de rendre compte des subtilités résultant de la portée de la notion de compatibilité à partir de laquelle la jurisprudence dessine un relief très nuancé de l'opposabilité du SDRIF ; sur le sujet on peut utilement se reporter au recueil établi pour la DRE Ile-de-France sous la direction de Philippe Laganier par Anne-Marie Morais, « Recueil des jurisprudences administratives Tribunaux administratifs, Cour administrative d'appel de Paris, Conseil d'Etat sur l'application du Schéma Directeur d'Ile-de-France de 1994 et ses problèmes de compatibilité »⁴³³.

L'article L. 123-3 dispose que « *les schémas de cohérence territoriale et, en l'absence de schéma de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les documents en tenant lieu et les cartes communales sont compatibles avec le schéma directeur de la région d'Ile-de-France.* »

Ne possédant plus les mêmes effets que les DTA, depuis la loi 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, le SDRIF continue néanmoins à s'imposer aux PLU et aux documents d'urbanisme en tenant lieu.

La portée du SDRIF et, tout principalement, son opposabilité juridique dépend à la fois du statut juridique de l'instrument « schéma directeur » et de son écriture.

D'une part, le SDRIF appartient à la catégorie juridique générale des actes prospectifs. Contrairement aux actes réglementaires classiques, ils ne sont pas opposables à tous les actes juridiques concernant le droit de l'urbanisme notamment les autorisations d'urbanisme : la décision commune de Maisons-Laffitte⁴³⁴ marque pour la première fois sa valeur juridique et dit qu'il n'est pas opposable aux autorisations d'occupation des sols. Par ailleurs, la relation

⁴³² H. FOREST, *Les Directives territoriales d'aménagement : présentation et première expertise de l'expérimentation*, GIP Maison des sciences de l'homme et de la société Ange Guépin, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, Octobre 1998, p. 150, téléchargé sur : www.ladocumentationfrancaise.fr.

⁴³³ Doc. DRE 2003, 70 p.

⁴³⁴ CE, 25 juil. 1985, abondamment commentée.

hiérarchique qu'ils ont avec les actes qui peuvent leur être subordonnés est spécifique (rapport de compatibilité)

D'autre part, de la même manière que pour les autres actes dits prospectifs, le SDRIF n'est pas opposable pour l'ensemble de ses dispositions. Certaines n'ont pas comme vocation à créer des obligations pouvant être sanctionnées (par exemple, les bilans ou les prévisions). En outre – et le problème est plus complexe – certaines dispositions qui ont vocation à créer des prescriptions sont rédigées en des termes tels qu'il sera difficile d'en tirer des obligations pouvant être sanctionnées par le juge. De telles dispositions existent dans le projet de SDRIF dont l'écriture n'est pas toujours suffisamment « juridicisée ». Il aurait été sans doute nécessaire d'identifier plus clairement les dispositions auxquelles les auteurs du SDRIF entendaient donner une portée très clairement prescriptive soit en le précisant dans le texte même (mais le juge pourra toujours les requalifier) soit en s'inspirant des rédactions auxquelles le juge a donné une portée juridique.

Il a fallu attendre la loi du 7 janvier 1983 pour que le statut du SDRIF prévoit son opposabilité : en donnant au document les mêmes effets que les prescriptions définies en application de l'ancien article L. 111-1-1, remplacées en 1999 par les DTA. Il en résulte donc que les PLU et les documents en tenant lieu doivent être compatibles avec les orientations du schéma⁴³⁵.

De son côté, la jurisprudence avait considéré que le SDRIF s'identifiait à un schéma directeur particulier et était à ce titre doté des effets du schéma directeur local.

Il convient de rappeler simplement ici la ligne définie par l'avis de la section des travaux publics du Conseil d'Etat du 5 mars 1991 précité, rendu au regard d'un état du droit antérieur aux lois de 1995 et 1999 qui ont précisé le contenu légal du schéma ; néanmoins, cette ligne paraît avoir conservé toute son actualité :

« Le rapport de compatibilité entre le schéma directeur de la région d'Ile-de-France d'une part, les schémas directeurs, les plans d'occupation des sols et les documents d'urbanisme en tenant lieu, d'autre part, et par suite, la portée normative du schéma directeur de la région d'Ile-de-France doivent être regardés comme s'appliquant aux options fondamentales et aux objectifs essentiels de l'aménagement et du développement par lesquels s'exprime la cohérence globale des orientations du schéma directeur de la région d'Ile-de-France telle qu'elle est explicitée par 1^{er} rapprochement de ses documents graphiques et du rapport qui l'accompagne ».

Ces trois éléments, les grandes options, la destination générale des sols dont il a été souligné que le projet de SDRIF lui donnait un véritable contenu et les grandes protections environnementales doivent être considérés comme le noyau dur du SDRIF. C'est par rapport à celui-ci que le contrôle de compatibilité s'exercera.

On peut aussi tirer un certain nombre d'enseignements de cet avis relatif aux effets du SDRIF sur les documents d'urbanisme locaux, dans lequel le Conseil d'Etat avait considéré que le SDRIF pouvait, sans porter atteinte à l'autonomie locale :

⁴³⁵ Le SDRIF n'est, en revanche, pas opposable à des demandes de permis de construire, alors même que la construction envisagée serait contraire à ses orientations (CE, 25 juillet 1985, *Cne de Maisons-Laffitte*, Recueil Lebon tables p. 805), ni à un certificat d'urbanisme (CAA Paris, 18 mai 1999, *Cne de Clairefontaine-en-Yvelines*, BJDUI, 1999, p. 254)

- comporter l'énoncé de prévisions quantitatives relatives à la destination générale des différentes parties du territoire de l'Ile-de-France, notamment lorsqu'il s'agit de définir les équilibres mentionnés à l'article L. 121-10 ancien remplacé par L. 121-1,
- être assortis de l'indication d'un échelonnement dans le temps de leur réalisation,
- comporter des dispositions propres à des espaces géographiques limités, à condition que ces prévisions ponctuelles soient indispensables à la cohérence de l'ensemble.

Le Conseil d'État faisait valoir néanmoins les difficultés pratiques de l'exercice, liées aux risques de chevauchement entre le SDRIF et les schémas directeurs, qui ont en commun d'édicter des règles d'utilisation du sol ayant la portée d'orientations générales.

En effet, si on examine de près les textes, la rédaction de l'article L. 123-1 déterminant le contenu du SDRIF rappelle incontestablement celui destiné aux schémas directeurs.

L'article L. 141-1 dispose que le SDRIF détermine notamment la destination générale de différentes parties du territoire, les moyens de protection et de mise en valeur de l'environnement, la localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements. Il détermine également la localisation préférentielle des extensions urbaines, ainsi que des activités industrielles, artisanales, agricoles, forestières et touristiques.

En application de l'article L. 141-5, le SCOT détermine les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers. Il détermine les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques. Il détermine enfin les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers.

Si le Conseil d'État a reconnu le pouvoir aux auteurs du SDRIF de fixer des prévisions quantitatives relatives à la destination générale des sols et notamment lorsqu'il s'agit de définir les équilibres mentionnés à l'article L. 101-2, il ne le fait que dès lors que ces options et objectifs n'entrent pas dans un degré de détail qui conduirait à méconnaître la place respective du SDRIF et des documents d'urbanisme locaux, l'autonomie communale et les principes énoncés à l'article L. 101-1.

Toutefois, le caractère spécifique et plus prescriptif du SDRIF dont le Conseil d'État a par ailleurs admis le caractère de document d'urbanisme, ne préserve pas aux schémas locaux, s'agissant notamment des orientations pour l'extension ou la restructuration des espaces urbains, une grande marge de manœuvre. En effet, la trop grande précision dans l'expression spatiale du SDRIF peut faire obstacle à une écriture plus souple et plus stratégique des schémas locaux, les forçant à se rapprocher d'un PLU⁴³⁶.

Au contentieux, le Conseil d'État s'inscrit bien dans la ligne définie ci-dessus ; c'est ainsi qu'il s'attache, dans un arrêt du 6 décembre 2000, à vérifier que les travaux de voirie prévus par une déclaration d'utilité publique comportant mise en compatibilité d'un POS « *ne remettent en cause ni les options fondamentales du schéma directeur de la région Ile-de-*

⁴³⁶ H. FOREST, *op. cit.*

*France, ni la destination générale des sols, ni la protection des sites »*⁴³⁷. Plus récemment, le Conseil d'Etat a considéré que le choix de l'échelle de la carte de destination générale des différentes parties du territoire n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation⁴³⁸.

En somme, le SCOT et le PLU sont, dans le cadre de la planification réglementaire, les principaux outils d'application du SDRIF au travers de l'ouverture de zones d'urbanisation, de l'inscription des protections et du rapport de compatibilité. Ce rapport de compatibilité entre le SDRIF et les documents d'urbanisme locaux doit être regardé comme s'appliquant aux options fondamentales et aux objectifs essentiels de l'aménagement et du développement. Pour être compatible, le SCOT et, en son absence le PLU, doit permettre la réalisation des objectifs et options retenus par le SDRIF pour la période d'application du SCOT/PLU et ne pas compromettre la réalisation des objectifs et options retenus pour une phase ultérieure.⁴³⁹

Même s'il n'est pas un SCOT, le SDRIF a, selon l'article L. 122-2, valeur de SCOT pour l'application du principe de constructibilité limitée qui veut que dans les communes non couvertes par un SCOT, le PLU ne pourra ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation. En effet, ce principe de constructibilité limitée ne s'applique pas en Ile-de-France puisque le SDRIF pose le principe du développement modéré des bourgs et hameaux et cartographie les espaces à urbaniser, sans conditionner cette urbanisation à l'élaboration d'un document d'urbanisme supra-communal.⁴⁴⁰

2. Les schémas d'aménagement régionaux prévus par le 4° de l'article L.131-1

La loi du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Martinique et de la Réunion, a conféré aux conseils régionaux d'outre-mer des compétences particulières en matière de planification et d'aménagement du territoire.

Depuis cette loi, ces régions de d'outre-mer sont compétentes pour élaborer et adopter un schéma d'aménagement régional qui fixe les orientations fondamentales en matière de développement, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement.

S'insérant dans un ensemble de règles ou documents d'urbanisme ayant tous une vocation, plus ou moins précise et affirmée, à définir les conditions d'utilisation de l'espace, les schémas d'aménagement des régions (SAR) d'outre-mer doivent exprimer des orientations fondamentales et déterminer la destination générale des différentes parties du territoire d'une façon générale pour ne pas empiéter sur les domaines de compétences des autres collectivités publiques.

Dans sa rédaction issue de la loi n°2000-1207, les SAR fixent, en vertu de l'article L. 4433-7 du CGCT, les orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. Ils déterminent notamment la destination générale des différentes parties du territoire de la région, l'implantation des grands équipements d'infrastructures et de transport, la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités industrielles, portuaires, artisanales,

⁴³⁷ CE, 6 décembre 2000, *Cne d'Emerainville*, req. n° 210695, cité par C. MAUGÜÉ, « Quelques considérations sur le décret du 31 août 2005 ouvrant la procédure de révision du SDRIF », *AJDA*, 2004, p. 2344 et s.

⁴³⁸ CE, 23 octobre 2015, n° 375814, Mentionné aux tables du recueil Lebon.

⁴³⁹ CE, sect. Travaux publics, 5 mars 1991, avis n° 349324, EDCE, 1991, n° 43, p. 391, consultable sur : <http://www.conseil-etat.fr/content/download/916/2776/version/1/file/349324.pdf>

⁴⁴⁰ IAURIF, *op. cit*

agricoles, forestières et touristiques ainsi que celles relatives aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Leurs orientations et leurs choix quant à la destination générale des sols doivent être en même temps suffisamment clairs et précis pour être efficaces. Pour ce faire, les SAR d'outre-mer doivent indiquer selon quelles analyses, en termes géographiques, économiques, sociaux, ces priorités ont été élaborées, quelles sont les justifications qui ont conduit à les retenir, à quels endroits elles doivent être prises en compte.

Compte tenu de ces principes, les SAR précisent pour chacun des espaces cartographiés les prescriptions qui s'imposeront aux communes à l'occasion de l'élaboration de leurs documents d'urbanisme.

Ils laissent par ailleurs aux communes la responsabilité au travers de leurs prévisions et décisions d'utilisation de l'espace le soin de traduire concrètement les ambitions du schéma régional.

Ils explicitent en second lieu, dans son chapitre individualisé valant SMVM, ce que doit être la lecture régionale de la loi Littoral. A ce titre, ils identifient notamment les espaces remarquables et les coupures d'urbanisation et déterminent en outre les zones privilégiées d'aménagement et d'équipement liées à la mer.

La spécificité géographique des SAR d'outre-mer leur confère spécificité juridique (A) et leur effets juridiques sont les mêmes que ceux d'un DTA (B).

A. A une spécificité géographique correspond une spécificité juridique

La situation insulaire des régions d'outre-mer a rendu particulièrement évidente la nécessité d'un schéma d'aménagement d'ensemble. D'autant qu'avec une double administration régionale et départementale, pour des territoires de quelques milliers de kilomètres carrés seulement, les conflits de compétence se sont multipliés.

La loi du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, Guyane, Martinique et la Réunion impose, dans chaque région, l'élaboration d'un SAR selon des modalités prévues par le décret n° 88-889 du 29 août 1988 : préparé par une commission constituée à l'initiative du président du conseil régional, il comprend un rapport de présentation et des documents graphiques établis au 1/1000^e soumis à l'avis du préfet, du conseil économique et social régional. Mis à la disposition du public, le SAR est ensuite adopté par le conseil régional et approuvé par décret : le premier SAR d'outre-mer à avoir été approuvé est celui de la Réunion, par décret du 6 novembre 1995. La loi Littoral connaît des modalités particulières d'application dans les DOM en raison notamment de l'existence de la zone des « *cinquante pas géométriques* » (L. 156-1 à L. 156.4)⁴⁴¹.

Après la Réunion, qui dispose depuis le 6 novembre 1995 d'un schéma d'aménagement régional avec une nouvelle version approuvée, en Conseil d'État, le 12 juillet 2011, la Martinique est la deuxième région d'outre-mer à être dotée d'un tel document. Approuvé par

⁴⁴¹ P. GÉRARD, *op. cit.*, p. 19.

décret en Conseil d'État le 23 décembre 1998⁴⁴², ce schéma concerne l'ensemble du territoire régional, tant dans sa dimension terrestre que littorale et maritime ; ces deux dimensions étant souvent intimement liées dès lors que l'on a affaire à une île.

Il existe des SAR dans les quatre DOM. En Corse, il s'agit du schéma régional de la collectivité territoriale de Corse et en Ile-de-France du SDRIF. Les schémas régionaux d'aménagement ont été institués dans des régions à statut particulier du fait de leur éloignement géographique ou de leur insularité (DOM et Corse) ou de leur importance (Ile-de-France).

C'est sans doute en raison de cette spécificité géographique dans toutes ses composantes (physique, historique, économique, sociale, culturelle, patrimoniale, etc.), que par exception au droit commun, on a reconnu des compétences particulières aux régions d'outre-mer, mais aussi à la collectivité territoriale de Corse. Si l'aménagement du territoire, déterminé au niveau national par l'État, est conduit en association avec les collectivités territoriales, en particulier la région, seules ces régions insulaires et la région d'Ile-de-France, peuvent élaborer un schéma d'aménagement s'insérant dans la hiérarchie des normes d'urbanisme.

A cette spécificité juridique s'ajoutent des spécificités institutionnelles, qui concernent non seulement ces territoires mais également les schémas d'aménagement des régions d'outre-mer. Ces spécificités trouvent leur fondement dans l'article 73 de la Constitution : « *le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet d'adaptations spéciales nécessitées par leur situation particulière* ». Ces adaptations ne peuvent pas, bien évidemment, porter atteinte à l'esprit général des lois normalement applicables.

C'est ainsi que les schémas d'aménagement des régions d'outre-mer émanent d'un dispositif législatif instituant un statut particulier pour les régions d'outre-mer.⁴⁴³

B. Effet des SAR d'outre-mer à l'égard du PLU

Ces schémas ont les mêmes effets que les DTA et s'imposent aux documents locaux d'urbanisme. Dans les départements littoraux, ils ont aussi valeur de schéma de mise en valeur de la mer.⁴⁴⁴

Les schémas d'aménagement des régions d'outre-mer offrent la particularité d'être des documents à vocation multiple. Il sont les mêmes effets que les DTA prévues à l'article L. 172-1 et ont, à cet effet, la charge de fixer les orientations fondamentales en matière de développement, de protection et de mise en valeur du territoire ; de déterminer la destination générale des différentes parties de ce territoire, l'implantation des grands équipements d'infrastructure, la localisation préférentielle des activités industrielles, artisanales, agricoles et touristiques ainsi que des extensions urbaines.

En effet, si les SAR d'outre-mer et les DTA diffèrent quant à leurs modalités d'élaboration⁴⁴⁵, leur finalité et leur contenu sont relativement proches : ces documents doivent notamment

⁴⁴² Le SAR de la Martinique a fait l'objet d'un bilan-évaluation et d'une analyse environnementale réalisés en 2008 qui ont conduit à la délibération de l'assemblée plénière du Conseil Régional n° 08-1561-1. Une révision générale du document est en cours.

⁴⁴³ P. HOCREITÈRE, « Le schéma d'aménagement de la Martinique », consulté le 22 décembre 2016 sur <http://www.foncier.org/index.html>.

⁴⁴⁴ Direction générale de l'urbanisme de l'Habitat et de la Construction, Politiques foncières locales..., *op. cit.*, p. 77.

fixer les orientations fondamentales en matière de développement, de protection, et de mise en valeur des territoires intéressés.

L'article L.4433-8 du CGCT leur impose cependant de respecter différentes catégories de règles et, notamment, les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire prévues par le code de l'urbanisme, en particulier les DTA ou, en leur absence, les prescriptions particulières aux zones littorales. L'article 13 de la loi du 2 août 1984 précitée a en effet prévu que dans les régions d'outre-mer, le schéma d'aménagement régional vaut SMVM, notamment en ce qui concerne « *les orientations fondamentales de la protection, de l'aménagement et de l'exploitation du littoral* ». Ils doivent, en outre, prendre en compte les programmes de l'État et harmoniser ceux des collectivités territoriales et de leurs établissements et services publics.

Un schéma d'aménagement d'une région d'outre-mer peut aussi tenir lieu de SRADDT⁴⁴⁶, schéma régional qui exprime les orientations fondamentales de la région en matière d'environnement, de développement durable, de grandes infrastructures de transport, de grands équipements et de services d'intérêt régional et sert de base au contrat de plan entre l'État et la région.

En outre, depuis la loi du 12 juillet 2010, dite Grenelle II, Le SAR vaut schéma régional de cohérence écologique qui intègre un chapitre individualisé relatif la Trame Verte et Bleue et doit traduire l'enjeu de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques.

Au-delà de ces prescriptions esquissées ici et avec lesquelles les documents d'urbanisme locaux doivent désormais être compatibles, il ne fait aucun doute que les schémas d'aménagement des régions d'outre-mer, tant dans l'expérience des schémas de la Réunion et de la Martinique que dans leur conception en tant que documents de synthèse visant à valoir SMVM, à avoir les mêmes effets que les DTA, et à tenir lieu de SRADDT, constituent une avancée. Ils permettent à la région et à l'État, dans le cadre d'une compétence partagée, d'afficher leurs priorités, qui s'imposeront aux documents d'urbanisme, en matière d'aménagement, de protection et de mise en valeur du territoire.⁴⁴⁷

Enfin, il est raisonnable de conclure que les SAR d'outre-mer entraîne souvent, par leur vocation multiple, des difficultés au niveau de leur traduction dans les PLU. En effet, il est délicat de démêler celles de leurs dispositions qui relèvent d'un parti de développement et d'aménagement et celles qui revêtent une réelle portée normative et pourront s'imposer aux PLU.

3. Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse

Le projet d'aménagement de développement durable de la Corse (PADDUC), institué par l'article 12 de la loi n°2002-92 du 22 janvier 2002 et inscrits aux articles L. 4429-4 et suivants

⁴⁴⁵ Les SAR font l'objet d'une responsabilité partagée entre l'État et la région, puisque celle-ci adopte dans un premier temps le projet de SAR puis dans un deuxième temps ce projet est approuvé par décret en Conseil d'État.

⁴⁴⁶ Le SRADDT est le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire. D'une manière générale, le SRADDT fixe « les orientations fondamentales, à moyen terme, en matière d'aménagement et de développement durable du territoire régional ». Jusqu'à aujourd'hui non prescriptif, le SRADDT est un document de planification généraliste, mais également un instrument indispensable de synthèse et de cohésion de l'ensemble des politiques publiques d'aménagement existantes à l'échelle du territoire régional.

⁴⁴⁷ Patrick HOCREITERE, « Le schéma d'aménagement de la Martinique », *op. cit.*

du CGCT, se substitue à l'ancien schéma d'aménagement de la Corse prévu par la loi du 30 juillet 1982 dont le statut était identique aux schémas de l'Outre-mer.

En vertu de l'article L.4424-9, le PADD de Corse fixe les objectifs du développement économique, social, culturel et touristique de l'île ainsi que ceux de la préservation de son environnement. Il définit, dans le respect des objectifs et des principes énoncés aux articles L.110 et L.121-1, les orientations fondamentales en matière notamment d'aménagement de l'espace, de valorisation des ressources énergétiques, de protection et de mise en valeur du territoire de l'île. Il détermine les principes de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, des espaces naturels, des sites et des paysages à préserver, des extensions urbaines et de diverses activités.⁴⁴⁸

Concernant l'opposabilité du PADDUC au PLU, il convient de noter qu'une application combinée des articles L. 131-7 et L. 131-1, permet de classer le PADDUC parmi les normes avec lesquelles le PLU est de tenu d'être compatible en l'absence de SCOT. En outre, même si l'assimilation du PADDUC aux DTA a logiquement disparue depuis la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, le nouvel article L. 4424-11 du CGCT permet toujours au PADDUC de préciser les modalités d'application des dispositions particulières au littoral⁴⁴⁹.

Comme tous les autres documents d'urbanisme, le PADDUC s'exprime littéralement et cartographiquement. Pour déterminer la place du volet littéral et du volet cartographique que comprend le PADDUC on peut se référer à un arrêt⁴⁵⁰ de la cour d'appel de Marseille dans lequel le juge a fait prévaloir, pour l'application des dispositions du schéma d'aménagement de la Corse (actuel PADDUC) valant schéma de mise en valeur de la mer, qui a les mêmes effets qu'une DTA, les éléments du rapport sur la cartographie lorsqu'il y avait contradiction entre eux. Elle a fait prévaloir les dispositions du texte sur les plans joints.

Ainsi, le PADDUC produit pleinement ses effets juridiques à l'égard du PLU dans les mêmes conditions de compatibilité prévues dans le cadre d'un SCOT ou tout autre document d'urbanisme. L'auteur du PLU doit, en l'absence de SCOT, vérifier s'il existe un PADDUC effectivement opposable. Dans l'affirmatif, le PLU se devra d'être compatible avec les orientations du PADDUC en démontrant, au travers des choix retenus, qu'il ne compromet pas le projet régional. Par ailleurs, si la notion de compatibilité confère au PLU une certaine marge de manœuvre dans la déclinaison des orientations du PADDUC, il doit cependant traduire précisément les espaces dit « stratégique agricoles » et « stratégies environnementaux » qui seront strictement protégés par le PLU. Ce dernier doit également prendre en compte ce que le PADDUC caractérise en « espaces mutables » au sein desquels tout projet de développement devra tenir compte d'objectifs renforcés en matière de qualité urbaine.

§. 3 : Les documents de planification de l'environnement opposables au PLU uniquement en l'absence de SCOT

⁴⁴⁸ Pour plus de détails, voir P. IBANEZ, Loi montagne en région PACA, Colloque : Loi montagne, Vingt ans et après, CEJU, Aix-en-Provence, décembre 2004.

⁴⁴⁹ L. PRIEUR, « Les normes s'imposant aux PLU littoraux », *op. cit.*

⁴⁵⁰ CAA Marseille, 18 mars 1999, *Ministre de l'équipement, des transports et du logement c. SCI Vétricella*, req. n° 98MA00851 et n° 98MAA00625 ; H. JACQUOT, « Les effets des DTA à l'égard des documents et des autorisations d'urbanisme », *Droit et ville*, 5/2000, pp. 55-65.

La nécessité de mise en cohérence entre planification urbaine et planification environnementale tient au développement de schémas, plans, documents de programmation en matière d'environnement et à leur articulation délicate avec les documents et règles d'urbanisme. S'agissant des données existantes, les textes avaient déjà révélé des variations de terminologie laissant place à des incertitudes d'interprétation juridique. Entre une exigence de compatibilité, concept connu mais gardant une part de mystère et des obligations de prise en compte, il y a, à l'évidence, une différence d'intensité mais comment l'appréhender ?

La réponse à cette question conduit nécessairement à l'étude des documents d'environnement s'imposant, en l'absence de SCOT, au PLU : les chartes des parcs naturels régionaux et les chartes des parcs nationaux (1), Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (2), les plans de gestion des risques d'inondation (3), les schémas régionaux de cohérence écologique (4), les schémas régionaux des carrières (5) et les schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine (6).

1. Les chartes des parcs naturels régionaux et les chartes des parcs nationaux

Les chartes des parcs naturels régionaux sont devenues opposables aux documents d'urbanisme depuis la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 relative à la protection du paysage.

Les PLU, et particulièrement ceux de montagne, doivent être compatibles avec les chartes des parcs naturels régionaux, nombreux en secteur de montagne⁴⁵¹. Toutefois, l'article L. 131-7, énonce que les PLU ne sont tenus d'être compatibles avec les chartes des PNR qu'en l'absence de SCOT, ce dernier jouant le rôle d'écran.

La charte de PNR, prévues à l'article L. 333-1 du code de l'environnement, n'est donc opposable qu'au document d'urbanisme qui lui est immédiatement inférieur : schéma de cohérence territoriale lorsqu'il en a été établi un et, seulement en son absence, PLU ou document en tenant lieu.

La charte des PNR bénéficie d'une portée juridique particulière concernant l'urbanisme, la circulation des véhicules à moteur et la publicité⁴⁵². L'article L. 333-1 V du code de l'environnement énonce que les documents d'urbanisme et les règlements locaux de publicité doivent être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte des PNR. La charte des PNR n'est en revanche pas opposable aux tiers⁴⁵³. Elle peut cependant exposer les principes d'un partenariat à confirmer par une convention spécifique⁴⁵⁴. Mais, si la charte du PNR n'est ni un document d'urbanisme au sens de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme, ni ne contient des servitudes d'utilité publique, le Conseil d'État a admis qu'elle soit de nature réglementaire⁴⁵⁵. Cependant, au regard du droit de l'urbanisme, les chartes des PNR ne peuvent avoir « *pour objet de déterminer les prévisions et règles touchant à l'affectation et à l'occupation des sols* »⁴⁵⁶.

⁴⁵¹ Au moins 18 des 48 PNR sont en zone de montagne (Vosges du nord, Ballons des Vosges, Haut Jura, Morvan, Monts d'Ardèche, Pilat, Livradois Forez, Volcans d'Auvergne, Haut Languedoc, Bauges, Chartreuse, Vercors, Queyras, Verdon, Lubéron, Corse, Pyrénées ariégeoises, Pyrénées catalanes).

⁴⁵² Voir QE, JOAN 13 septembre 2011, n° 98914.

⁴⁵³ Il a été jugé que la charte d'un PNR est un acte destiné à orienter l'action des pouvoirs publics et à assurer la cohérence de cette action avec les objectifs qui y sont définis. Mais la charte ne peut contenir de règles opposables aux tiers, qu'il s'agisse de règles de fond ou de procédure : CE, 27 févr. 2004, *Centre régional de la propriété forestière de Lorraine-Alsace*, req. n° 198124.

⁴⁵⁴ QE n° 98914 préc.

⁴⁵⁵ CE, 29 avril 2009, *Cne de Manzat*, req. n° 293896.

⁴⁵⁶ CE, 27 février 2004, *Centre régional de la propriété foncière de Lorraine-Alsace*, req. n° 198124.

Même si les chartes des PNR ne peuvent prévoir des dispositions réglementaires relatives à l'affectation des sols, le contenu potentiel des PNR peut indubitablement interférer avec celui des DTA (le PNR détermine les orientations de protection, de mise en valeur, et de développement). En cas de contradiction, il y aurait donc une difficulté à élaborer des documents d'urbanisme qui soient compatibles avec deux normes supérieures contradictoires.

Selon l'avis récent de la section des travaux publics du Conseil d'État à propos de l'articulation du SDRIF avec la charte du PNR du Vexin, cette articulation se résoudrait plutôt en faveur de la subordination de la DTA à la charte PNR.

Il est important que la coexistence de ces deux catégories de documents soit sinon explicitement organisée, du moins préalablement étudiée avant l'approbation des documents de manière à éviter les contradictions.

Enfin, il convient de noter que l'article L. 144-1 permet à la charte d'un parc naturel régional de tenir lieu de SCOT pour les communes de ce parc qui ne sont pas comprises dans le périmètre d'un pareil schéma, dès lors que cette charte comporte un chapitre individualisé comprenant un rapport de présentation, un PADD, un document d'orientation et d'objectifs et élaboré, révisé ou modifié dans les mêmes conditions définies pour un SCOT aux articles L. 143-17 à L. 143-50.

Dans ce cas, la charte du PNR tenant lieu de SCOT s'impose directement aux PLU et fait obstacle à l'application directe des documents énumérés aux 1° à 10° de l'article L. 131-1 et à l'article L. 131-2 aux PLU.

Concernant les parcs nationaux, là encore nombreux en montagne⁴⁵⁷, l'article L. 331-3 du code de l'environnement dispose que les SCOT, les PLU, les cartes communales et les règlements locaux de publicité doivent être compatibles avec les objectifs de protection et les orientations de la charte du parc national. Mais, comme pour les chartes des PNR, l'article L. 131-7 énonce que les PLU ne doivent être compatibles avec les chartes des PN qu'en l'absence de SCOT. Cependant, les PLU ne sont pas contraints de la même manière par la charte du parc selon que leur périmètre est inclus en tout ou partie dans le cœur du parc (où demeure un objectif élevé de protection du patrimoine culturel, naturel ou paysager) ou dans l'aire d'adhésion⁴⁵⁸ (objectif mixte de protection mais aussi de mise en valeur et de développement durable).⁴⁵⁹

2. Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux

Le SDAGE et SAGE sont des outils d'aménagement du territoire qui planifient la gestion de la ressource en eau et des milieux aquatiques.

Le 8° de l'article L. 131-1 prévoit, en l'absence de SCOT, une obligation de compatibilité du PLU avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les

⁴⁵⁷ 7 sur 10 parcs ont un territoire en tout ou partie en zone de montagne (Écrins, Mercantour, Vanoise, Cévennes, Pyrénées, Guadeloupe, Réunion).

⁴⁵⁸ Voir c. env., art. L. 331-3 et L. 331-4 (les règles spécifiques dans les cœurs de parcs valent servitude d'utilité publique et sont annexées aux PLU).

⁴⁵⁹ J.-F. JOYE, *op. cit.*

objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux.

C'est la loi du 21 avril 2004 transposant la directive européenne cadre sur l'eau en droit français qui a renforcé la portée juridique des SDAGE et SAGE en introduisant dans son article 7 l'obligation de compatibilité des documents d'urbanisme avec les SDAGE et SAGE : ainsi, les PLU en l'absence de SCOT, doivent être compatibles avec « *les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux* » et « *les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux* ».

Dès lors se pose la question de l'articulation de ces documents de planification et des moyens à mettre en œuvre pour un aménagement du territoire harmonieux prenant en considération, à la fois, les enjeux relatifs à l'eau et ceux relatifs à l'urbanisme.

Même si les outils d'urbanisme et ceux du domaine de l'eau relèvent de réglementations différentes, ils œuvrent sur le même territoire de manière complémentaire et doivent s'articuler de manière cohérente.

D'où l'importance d'une analyse précise des orientations du SDAGE dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme⁴⁶⁰.

Si le SDAGE et le SAGE ne créent pas de droit ou de procédure, de nombreuses dispositions de ces schémas ont vocation à s'appliquer via les documents d'urbanisme dans le respect des textes réglementaires qui les encadrent.

La notion de compatibilité suppose qu'il n'y ait pas de contradiction majeure entre les dispositions des documents d'urbanisme et les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par le SDAGE ainsi que les objectifs de protection définis par le SAGE⁴⁶¹.

Elle impose ainsi aux auteurs du PLU un examen attentif des orientations et objectifs de chacun de ces schémas, afin de définir des options d'aménagement ou une destination des sols qui ne compromettraient pas les orientations du SDAGE ou du SAGE.

Par conséquent, le PLU doit mettre dans les zonages et le règlement des dispositions particulières et des « servitudes » qui permettent de respecter les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau prévues par le SDAGE et le SAGE.

Les PLU en l'absence de SCOT préexistants au SDAGE ou SAGE doivent si nécessaire être rendus compatibles dans un délai de trois ans.

⁴⁶⁰ Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable, « Les plans et programmes que les documents d'urbanisme doivent prendre en compte », Décembre 2011, consulté le 21 août 2015 sur <http://www.developpement-durable.gouv.fr/>

⁴⁶¹ Afin de faciliter ce travail les agences de l'eau et les DREAL (ou DRIEE en Ile-de-France) ont élaboré ou élaborent des guides sur la prise en compte des SDAGE dans les documents d'urbanisme.

Il convient de préciser que ce n'est évidemment pas le SAGE qui impose, par exemple, le classement des zones humides en zone N. La transcription réglementaire revient aux documents d'urbanisme. On rappelle que le SAGE définit des objectifs de protection, de gestion et qu'il est de la compétence de la commune, ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), de les retranscrire dans son document d'urbanisme.

Le code de l'urbanisme impose la mise en compatibilité de ces documents d'urbanisme avec le SAGE. Dans la pratique cependant, les relations entre le domaine de l'eau et celui de l'urbanisme sont peu nombreuses et complexes. Il n'existe à ce jour aucune procédure formalisée pour vérifier en amont la compatibilité d'un PLU ou d'un SCOT avec un SAGE⁴⁶².

Le code de l'environnement dispose dans son article L. 212-3⁴⁶³ que : *« Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux institué pour un sous-bassin, pour un groupement de sous-bassins correspondant à une unité hydrographique cohérente ou pour un système aquifère fixe les objectifs généraux et les dispositions permettant de satisfaire aux principes énoncés aux articles L. 211-1 et L. 430-1. »*

En application de l'article L212-1 du code de l'environnement, le SDAGE fixe : *« les objectifs visés au IV du présent article et les orientations permettant de satisfaire aux principes prévus aux articles L. 211-1 et L. 430-1. »*

Les objectifs visés au IV de l'article L212-1 concernent la qualité et la quantité des eaux que fixent les SDAGE et correspondent :

- « 1° Pour les eaux de surface, à l'exception des masses d'eau artificielles ou fortement modifiées par les activités humaines, à un bon état écologique et chimique ;*
- 2° Pour les masses d'eau de surface artificielles ou fortement modifiées par les activités humaines, à un bon potentiel écologique et à un bon état chimique ;*
- 3° Pour les masses d'eau souterraines, à un bon état chimique et à un équilibre entre les prélèvements et la capacité de renouvellement de chacune d'entre elles ;*
- 4° A la prévention de la détérioration de la qualité des eaux ;*
- 5° Aux exigences particulières définies pour les zones visées au 2° du II, notamment afin de réduire le traitement nécessaire à la production d'eau destinée à la consommation humaine. »*

Les deux schémas doivent donc satisfaire aux principes prévus aux articles L. 211-1 et L. 430-1.

L'article L. 211-1 énonce le principe d'une « une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau » qui « prend en compte les adaptations nécessaires au changement climatique ». Cette gestion équilibrée vise, entre autre, à assurer :

- « 1° La prévention des inondations et la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides (...)*
- 2° La protection des eaux et la lutte contre toute pollution (...) »*

⁴⁶² Guide méthodologique SAGE, Fiche n° 6, « SAGE et urbanisme », Juillet 2008, consulté le 19 août 2015 sur <http://www.gesteau.eaufrance.fr/>

⁴⁶³ Modifié par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, JORF n° 0303 du 31 décembre 2006, p. 20285.

Le PLU doit donc être compatible avec ses objectifs de protection. La gestion équilibrée de la ressource en eau doit aussi permettre en priorité de satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population. Elle doit également permettre de satisfaire ou concilier, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences de la vie biologique du milieu récepteur, et spécialement de la faune piscicole et conchylicole ; de la conservation et du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations ; de l'agriculture, des pêches et des cultures marines, de la pêche en eau douce, de l'industrie, de la production d'énergie, en particulier pour assurer la sécurité du système électrique, des transports, du tourisme, de la protection des sites, des loisirs et des sports nautiques ainsi que de toutes autres activités humaines légalement exercées.

Il ressort ainsi de la lecture des 3 derniers paragraphes de l'article L. 211-1 du code de l'environnement que les objectifs de protection avec lesquels le PLU doit être compatible sont : la protection contre les inondations à concilier avec la conservation et le libre écoulement des eaux et la protection des sites à concilier avec les différents usages, activités ou travaux prévus par le 3° du II de l'article L. 211-1 du code de l'environnement.

L'article L. 430-1 dispose que : « *La préservation des milieux aquatiques et la protection du patrimoine piscicole sont d'intérêt général.* »

En droit de l'urbanisme et de l'environnement, le Conseil d'État a jugé que l'obligation de prise en compte des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), dans la législation alors applicable, impliquait que les décisions prises « *ne doivent pas, en principe, s'écarter des orientations fondamentales du schéma (...) sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt de l'opération envisagée et dans la mesure où ce motif le justifie* »⁴⁶⁴. Dans la législation alors applicable, le SDAGE devait seulement être « pris en compte » par les décisions intervenant dans d'autres domaines que celui de l'eau. La loi « Grenelle II » a renforcé cette portée en prévoyant que des documents d'urbanisme comme le SCOT et le PLU devaient désormais être « compatibles » avec le SDAGE⁴⁶⁵.

3. Les plans de gestion des risques d'inondation

La loi du 22 juillet 1987 part de l'idée qu'un des meilleurs moyens de prévention contre les risques d'inondation est d'éviter d'urbaniser les zones exposées à ce risque. Actuellement, les PPR et les anciens documents définissent des zones inconstructibles et des zones constructibles sous réserve de respecter certaines prescriptions.

Elle régit aussi l'installation d'ouvrages susceptibles de provoquer une gêne à l'écoulement des eaux en période d'inondation (code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, loi sur l'eau et décrets d'application).⁴⁶⁶

Dans les anciennes zones inondables des PPR, la politique à suivre en matière de cartographie était précisée par une circulaire du 24 janvier 1994, qui donnait les objectifs à poursuivre et trois principes à appliquer :

- interdire toute nouvelle construction dans les zones d'aléas les plus forts ;

⁴⁶⁴ CE, 28 juillet 2004, *Association de défense de l'environnement et autres*, n° 256511, Rec., p. 730

⁴⁶⁵ Le Conseil d'État, *Le droit souple*, EDCE, n° 64, La documentation française, 2013, p. 66.

⁴⁶⁶ Prise en compte des risques majeurs : le maire et les documents d'urbanisme <http://www.mementodumaire.net>.

- contrôler strictement l'extension de l'urbanisation dans les zones d'expansion des crues ;
- éviter tout endiguement ou remblaiement nouveau sauf pour protéger des lieux fortement urbanisés.

Une autre circulaire est intervenue le 14 octobre 2003 pour préciser la politique de l'État en matière de connaissance des zones inondables et pour tout ce qui concerne l'information du public. Parmi les objectifs affichés, il s'agissait notamment d'améliorer la qualité des porteurs à connaissance. Il s'agissait de permettre aux collectivités non couvertes par un plan de prévention des risques, d'intégrer dans leurs plans locaux le risque d'inondation et « l'identification des zones de rétention temporaires des eaux de crues ainsi que des zones de mobilité du lit mineur des cours d'eau » prévues par la loi du 30 juillet 2003⁴⁶⁷.

La Commission européenne est également intervenue en adoptant en 2007 la directive 2007/60/CE relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, dite « Directive Inondation ». La loi du 12 juillet 2010 a mis en place pour sa transposition deux nouvelles étapes préalables à un outil nouveau. L'évaluation préliminaire des risques est destinée à évaluer les risques potentiels d'inondation et à identifier les territoires à risque important. Un plan de gestion des risques d'inondation devrait alors être mis en place avant décembre 2015 à l'aide de ces deux outils. Le décret du 2 mars 2011 relatif à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation définit les mesures à prendre et les actions à mener en vue d'élaborer un plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) pour chaque territoire concerné.

Aux termes de la loi du 12 juillet 2010, le PGRI peut identifier les travaux et mesures relatifs à la gestion des risques d'inondation qui doivent être qualifiés de PIG en application de l'article L. 121-9 du Code de l'urbanisme, et fixer les délais de mise en œuvre des procédures correspondantes par l'autorité administrative compétente⁴⁶⁸.

4. Les schémas régionaux de cohérence écologique

L'article L. 371-3 du code de l'environnement confie, dans son premier alinéa, l'élaboration du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) à l'Etat et à la région. Le Gouvernement n'a pas retenu la proposition⁴⁶⁹ de l'octroyer à la seule région et de laisser à l'Etat un simple pouvoir de contrôle par la validation effectuée par le préfet de région, préférant une procédure d'élaboration associant l'Etat et la région et la consultation des autres collectivités et personnes concernées⁴⁷⁰. Concrètement, l'exécutif du conseil régional et le préfet de région élaboreront ce document régional. Le même article L. 371-3 met à la charge des collectivités compétentes en matière d'aménagement et d'urbanisme ainsi que de l'Etat pour les projets d'infrastructures linéaires de transport, l'obligation de « prise en compte » du SRCE. Ce dernier détermine les mesures permettant d'éviter, de réduire et/ou de compenser les atteintes aux continuités écologiques que la mise en œuvre de ces documents de planification, projets ou infrastructures linéaires, sont susceptibles d'entraîner⁴⁷¹.

⁴⁶⁷ Y. JÉGOUZO, « La circulaire du 14 octobre 2003 précise la politique de l'Etat en matière de connaissance des zones inondables et d'information du public », *RDI*, 2004 p. 346.

⁴⁶⁸ B. RETAILLEAU, *Proposition de loi tendant à assurer une gestion effective du risque de submersion marine, Rapport, fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire*, n° 454 (2010-2011), déposé le 26 avril 2011, Sénat.

⁴⁶⁹ Proposition du comité opérationnel n° 11.

⁴⁷⁰ Soit les départements, les groupements de communes compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme ou, à défaut, les communes dotées d'un plan d'occupation des sols ou d'un plan local d'urbanisme, les parcs nationaux, les parcs naturels régionaux, les associations de protection de l'environnement agréées concernées ainsi que des représentants des partenaires socioprofessionnels intéressés.

⁴⁷¹ D. BRAYE, L. NEGRE, B. SIDO et D. DUBOIS, *op. cit.*, p. 279.

Il semble que le législateur n'a pas fait le choix de créer un régime de protection particulier pour assurer la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques. Ainsi, seules les collectivités ayant élaboré un document d'urbanisme sont en mesure d'assurer la protection des continuités écologiques. Le PLU devient donc nécessaire pour assurer la mise en œuvre des mesures de protection prévues par le SRCE⁴⁷². Il s'agit pour le PLU de traduire localement les grands enjeux et orientations identifiés au niveau national et régional et de les intégrer au plus près du terrain les continuités écologiques en leur réservant une place centrale dans ses volets littéral et cartographique. Pour réaliser cette intégration, les auteurs du PLU doivent, après avoir identifié les espaces naturels et les corridors écologiques les reliant, vérifier leur compatibilité avec le SRCE. C'est à ce stade qu'aura lieu le premier travail de recoupement des informations concernant les corridors présents sur le territoire.

En ce qui concerne l'élaboration ou la révision d'un PLU, les premières études doivent avoir pour objet de constituer un état initial de l'environnement. Lequel état permet aux autorités compétentes de rassembler l'ensemble des connaissances environnementales portant sur leur territoire et de définir les enjeux pour la commune. Cet état des lieux porte, traditionnellement, sur la topographie, la forme urbaine, l'analyse paysagère, les caractéristiques des espaces naturels et agricoles, les ressources en eau, les risques,... Il prend également en considération les évolutions récentes et prévisibles de cet environnement. C'est notamment sur cette base que le PADD du PLU sera élaboré.

En outre, l'article R. 421-17 du code de l'environnement, permet, dès la délibération d'élaboration ou de révision d'un PLU, à l'autorité compétente de soumettre, en vertu de l'article L. 111-7, tout ou partie du territoire à l'obligation de déclarer préalablement toute coupe ou abattage d'arbres. Il sera ainsi possible de surseoir à statuer sur une décision de coupe ou d'abattage pour une durée ne pouvant excéder 2 ans. Cette mesure permet le maintien des espaces boisés sur le territoire communal le temps de l'élaboration du PLU.

Cependant, l'efficacité de ce dispositif ambitieux de protection repose sur une bonne articulation entre le nouveau cadre de planification ainsi introduit dans le code de l'environnement et le fonctionnement des PLU. Il est, du reste, apporté à ces derniers, dans la loi portant engagement national pour l'environnement, certains aménagements permettant une bonne intégration de ce cadre nouveau : obligation de compatibilité des PLU avec les continuités écologiques identifiées au niveau régional, avec référence explicite au SRCE⁴⁷³ ; possibilité que la préservation et la restauration des continuités écologiques⁴⁷⁴ fassent l'objet d'un projet d'intérêt général qui, comme on le sait, s'impose au PLU.

Enfin, la loi portant engagement national pour l'environnement a renforcé aussi le contrôle de légalité en matière de protection des corridors et des espaces agricoles et naturels dans les PLU. Ainsi, le préfet peut s'opposer à ce qu'un PLU⁴⁷⁵ devienne exécutoire dans les deux cas suivants : s'il n'assure pas la préservation ou la remise en bon état des continuités écologiques

⁴⁷² La Trame verte et bleue dans les territoires du Nord-Pas de Calais (tome 3 - Comment intégrer la Trame verte et bleue dans les documents d'urbanisme ?) – 2011, consulté le 20/08/2015.

⁴⁷³ Article L. 121-1 du code de l'urbanisme, modifié la loi portant engagement national pour l'environnement et L. 131-2 depuis l'ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015.

⁴⁷⁴ Remarque : le code de l'urbanisme utilise le terme de continuités écologiques alors que le code de l'environnement utilise celui de « trames verte et bleue » : la nuance réside dans le fait que le vocable employé par le code de l'environnement désigne un outil d'aménagement du territoire. Cela signifie que la trame verte et bleue n'est pas exhaustive de l'ensemble des continuités écologiques.

⁴⁷⁵ Article L.123-12.

; s'il autorise une consommation excessive de l'espace, notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs⁴⁷⁶.

5. Les schémas régionaux des carrières

Les schémas régionaux des carrières (SRC) se substituent, depuis la loi ALUR, aux schémas départementaux des carrières qui arrivaient à échéance, ce qui a été l'occasion de les réformer en vue d'en faire évoluer l'échelle, le contenu et la portée des schémas des carrières.

Le passage à l'échelle régionale apparaît, avec la diminution du nombre de carrières en activité, comme plus pertinent puisqu'il doit permettre de mieux appréhender les impacts liés au transport en orientant celui-ci vers des modes plus écologiques. Ce passage à l'échelle régionale engendrera aussi une simplification des conditions d'élaboration et de suivi des schémas des carrières.

Les préoccupations de ces schémas régionaux sont nombreuses : ils définissent les conditions générales d'implantation des carrières et les orientations relatives à la logistique nécessaire à la gestion durable des granulats, des matériaux et des substances de carrières dans la région ; ils prennent en compte les ressources, y compris marines et issues du recyclage, ainsi que les besoins en matériaux dans et hors de la région ; ils veillent en matière d'environnement, à la protection des paysages, des sites et des milieux naturels sensibles, à la préservation de la ressource en eau, tout en favorisant une utilisation rationnelle et économe des ressources et le recyclage (L. 515-3 C. env.).

Pour mieux cerner la place du SRC dans la hiérarchie des normes opposables au PLU, il convient d'étudier sa nature juridique (A) et ses effets à l'égard de ce document (B)

A. Qualification juridique des SRC

Le SRC est élaboré et approuvé par le préfet de région après consultation du plan régional de l'agriculture durable mentionné à l'article L. 111-2-1 du code rural et de la pêche maritime et des schémas départementaux ou interdépartementaux des déchets de chantier du bâtiment et de travaux publics ou, pour l'Ile-de-France, du schéma régional de ces déchets prévus à l'article L. 541-14 du code de l'environnement.

Le décret n° 2015-1676 du 15 décembre 2015 relatif aux schémas régionaux et départementaux des carrières, instaure l'obligation de procéder à une évaluation environnementale.

Le projet de SRC est soumis à l'avis des personnes concernées listées par l'article L. 515-3 du code de l'environnement et mis à la disposition du public. Enfin, lorsqu'il est approuvé, le schéma est rendu public.

Eu égard à ses conditions d'élaboration, le SRC se présente comme un document sectoriel à caractère réglementaire, certes dépourvu, en l'absence de texte express, d'effets directs sur les autorisations d'occupation des sols mais pouvant faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Toutefois, les autorisations et enregistrements d'exploitations de carrières doivent être compatibles avec ce schéma.

⁴⁷⁶ La Trame verte et bleue dans les territoires du Nord-Pas de Calais, *op. cit.*

S'agissant des anciens schémas départementaux des carrières, ils se sont vu reconnaître, par le tribunal administratif de Nantes, un caractère réglementaire mais surtout étaient opposables à toutes décisions individuelles d'autorisation, car ils ont « *le caractère d'une décision réglementaire avec laquelle toute décision d'ouverture de carrière doit être compatible* ». Ce tribunal a admis en 1999 la légalité d'un refus d'autorisation rejetant une « *mesure hydraulique compensatrice incompatible avec les orientations et les objectifs du SDAGE du bassin Loire Bretagne et du Schéma départemental des carrières*. » Ainsi les SRC peuvent permettre de censurer des actes individuels qui leur seraient incompatibles.

Si le SRC ne comporte pas d'effet direct à l'encontre des particuliers, il est toutefois opposable au PLU.

B. Effets juridiques du SRC à l'égard du PLU

Face aux nombreuses difficultés liées à l'ouverture, au renouvellement ou à l'extension de carrières, il est nécessaire de clarifier l'articulation des schémas des carrières avec les documents d'urbanisme et plus particulièrement avec le PLU.

Les PLU doivent, en l'absence de SCOT, prendre en compte les SRC, le cas échéant dans un délai de trois ans après la publication de ces schémas lorsque ces derniers leur sont postérieurs.

Ce régime de prise en compte se justifie par la nature des substances, leur abondance ou leur rareté qui fait de la protection des gisements un enjeu stratégique pour l'économie régionale voir nationale. Il serait dommageable pour l'économie locale et régionale qu'une urbanisation non maîtrisée condamne définitivement la valorisation de certains gisements de matériaux.

La jurisprudence offre plusieurs exemples d'interférence entre le droit de l'urbanisme et une activité réglementée, à savoir la police des carrières.

La procédure de modification ne peut pas être utilisée pour l'installation d'une usine et des carrières dans une zone naturelle⁴⁷⁷ ou l'ouverture d'une carrière à 500 m environ de certaines habitations, ce nouveau classement comportant « *de graves risques de nuisance* »⁴⁷⁸. En effet, un PLU ne pourra plus être modifié si la modification comporte, entre autres, de graves risques de nuisance. Il a été considéré par le juge comme un risque grave de nuisance l'implantation d'une usine d'ordures ménagères et la création d'un secteur de 18 hectares pour l'exploitation de carrières près d'une zone d'habitation⁴⁷⁹.

Il a été aussi jugé que les dispositions du Code de l'urbanisme concernant le zonage NC, ne font pas obstacle à ce que les auteurs d'un POS, en se fondant sur les nécessités locales, interdisent l'exploitation des carrières sur toute l'étendue de la zone NC, comme d'ailleurs sur tout le territoire de la commune. C'est ainsi qu'en se fondant sur la nécessité de préserver les exploitations agricoles subsistant dans une commune de la banlieue d'Evreux qui s'était rapidement urbanisée au cours des années précédentes, le POS a pu valablement interdire

⁴⁷⁷ CE, 7 janvier 1991, *Cne de la Rochefoucauld*, req. n° 81756, Rec., P. 4 ; RFDA, 1991, p. 215 ; DA, 1991, comm. 156 ; RDI, 1991, p. 196 ; D. 1991, somm. p. 259.

⁴⁷⁸ CE, 5 juillet 1995, *Cne Vihiers*, req. n° 161505, BJD 4/1995, p. 345 ; la possibilité d'ouvrir des carrières semble impossible à instituer par voie de modification (TA Pau, 26 mars 1997, *Fouillade et a.*, Études foncières juin 1998, p. 25).

⁴⁷⁹ CE, 7 janvier 1991, *Cne de la Rochefoucauld*, req. n° 81756, Rec., P. 4 ; RFDA, 1991, p. 215 ; DA, 1991, comm. 156 ; RDI, 1991, p. 196 ; D. 1991, somm. p. 259.

l'installation d'une carrière⁴⁸⁰. En revanche, une disposition imposant un plan d'exploitation et de réaménagement pour l'ouverture d'une carrière est illégale comme ne se rattachant pas à un objectif d'urbanisme⁴⁸¹.

Enfin, il convient de rappeler que le Code de l'Urbanisme prévoit la possibilité d'admettre dans le règlement du PLU l'ouverture de carrières sous certaines conditions. Ce règlement peut donc être assorti de clauses particulières concernant notamment l'obligation de réaménagement et de réhabilitation du site pour une meilleure gestion de l'espace (réaménagement en zones industrielles, sportives, de loisirs, agricoles). Les documents graphiques doivent délimiter le périmètre de la carrière.

6. Les schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine

Si la conchyliculture fait depuis longtemps partie du paysage littoral français et que ses installations existantes sont de ce fait généralement acceptées, ce n'est pas toujours le cas de la pisciculture marine, jeune secteur de production qui a connu un fort développement, à compter de 1980 et jusqu'en 1995, mais qui fait parfois face à une opposition marquée des populations locales. En effet, l'urbanisation du littoral et la pression foncière afférente conduisent dans certains cas à une remise en cause de l'aquaculture⁴⁸² marine.

Dans le but de relancer ce secteur d'activité freiné dans son développement et en situation de difficultés économiques, Mme Tanguy, Maire du Guilvinec, a remis, en novembre 2008, au ministre de l'Agriculture et de la Pêche et au ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire, un rapport sur le développement de l'aquaculture qui identifie clairement les difficultés d'accès au littoral comme principal frein au développement durable de l'aquaculture marine. Ce rapport préconise à ce titre d'adopter une politique volontariste de planification spatiale des activités de cultures marines.

En parallèle, la feuille de route de la Commission européenne du 25 novembre 2008 pour la planification de l'espace maritime rappelle que la concurrence croissante dont l'espace marin et côtier est l'objet, constitue un des principaux problèmes à résoudre dans l'optique du développement de l'aquaculture. La planification de l'espace maritime peut permettre le développement de cette activité.

En outre, dans sa Communication au Parlement européen et au Conseil du 8 avril 2009 « pour donner un nouvel élan à la stratégie pour le développement durable de l'aquaculture européenne », la Commission invite tous les Etats membres à développer des systèmes de planification de l'espace tenant pleinement compte de l'importance stratégique de l'aquaculture.

En dernier lieu, l'engagement 61 du livre bleu des engagements du Grenelle de la Mer de juillet 2009 a conclu à la nécessité de confier aux aquaculteurs les espaces nécessaires et de prévenir les conflits d'usages et d'objectifs en développant une approche de planification stratégique⁴⁸³.

⁴⁸⁰ CE, 21 octobre 1983, *Quemin*, Lebon, p. 422

⁴⁸¹ CE, 24 mai 1991, *Soc. des carrières de Bihen*, *Leb. T.*, p. 1250. V. P. SOLER-COUTEAUX, « Les incertitudes de la règle d'urbanisme applicable à l'acte de construire », *LPA*, 17 juillet 1996, n° 86, p. 22.

⁴⁸² « *L'aquaculture marine s'entend de l'ensemble des activités d'élevage d'animaux marins et de culture de végétaux marins.* » Article D. 923-1 C. rur.

⁴⁸³ Circulaire DPMA/SDAEP/C2011-9626 relative à la mise en œuvre des schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine, 02 août 2011.

Ainsi, dans l'objectif d'assurer le développement des activités aquacoles marines, en harmonie avec les autres activités littorales, des schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine (SRDAM) sont établis, en vertu de l'article L. 923-1-1 du code rural et de la pêche maritime⁴⁸⁴, dans chaque région disposant d'un accès à la mer. Ces schémas qui recensent les sites existants et les sites propices au développement d'une aquaculture marine durable, ont vocation à s'articuler avec le PLU (b). Mais avant d'examiner leurs effets sur ce document d'urbanisme, nous étudions au préalable les fondements et la valeur juridiques de ce schéma (a).

A. Fondements et valeur juridique du SRDAM

Les SRDAM sont élaborés par le représentant de l'Etat dans la région, en concertation avec des représentants élus des collectivités territoriales, des représentants des établissements publics et des professionnels concernés, ainsi que des personnalités qualifiées choisies en raison de leurs compétences en matière de protection de l'environnement et d'usage et de mise en valeur de la mer et du littoral (L. 923-1-1 du code rural et de la pêche maritime).

Conformément à l'article 1er du décret n° 2011-888 du 26 juillet 2011, selon la région administrative métropolitaine ou la collectivité d'outre-mer concernée, le conseil maritime de façade ou le conseil maritime ultra-marin compétent, conseils prévus respectivement aux articles L. 219-6-1 et L. 219-6 du code de l'environnement, est, sous réserve qu'il ait été installé, consulté de façon préalable à l'adoption du SRDAM. Son avis est formulé dans les deux mois. En l'absence de réponse dans ce délai, l'avis est réputé favorable.

Suite à la prise en compte de cet avis ou s'il est réputé favorable, en application des dispositions de l'article L. 923-1-1 du code rural et de la pêche maritime, le projet de SRDAM est mis à la disposition du public pendant un délai d'un mois minimum.

Enfin, sur proposition du Directeur interrégional de la mer, le Préfet de région adopte le SRDAM par arrêté publié au recueil des actes administratifs de la préfecture.

Les SRDAM schémas régionaux ne sont pas soumis à évaluation des incidences au titre de Natura 2000, ni d'ailleurs à évaluation environnementale et à enquête publique.

Ces conditions d'élaboration font du SRDAM un acte administratif susceptible de recours en annulation pour excès de pouvoir. Toutefois, les SRDAM ne peuvent avoir d'effets directs sur les particuliers. En revanche, le code de l'urbanisme confère une certaine normativité à ces schémas en les rendant opposables aux SCOT et au PLU.

B. Les effets du SRDAM sur le PLU

Le SRDAM doit être pris en compte par les documents de planification et projets de l'État et des collectivités territoriales. Mais, lors de son élaboration, le représentant de l'Etat dans la région doit tout d'abord prendre en compte les orientations nationales et de l'Union européenne en matière d'aquaculture marine et s'assurer que le schéma prend en compte les autres documents de planification et notamment les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux mentionnés à l'article L. 212-1 du code de l'environnement et, s'il existe, le

⁴⁸⁴ Créé par l'article 85 de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche n°2010-874 du 27 juillet 2010.

schéma de mise en valeur de la mer ou, au sein d'un SCOT, le chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer.

En ce qui concerne le PLU, le zonage défini par le schéma régional de développement de l'aquaculture, est opposable en termes de prise en compte à ce document. Ce dernier doit, à ce titre, éviter, réduire ou compenser les atteintes aux circulations de la côte vers les sites ciblés en faveur de l'aquaculture⁴⁸⁵.

Mais, compte tenu de sa portée non normative, on peut légitimement s'interroger sur la question de savoir si le SRDAM constitue un document prescriptif. Autrement dit, quels seront les effets de ce schéma à l'égard des PLU et dans quelle mesure ce dernier doit-il le prendre en compte ? Est-ce que la difficulté pour le PLU de traduire au niveau local les objectifs d'un schéma qui concerne un enjeu encore étranger à ce type de document d'urbanisme, serait un motif légitime d'ignorer ses orientations ?

A ce jour, il n'existe pas de jurisprudence imposant au PLU une forme particulière de prise en compte de ce schéma. Cette exigence de prise en compte constitue le premier élément, relativement modeste, des différents rapports normatifs instaurés entre le PLU et les normes de portée supérieure. Reste à observer le contenu et la forme rédactionnelle, de ces normes, ainsi que la survenue de probables difficultés de hiérarchie entre elles et le PLU. C'est justement ce problème des incertitudes normative affectant l'inscription du PLU dans la hiérarchie des normes, qui fera l'objet du chapitre suivant.

De tout ce qui précède, il ressort que cet ensemble de normes d'urbanisme, d'aménagement et d'environnement qui s'imposent au PLU, témoigne de la volonté du législateur de faire de ce dernier le réceptacle des différentes politiques urbaines qui devront, à travers le PLU, s'appliquer aux opérateurs immobiliers. Ceux-ci n'auront à respecter, sauf exceptions limitativement définies, que les dispositions du PLU couvrant le territoire dans lequel ils opèrent. Le PLU constitue aussi une sorte d'écran entre les normes qui lui sont juridiquement supérieures et les opérations d'aménagement et d'urbanisme auxquelles il s'impose.

⁴⁸⁵ G. CÉSAR et C. REVET, *Projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, Rapport fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire*, n° 436 (2009-2010), enregistré à la présidence du Sénat le 6 mai 2010, p. 190.

CHAPITRE 2 : LES INCERTITUDES NORMATIVES AFFECTANT L'INSCRIPTION DU PLU DANS LA HIERARCHIE DES NORMES

L'importance de l'étude des conditions juridiques d'inscription du PLU dans la hiérarchie des normes ne peut se limiter à la seule détermination du contenu de l'ordre normatif supérieur au PLU. Certes, on peut affirmer que la détermination de ce contenu permet de préciser la configuration de la hiérarchie des normes opposables au PLU et la nature des liens normatifs qu'entretient ce dernier avec ces normes. Mais cette analyse conduit à avoir une approche qui ne peut être globale de la problématique posée par la présente thèse, puisque, d'une part, l'agencement hiérarchique, apparemment cohérent, dissimule de nombreuses imperfections qui affectent les différentes composantes de la pyramide des normes de rang supérieur au PLU, et, d'autre part, le processus même de la création des rapports normatifs se trouve dominé par l'intensité des dispositions à appliquer et une présence de l'Etat avant, pendant et après l'élaboration du PLU.

En outre, le développement irrationnel de normes légales d'aménagement, d'urbanisme et d'environnement n'est pas sans opposer de multiples problèmes. Celui, tout d'abord, de leur articulation avec les règles décentralisées : prise en compte, compatibilité ou conformité, opposabilité directe aux autorisations d'urbanisme ou non. Celui, ensuite, de leur formulation dans la mesure où il n'est pas toujours aisé de définir dans la loi des règles d'occupation des sols qui soient à la fois suffisamment précises pour être autre chose que de vagues orientations et assez simples pour conserver leur pertinence sur l'ensemble du territoire.⁴⁸⁶

Dans son rapport général « Incertitude et sécurité juridique » de 2005, la Cour de cassation, admet « *qu'un système juridique fondé sur une hiérarchisation des normes procure plus de stabilité et de sécurité juridique.* »⁴⁸⁷

Sous l'angle de la sécurité juridique ce modèle pyramidal du droit est probablement la configuration la plus adaptée. En effet, « *Combinée avec le contrôle effectif de la conformité de chaque niveau avec les règles de valeur supérieure* », la hiérarchie des normes « *assure une meilleure homogénéité de la règle, l'irrigation de l'ensemble du corps normatif par les principes fondamentaux, en même temps qu'une possibilité de décliner la norme supérieure en fonction des principales situations à traiter.* »⁴⁸⁸ Toujours, du point de vue de la sécurité juridique, il convient de rappeler l'intérêt de l'inscription correcte dans la hiérarchie des normes, et l'articulation cohérente entre normes, ce que permet de garantir le contrôle de légalité en général.

Evidemment cette structure, très satisfaisante au niveau intellectuel, « *présente les inconvénients de ses avantages : l'homogénéité peut devenir uniformité, la pyramide des niveaux et leur « emboîtement » légal rigidité. Et surtout l'allongement de la chaîne hiérarchique peut recréer de l'incertitude.* »⁴⁸⁹ Que l'on songe au bloc normatif supérieur : objectifs généraux prévus aux articles L. 101-1 et suivants, les lois relatives à certains territoires, au bloc intermédiaire : DTA, schémas régionaux d'aménagement et d'urbanisme, documents d'environnement, ou enfin au bloc inférieur : SCOT, PLH, PDU. Comment être

⁴⁸⁶ Le contentieux de la loi « littoral » démontre que cette difficulté n'a pas toujours été surmontée.

⁴⁸⁷ Cour de cassation, *Incertitude et sécurité juridique*, Rapport général, 2005, consulté le 20 janvier 2014 sur www.courdecassation.fr/venements_23/colloques_activites_formation_4/2005_2033/rapport_general_8048.html

⁴⁸⁸ *Ibid.*

⁴⁸⁹ *Ibid.*

certain qu'en bout de chaîne le dernier texte, en l'occurrence le PLU dans le domaine qui nous intéresse ici, respectera bien tout cet échafaudage de normes supérieures ?

Dans une analyse globalement détaillée de la hiérarchie des normes supérieures au PLU ainsi que des conditions d'inscription de ce dernier dans cette hiérarchie, le premier chapitre qui vient de se terminer avait pour ambition de donner une vision générale sur l'important arsenal juridique qui encadre l'activité du PLU. Cette vision a permis de constater que le PLU se trouve aujourd'hui subordonné, plus que tout autre document d'urbanisme, à un ensemble de dispositions matériellement différentes et formellement diverses.

En effet, l'ordre juridique supérieur au PLU, constitué, comme on l'a déjà vu, de dispositions législatives et réglementaires et d'un ensemble d'autres documents principalement de planification urbaine et d'environnement, se présente sous la forme d'une pyramide polygonale.

Sur le plan fonctionnel, ces dispositions n'ont rien de commun à part le fait qu'elles s'imposent toutes au PLU. Leur contenu va de la contrainte au laisser-aller et leur forme va de la législation nationale aux schémas et plans locaux en passant par les interventions planifiées de l'Etat et les schémas régionaux.

Sur le plan conceptuel, ces normes sont conçues et s'imposent dans des conditions quasi-identiques : d'une part, un besoin permanent d'encadrement juridique du PLU pour lui permettre de répondre aux attentes légitimes des populations, exprimées sous forme de lois, et aux préconisations de l'Etat, garant de l'intérêt général en matière de gestion de l'espace. Cette opération peut être qualifiée de détermination de la validité. D'autre part, une nécessité pratique de faire du PLU, par un jeu de rapports normatifs, un document de référence quasi-unique en matière de gestion du sol. Le PLU est généralement le récepteur final de tout l'ordre supérieur notamment en l'absence de SCOT. Cette opération qui peut être qualifiée aussi de réception de la validité, est organisée de façon que le PLU est compatible ou prend en compte les normes qui lui sont supérieures. Le rapport de conformité demeure valable dans la mesure où les procédures d'édiction du PLU s'inscrivent dans une hiérarchie dynamique des normes régie exclusivement par ce type de lien normatif.

Dans ce contexte, la transmission de la validité, ainsi déterminée par l'ordre supérieur au PLU, se base essentiellement sur les rapports normatifs qu'entretien le PLU avec cet ordre.

Ces rapports s'appliquent au contenu très dense de l'ordre juridique supérieur au PLU dans les mêmes conditions : compatibilité ou prise en compte. L'exigence de conformité peut ne pas être exclue et peut avoir à s'appliquer.

On est donc en présence de trois types d'opération concernant la validité du PLU : la détermination de la validité par l'ordre supérieur ; la réception de la validité par l'ordre inférieur ; et la transmission, par la voie de liens normatifs, de la validité entre les deux ordres.

Concernant la détermination de la validité qui est du ressort de l'ordre supérieur, un constat s'impose : l'inflation et les malfaçons touchent aujourd'hui le contenu normatif représentatif de la validité du PLU. Nul ne doute que ces défauts majeurs nuisent à la qualité de la norme supérieure qui elle-même rend difficile son appréhension par la norme inférieure.

Concernant la transmission de la validité au PLU, on peut dire que cette opération mise à la charge des rapports normatifs s'imposant au PLU, doit permettre à ce dernier de s'inscrire paisiblement dans la hiérarchie des normes ce qui est loin d'être le cas en la matière. Face à un contenu dense et malformé, les rapports normatifs, du fait de leur imprécision et leur inefficacité, transmettent non seulement la validité déterminée par l'ordre supérieur mais aussi les incertitudes affectant ce dernier.

Ces deux critères qui président à toute action en droit de l'urbanisme, sont la source, d'une part, d'un encadrement excessif engendrant un contenu normatif supérieur au PLU assez impressionnant par son abondance et ces failles et, d'autre part, d'une multiplication de rapports normatifs rendant difficile l'irrigation du PLU par la substance normative nécessaire à sa survie.

Concernant la réception de la validité par le PLU qui se concrétise par des conditions de forme (formalités d'élaboration) et de fond (contenu conforme du PLU), elle fera l'objet d'une analyse dans la deuxième partie.

Le présent chapitre se concentre donc sur les incertitudes affectant le contenu normatif déterminant la validité du PLU pour en étudier les principales (section 1) et sur les incertitudes affectant l'effectivité des rapports se chargeant de transmettre la validité au PLU (section 2).

Section 1 : Les incertitudes affectant l'ordre supérieur au PLU, une hiérarchie qui croule sous l'inflation⁴⁹⁰

« *Nous avons en France plus de lois que le reste du monde tout entier, et plus qu'il n'en faudrait à régler tous les mondes* ». Cette affirmation de Montaigne reste probablement vraie. La quantité et la mauvaise qualité des règles de droit produites, créent, dans la société, une forme d'anxiété défavorable à son épanouissement et à son économie. Les coûts engendrés par la complexité normative, plusieurs fois évalués par la Commission européenne ou par l'OCDE, ont été estimés à environ 3 % du PIB. Pour la France, il est estimé à 60 milliards d'euros. Les collectivités locales se voient imposé environ un texte nouveau par jour, sans avoir toujours le sentiment que l'intérêt général est mieux servi que par le passé⁴⁹¹.

Soucieux de la complexité et de l'inflation déjà très fortes des normes encadrant le PLU, le rapport Labetoulle⁴⁹² soulignait, il y'a 25 ans, le danger de l'accumulation d'objets juridiques à portée variable.

Ce rapport, établi à la demande du gouvernement et de l'administration chargée de l'urbanisme, en raison des difficultés croissantes d'utilisation paisible du droit de l'urbanisme, s'est bien gardé de chercher les causes de cette complexification. Une telle investigation l'aurait amené à dénoncer la pertinence politique du magma juridique produit par les éruptions législatives chroniques qui touchent le droit de l'urbanisme.

⁴⁹⁰ Selon E. GRASS (« L'inflation législative a-t-elle un sens ? », *RDP*, 2003, n° 1.), l'accroissement des normes législatives est fréquemment associé au terme « inflation » depuis un « article fondateur » du doyen René Savatier, intitulé « L'inflation législative et l'indigestion du corps social », *Dalloz*, 1977 chron., p. 43.

⁴⁹¹ A. LAMBERT, Mettre fin à l'inflation normative, rendre sa compétitivité à notre droit, Chambre des Notaires de Paris, Paris, le 25 juin 2013, p. 4, disponible sur : http://www.paris.notaires.fr/sites/default/files/cr_-_conference_au_chatelet_-_alain_lambert.pdf.

⁴⁹² Conseil d'Etat, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, op. cit., pp. 71-75.

En effet, l'inflation normative est un phénomène qui rend le droit plus opaque, compliqué, moins sûr et moins commode, sinon dangereux, pour ses utilisateurs.

François BIGOT parle de « *pollution juridique (rythme auquel on légifère en France)* » considérée par lui comme « *un mal qui ne peut qu'affaiblir notre société, par la complexité créée, par les conflits suscités, ce qui n'est pas favorable à une vie sociale harmonieuse.* »⁴⁹³

Analysant « *la pollution du droit de l'urbanisme* », A. Givaudan⁴⁹⁴ classe les lois selon quatre degrés de nocivité, dénonçant un « *empilement inarticulé* ».

Selon un rapport⁴⁹⁵ sur les DTA, « *la multiplication des zonages et des textes est un vrai problème et reflète une situation dépourvue de solution.* »

Dans son intervention devant le 89^{ème} congrès des notaires de France organisé du 2 au 5 mai 1993, Gérard Kaeufling⁴⁹⁶ a confirmé que « *ce constat est naturellement aggravé par l'autonomie du pouvoir local* ». La décentralisation mise en cause par cet auteur, n'est pas tout à fait neutre. Elle a incité, voir obligé, l'Etat à encadrer l'autonomie locale en matière de PLU par plusieurs garde-fous législatifs. L'entretien de ces garde-fous, au cours des dernières années, a conduit à une explosion normative.

Plus récemment, Alain Lambert, coauteur du rapport sur l'inflation normative⁴⁹⁷, n'a pas caché sa conviction profonde « *que la France s'est abandonnée à une forme de délire normatif.* »

D'une manière générale, la multiplication des normes encadrant les documents d'urbanisme est excessive. Elle porte atteinte à la lisibilité du droit applicable et engendre des risques de conflits et d'incohérence entre les différentes normes.

En effet, sur le plan normatif, la législation d'urbanisme n'a pas fini de se retrouver dans tous les sens. Tout est revisité, ce qui est un peu normal. Cependant, le changement trop fréquent des normes alimente l'insécurité juridique et « *l'accumulation aboutit parfois à des doubles emplois. Alors que la loi aménagement de 1985 avait institué un régime de concertation obligatoire préalablement à certaines opérations d'aménagement, il est difficilement compréhensible que la loi d'orientation pour la ville de 1991 ait créé un nouveau régime de concertation, plutôt que d'étendre le champ d'application du premier.* »⁴⁹⁸ et dans le même ordre d'idée il est devenu « *constant qu'on sait bien mieux ajouter à l'édifice juridique que retrancher.* »⁴⁹⁹

Cet empilement porte également atteinte à l'intégrité de la norme et selon la célèbre formule du rapport public du Conseil d'Etat en 1991 : « *quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite* ». Cette formule a attiré l'attention sur l'enjeu que constituent la

⁴⁹³ F. BIGOT, *L'urbanisme au défi de l'environnement*, éd. Apogée Coll. Ecoplanet, 1994., p. 118.

⁴⁹⁴ A. GIVAUDAN, « Phénoménologie de la pollution du droit de l'urbanisme », *RFDA*, juil.-août 1998, p. 868.

⁴⁹⁵ H. FOREST, *op. cit.*

⁴⁹⁶ Le mot du président, 89^e congrès des notaires de France, *LPA*, 21 avril 1993, n° 48, p. 4.

⁴⁹⁷ A. LAMBERT, J.-C. BOULARD, *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative*, rapport au Premier ministre, Ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique, mars 2013, 116 p. La lettre de mission du Premier ministre du 21 décembre 2012 confiait ainsi aux rapporteurs, conformément aux orientations arrêtées lors du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012, « *la tâche d'étudier les moyens à mettre en œuvre pour alléger le stock des normes qui pèsent sur les collectivités territoriales...* »

⁴⁹⁸ G. GODFRIN, *Aménagement urbain et bâti existant*, thèse, droit, LGDJ, 1999, p. 5.

⁴⁹⁹ *Ibid.*, p. 5.

qualité, la stabilité et l'accessibilité des normes pour l'Etat de droit. Elle concerne aussi la qualité normative de la règle de droit qui ne laisse pas de place aux incertitudes notamment en prohibant la production de normes s'exprimant dans des termes généraux ou imposant des objectifs ou des principes dépourvus de toute portée normative.

Cette inflation normative qui met en crise la légitimité du droit de l'urbanisme, fera l'objet d'une analyse permettant de comprendre à la fois ses causes (§.1) et ses conséquences (§.2)

§.1 : Les causes de l'inflation normative

L'élaboration d'un PLU par les services d'urbanisme d'une commune lorsque celle-ci a la nécessité et les moyens d'en disposer, ou par les services de la DDE s'ils ont été mis à sa disposition pour la conseiller, peut être simple si les normes supracommunales d'encadrement sont peu nombreuses, le préfet ayant informé le conseil municipal de leur existence et les ayant fait prendre en compte par le document local d'urbanisme. Elle peut être délicate voire paralysée si ces normes d'encadrement sont nombreuses.

Ce constat a été évoqué, d'une manière générale, par le rapport de la Mission de lutte contre l'inflation normative, remis au Premier ministre le 26 mars 2013 par Alain Lambert et Jean-Claude Boulard, qui a révélé le passage progressif d'un Etat de droit à un état de paralysie par le droit et préconisé un choc de compétitivité juridique :

*« Il ne s'agit, bien sûr, pas de prôner une dérégulation générale dont les dangers en économie ont été démontrés. Une société a besoin de normes, mais il en est des normes comme du poivre et du sel. Leur absence comme leur excès rend le tout inconsommable. Il nous faut retrouver, là comme ailleurs, le sens des proportions. »*⁵⁰⁰

En tout cas, l'épidémie, présente depuis les lois décentralisation, « a été relancée par le principe de précaution qui fonde une société peureuse, frileuse, paralysée par l'obsession de prévenir tous les aléas. »⁵⁰¹

S'il succède à d'autres rapports sur les thèmes de la simplification et de l'inflation normative⁵⁰², le rapport de mars 2013 appréhende cette lutte contre l'inflation normative selon deux axes : l'allégement du stock des normes et la maîtrise du flux de normes nouvelles. L'objectif d'allégement du stock, vise un ensemble d'actions assez hétéroclite : « abroger », « adapter ou alléger », « revisiter les normes », et dans le domaine objet de la thèse « mettre de l'ordre au pays des schémas et des zonages »⁵⁰³.

Concernant le premier axe celui de l'allégement, rien ne montre la volonté des gouvernements successifs d'entamer le stock législatif en matière d'urbanisme et notamment le magma normatif supérieur au PLU. Beaucoup considère en effet ces gouvernements « complique les choses » depuis l'été 2012 avec des projets de loi « volumineux, mal ficelés » et parfois « défaits » quelques mois plus tard, comme la loi ALUR. D'ailleurs, ce type d'attitudes législatives ne date pas d'aujourd'hui. Depuis la décentralisation le nombre de normes opposables au PLU n'a pas cessé d'augmenter. De la loi SRU à l'ordonnance n°2015-1174 du

⁵⁰⁰ A. LAMBERT, J.-C. BOULARD, *op. cit.*, p. 7.

⁵⁰¹ *Ibid.*

⁵⁰² E. DOLIGÉ, *La simplification des normes applicables aux collectivités locales*, La documentation française, juin 2011 ; J.-L. WARSMANN, *La simplification du droit au service de la croissance et de l'emploi*, La documentation française, juillet 2011.

⁵⁰³ Par C. GROULIER, « À propos de l'« interprétation facilitatrice des normes » », *RDP*, 01 janvier 2015, n° 1, p. 205.

23 septembre 2015, en passant entre autre par les lois Grenelle, aucune intervention du législateur n'avait opéré, en la matière, un allègement du contenu statique supérieur au PLU. Au contraire, ce mouvement a pu produire, sur plus de trois décennies, une forme hiérarchique des normes s'imposant au PLU qui ne ressemble plus à la pyramide des normes telle que décrite par Kelsen. A la multiplicité des normes s'est ajoutée la multiplication des étages normatifs.

Toutes les lois apportent à l'édifice plus que ce qu'elles y enlèvent. La loi n° 2011-525 du 17 mai 2011, pourtant, de simplification et d'amélioration de la qualité du droit remplace, en matière de préemption, 33 articles du code de l'urbanisme par trois nouveaux chapitres composés de 45 articles.⁵⁰⁴

2009 et 2010 ont été des années de verdissement du PLU. Les lois Grenelle 1 et 2 ont été à l'origine de l'inscription de nouvelles normes issues du code de l'environnement dans la hiérarchie des normes supérieures aux PLU. Elles ont fait évoluer, avec la loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, profondément la conception de l'aménagement et le droit de l'urbanisme en affirmant la priorité donnée à la limitation de la consommation d'espace et à la préservation de la biodiversité.

De son côté, la loi « Grenelle 2 » rend l'adoption des PCET obligatoires, avant fin 2012, pour les collectivités de plus de 50.000 habitants : *« Les régions et la collectivité territoriale de Corse, si elles ne l'ont pas intégré dans le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie mentionné à l'article L. 222-1, les départements, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération ainsi que les communes et les communautés de communes de plus de 50 000 habitants doivent avoir adopté un plan climat-énergie territorial pour le 31 décembre 2012 »*⁵⁰⁵.

Elle substitue aux actuelles DTA des directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD) et met en place le schéma régional de cohérence écologique qui intègre un chapitre individualisé relatif la Trame Verte et Bleue (TVB) et doit traduire l'enjeu de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques.

La loi « Grenelle II » prévoit aussi la compatibilité du PLU avec le SDAGE et a rendu, par transposition en droit interne de la directive n° 2007/60 du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, le plan de gestion des risques d'inondation opposable au PLU en l'absence de SCOT.

En 2009 aussi, la charte du parc national s'est rajoutée, en application de la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, au nombre de documents avec lesquels le PLU doit être compatible.

2013 a porté son lot de réformes : l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet et ses décrets du 1er octobre se sont efforcés, bon an, mal an, de réformer le contentieux de l'urbanisme ; les

⁵⁰⁴ Cette refonte très substantielle concerne les deux types les plus utilisés de préemption, à savoir le droit de préemption urbain (DPU), qui serait transformé en un simple « droit de préférence », et les zones d'aménagement différé (ZAD), qui deviendraient des « *périmètres de projet d'aménagement* » (PPA) dédiés à la préemption de projet et valables pour une durée de six ans renouvelable. On remarquera que, depuis la loi relative au Grand Paris (qui a été publiée après le passage de la présente proposition de loi à l'Assemblée nationale), la durée des ZAD, qui était de quatorze ans, a été portée à six ans. Sur ce point, la proposition de loi est donc déjà satisfaite.

⁵⁰⁵ Article 75, al. 1 de la loi Grenelle 2.

ordonnances du 3 octobre ont, quant à elles, apporté des modifications non négligeables au régime de la déclaration de projet et étendu le pouvoir de dérogation de l'administration.

2014 fut un cru exceptionnel qui restera dans les annales, avec l'entrée en vigueur le 26 mars 2014 de la loi n° 2014-366 dite « ALUR » et la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives⁵⁰⁶.

Concernant le deuxième axe celui de la maîtrise du flux de normes nouvelles, il apparaît évident dans l'ordonnance du 23 septembre 2015 qui a recodifié, à droit constant, le livre premier de la partie législative du code de l'urbanisme. Cette ordonnance a permis une clarification substantielle de la réglementation d'urbanisme sans rajouter de nouvelles normes.

Mais l'on est encore loin d'un vrai choc de simplification tant attendu en matière d'urbanisme. L'inflation normative est à son plus haut niveau de l'histoire législative et les causes sont soit communes à toutes les branches de droit (1) ou spécifiquement relatives à la réglementation d'urbanisme (2), soit à rechercher dans la nécessité de prise en compte de l'environnement (3) et la multiplication des systèmes de protection patrimoniale (4).

1. Les causes communes à toutes les branches de droit

Les causes communes de l'inflation normative sont nombreuses et ont été largement recensées⁵⁰⁷. En parallèle à la multitude des sources internes telles que les normes encadrant l'activité des collectivités décentralisées, il existe d'autres sources de droit externes à l'ordre juridique interne – internationales et européennes –. Au-delà, les causes d'inflation normative sont à rechercher tant dans l'extension continue du domaine de la loi (A), ou dans la constance de la force symbolique de la loi tant pour l'opinion que pour les médias (B).

Dans son rapport consacré à l'étude de la norme internationale en droit français, le Conseil d'État rappelait que « *les évolutions du cadre constitutionnel et de la jurisprudence, ainsi que l'adoption de normes internationales et communautaires dans des domaines de plus en plus divers, ont produit au cours des dix dernières années des ruptures majeures dans la place que le droit français fait au droit d'origine externe* »⁵⁰⁸. À cet égard, le développement du droit de l'Union européenne constitue une autre source d'inflation normative (C).

Cependant, la complexification des sociétés contemporaines (D) demeure l'une des causes qui nous semble poser les problèmes les plus sérieux à ce niveau.

A. L'extension continue du domaine de la loi

Sous les IIIème et IVème Républiques, il n'y avait pas de différence de domaine entre la loi et le règlement, mais une différence de forme : la loi était un acte voté par le Parlement et le règlement émanait de l'Exécutif.

Face à cet excès du parlementarisme, les auteurs de la Constitution de la Vème république avaient souhaité protéger le domaine propre de l'action du Gouvernement et soustraire du

⁵⁰⁶ JORF n°0295 du 21 décembre 2014, p. 21647.

⁵⁰⁷ G. HISPALIS, « Pourquoi tant de loi(s) ? », *Pouvoirs*, n° 114, p. 101 et ss. ; Conseil d'Etat, *Sécurité juridique et complexité du droit*, op. cit., p. 233 et ss.

⁵⁰⁸ Conseil d'Etat, *La norme internationale en droit français*, EDCE, La documentation française 2000, p. 7.

domaine de la loi de nombreuses questions relevant davantage de l'administration et de la gestion courante des affaires publiques. L'article 34 de la Constitution de 1958 distinguait alors les matières dans lesquelles le Parlement fixe les règles et celles pour lesquelles il détermine les principes fondamentaux.

Cependant, l'interprétation libérale de cet article par les juges et la volonté du constituant de 2008 ont conduit à un élargissement progressif du domaine de la loi⁵⁰⁹. Dans sa décision du 30 juillet 1982, Blocage des prix et des revenus⁵¹⁰, le Conseil constitutionnel a jugé « *que, par les articles 34 et 37, alinéa 1^{er}, la Constitution n'a pas entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi* », le gouvernement ayant toujours la possibilité d'utiliser la procédure spécifique de déclassement prévue à l'article 37 alinéa 2 de la Constitution afin d'assurer la protection de sa compétence réglementaire « contre d'éventuels empiètements de la loi ». Ainsi, « *à partir de cette jurisprudence, on peut dire que le respect de la distinction des articles 34 et 37 de la Constitution est soumis au bon vouloir des autorités législatives et réglementaires* »⁵¹¹ et que « *la loi peut à nouveau s'étendre à l'infini, mais en accord avec le Gouvernement* »⁵¹². Cette affirmation demeure valide même si, en 2005, le Conseil constitutionnel a pu relever, dans le cadre du contrôle a priori, et sans censurer ces dispositions de nature réglementaire pour inconstitutionnalité, le caractère réglementaire de certaines dispositions contenues dans une loi⁵¹³, ajoutant ainsi un « *mécanisme supplémentaire de délégalisation, à caractère préventif* »⁵¹⁴. En agissant ainsi, le Conseil a ainsi voulu inciter le gouvernement à agir par voie réglementaire pour reprendre sa compétence.

Pour autant, au-delà du non-respect de l'esprit de l'article 34 de la Constitution, l'intervention du législateur dans le domaine réglementaire ne pose pas de grandes difficultés sur le plan de l'inflation normative elle-même puisque tout ce qui a été prévu par la loi ne le sera pas par le règlement. Mais, étant guidés, semble-t-il, par le principe des vases communicants, les domaines respectifs de la loi et du règlement rendent difficile la détermination de la part de chacune des deux catégories dans ce phénomène d'inflation. En outre, « *l'élaboration normative a besoin d'unité et il est plutôt sain de la satisfaire sans s'arrêter à chaque instant à des escarmouches de frontières* »⁵¹⁵.

Le problème de ces interventions répétées du législateur dans le champ d'application du règlement « *témoigne probablement de son inquiétude que sa volonté soit ensuite rongée, voire trahie, par le gouvernement au moment de l'élaboration des décrets d'application.* »⁵¹⁶ Guy Carcassonne proposait au gouvernement, en vue de restaurer la confiance du législateur, d'accompagner ses projets de loi des projets de décrets d'application⁵¹⁷. C'était l'esprit de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009⁵¹⁸ qui prévoyait d'intégrer à l'étude d'impact législative « *la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires, leurs orientations*

⁵⁰⁹ J. et J.-E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 26^{ème} éd., Montchrestien, 2012, p. 760 et ss. ; B. MATHIEU, « La part de la loi, la part du règlement – de la limitation de la compétence réglementaire à la limitation de la compétence législative », *Pouvoirs*, n° 114, p. 75 et ss.

⁵¹⁰ CC, 30 juillet 1982, n° 82-143-DC.

⁵¹¹ G. DRAGO, « Le Conseil constitutionnel, la compétence du législateur et le désordre normatif », *RDP*, 2006, p. 48.

⁵¹² J. et J.-E. GICQUEL, *op. cit.*, p. 761.

⁵¹³ CC, 21 avril 2005, n° 2005-512 DC, loi pour l'avenir de l'école ; *RDP*, 2005, p. 849, note J.-P. CAMBY.

⁵¹⁴ J.-B. AUBY, « L'avenir de la jurisprudence Blocage des prix et des revenus », *CCC*, n° 19, 2005, p.

⁵¹⁵ G. CARCASSONE, « Penser la loi », *Pouvoirs*, n° 114, p. 46.

⁵¹⁶ J. BÉTAILLE, *op. cit.*, p. 334.

⁵¹⁷ G. CARCASSONE, *op. cit.*, p. 46.

⁵¹⁸ Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* du 16 avril 2009 p. 6528.

principales et le délai prévisionnel de leur publication ». Cependant, cette disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel⁵¹⁹ alors même que l'atteinte à la séparation des pouvoirs semblait tout à fait relative⁵²⁰. Seule doit désormais être communiquée « *la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires* », privant ainsi le Parlement de tout regard, même général soit-il, sur le contenu de ces textes d'application. Cependant, cette mesure présente un intérêt majeur dans la mesure où elle incite le gouvernement comme le parlement à « penser » la norme avant de la définir⁵²¹ et ne pas faire d'elle un simple instrument de communication politique ou de réaction aux pressions de l'opinion publique.

B. La constance de la force symbolique de la loi tant pour les médias que pour l'opinion

D'autres causes de l'inflation normative sont à rechercher dans la communication médiatique et politique (a), ainsi que dans la pression de l'opinion publique (b) qui entretiennent savamment une constante attente en faveur de l'élaboration de nouveaux textes susceptibles de remédier à tous les maux de notre société.

a. La médiatisation de l'action législative

De nos jours, le rôle des médias ne se limite pas uniquement à mettre en relation l'homme politique et les citoyens et électeurs. Loin d'être neutres, les médias exercent une influence assez palpable sur la scène politique et sociale. Dès lors, la pression s'exerçant sur le Gouvernement en faveur de nouvelles réformes législatives se voit amplifiée, appelant, à un rythme largement dicté par l'événement, à apporter des réponses de plus en plus rapides. Ainsi, « *pour frapper l'opinion ou répondre aux interrogations des différents groupes sociaux, l'action politique a pris la forme d'une gesticulation législative* »⁵²². Comme a pu le relever Guy Carcassonne, « *tout sujet d'un « vingt heures » est virtuellement une loi* »⁵²³. L'annonce de nouveaux textes vient ainsi en aide au pouvoir exécutif puisqu'elle constitue la preuve que ce dernier agit et réagit rapidement, « *plus particulièrement dans un pays où la force symbolique de la loi est une constante, tant pour l'opinion que pour les médias.* »⁵²⁴ On assiste ainsi à une « *communication médiatique autour de la loi* »⁵²⁵.

Dans ce contexte, la norme est détournée de son objet principal et devient dès lors un instrument de communication davantage qu'un instrument d'action. « *Ce n'est plus la proclamation d'une règle générale et permanente, c'est un procédé de gouvernement ou de gestion* »⁵²⁶. L'annonce d'un projet de loi par le gouvernement sert parfois d'abord à répondre aux attentes de l'opinion plutôt qu'à régler un problème donné : il s'agit le plus souvent de lois impensées parce que purement « *réactionnelles* »⁵²⁷.

⁵¹⁹ Déc. n° 2009-579 DC., 9 avril 2009, § 16 ; JCP G, 2010, p. 1531, chron. B. MATHIEU, M. VERPEAUX et A. MACAYA.

⁵²⁰ P. PREUVOT, « L'amélioration de l'application des lois : un enjeu dans la relation Parlement/Gouvernement », *RDP*, 2012, p. 49.

⁵²¹ J. BÉTAILLE, *op. cit.*, p. 335.

⁵²² R. DENOIX de Saint-Marc, « Trop de lois tuent la loi », entretien au *Journal du dimanche*, 21 janvier 2001.

⁵²³ G. CARCASSONE, *op. cit.*, p. 39.

⁵²⁴ T. GRUEL et C. FARNEC, « La sécurité juridique à l'épreuve de la complexité du droit : les causes d'insécurité juridique objective », *LPA*, 30 avril 2015 n° 86, p. 17.

⁵²⁵ Conseil d'Etat, *Sécurité juridique et complexité du droit*, *op. cit.*, p. 231 et p. 254 et s.

⁵²⁶ J. CARBONNIER, *Droit et passion du droit sous la Ve République*, Paris Flammarion, coll. « Forum », 1996, p. 110.

⁵²⁷ G. CARCASSONE, *op. cit.*, p. 40.

L'avantage d'une telle démarche est qu'elle est relativement rapide et peu onéreuse. Elle permet aussi d'afficher une action politique présumée efficace alors même que l'attention mériterait souvent d'être portée sur la mise en œuvre de dispositifs normatifs existants. Un exemple nous en est donné par la loi, désormais abrogée, sur la majoration des droits à construire⁵²⁸. Cette loi qui avait pour objet d'apporter une cure à la crise du logement, souffrait de nombreuses imperfections⁵²⁹, alors même que le procédé utilisé avait déjà fait l'objet de critiques importantes. En effet, avec l'augmentation législative des droits à construire, il s'agit de « *distribuer des bonus de constructibilité aux constructeurs considérés comme vertueux, et cela sans égards pour la forme et le fonctionnement urbains* »⁵³⁰, alors même que le gouvernement entend par ailleurs agir en matière d'esthétique urbaine à travers l'encadrement de l'affichage publicitaire⁵³¹.

On se souvient aussi de la campagne médiatique qui a accompagné les lois dites « Grenelle » et qui a été à l'origine d'une densité sans précédent des deux textes qui en sont issus. Sous la pression des médias et de l'opinion publique, le législateur et le Gouvernement ont adopté un fleuve de mesures pour montrer l'intérêt qu'ils réservent aux questions de l'environnement.

b. La pression de l'opinion publique

« *De l'inflation législative, nous portons tous un peu le péché* », souligne le doyen Carbonnier⁵³². Poursuivant son analyse du phénomène, il constate qu'« *À peine apercevons-nous le mal que nous exigeons le remède ; et la loi est, en apparence, le remède instantané. Qu'un scandale éclate, qu'un accident survienne, qu'un inconvénient se découvre : la faute en est aux lacunes de la législation. Il n'y a qu'à faire une loi de plus. Et on la fait. Il faudrait beaucoup de courage à un Gouvernement pour refuser cette satisfaction de papier à son opinion publique* ».

Liant directement le phénomène de l'inflation normative à la pression de l'opinion publique, Gérard Patrick écrivait : « *Nous souffrons, au plan national comme au plan local, d'une boulimie réglementaire qui approche du seuil intolérable. Il n'est pas de secousse sociale d'actualité qui ne reçoive, en prétendue solution, des documents de toutes sortes, remèdes de papier, du genre : plans, programmes, chartes, cartes, schémas, zones, directives, opérations. La jurisprudence a de la peine à fixer ce qui est impératif ou ne l'est pas – si elle en a le temps, avant qu'emporte le vent.* »⁵³³

Cependant, indépendamment de l'instrumentalisation politique de la règle de droit par la classe politique au gouvernement, les citoyens sont, eux aussi, demandeurs de normes. Ainsi, les citoyens, les syndicats et les groupes de pression conservent une déférence pour la loi et ses effets nécessairement bénéfiques, qui ne s'est guère démentie pendant les législatures successives⁵³⁴. C'est ce que le Conseil d'État appelle « le pouvoir quasi magique conféré par la loi »⁵³⁵. Il en résulte une constante pression en faveur de l'élaboration de nouvelles lois qui conduit inéluctablement à une inflation excessive des normes que clame et déplore aujourd'hui l'opinion. Pour autant, la force symbolique de la loi reste intacte dans l'imaginaire

⁵²⁸ Loi n° 2012-376 du 20 mars 2012 relative à la majoration des droits à construire, JORF n° 0069 du 21 mars 2012, p. 5121.

⁵²⁹ Y. JÉGOUZO, « De l'urbanisme de projet à l'urbanisme sommaire », *AJDA*, 2012, p. 626.

⁵³⁰ G. GODFRIN, « La règle locale d'urbanisme en question », *op. cit.*

⁵³¹ J. BÉTAILLE, *op. cit.*, p. 336.

⁵³² J. CARBONNIER, *Essais sur les lois*, Defrénois, 2^e éd., 1995, p. 312.

⁵³³ P. GÉRARD, *op. cit.*, p. VIII.

⁵³⁴ T. GRUEL et C. FARNEC, *op. cit.*, p. 17.

⁵³⁵ Conseil d'Etat, *Sécurité juridique et complexité du droit*, *op. cit.*, p. 256.

juridique des français. En effet, malgré les critiques incessantes sur la surproduction de normes, le Conseil d'État constate « *une demande sociale importante tant est ancrée la croyance selon laquelle la loi vient à bout des difficultés, qu'elle est une solution, une garantie ou, en quelque sorte, une thérapeutique* »⁵³⁶.

C. Le développement du droit de l'Union européenne

Si la construction européenne a conduit à modifier des secteurs entiers de l'économie et de la société française, elles ont été cependant marquées par une prolifération de normes, liée notamment à la primauté du droit européen (a) et à la nécessaire transposition des textes européens en droit interne (b).

a. Primauté du droit européen

Le principe de primauté du droit de l'Union européenne sur le droit interne a été d'abord solennellement affirmé par l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 15 juillet 1964, *Costa c/ Enel*⁵³⁷, et reconnu aujourd'hui par les deux ordres de juridiction nationaux. Toutefois, ce principe ne saurait conduire dans l'ordre interne à remettre en cause la suprématie de la Constitution, ainsi que l'a rappelé le Conseil d'État dans un arrêt *Sarran et Levacher*⁵³⁸ du 30 octobre 1998, puis dans la décision du 3 décembre 2001 *Syndicat national de l'industrie pharmaceutique*⁵³⁹.

Aussi, en affirmant que « *le droit né du traité ne pourrait donc (...) se voir opposer un texte interne quel qu'il soit* », la Cour de justice des Communautés européennes⁵⁴⁰ a posé le principe de la primauté inconditionnelle de tout le droit communautaire sur tout le droit national. Retenons dès lors que c'est l'ensemble du droit communautaire qui s'impose au droit national, et que la primauté du droit communautaire vaut à l'égard de l'ensemble du droit national⁵⁴¹.

La primauté du droit européen sur le droit national s'est ensuite précisé avec l'article 88-1 de la Constitution qui stipule que « *la République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007* ».

Cette primauté a été enfin confirmée par le Conseil constitutionnel⁵⁴² qui en a dès lors tiré comme postulat que le constituant avait, par l'article 88-1, « *consacré l'existence d'un ordre*

⁵³⁶ *Ibid.*

⁵³⁷ CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c/ Enel*, n° 6/64.

⁵³⁸ CE, ass., 30 octobre 1998, *Sarran et Levacher*, req. n° 200286 et 200287, Rec., 1998, p. 369, concl. C. MAUGÜÉ.

⁵³⁹ CE, 3 décembre 2001, *Syndicat national de l'industrie pharmaceutique et autres*, req. n° 226514, Rec., 2001, p. 624 ; S. HOURSON, « Principes généraux du droit communautaire et Constitution, Commentaire sous CE, 3 décembre 2001, *Syndicat national de l'industrie pharmaceutique (SNIP) et autres*, req. n° 226514, rec., p. 624. » : *Revue générale du droit on line*, 2008, numéro 1880 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=1880).

⁵⁴⁰ CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c/ Enel*, n° 6/64.

⁵⁴¹ Il faut ici préciser qu'avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le 1^{er} décembre 2009, le droit de l'Union européenne comprenait le droit communautaire (ou droit des Communautés européennes) ainsi que des procédures de coopération comme la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la coopération policière et judiciaire en matière pénale (CPJP). Après cette date, le traité a aboli la structure en piliers de l'Union qui s'est dotée de la personnalité juridique en tant qu'héritière des Communautés ; par conséquent la notion de droit communautaire est devenue obsolète mais reste utilisée pour désigner la jurisprudence antérieure du tribunal.

⁵⁴² Déc. n° 2004-505 DC, 19 novembre 2004, sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe relative à l'examen du traité signé à Rome le 29 octobre 2004 établissant une Constitution pour l'Europe.

juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international ».

b. Transposition des normes européennes

L'importance croissante prise par le droit européen en tant que source du droit administratif a conduit la doctrine à réellement prendre conscience du phénomène au cours de la dernière décennie.

Alors que par le passé la doctrine « administrativiste » s'était surtout intéressée à la réception, par le droit européen et spécialement communautaire, des principes et techniques du droit administratif français, désormais elle se préoccupe presque exclusivement des répercussions de celui-là sur celui-ci...⁵⁴³

En effet, le droit dérivé des traités en vigueur au début de l'année 2005 représentait quelques 17 000 actes⁵⁴⁴, dont l'essentiel était constitué de directives et règlements. S'y ajoutaient également environ 3 000 accords internationaux, conclus entre, d'une part, la Communauté ou l'Union européenne voire les États membres et, d'autre part, les États tiers. Après avoir quelque peu diminué au milieu des années 1990 à l'achèvement du « marché unique », la croissance de production normative a repris depuis lors : de 70 environ, le nombre des directives adoptées chaque année a ainsi atteint 130 en 2003 et encore 111 en 2004. La tendance est aussi à l'augmentation des normes d'application, avec l'adoption par la Commission de plus de 600 règlements au cours de chaque année pleine de la dernière législature.

Une telle accélération trouve une explication pour partie dans l'attribution aux institutions européennes de nouvelles compétences depuis la conclusion des derniers traités. Dès lors, les gouvernements et parlements des États membres de l'Union européenne sont confrontés à la difficulté de concilier avec le cours ordinaire de la production législative nationale les obligations de transposition des directives et décisions-cadres et ce, dans le respect des échéances précisées par chacune d'entre elles. Comme le souligne le Conseil d'État⁵⁴⁵, ces impératifs de transposition sont à l'origine d'un flux législatif et réglementaire important, caractérisé souvent par une marge d'action réduite pour le Gouvernement et le Parlement⁵⁴⁶. Pire, le défaut de transposition ou la transposition irrégulière d'une directive par le législateur entraîne la responsabilité de l'État français⁵⁴⁷.

D. Transformation et complexification de la société française

Enfin, la transformation et la complexification croissantes de la société constituent également une autre cause importante de l'inflation normative. Dans son introduction à la pensée complexe, Edgar Morin définissait le complexe par « *ce qui ne peut se résumer en un maître mot, ce qui ne peut se ramener à une loi, ce qui ne peut se réduire à une idée simple* »⁵⁴⁸. Confortant très clairement cette définition, le droit en général et celui de l'urbanisme en

⁵⁴³ J.-F. FLAUSS, « L'influence du droit communautaire sur le droit administratif français (1^{ère} partie) », *LPA*, 09 janvier 1995, n° 4, p.4.

⁵⁴⁴ J. MAÏA, « La contrainte européenne sur la loi », *Pouvoirs*, 2005, n° 114, p. 54.

⁵⁴⁵ Conseil d'Etat, *Sécurité juridique et complexité du droit*, *op. cit.*, p. 234.

⁵⁴⁶ T. GRUEL et C. FARNEC, *op. cit.*, p. 17.

⁵⁴⁷ CE, ass., 28 févr. 1992, *Sté Arizona Tobacco Products et SA Philip Morris France*, Lebon 1992, p. 78, concl. M. LAROQUE ; *AJDA* n° 3, mars 1992, p. 210.

⁵⁴⁸ E. MORIN, *Introduction à la pensée complexe*, Seuil, 2005, p. 10.

particulier montrent à quel point il est difficile de ramener la complexité à une loi ou de la réduire à une simple idée. En effet, dans l'esprit contemporain, l'appréhension des progrès économiques, techniques ou sociaux justifie inéluctablement le recours massif à la loi. Il s'agit d'harmoniser le droit avec les faits. Non seulement le droit trouve son origine dans les faits, mais il ne peut négliger les transformations intervenues dans la société de sorte que les règles détaillées et spéciales sont nécessaires pour les accompagner⁵⁴⁹.

Or, comme toute entreprise d'appréhension du réel, le droit est nécessairement conduit à épouser la complexité⁵⁵⁰. Il est même le produit d'une pensée nécessairement complexe⁵⁵¹.

En appréhendant le réel, le droit lui-même devient complexe. A sa densité inflationniste, justifiée ordinairement par le nécessaire accompagnement des dynamiques sociales et économiques, s'ajoute sa mouvance incessante justifiée par l'adaptation à la conjoncture, notamment économique. « *A l'heure actuelle, c'est le progrès technique et économique qui est ordinairement invoqué pour expliquer, justifier l'inflation du droit. Il semble que le droit, de plus en plus de droit, soit tout à la fois le moyen nécessaire et le résultat inéluctable du développement* »⁵⁵².

C'est de ce « *besoin naturellement croissant de droit, donc de lois, parce que celles-ci doivent gérer des relations sans cesse plus complexes entre individus, entre institutions ou entre les premiers et les secondes* »⁵⁵³ que se nourrit l'inflation du droit en général et du droit public en particulier.

In fine, la complexité croissante de la société conduit à une « *une complexification du droit, laquelle ne semble pas pouvoir se faire sans un nombre de plus en plus important de règles écrites, notre culture juridique n'accordant que de façon marginale au juge le soin d'adapter des règles générales aux situations complexes.* »⁵⁵⁴

Le constat que nous venons de dresser est aussi révélateur « *du passage progressif d'un État de droit à un état de paralysie par le droit* »⁵⁵⁵. La sécurité juridique, valeur fondamentale de toute action législative, s'en trouve nécessairement écartelée entre l'indispensable adaptation de notre droit au monde actuel et le respect des prévisions déjà bâties par les sujets de droit⁵⁵⁶.

On ne peut donc s'étonner de l'inflation d'une branche de droit public, en l'occurrence le droit de l'urbanisme, qui a repensé l'ensemble du territoire en l'adaptant aux importantes et permanentes migrations de populations, au fort accroissement de la mobilité individuelle, à l'élévation rapide du niveau de formation générale, à l'ouverture européenne et à la mondialisation de l'économie qui ont transformé la société française.

2. Les causes spécifiques à la réglementation d'urbanisme

⁵⁴⁹ T. GRUEL et C. FARNEC, *op. cit.*, p. 17.

⁵⁵⁰ Sur les difficultés d'appréhender la complexité en théorie du droit, v. E. MILLARD, « Eléments pour une approche analytique de la complexité », in M. DOAT, J. LE GOFF et Ph. PEDROT, *Droit et complexité – Pour une nouvelle intelligence du droit vivant*, PU Rennes, 2007, p. 141.

⁵⁵¹ E. MORIN, *op. cit.*, p. 21.

⁵⁵² Jean CARBONNIER, *Flexible droit...*, *op. cit.*, p. 44.

⁵⁵³ G. HISPALIS, *op. cit.*, p. 103.

⁵⁵⁴ J. BÉTAILLE, *op. cit.*, p. 337.

⁵⁵⁵ A. LAMBERT, J.-C. BOULARD, *op. cit.*, p. 7.

⁵⁵⁶ T. GRUEL et C. FARNEC, *op. cit.*, p. 17.

Bien que la règle d'urbanisme tire ses caractéristiques essentielles du droit administratif général, sa finalité particulière, l'aménagement du territoire, entraîne certaines spécificités⁵⁵⁷. S'emplissant toujours davantage de considérations de fait, l'arsenal juridique spécifique à l'urbanisme a toujours vu son développement accentué par la recherche d'une législation cohérente (A), destinées à encadrer des collectivités décentralisées (B) dans une société marquée par une addiction croissante à la sécurité et une méfiance institutionnalisée (C).

A. A la recherche d'une législation cohérente

Qualifié de droit complexe « *qui s'est construit par juxtaposition et superposition manquant d'unité, de cohésion et d'idées-forces* »⁵⁵⁸, le droit de l'urbanisme ne pouvait plus être conçu comme un simple droit « *d'assemblage de constructions et de rues* »⁵⁵⁹. Il fallait donc s'imposer l'abandon du bricolage législatif pour prendre en compte les ruptures sociales, les bouleversements culturels et les exigences politiques d'une société et d'une économie en pleine mutation.⁵⁶⁰ Il fallait surtout inscrire les règles d'urbanisme qui se sont développées rapidement dans un cadre cohérent au niveau interne et harmonieux au niveau externe.

Cohérence interne (a) et décloisonnement des approches (b) constituent, depuis les nécessités de la reconstruction d'après-guerre jusqu'à nos jours, l'enjeu majeur de toute action législative d'urbanisme.

a. Cohérence interne

La cohérence interne du droit de l'urbanisme résulte de sa capacité à organiser ce qui est juxtaposé ou superposé dans une sorte de combinatoire⁵⁶¹ juridique à finalité régulatrice. En effet, l'intérêt des juristes pour la planification urbaine a traduit, selon J.-P. Lebreton⁵⁶², « *une volonté de privilégier les rapports normatifs qui unissent les différents instruments de la planification urbaine.* »

La soumission d'un plan à l'autre, essence même des rapports normatifs entre éléments disparates d'un droit qui se veut vertical, ne date pas d'aujourd'hui. Un décret-loi du 14 mars 1932 décida que les « plans Cornudet » soient soumis au projet d'aménagement de l'agglomération parisienne dont il est à l'origine. Les normes juridiques inférieures devaient être conformes aux normes supérieures.

Le système normatif actuel sur lequel s'appuie le droit de l'urbanisme se caractérise ainsi par un trait fondamental. Il est fondé sur une hiérarchisation stricte des instruments de la planification urbaine, à laquelle même la décentralisation de 1983 n'a pas porté atteinte.

Mais, en même temps, la multiplication de ces instruments a posé, de manière tout autant impérative, le problème d'articulation entre eux, afin « *d'éviter les chevauchements et les incohérences* »⁵⁶³.

⁵⁵⁷ J.-B. AUBY, H. PÉRINET-MARQUET, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, 11^e éd., Montchrestien, 2001.

⁵⁵⁸ J. MORAND-DEVILLER, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 5^e éd., p. 2.

⁵⁵⁹ Ph. BILLET, *L'intervention par le droit de l'urbanisme in Les collectivités locales et l'entreprise*, S. CAUDAL et J.F. SESTIER (sous la dir.), LGDJ, 2002, p. 129.

⁵⁶⁰ B. ECRÈMENT, *L'expérience de la France 1950-2000*, CDI Dossier réalisé en 2002, p. 9.

⁵⁶¹ Notion empruntée à l'algèbre de Leibniz ;

⁵⁶² J.-P. LEBRETON, « L'imbroglio de la hiérarchie des normes affectant directement ou indirectement l'acte de construire », *LPA*, 17 juillet 1996, n° 86, p. 6.

⁵⁶³ J.-M. PONTIER, « L'aménagement du territoire, les schémas et les collectivités locales », *Revue administrative*, n° 321, p. 302.

Ainsi, la nécessité d'un agencement cohérent des documents d'organisation générale de l'espace a conduit le législateur, depuis les années soixante, à constituer une articulation surplombant les documents locaux d'urbanisme. Ce processus, qualifié d'« itératif » par J.-P. Lebreton⁵⁶⁴, trouve son origine directement, dans le schéma directeur de la région parisienne et les anciennes DNA. Cette articulation hiérarchique fut reprise avec les lois de décentralisation, renforcée avec l'institution des lois d'aménagement et d'urbanisme et les prescriptions nationales et particulières, améliorée et élargie avec la nouvelle définition des principes fondamentaux et l'objectif d'une plus grande cohérence issus de la loi SRU et confirmée par les législations ultérieures.

Dans de nombreux cas, le rapport classique de conformité restait valable. Mais dès 1967, le législateur a introduit un rapport plus lâche : le rapport de compatibilité, qui a donné lieu à une abondante jurisprudence, notamment à propos des schémas directeurs. Dans ce cas la norme inférieure n'est plus liée à la norme supérieure par une obligation d'identité, mais par une obligation de non contrariété.

La loi de 1983 a marqué un nouvel affaiblissement puisque certains documents doivent simplement « prendre en compte » ou « prendre en considération » d'autres documents.

Dans sa rédaction antérieure, issue de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, l'article L. 111-1-1 prévoyait un ordonnancement normatif centré sur les schémas directeurs. Ceux-ci devaient entretenir un lien de compatibilité avec les DTA et, en l'absence de celles-ci, avec les lois d'aménagement et d'urbanisme. Les schémas directeurs s'imposaient aux POS et aux documents en tenant lieu (PAZ⁵⁶⁵ et PSMV) qui devaient, eux aussi, en l'absence de schémas directeurs, tisser des liens directs avec les DTA, et en l'absence de celles-ci avec les lois d'aménagement et d'urbanisme.

Fin 2000, la loi SRU, sans bouleverser l'architecture normative en vigueur, élargie le champ d'application de la notion de compatibilité tout en maintenant la forme pyramidale de la réglementation d'urbanisme.

Cette loi a modifié aussi l'étagement des normes et la part des différents niveaux. Ce n'est plus la partie basse de la pyramide qui est le moteur. C'est plutôt la partie haute dans toute la mesure de la constitutionnalisation de certains principes et des progrès du droit légiféré.

Elle établit aussi une « *nouvelle configuration* »⁵⁶⁶ de la hiérarchie des normes, du fait de la suppression des lois d'aménagement et d'urbanisme en tant que catégorie juridique et des changements qui ont affecté la physionomie et l'architecture générale des documents et des normes d'urbanisme. L'ancien article L. 121-10 est abrogé et les lois littoral, montagne et aéroport « *retrouvent leur autonomie* »⁵⁶⁷.

En effet, le droit de l'urbanisme utilise largement le rapport de compatibilité, censé faciliter l'insertion du PLU dans le gigantesque système fédérateur qui est la hiérarchie des normes.

⁵⁶⁴ J.-P. LEBRETON, « L'imbroglio de la hiérarchie des normes... », *op. cit.*, p. 6.

⁵⁶⁵ Plan d'aménagement de zone.

⁵⁶⁶ P. HOCREITÈRE, « La loi SRU, la hiérarchie et la substance des normes d'urbanisme », *DA*, éd. J.-Cl., février 2001, p. 4.

⁵⁶⁷ D. MORENO, « Solidarité et renouvellement urbains », *LPA*, 30 janvier 2001, n° 21, p. 4.

Au sommet, des principes généraux (équilibre entre aménagement, développement et protection, mixité urbaine et sociale, gestion économe de l'espace et respect de l'environnement...), puis un certain nombre de textes d'application générale : les lois littoral et montagne, les DTA, les SCOT...

L'ensemble des principes généraux et des documents d'urbanisme se trouve uni par le fait qu'ils tendent tous à organiser une portion de territoire. Cette unité de l'objet (portion de territoire) ne signifie aucunement unité de moyens. Plusieurs documents, de nature juridique différente et utilisant des techniques différentes, se juxtaposent ou se superposent sur le même territoire. Leur principale préoccupation est la cohérence, au sens large du terme, de l'occupation finale du sol. Une cohérence qui réside dans la capacité du droit à combiner ces instruments entre eux par un ensemble d'interventions législatives. Or, selon le rapport intitulé « L'urbanisme : pour un droit efficace », des lois sont votées, « *mais par incompétence ou par paresse à les analyser et en tirer les conséquences dans l'action, on y superpose d'autres lois censées les compléter ou les corriger. L'ensemble des lois superposées et non cordonnées devient ingérable, incohérent.* »⁵⁶⁸

b. Décloisonnement des approches

La problématique de l'inflation du droit de l'urbanisme a pour point de départ le constat d'un renforcement des interdépendances. On assiste en effet depuis plusieurs années à un élargissement du champ de la norme d'urbanisme, qui dans sa fonction première d'organisation et d'aménagement de l'espace doit prendre en compte des préoccupations de plus en plus multiples et variées, voire contradictoires. Cette évolution n'est pas spécifique par ailleurs au domaine de l'urbanisme. Il est également lisible dans bien d'autres législations ayant un lien plus ou moins affirmé avec l'organisation de l'espace, qu'il s'agisse de celle relative à l'environnement, à l'agriculture et à la forêt, à la santé publique, etc.

Déjà présente dans les lois qui ont préfiguré cette approche au début du 20^e siècle (loi Cornudet du 14 mars 1919⁵⁶⁹), une telle idée d'interdépendance apparaît dans la loi d'orientation du 15 juin 1943, depuis laquelle l'évolution est sensible qui conduit d'une hiérarchie composée uniquement de normes d'urbanisme à une hiérarchie comprenant aussi des lois concernant des politiques sectorielles telles que la politique de l'habitat ou celle du transport. La même idée apparaît avec force dans la LOF de 1967 qui a établi de nouvelles relations ou articulations entre les documents d'urbanisme et définit des orientations et des règles en matière d'aménagement de l'espace et des documents de nature plus sectorielle, dont la vocation première n'est pas d'édicter des normes d'urbanisme, mais de définir dans des domaines bien particulier un certain nombre de programmes, de priorités, voire des mesures de polices étrangères à la police de l'urbanisme.

La même idée de decloisonnement apparaît aussi dans les lois de décentralisation qui a ouvert la voie à un encadrement normatif de l'activité des collectivités, dépassant le stricte cadre de l'urbanisme pour englober d'autres domaines tels que l'environnement ou l'aménagement du territoire.

Complétant les lois Pasqua, Voynet et Chevènement sur le volet de l'aménagement urbain, la loi SRU, outre la mise en place d'un urbanisme très axé sur le renouvellement et la mixité

⁵⁶⁸ F. BIGOT, *op. cit.*, p. 118.

⁵⁶⁹ Installation du premier régime de planification d'urbanisme en France.

urbains, poursuit une logique nouvelle d'imbrication des textes de lois et de superposition des normes.

On peut même dire que, contrairement aux lois qui avaient vu le jour précédemment, c'est la loi SRU qui a réorganisé la hiérarchie des normes en matière d'urbanisme en imposant une hiérarchie entre les différents documents.

En effet, avant la loi SRU, rien n'obligeait une commune à respecter les orientations du plan de déplacement urbain défini à l'échelle de l'agglomération. Une certaine hiérarchie existait par les textes ou de fait pour certains documents mais la loi SRU s'est efforcée de reprendre l'ensemble des documents relatifs à l'aménagement du territoire qui peuvent exister et à imposer une hiérarchie. Ainsi, la loi SRU oblige les auteurs du PLU à être transversaux et à respecter l'ensemble des règles établies au rang supérieur et opposables au PLU.

Les lois issues du Grenelle de l'environnement et la loi dite ALUR ont élargi le champ des normes opposables au PLU.

Ainsi, le PLU risque à chaque réforme de se voir imposer de nouvelles normes pouvant relever de tout bord : urbanisme, aménagement, environnement.

Le décloisonnement des approches est, à cet égard, source d'inflation de l'ordre juridique supérieur au PLU qui se distingue bien évidemment des autres ordres juridiques dont sont issues les dispositions à respecter par le PLU. Il ne s'agit pas de normes créées uniquement pour répondre au besoin d'interdépendance mais simplement de normes à incidence spatiale et qui préexistent à leur intégration dans le domaine d'application du PLU.

Cependant, malgré sa contribution au phénomène de l'inflation normative, cette pensée transversale marque une volonté de rupture avec la tradition française de cloisonner les problèmes et permet au PLU de mieux appréhender les enjeux globaux qui dépassent le cadre du territoire local. Elle marque aussi le caractère commun du territoire national qui ne peut appartenir, au nom de la décentralisation, uniquement à la commune.

B. Décentralisation et excès de l'encadrement

Dans son intervention devant le 89^{ème} congrès des notaires de France organisé du 2 au 5 mai 1993, Gérard Kaeufling⁵⁷⁰ a confirmé que « *ce constat [inflation normative] est naturellement aggravé par l'autonomie du pouvoir local* »

A l'origine il n'y avait que les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et les POS (approuvés par l'État), les servitudes d'utilité publique (une cinquantaine de législations d'amplitude territoriale très diverses) et en 1978, les directives nationales d'aménagement firent une percée massive après avoir été longtemps contenues dans quelques rares et étroits domaines (commune au voisinage des aéroports).

Puis vint la décentralisation qui confia l'approbation des schémas directeurs et des POS aux communes ou à leur regroupement.

⁵⁷⁰ Le mot du président, 89^e congrès des notaires de France, LPA, 21 avril 1993, n° 48, p. 4.

On surimposa, à l'occasion : les anciennes lois d'aménagements et d'urbanisme, dont certaines ont remplacé les directives (Montagne littoral) ; les plans de déplacements urbains (1982) approuvés par les autorités organisatrices des transports ; les plans d'exposition aux risques naturels (1982) devenus plans de prévention des risques en 1995, approuvés par le préfet ; les schémas de mise en valeur de la mer (1983) ; les schémas de massif montagnard (1985) ; les schémas d'aménagement et de gestions des eaux (1992) ; les directives pour la protection des paysages (1993) ; les chartes des parcs naturels régionaux (1993) ; les inventaires départementaux du patrimoine naturel (1995) ; les directives territoriales d'aménagements (1995) ; les schémas régionaux d'infrastructures ; les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (1995) ; les schémas de développement commercial (1996)...

Il y a aussi ce que Patrick Hocreitère⁵⁷¹ appelle très justement les « *projets juridiques non identifiés* », et que « *l'œil perçant du juge détecte avec jubilation dans l'éther épais d'un droit existentialiste en s'empressant de leur donner des effets.* » L'auteur cite aussi « *les ZNIEFF et les ZICO qui font des apparitions toujours inattendues, ici ou là.* »

En effet, ayant dû introduire la décentralisation dans un pays qui la redoute et qui ne fait pas confiance à ses élus, les pouvoirs publics ont souhaité se protéger en entourant l'action de ses collectivités d'une série de normes très longue et contraignante.

Plus les lois de décentralisation produisent leurs effets, plus il faut dresser de nouvelles barrières aux dangers qu'elle présente pour l'environnement juridique, soit en compliquant des procédures, soit en édictant de nouvelles normes de fond que les collectivités doivent respecter, sauf à encourir de graves risques contentieux.

Au cours de la période post-décentralisation (1982 à nos jours), les lois réformant le droit de l'urbanisme se succèdent à une cadence presque continue : 1983, 1985-1986, 1991, 1992, 1993, 1995, 1996, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 et 2006, 2010, 2012, 2014, 2015, 2016, « *comme si le pouvoir courait, souvent, sans l'avouer, derrière les démons qu'il avait libérés, avec la décentralisation.* »⁵⁷²

La longue série s'ouvre sur la loi du 7 janvier 1983 qui a décentralisé les compétences en matière d'urbanisme sur les communes.

Cette loi fondamentale n'appréhendait cependant pas l'intégralité des objectifs poursuivis, s'y ajoutaient ainsi de nombreux autres textes qui complètent ou précisent le dispositif général mis en place. Elle fut suivie de plusieurs lois et parmi les plus complexantes, on peut citer les lois : du 31 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs ; du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques ; du 9 janvier 1985 concernant la montagne ; du 18 juillet 1985, concernant les principes d'aménagement ; du 6 janvier 1986, concernant le littoral ; du 13 juillet 1991, concernant la loi d'orientation pour la ville ; du 8 janvier 1993, concernant les paysages ; du 2 février 1995 sur la protection de l'environnement ; du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ; du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire ; du 30 décembre 1996 sur l'air avec les plans de déplacements urbains ; du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat...

⁵⁷¹ Cité in H. JACQUOT, « Les nouveaux principes d'encadrement de la planification urbaine », *DAUH*, Dalloz, 2001, p. 39.

⁵⁷² A. GIVAUDAN, *op. cit.*, p. 868.

On peut aussi citer les lois relatives à l'intercommunalité, à la solidarité et au renouvellement urbains, libertés locales, urbanisme et habitat, réforme du permis de construire...

Plus récemment les lois du Grenelle de l'environnement ont élargi le domaine du contenu normatif opposable au PLU en rajoutant à cette catégorie des schémas et des plans d'environnement. La loi ALUR a apporté son lot de dispositions applicable au PLU.

Ainsi, la commune devra, depuis la décentralisation, interpréter éventuellement les dispositions « *souvent laconiques de la loi littoral ou de la loi montagne* »⁵⁷³, rechercher si elle n'est pas couverte par un SCOT avec lequel son PLU doit être compatible, si un plan de prévention des risques naturels, prévu par la loi du 2 février 1995, n'est pas en préparation, si le département n'a pas créé un espace naturel sensible, si l'État n'envisage pas un projet d'intérêt général, si une directive de protection et de mise en valeur des paysages, nouvel instrument mis au point par la loi « paysage » du 8 janvier 1993, n'a pas été approuvée ainsi qu'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux de la loi du 3 janvier 1993, sans oublier éventuellement le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, le plan de protection de l'atmosphère, le plan climat-air-énergie territorial. Le PLU devra aussi être compatible avec le PLH et le PDU. Cette liste de documents et réglementations d'urbanisme est loin d'être exhaustive.

Soucieux de la complexité et de l'inflation très forte des normes d'encadrement, le rapport Labetoulle⁵⁷⁴ soulignait le danger de l'accumulation d'objets juridiques à portée variable. Il proposait la création de directives territoriales d'aménagement, outil au travers duquel l'État exercerait une présence plus forte, et suggérait la disparition corrélative des schémas directeurs. Finalement, la loi du 4 février 1995 a créé les premières sans remettre en cause les seconds « *dont la mort était pourtant programmée.* »⁵⁷⁵

Il aurait été judicieux de ne pas rajouter une structure supplémentaire et faire confiance à la jurisprudence pour qu'elle dégage progressivement des règles de conduite dans l'application des dispositions particulières à certaines zones.

Pour mesurer l'ampleur des dysfonctionnements introduits par l'ensemble de ces textes, il faut souligner la complexité plus surnoise qu'elles ont, directement ou indirectement, introduite au niveau de l'agencement et l'articulation interne des concepts et procédures propres au PLU. « *La déformation qu'elles ont imprimée à la géométrie d'ensemble n'est pas perceptible au premier coup d'œil. La prolifération des schémas de toute nature, des études d'impact de tous ordres, des consultations et des débats à tous les stades, contribue à la démonétisation accélérée des deux documents de base de l'aménagement des agglomérations* »⁵⁷⁶ que sont le SCOT censé réussir là où le SD a échoué et le PLU venant remplacer le POS, « *dont le contenu « communalisé » à l'extrême a perdu une grande part de sa valeur.* »

Encore, faut-il souligner que cette accumulation des règles de droit, consacrant l'éclatement aussi bien des concepts que des manières de penser l'aménagement, dans l'espace et le temps, n'est pas en mesure de résoudre les problèmes qui touchent à la hiérarchie des normes d'urbanisme.

⁵⁷³ Voir J. M. DEVILLER, « Où va le droit de l'urbanisme et de l'environnement », *Revue Administrative*, n° 301, pp. 152-153.

⁵⁷⁴ Conseil d'Etat, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, op. cit., pp. 71-75.

⁵⁷⁵ J. M. DEVILLER, « Synthèse, colloque « Montagne et droit » », op. cit., p. 53.

⁵⁷⁶ A. GIVAUDAN, op. cit., p. 868.

Le droit de l'urbanisme et plus particulièrement l'ordre juridique supérieur au PLU sont le fruit de la méfiance vis-à-vis des contre-pouvoirs. A cette méfiance institutionnalisée qui peut aujourd'hui être considérée, du point de vue des administrations locales, comme un abus de position du législateur et de l'exécutif, s'ajoute une crainte privée.

C. La méfiance institutionnalisée et l'addiction à la sécurité

L'ambition de couvrir par le droit « *l'infinie diversité des actions humaines* » (Montaigne) témoigne d'un symptôme français : une peur de l'avenir, si forte qu'elle conduit à prémunir les Français contre toute difficulté qu'ils pourraient rencontrer, toute doléance qu'ils pourraient émettre, toute velléité de demander des comptes à ceux qui les gouvernent.

« *Ce sont là les conséquences comportementales d'un principe de précaution, source inépuisable de normes nouvelles. Au nom de ce principe, deviennent applicables des normes antisismiques dans des zones où la terre n'a jamais tremblé et où aucun expert n'a encore imaginé que cela puisse être possible.* »⁵⁷⁷

Au nom même de ce principe, s'est développée toute une législation sur les risques de toute nature. Cette législation, très contraignante parce qu'elle porteuse d'énormes enjeux en matière de responsabilité, s'impose aux documents d'urbanisme dans des termes plus proches de la conformité que de la compatibilité. C'est ainsi, qu'au fil du temps, la prévention des risques est devenue une préoccupation majeure des auteurs du PLU puisqu'elle les met sous l'empire d'un contentieux qui conduit le plus souvent à l'annulation de leur document d'urbanisme.

Le besoin de prévenir le risque, conduit aussi à l'inflation et l'allongement des procédures d'élaboration des PLU qui doivent prendre en compte des normes anti-risque de plus en plus nombreuses.

3. Les causes inhérentes à la prise en compte de l'environnement

Si le droit de l'environnement peut être défini comme l'ensemble des règles relatives à la protection du milieu de vie, constitué aussi bien par les espaces naturels que par les espaces bâtis, le droit de l'urbanisme contribue à façonner ce milieu et a tendance à se rapprocher de l'esprit du droit de l'environnement, notamment par la prise en compte de la préservation des paysages et des sites naturels et urbains. Aussi, peut-on avancer, en dehors de toute sorte de pan-urbanisme, que si le droit de l'environnement a un domaine beaucoup plus vaste puisqu'il s'intéresse, non seulement à la protection des espaces, mais également à celle des espèces et à la lutte contre les nuisances quelles que soit leur localisation, « *l'urbanisme est, à ce jour, la seule « science » intégrant les grands objectifs de développement durable définis lors du sommet de la terre, il y a presque dix ans, à Rio de Janeiro.* »⁵⁷⁸

En effet, entant qu'ensemble de règles destinées en premier lieu à la gestion équilibrée et cohérente de l'espace, le droit de l'urbanisme demeure néanmoins le point de rencontre de plusieurs autres préoccupations telles que le développement soutenable, l'amélioration du cadre de vie ainsi que la protection de l'environnement.

⁵⁷⁷ A. LAMBERT, Mettre fin à l'inflation normative...*op. cit.*, pp. 5-6.

⁵⁷⁸ M. CANTAL-DUPART, *La question de l'urbanisme ou la ville de droit*, Rapport sur « L'état de l'urbanisme en France en 2001 » Remis à Madame Marie-Noëlle Lienemann Secrétaire d'État au Logement, Janvier 2002, p. IX.

Malgré l'intérêt tardif pour la dimension environnementale (A), certaines dispositions du code de l'urbanisme rappellent l'importante présence de l'environnement dans le droit de l'urbanisme (B)

A. L'intérêt tardif pour l'environnement

L'être humain ne peut être dissocié de son environnement naturel. Son contact avec la nature n'est pas seulement une source de bien-être mais une condition intime de survie.

Ne pouvant ignorer cette réalité, le droit de l'urbanisme s'est emparé petit à petit de l'environnement et du développement durable. Cette emprise ne concerne pas seulement la préservation et la réinstallation de zones naturelles dans les villes et leurs alentours, mais implique d'autres enjeux comme l'utilisation sage des ressources disponibles, spécialement de celles qui sont naturelles, non-renouvelables, et principalement le sol, l'air et l'eau ; la protection des villes contre les excès de pollution et les dégradations, afin qu'elles puissent conserver leur utilité.⁵⁷⁹

On est passé, ainsi, d'un urbanisme dévoué à la croissance prêtant peu attention aux questions d'environnement (a) à un urbanisme beaucoup plus sensible à la montée en puissance des préoccupations écologistes (b).

a. Des politiques d'urbanisme dévouées à la croissance...

Le souci de protection de l'environnement ne date pas d'aujourd'hui, il a été pris en compte d'une manière, certes, peu satisfaisante dès la 1^{ère} génération des plans d'urbanisme.

Ainsi, le plan Prost attachait également beaucoup d'importance à la protection des sites : les articles 41 à 45 du programme de servitudes annexé à son plan les concernent. Il attachait aussi une place particulière à la protection de Versailles, Saint-Germain, Marly, Meudon et Sceaux (tous sites situés dans le quart sud-ouest de la banlieue).

Cette conception de la protection des sites et le souci que manifeste par ailleurs le plan pour les espaces boisés, les promenades publiques et les terrains de jeu, comme pour les cités-jardins, semblent résulter de la combinaison de plusieurs influences : la tradition hygiéniste héritée du 19^e siècle ; la tradition esthétisante (on vient de voter la loi de 1930 sur la protection des monuments historiques) ; le souci de favoriser les loisirs des couches populaires (qui rejoint les mesures que prendra le Front populaire) ; le mouvement en faveur des cités-jardins, lancé par Howard en 1898 et popularisé (et adapté) en France par Georges Benoît-Lévy et Henri Sellier ; le souci, qu'on a souligné, de porter un coup d'arrêt à une consommation excessive d'espaces agricoles ou boisés par les lotissements...

Ainsi, la première génération de plans d'urbanisme se révèle-t-elle très soucieuse de protection des sites, pour des raisons diverses, voire parfois ambiguës. Malheureusement, ces plans, aboutissement d'un processus réclamé dès le début du siècle par les esprits clairvoyants, ne furent opérationnels qu'à la veille de la Deuxième Guerre mondiale, trop tard pour enrayer les lotissements de l'entre-deux-guerres qui étaient 6 fois plus consommatrices d'espace que

⁵⁷⁹ La nouvelle charte d'Athènes 2003, La vision du Conseil d'Europe des Urbanistes sur les Villes du 21^e siècle, Lisbonne, 20 novembre 2003, consulté le 18 mars 2012 sur <http://www.apr-strasbourg.org/detail-document-182-.html>.

les ZUP des trente glorieuses dont la logique n'était elle-même pas avare de l'espace et ne se préoccupe pas de la protection de l'environnement.⁵⁸⁰

En effet, lorsqu'on doit tracer une infrastructure nouvelle, on recherche en priorité les espaces boisés qui n'imposent pas de démolitions (voire d'expropriations s'ils sont publics) et qui permettent donc de hâter la réalisation : l'autoroute du Sud mutile ainsi la forêt de Fontainebleau.

Mais, le point d'orgue de cette politique d'urbanisme dévouée à la croissance sera marqué par le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris (1965), établi sous l'autorité de Paul Delouvrier. Ce document est d'importance : la politique des villes nouvelles et la réalisation du RER notamment lui sont dus. Il rompt avec toute politique de limitation de la croissance spatiale de l'agglomération en organisant la conquête de l'espace - le long d'axes préférentiels -, ne traite des espaces ruraux ou naturels qu'en négatif⁵⁸¹. Il a d'ailleurs inspiré, dès la fin des années 1960, l'élaboration de schémas directeurs régionaux pour les principales régions urbanisées de province où les préoccupations sont semblables. Vers la même époque, les idées écologistes ont commencé à se développer.

b. ... à la montée en puissance de l'écologie

Face à la montée en puissance du courant écologiste, « *la réponse des pouvoirs publics a été purement formelle. On a créé un ministère de l'Environnement (1973) et on a voté une loi (1976) imposant une étude de l'impact sur l'environnement de tout projet important* ». ⁵⁸²

Depuis cette date et plus tard lorsque les partis se réclamant de l'écologisme sont devenus menaçant, la montée en puissance des soucis de protection de l'environnement a abouti, au travers d'une production normative intense, à ériger en nécessités d'intérêt général et priorités nationales un certain nombre de préoccupations environnementales dans des domaines de plus en plus diversifiés. De grandes lois ont vu le jour et leur intervention a scandé l'évolution de notre législation depuis 1976. Et cette évolution a concerné aussi bien le versant protection de la nature et des espaces naturels que le versant lutte contre les pollutions et nuisances, ces deux versants caractérisant traditionnellement l'objet et le domaine du droit de l'environnement.

Cette production normative a conduit effectivement à imposer aux documents d'urbanisme, de plus en plus systématiquement, la prise en compte et le respect de tout un certain nombre de préoccupations environnementales⁵⁸³ dont la part dans le code de l'urbanisme est loin d'être négligeable. Amorcée avec la loi d'urbanisme du 31 décembre 1976, elle-même imprégnée de l'esprit de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature, la mise en place d'un dispositif de protection de l'environnement a peu à peu été complétée à la faveur des grandes lois d'urbanisme et d'environnement, principalement la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 qui en a posé les grands principes mais aussi les lois « Littoral » et « Montagne » de

⁵⁸⁰ P. MERLIN, *op. cit.*

⁵⁸¹ La carte est très significative : les espaces non destinés à l'urbanisation sont laissés en blanc. Le rapport n'est pas en reste : l'agriculture y est traitée en une ligne et demie et une note infrapaginale. Les loisirs de plein air - auxquels est consacré un chapitre sur quatre, au même titre par exemple qu'aux transports -, pour lesquels la croissance de la demande est d'ailleurs surestimée, semblent être la seule dimension à travers laquelle l'espace naturel mérite d'être considéré.

⁵⁸² P. MERLIN, *op. cit.*

⁵⁸³ P. HÉRISSON et L. ALTHAPÉ, *op. cit.*

1985 et 1986, la loi sur les paysages du 8 janvier 1993 et la loi du 2 février 1995 sur le renforcement de la protection de l'environnement.⁵⁸⁴

On a assisté à une diversification et à une démultiplication de ces préoccupations qui, en application de dispositions textuelles, doivent être intégrées dans les processus de décisions en matière d'urbanisme. Tel est le premier phénomène qui a marqué l'évolution des rapports entre urbanisme et environnement.

Corollairement, on a assisté également à une certaine multiplication d'instruments de planification et programmation dans le cadre même de législations se voulant exclusivement environnementales.⁵⁸⁵

Une sorte de concurrence se trouve créée et d'évidents problèmes d'articulation se trouvent posés. Ce sont ces deux aspects d'évolution contemporaine des liens entre urbanisme et environnement qu'on voudrait reprendre en s'interrogeant sinon sur les rapports qu'entretiennent entre eux deux droits antagonistes : l'urbanisme et l'environnement, au moins sur l'articulation entre leurs instruments respectifs.

Mais avant de répondre à ces deux interrogations, arrêtons-nous sur le constat suivant : principes généraux, règles de fond, règles de procédure, intégrant la prise en compte des différentes composantes de l'environnement ainsi que les facteurs de risques et de nuisances, constituent désormais un ensemble solide et cohérent couvrant à la fois les documents d'urbanisme, les opérations d'aménagement et les décisions d'occupation du sol. Et si tous les moyens juridiques sont ainsi mis à la disposition des acteurs pour leur permettre de faire des choix d'aménagement réfléchis et concertés, de prendre des décisions mesurées et cohérentes au service d'un urbanisme harmonieux, d'une gestion équilibrée du territoire, comment expliquer alors que ces principes et ces règles n'aient que peu de traduction dans la réalité, d'où vient que l'environnement est souvent le parent pauvre quand ce n'est pas le grand oublié de la pratique de l'urbanisme ? Pour ne prendre que quelques exemples parmi les plus frappants : pourquoi les études d'environnement qui doivent réglementairement accompagner l'élaboration ou la révision d'un PLU, sont-elles si souvent indigentes, alors qu'elles constituent une démarche essentielle à la mise en œuvre du principe d'équilibre inscrit à l'article L.101-2 ? Pourquoi la loi « littoral » a-t-elle suscité un tel contentieux et des annulations en série principalement fondées sur le non-respect de quelques principes protecteurs ? Quels sont les problèmes de l'urbanisme qui produisent le phénomène des « entrées de ville », ensemble désordonné d'équipements commerciaux disposés dans le plus grand désordre spatial et la plus grande misère architecturale au bord des routes qui jalonnent les entrées d'agglomérations de plus en plus nombreuses ? Comment est-on arrivé à un état des franges urbaines en déclin en périphérie de la plupart des villes ? Pourquoi l'agriculture et les espaces libres cèdent la place à des constructions et à des structures et activités inappropriées dans les espaces ruraux ?

A quoi doit-on ces dysfonctionnements ? Où sont les failles ? Sont-elles d'ordre juridique ? Ou faut-il en attribuer la responsabilité aux acteurs ? Quelles que soient les réponses qu'on pourrait donner à ces questions, les menaces des impacts environnementaux sur les villes soulèvent de nombreux défis pour le futur. Les principes de précaution et les considérations environnementales doivent être inclus dans tous les processus de prise de décision et pas

⁵⁸⁴ J. LAFONT, *La Prise en compte de l'environnement dans les projets de travaux et d'aménagement*, www.ladocumentationfrançaise.fr, pp. 29-30.

⁵⁸⁵ P. HÉRISSON et L. ALTHAPÉ, *op. cit.*

seulement là où les évaluations d'impacts sont obligatoires. Une prise en compte des écosystèmes doit être intégrée à la gestion de la ville. Des équilibres sont à trouver entre le développement urbain basé sur l'économie et des conditions de vie saines. L'environnement physique sera lourdement affecté par l'échelle croissante des activités économiques, par l'urbanisation continue consommatrice de sol, par le déclin de l'agriculture et par l'expansion des réseaux d'infrastructures et de services.

Revenons à nos deux principales interrogations concernant l'évolution contemporaine des liens entre droit de l'urbanisme et droit de l'environnement.

Le premier phénomène est donc celui de l'extension et de la diversification des contraintes environnementales imposées avec plus ou moins d'intensité à l'urbanisme et à son droit. Cette extension s'était manifestée, depuis un certain nombre d'années, par des ajouts successifs de dispositions qui exigent que les documents et décisions d'urbanisme prennent en compte la protection de l'environnement. Au fil de diverses lois, grandes ou petites, on n'avait pas cessé d'ajouter des références à des éléments particuliers de protection environnementales. Ainsi, le droit de l'urbanisme se voyait imposer une sorte d'obligation générale de concilier ses propres objectifs avec ceux, de plus en plus nombreux et sectoriels, qui s'étaient définis par le droit de l'environnement. Dans ce contexte, la jurisprudence administrative s'est de plus en plus montrée exigeante, certains diraient même rigoriste sur la prise en considération et le respect de ces contraintes d'environnement. Et l'on sait qu'en matière de contentieux des POS, le juge administratif s'est montré exigeant quant au contenu des analyses de l'environnement, au sens large du terme, que doivent comporter les rapports de présentation : l'insuffisance de ces analyses était mise en avant pour contester le POS et en obtenir l'annulation⁵⁸⁶.

Quant au deuxième aspect de l'évolution des liens entre droit de l'urbanisme et de l'environnement, il existe actuellement toute une gamme d'outils disponibles pour la préservation des milieux et des espèces : des outils de protection (réserve naturelle, site classé,...) avec des contraintes plus ou moins fortes, des outils de gestion (parc naturel régional,...), de maîtrise foncière (Conservatoire du littoral,...), des mesures communautaires (directives Habitats, Oiseaux, mesures agri-environnementales), etc. Le droit de la planification urbaine ne cesse depuis au moins quatre décennies de tisser les liens avec ces instruments. Il doit pour prendre en compte les contraintes qu'ils édictent de faire en sorte qu'elles soient inscrites dans les documents d'urbanisme et plus particulièrement le PLU.

B. L'environnement, une présence de plus en plus marquée en droit de l'urbanisme

Pour renforcer la protection de l'environnement, le législateur impose aux auteurs des documents d'urbanisme le respect d'un ensemble très varié de contraintes juridiques : aux principes d'urbanisme à valeur environnementale (a) et enjeux environnementaux des DTA (b), il faut ajouter les lois d'urbanisme dont certaines dispositions contribuent à la protection de l'environnement (c).

a. Principes d'urbanisme à valeur environnementale

La nouvelle rédaction de L. 101-2 regroupe les principes d'urbanisme et les objectifs à valeur environnementale institués par les anciens articles L. 121-1 et L. 110 qui fixaient les objectifs

⁵⁸⁶ *Ibid.*

des documents d'urbanisme. Désormais, objectifs et principes sont mieux intégrés dans une sorte de plan guide pour le contenu des documents d'urbanisme.

Le principe d'équilibre de l'ancien article L. 121-1 valait loi d'aménagement et d'urbanisme et s'imposait en tant que règle supra communale aux élus locaux. Le respect de ce principe devait guider les choix d'aménagement arrêtés dans les documents d'urbanisme, sous peine de sanction par le juge administratif.

Le nouvel article L.101-2, issu de l'ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015 réaffirme le principe d'équilibre entre un développement urbain maîtrisé, d'une part, et la préservation des espaces agricoles et forestiers et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable.

Il pose également le principe d'« *une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels* » et l'obligation de prise en compte « *des objectifs d'amélioration des performances énergétiques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile* ». L'article L.101-2 prévoit aussi que, dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre « *La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ; ... La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques* » auxquelles s'ajoute « *La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables.* ».

Ainsi, plusieurs objectifs et principes à valeur environnementale se dégagent de l'article L. 101-2.

Cinq principes directeurs anciens : l'utilisation économe du territoire, insertion des constructions dans leur environnement, diminution des obligations de déplacements motorisés, protection de la biodiversité et des écosystèmes et la lutte contre le changement climatique.

Un principe directeur nouveau : la favorisation des énergies renouvelables par la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables.

Cependant, malgré l'inscription dans l'article L. 101-2 de toute cette série d'objectifs et principes à valeur environnementale, l'intégration des droits de l'urbanisme et de l'environnement n'est pas réalisée. Les finalités du droit de l'urbanisme restent très diverses. Même si ses liens avec la protection de l'environnement sont de plus en plus étroits, cette dernière ne constitue qu'un principe directeur parmi d'autres, sans ascendance particulière sur les autres. Certes, les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les prescriptions de l'article L. 102-1. Mais, ce lien ne permet pas, eu égard à son élasticité⁵⁸⁷, une réelle prise en compte des principes et objectif à valeur environnementale. Dans sa décision⁵⁸⁸ par

⁵⁸⁷ Voir infra.

⁵⁸⁸ Déc. n° 2000-36 DC du 7 décembre 2000.

laquelle il a écarté le recours contre la rédaction de l'article L. 121-1, remplacé par l'article L. 101-2, le conseil constitutionnel a chargé les collectivités et le juge d'assurer le lien concret entre ces principes et les mesures pratiques des documents d'urbanisme. Il a aussi confirmé, à l'occasion, le rapport de compatibilité comme « *imposant aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent. Le juge administratif a expressément la mission de « simple contrôle de compatibilité entre les règles fixées par lesdits documents et les dispositions précitées de l'article L. 121-1* ».

Certes le contrôle strict de conformité aux principes est évité mais la compatibilité pourra s'apprécier plus précisément qu'avant car le SCOT se limite au respect des équilibres définis par les principes, tandis que le PLU définit un droit des sols et des règles générales qui peuvent permettre d'atteindre les objectifs de L 101-2.

b. Les objectifs de préservation des DTA

L'ancien article L. 111-1-1 prévoyait la possibilité d'élaborer des DTA qui fixaient les grands objectifs de l'État en matière de « *préservation des espaces naturels, des sites et des paysages...* ». De façon plus générale, là où elles vont être mises en œuvre, les DTA ont vocation à définir les enjeux prioritaires de l'État en matière de préservation des espaces naturels, notamment dans les zones notifiées au titre des directives communautaires « oiseaux » et « habitats », et pour la préservation des grandes structures paysagères.

Le nouvel article L. 102-4 crée la nouvelle directive territoriale d'aménagement et de développement durables qui s'imposeront au PLU par le biais d'un PIG⁵⁸⁹ et l'article L. 172-1 maintient les DTA approuvées avant le 13 juillet 2010 en vigueur.

Les DTA comme les nouvelles DTADD sont porteuses d'enjeux environnementaux (i). Elles sont aussi porteuses d'une valeur ajoutée en termes de protection de l'environnement (ii).

i. Les enjeux environnementaux

Les enjeux environnementaux sont très présents dans les DTA et le seront éventuellement dans les nouvelles DTADD. Ils concernent plus particulièrement la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, sites et paysages pour laquelle la DTADD doit fixer les principaux objectifs de l'État ainsi que la prévention des risques et la préservation de la qualité de l'eau. Ils concernent aussi les orientations et objectifs de l'État en matière de cohérence des continuités écologiques, d'amélioration des performances énergétiques et de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des territoires présentant des enjeux nationaux dans un ou plusieurs de ces domaines.

Ces enjeux environnementaux se concrétisent par des orientations écrites et graphiques qui s'ajoutent aux normes supérieures au PLU et avec lesquelles il doit être directement ou indirectement compatible.

Certes, dans les communes couvertes par un SCOT, l'impact d'une DTA est moins sensible que dans les communes qui ne le sont pas. Celles-ci doivent rendre leurs PLU compatibles

⁵⁸⁹ L. 102-5.

avec les orientations et objectifs de la DTA qui s'expriment souvent en des termes difficilement transposable au PLU.

La DTA est aussi un outil de mise en œuvre sur le terrain des principes de développement durable. Il s'agit d'une avancée très significative qui s'inscrit dans une planification d'initiative de l'État.

Jusqu'à présent, l'environnement donnait lieu à des approches sectorielles distinctes. Les différents aspects étaient pris en compte par des dispositions législatives et réglementaires. La loi d'aménagement, d'orientation et de développement du territoire, en introduisant la procédure des DTA, a donné aux objectifs et aux orientations de l'environnement la même place que les propositions d'aménagement et de développement.

Dans la mesure où elle est cumule l'aménagement et l'urbanisme, la DTA favorise une approche transversale et cohérente. Le mérite des DTA est de mettre en avant la cohérence des actions et des différents enjeux situés au cœur du développement durable. Pour la première fois, les espaces naturels sont considérés dans une approche alliant la gestion, l'entretien et l'organisation.

Ainsi, la DTA peut se présenter comme un instrument fort de protection et de gestion de l'environnement, dans la mesure où elle peut préciser les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme relatives aux zones de montagne et de littoral. Ces espaces sont soumis à d'importantes pressions touristiques et foncières. Les modalités seront exprimées dans le document final par une cartographie détaillée car elles sont en effet directement opposables aux autorisations de construire. La DTA est un instrument de protection car elle peut comporter des prescriptions. Ces prescriptions concernent tant la préservation des zones naturelles et paysagères que les espaces verts et récréatifs. Elles ne se bornent donc pas à conforter des protections existantes ou à renvoyer à des protections spécifiques.⁵⁹⁰

ii. La valeur ajoutée des DTA en termes de protection de l'environnement.

Les procédures environnementales de protection existantes sont variées et nombreuses (classements, inscriptions, réserves et parcs naturels national ou régional, directives paysagères, lois d'aménagement et d'urbanisme applicables aux zones de montagne ou au littoral...). Parmi la multiplicité de ces outils de protection, la DTA semble pouvoir apporter néanmoins une valeur ajoutée, dans la mesure où elle permet une mise en cohérence des politiques de protection avec les nécessités des projets de développement économiques et urbains.

La DTA peut aussi proposer des mesures de préservation pour des espaces dont la vocation dominante est encore naturelle, situés, pour certains d'entre eux, dans le prolongement d'espaces naturels de protection forte, dont ils constituent une sorte « d'avant-scène ». Ces espaces non protégés sont souvent soumis à la pression urbaine et menacés de mitage. La DTA peut également imposer une protection pour les espaces naturels interstitiels urbains qui ne font pas l'objet de réglementation à travers un document d'urbanisme intercommunal.

⁵⁹⁰ H. FOREST, *op. cit.*

En somme, la DTA distingue trois catégories d'espaces à protéger : les espaces naturels remarquables du littoral, les espaces de protection forte régis le plus souvent par le biais de réglementations spécifiques (classement, réserve,...), ou pour lesquels a été prévu de telles réglementations. Ces deux premières catégories d'espaces interdisent toute urbanisation nouvelle. Enfin, les espaces à vocation naturelle, ne bénéficiant pas de protection réglementaire spécifique, pour lesquels l'urbanisation est sujette à des conditions diverses et dont le mode de gestion importe parfois plus que le degré de protection. C'est sur cette dernière catégorie d'espaces que s'exprime la valeur ajoutée de ce schéma.

La DTA peut donc apporter un plus pour la gestion des franges des espaces déjà protégés ou pour la prise en considération de coupures d'urbanisation au sein d'une aire urbaine.

La DTA des Alpes Maritimes prévoit, outre la protection réglementaire du grand cadre paysager de l'agglomération (classement complémentaire de l'Estérel sur les versants est et sud du Tanneron...) par la mise en œuvre de procédures existantes, l'élaboration d'une charte du paysage permettant de mettre en place une stratégie globale de mise en valeur des éléments caractéristiques du paysage urbain et naturel dans le département.

Il est enfin important de souligner qu'en termes de protection de certains espaces, les modalités de gestion destinées à assurer la pérennité de leur rôle écologique importent tout autant que leur protection à l'égard du développement urbain ou de l'activité économique.

Bien entendu, la valeur ajoutée des DTA dans le domaine de la protection environnementale s'apprécie également dans le cadre de la troisième catégorie de dispositions qui les composent, à savoir les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme relatives aux zones de montagnes ou aux zones littorales.⁵⁹¹

c. Les lois intervenues dans le domaine de l'environnement

Plusieurs sont les lois intervenues dans le domaine de l'environnement notamment celles sur l'eau, sur le bruit, sur la protection et la mise en valeur des paysages. Ces lois édictent des contraintes nouvelles concernant la protection de l'environnement qui s'imposent aux documents d'urbanisme.

Ainsi, la loi sur l'eau n° 92-3 du 3 janvier 1992 a apporté diverses modifications visant à une meilleure prise en compte par le PLU de la gestion de l'eau.

La loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages donne également à l'État la possibilité d'édicter, « *sur des territoires remarquables par leur intérêt paysager* », des directives de protection et de mise en valeur des paysages. De telles directives ne peuvent concerner des territoires faisant déjà l'objet d'une DTA. Elaboré par les préfets, à l'initiative du ministre de l'environnement ou de collectivité territoriales intéressés, elles sont soumises à concertation avec l'ensemble des collectivités locales intéressées, les associations agréées de protection de l'environnement et les organisations professionnelles concernées. Ces directives sont approuvées par décret en conseil d'État.

Les directives de protection et de mise en valeur des paysages déterminent les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères. En conséquence les

⁵⁹¹ *Ibid.*

SCOT et les PLU doivent être compatibles avec elles. L'article 1^{er} de la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques, édicte que : « (...) *Les schémas directeurs, les schémas de secteur et les POS ou tout document d'urbanisme en tenant lieu doivent être compatibles avec les directives de protection et de mise en valeur des paysages.* »

Le code de l'urbanisme n'impose plus, en revanche, la compatibilité du PLU avec ces directives. Toutefois, ce débat sur le lien direct ou indirect du PLU avec la directive paysagère perd de son utilité lorsqu'on sait que tout document opposable au SCOT devra l'être in fine à l'égard du PLU.

D'avantage décentralisées, les chartes des parcs naturels régionaux, régies par l'article L. 244.1 du code rural, définissent également les modalités de protection des paysages de ces parcs. Elaborées par la région, approuvées par décret, elles s'imposent aux documents d'urbanisme qui doivent être compatibles avec elles.

Quant au document de gestion de l'espace agricole et forestier, qui devra être établi dans chaque département en application de la loi n° 99-574 du 9 juillet d'orientation agricole, il devra « *être consulté lors de l'établissement des documents d'urbanisme* » (art. L. 112-1 du code rural).⁵⁹²

La loi « paysage » a également étendu le champ d'application de l'ancien article L. 123-1, relatif au contenu des PLU et à la protection du paysage. Ce dispositif, complété et affiné par la loi n° 94-112 du 9 février 1994, permet désormais aux communes d'identifier et de localiser dans leurs PLU les éléments de paysage à protéger ou à mettre en valeur et de définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection.

La loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement crée les PPRNP qui constituent aujourd'hui l'un des instruments essentiels de l'État en matière de prévention des risques naturels. Leur procédure et leur contenu ont été fixés par décret n° 95-1089 du 5 octobre 1995. Par ailleurs, l'article 52 de cette même loi a renforcé le rôle des documents d'urbanisme en créant l'article L. 111-1-4, qui pose la règle d'interdiction de construire dans une bande de 100 m ou 75 m située de part et d'autre des axes routiers, tels que autoroutes, routes express, déviations et autres routes classées à grande circulation. Seules des dispositions spécifiques et justifiées dans les PLU (ou tout autre document d'urbanisme en tenant lieu) prévoyant les conditions d'une extension urbaine le long de ces axes, sont susceptibles de lever ce principe de non - constructibilité.

La LAURE du 30 décembre 1996 a, quant à elle, modifié le code de l'urbanisme sur plusieurs points. Tout d'abord, cette loi introduit parmi les objectifs généraux définis à l'article L. 110, celui de « *rationaliser la demande de déplacements* ». Ensuite, la dite loi insère parmi les objectifs relatifs aux documents d'urbanisme (article L121-1), « *la maîtrise des besoins de déplacements* » et la lutte contre « *les pollutions et nuisances de toute nature* » et rend, à ce titre, obligatoire la compatibilité des documents d'urbanisme avec les dispositions des PDU, les relations entre les PLU et les plans de déplacements urbains seront de même nature que le rapport entre ces documents d'urbanisme et les PLH. Enfin, elle stipule que cette obligation de compatibilité s'appliquera aux documents d'urbanisme existants à partir de leur prochaine révision ou modification engagée à l'initiative de la commune ou de l'EPCI compétent.

⁵⁹² P. GÉRARD, *op. cit.*, pp. 21-22.

Ces différentes problématiques se retrouvent intégrées dans les documents d'urbanisme rénovés par la loi SRU, modifiée par la loi UH.⁵⁹³

Dans les secteurs sensibles comme le littoral et la montagne, les lois n° 85-30 du 9 janvier 1985 (loi Montagne) et n° 86-2 du 3 janvier 1986 (loi Littoral) contiennent un certain nombre de dispositions imposant aux documents d'urbanisme la prise en compte de l'environnement. S'agissant en particulier des communes littorales, les documents d'urbanisme doivent préserver les sites et paysages remarquables du patrimoine naturel et culturel du littoral.

Mais, ces deux lois et tout particulièrement la loi Littoral souffrent d'un déficit d'application, dont on peut imputer la responsabilité aussi bien à l'État qui n'a pas su fixer la doctrine qu'aux élus locaux qui n'ont pas voulu appliquer la loi dans toute sa rigueur.

Les dispositions qui ont suscité le plus de difficultés d'application et le plus de contentieux sont les règles concernant le respect de coupures d'urbanisation, l'extension limitée des espaces proches du rivage et dans une moindre mesure la préservation des espaces et milieux remarquables du littoral, toutes règles qui nécessitent une appréciation en fonction du contexte local. La mise en œuvre de ces règles non normatives de portée générale a pâti de l'absence de traduction locale dans des prescriptions particulières prévues par la loi. Il revient maintenant aux directives territoriales d'aménagement instaurées par la loi d'aménagement et de développement du territoire du 4 février 1995 de « *préciser pour les territoires concernés les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme, adaptées aux particularités géographiques locales* ». Il est essentiel que les DTA puissent jouer le rôle que les prescriptions particulières n'ont pas joué. C'est là un enjeu majeur pour l'environnement.⁵⁹⁴

Enfin, le Grenelle⁵⁹⁵ de l'environnement⁵⁹⁶ qui est un dispositif de concertation avec la société civile pour inscrire le développement de la France dans une perspective durable, a abouti à une première loi, dite Grenelle 1, votée à la quasi-unanimité par le Parlement le 23 juillet 2009 et promulguée le 3 août 2009⁵⁹⁷.

En matière d'urbanisme, la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement impose aux documents d'urbanisme de lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles et l'extension du foncier artificialisé ; de créer un lien entre densité de population et niveau de desserte par les transports en commun ; d'accélérer le calendrier de développement des éco-quartiers⁵⁹⁸ et celui de la modification du

⁵⁹³ Ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer, Projet de loi de finances initiale pour 2005, Assemblée Nationale, Commission des finances, de l'économie générale et du plan, budget urbanisme, Question n° U 20.

⁵⁹⁴ J. Lafont, *op. cit.*, p. 30 et 31.

⁵⁹⁵ Le terme « Grenelle » renvoie aux accords de Grenelle de mai 68, et désigne par analogie un débat multiparti réunissant des représentants du gouvernement, d'associations professionnelles et d'ONG. Pour plus de détails : https://fr.wikipedia.org/wiki/Grenelle_Environnement

⁵⁹⁶ Le Grenelle Environnement a été annoncé le 18 mai 2007 par Alain Juppé, alors ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, un mois avant sa démission du premier gouvernement Fillon liée à sa défaite au second tour des élections législatives. Le Grenelle Environnement se plaçait dans la lignée du Pacte écologique proposé par Nicolas Hulot et signé par Nicolas Sarkozy au cours de sa campagne électorale. Pour plus de détails : https://fr.wikipedia.org/wiki/Grenelle_Environnement

⁵⁹⁷ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JORF n°0179 du 5 août 2009, p. 13031.

⁵⁹⁸ Le ministère propose un nouveau site Internet dédié aux éco-quartiers. Il détaille, par exemple, dix principes pour concevoir un éco-quartier, propose des textes de référence, guides, démarches et outils, et décrit quelques projets pilotes afin que tous puissent s'engager. En savoir plus : <http://www.ecoquartiers.developpement-durable.gouv.fr/>

droit de l'urbanisme ; de faire en sorte que les règles d'urbanisme ne gênent pas la mise en œuvre de travaux d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments ; d'harmoniser les documents d'orientation et de planification, notamment établis à l'échelle de l'agglomération...

Le Grenelle de l'environnement a donné lieu aussi à une deuxième loi portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle 2, votée par le Parlement le 29 juin 2010 et promulguée le 12 juillet 2010⁵⁹⁹.

En matière d'urbanisme, les mesures adoptées par la loi du 12 juillet 2010 favorisent un urbanisme économe en ressources foncières et énergétiques et ce en renforçant le verdissement des outils de planification (DTADD, SCOT et PLU...); en autorisant le dépassement des COS jusqu'à 30% si les bâtiments concernés sont particulièrement performants en matière énergétique. D'autres modifications sont apportées par la même loi au code de l'urbanisme concernant le règlement du PLU (art. 19 de la loi), lequel règlement pourra désormais fixer les conditions de desserte par les voies et réseaux des terrains susceptibles de recevoir des constructions ou de faire l'objet d'aménagements et imposer, dans des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, une densité minimale de construction.

4. Les causes inhérentes à la multiplication des systèmes de protection patrimoniale

Les systèmes de protection patrimoniale sont, eu égard au large champ d'application du concept du patrimoine naturel et artificiel, très nombreux et peuvent concerner tout un pan du droit de l'urbanisme opposable au PLU. Ils sont, en droit de l'urbanisme, source d'inflation normative et supposent une bonne gestion du patrimoine naturel (A), la sauvegarde du patrimoine bâti (B) ainsi que la préservation de la qualité architecturale (C).

A. La protection du patrimoine naturel

Le domaine forestier, les boisés urbains, les milieux humides, les bandes riveraines, les plans d'eau et les falaises constituent les « milieux naturels » du territoire. Les arbres des parcs aménagés, des places publiques et ceux en bordure des rues constituent pour leur part la « forêt urbaine » de la ville. Les milieux naturels et la forêt urbaine représentent le « patrimoine naturel »⁶⁰⁰.

Ce patrimoine naturel dans et autour des villes tend à disparaître sous la pression de l'expansion économique. L'environnement physique est aussi menacé par la pollution et par la consommation de ressources non renouvelables. La contamination du sol, de l'eau et de l'air est en augmentation. La consommation d'espaces naturels et agricoles est en grande partie irréversible.

Ainsi, la chance pour tous de vivre et de travailler dans sa propre ambiance, auprès d'un patrimoine naturel bien conservé (paysages significatifs, sites archéologiques, monuments, espace rural et voisinages traditionnels, parcs, masses d'eau-lacs-fleuves-maraîchages-littoral

⁵⁹⁹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n° 0160 du 13 juillet 2010, p. 12905.

⁶⁰⁰ Le Service de l'environnement de la Ville de Québec s'est doté en 2005 d'un Plan directeur des milieux naturels et de la forêt urbaine afin de caractériser les milieux naturels et d'établir les moyens privilégiés pour en assurer la sauvegarde et la mise en valeur.

maritimes, réserves naturelles), devient de plus en plus tributaire de la capacité PLU, document réglementaire, à préserver la qualité de l'eau (a), de protéger les espaces boisés (b), des milieux, sites et paysages naturels (c) et de préserver les espaces agricoles (d).

a. La préservation de la qualité de l'eau

L'impact de l'urbanisme sur l'eau concerne l'augmentation du risque d'inondation et de pollution. Il concerne également le risque qualitatif et quantitatif sur la ressource en eau potable et peut conduire à la détérioration des cours d'eau et la destruction de zones humides.

En effet, les milieux humides, principalement les marais, les marécages, les étangs et les tourbières, sont des écosystèmes qui abritent une faune et une flore très diversifiée comprenant des espèces rares, menacées ou vulnérables. Ils constituent une zone de forte productivité biologique qui contribue à la diversité sur le territoire et sont un élément essentiel du cycle de l'eau. Mais, faute de reconnaissance, plusieurs de ces milieux ont été détruits et sont donc perdus de façon irréversible.

Jusqu'à une date récente, les dispositions du PLU, et en particulier l'article 4 du règlement, doivent être cohérentes avec la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 qui introduit dans l'article L. 2224-10 du CGCT l'obligation de délimiter des zones d'assainissement collectif et non collectif. En effet, en raison de leur importance dans les choix d'urbanisme, la capacité et le calibrage des réseaux doivent être abordés par les auteurs du PLU. Et d'ailleurs, les PLU comportent souvent des annexes sur les réseaux (eau, assainissement...), des emplacements réservés et des servitudes d'utilité publique protégeant la gestion et l'entretien des ouvrages,

Plus récemment encore, sur proposition du ministre de l'Ecologie et du Développement durable et après une phase de concertation et de débats qui a duré près de deux ans, une loi⁶⁰¹ sur l'eau et les milieux aquatiques a été adoptée le 30 décembre 2006. Cette loi avait pour objectif de transposer en droit français la directive cadre européenne sur l'eau d'octobre 2000, afin d'arriver aux objectifs qu'elle a posé, notamment le bon état des eaux à l'horizon 2015, l'amélioration des conditions d'accès à cette ressource pour tous et plus de transparence au fonctionnement du service public de l'eau.

Plus récemment encore, les lois du Grenelle de l'environnement imposent la compatibilité du PLU avec les schémas de gestion des eaux en l'absence du SCOT.

Cependant, indépendamment des prescriptions de la loi sur l'eau et de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, le PLU est l'occasion pour la commune de s'interroger sur son développement et l'organisation des activités et occupations du sol en fonction de la ressource en eau (Capacité des réseaux, préservation de la ressource en qualité et quantité...).

Tout d'abord, le rapport de présentation doit présenter un état initial de l'environnement, incluant un volet « Eau » qui synthétise les données « eau » contenues dans le « porter à connaissance » et recueille des informations complémentaires auprès de l'agence de l'eau et des autres services de l'Etat concernés par la gestion de l'eau.

⁶⁰¹ Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, JORF n° 0303 du 31 décembre 2006, p. 20285.

Le rapport de présentation analyse, après fixation des choix retenus dans le PADD, les incidences des orientations du PADD sur chacune des thématiques « eau »

Ensuite, le PADD fixe les grands objectifs des politiques publiques, incluant le thème de l'eau, par exemple, dans un chapitre sur la valorisation ou la préservation de l'environnement. Ces objectifs peuvent, sur certains secteurs du territoire, être traduits dans les orientations d'aménagement et de programmation sous forme de règles prescrivant la protection de la ressource en eau et de mesures compensatoires.

Enfin, le règlement peut créer les conditions de protection de la ressource en eau par des chapitres spécifiques relatifs au modes d'occupation du sol interdits ou soumis à conditions d'une part, et par un zonage d'assainissement, des eaux pluviales, station de captage AEP⁶⁰².

b. La protection des espaces boisés

Selon la nouvelle charte d'Athènes : *« Les forêts et zones vertes devront être agrandies à l'intérieur et autour des villes, afin qu'elles puissent jouer leur rôle important d'assainissement de l'air et de stabilisation des températures. Accessoirement, ces mesures auront aussi des effets secondaires très positifs, en mitigant les impacts en cas d'urbanisation galopante. »*⁶⁰³

Dans son deuxième chapitre relatif aux principes généraux, le code forestier place les forêts, bois et arbres sous la sauvegarde de la Nation, sans préjudice des titres, droits et usages collectifs et particuliers⁶⁰⁴. Il reconnaît d'intérêt général la protection et la mise en valeur des bois et forêts ainsi que le reboisement dans le cadre d'une gestion durable ; la conservation des ressources génétiques et de la biodiversité forestières ; la protection de la ressource en eau et de la qualité de l'air par la forêt dans le cadre d'une gestion durable ; la protection ainsi que la fixation des sols par la forêt, notamment en zone de montagne ; la fixation du dioxyde de carbone par les bois et forêts et le stockage de carbone dans les bois et forêts, le bois et les produits fabriqués à partir de bois, contribuant ainsi à la lutte contre le changement climatique.

A cette fin, le code forestier s'appuie, dans son article L. 111-3⁶⁰⁵, sur les règles de classement et de gestion fixées par les articles L. 113-1 à L. 113-5 du code de l'urbanisme.

En effet, ce dernier porte un intérêt particulier à la protection des espaces boisés. C'est ainsi que l'article L. 113-5⁶⁰⁶, issu de l'ordonnance du 23 septembre 2015, prévoit un engagement de l'Etat, des départements, des communes ou des établissements publics, lorsqu'ils acquièrent la propriété d'espaces verts, boisés ou non, dans les conditions prévues à l'article L. 113-3, de *« les préserver, à les aménager et à les entretenir dans l'intérêt du public. »*

Dans sa rédaction issue de la même ordonnance de septembre 2015, l'article L. 113-1 dispose que *« Les PLU peuvent classer comme espaces boisés, les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, qu'ils relèvent ou non du régime forestier, enclos ou non, attenant ou non*

⁶⁰² Alimentation en eau potable.

⁶⁰³ La nouvelle charte d'Athènes 2003, *op. cit.*, p. 9.

⁶⁰⁴ L. 112-1 modifié par la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 - art. 67.

⁶⁰⁵ Modifié par ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art. 9.

⁶⁰⁶ Ancien L. 130-3, issu de la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme (JORF du 1 janvier 1977, p. 4).

à des habitations. Ce classement peut s'appliquer également à des arbres isolés, des haies ou réseaux de haies, des plantations d'alignements. »

Le PLU peut donc classer en zone N (naturelle et forestière) les secteurs de la commune à protéger en raison, notamment, de l'existence d'une exploitation forestière⁶⁰⁷. Dans ces secteurs, les constructions et installations sont strictement réglementées⁶⁰⁸. Dans un article L. 113-2 consacrés aux effets de classement, il est prévu une interdiction de « *tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements* » et un « *rejet de plein droit de la demande d'autorisation de défrichement prévue aux chapitres Ier du titre IV livre III du code forestier.* » Toutefois, dans l'alinéa 3 de ce même article, il est fait exception à ces interdictions pour l'exploitation des produits minéraux importants pour l'économie nationale ou régionale, et dont les gisements ont fait l'objet d'une reconnaissance par un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé avant le 10 juillet 1973 ou par le document d'urbanisme en tenant lieu approuvé avant la même date. Dans ce cas, « *l'autorisation ne peut être accordée que si le pétitionnaire s'engage préalablement à réaménager le site exploité et si les conséquences de l'exploitation, au vu de l'étude d'impact, ne sont pas dommageables pour l'environnement.* »

Les auteurs du PLU peuvent également, en application de l'article L. 113-2, soumettre à autorisation préalable⁶⁰⁹, sur tout ou partie du territoire concerné par ce plan, les coupes ou abattages d'arbres isolés, de haies ou réseaux de haies et de plantations d'alignement.

En outre, l'article L. 113-3, favorise la sauvegarde et l'aménagement des bois et parcs et, en général, de tous espaces boisés et sites naturels situés dans les agglomérations ou leurs environs. Dans cet objectif, il permet à l'État, aux départements, aux communes ou aux établissements publics ayant pour objet la réalisation d'opérations d'urbanisme, d'offrir, à titre de compensation, un terrain à bâtir aux propriétaires qui consentent à leur céder gratuitement un terrain classé par un plan d'occupation des sols rendu public ou un PLU approuvé comme espace boisé à conserver, à protéger ou à créer⁶¹⁰.

Il peut également, aux mêmes fins, être accordé au propriétaire une autorisation de construire sur une partie du terrain classé n'excédant pas un dixième de la superficie dudit terrain.

Cette autorisation qui doit, en vertu de l'article L. 113-4, être compatible avec les dispositions du SCOT, ne peut être donnée que par décret et après accord de la ou des communes sur le territoire desquelles est situé le terrain classé. Enfin, la portion de terrain cédée par le propriétaire ne peut faire l'objet d'un changement d'affectation qu'après autorisation donnée dans les mêmes conditions.

Dans les communes littorales, le PLU doit obligatoirement classer en espaces boisés classés (EBC) les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites⁶¹¹.

⁶⁰⁷ Article R. 151-24 (ancien article R. 123-8).

⁶⁰⁸ Article R. 151-25 (ancien article R. 123-9).

⁶⁰⁹ L. 130-1, rédaction de l'ordonnance n° 2005-554 du 26 mai 2005, art. 4, JO du 27 mai 2005.

⁶¹⁰ Cette offre ne peut être faite si la dernière acquisition à titre onéreux dont le terrain classé a fait l'objet à date certaine depuis cinq ans au moins.

⁶¹¹ Article L. 121-27 (dernier alinéa de l'ancien article L. 146-6).

Enfin, le règlement du PLU peut identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation⁶¹². Lorsqu'il s'agit d'espaces boisés, ces prescriptions sont celles prévues par le régime d'EBC, aux articles L. 113-1 et 2 nouveaux⁶¹³.

c. La préservation de la qualité des milieux, sites et paysages naturels ou urbains.⁶¹⁴

Le rapport émotionnel de l'homme avec son environnement, l'impression d'appartenance, est une condition fondamentale de la qualité de vie en ville. Les villes et les agglomérations urbaines les plus plébiscitées sont celles qui s'impliquent le plus dans ces questions. La qualité environnementale qui contribue à l'harmonie sociale et à la vitalité culturelle, devient un des facteurs-clé du succès économique d'une ville.

Vivre et travailler dans sa propre ambiance, auprès d'un patrimoine culturel et naturel bien conservé (paysages significatifs, sites archéologiques, monuments, espace rural et voisinages traditionnels, parcs, places et autres espaces extérieurs, masses d'eau, lacs, fleuves, marais, littoral, réserves naturelles), sont la condition première pour la réussite de toute politique urbaine.

En cohérence avec ces principes, les espaces naturels devront être effectivement protégés contre l'extension et la multiplication des réseaux urbains, aussi bien par des combinaisons de mesures de protection et de stimulation, que par la promotion auprès du public de la valeur et du besoin essentiels qu'ils représentent⁶¹⁵.

Le PLU continuera à être la mesure la plus efficace pour parvenir à protéger le patrimoine naturel et culturel, et pour produire les conditions de création des nouveaux espaces libres qui donneront leur cohérence aux tissus urbains. Dans ce sens, sites et parcs naturels, espaces naturels sensibles ainsi que les paysages font l'objet de plusieurs dispositions protectrices.

Concernant les monuments naturels et les sites dont la conservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général, ils peuvent, depuis la loi du 2 mai 1930 sur la protection des sites, être classés ou inscrits et figurer en tant que tel dans les documents graphique du PLU.

En ce qui concerne la protection des paysages, il convient de rappeler que cette notion du paysage est associée aux notions d'aménagement et d'environnement. Il est successivement envisagé comme le produit d'une société (« la traduction visible » des aménagements produits par une société donnée), et comme une ressource (paysage, littoraux et tourisme). Il est bien le résultat des actions successives des sociétés sur leur espace.

C'est en tant que produit d'une organisation de l'espace, qu'il incombe aux documents d'urbanisme de protéger, que le paysage intéresse le droit de l'urbanisme et qu'un des objectifs centraux du PLU en matière de paysage est de préserver le patrimoine naturel et bâti existant. Les éléments de paysage remarquables doivent ainsi être identifiés, protégés et mis en valeur.

⁶¹² L. LEFEBVRE, P. ISELIN et D. STEVENS, *op. cit.*, pp. 15-16.

⁶¹³ Article L. 151-23 (ancien article L. 123-1-5 III 2°).

⁶¹⁴ Y compris la montagne et le littoral.

⁶¹⁵ La nouvelle Charte d'Athènes, *op. cit.*, pp. 10-11.

Le paysage, bien commun à protéger, devient alors un enjeu dans les décisions d'aménagement et l'ancien ministre de l'environnement, Ségolène Royal, ayant fait de la protection des paysages une priorité de son action, un projet de loi sur le paysage avait été déposé à l'assemblée nationale le 18 novembre 1992, il est devenu la loi n° 93-27 du 8 janvier 1993. Ce texte insère dans le code de l'urbanisme toute une série de dispositions visant à mieux faire prendre en compte le paysage dont la dégradation continue est considérée comme une atteinte à l'environnement. Cette introduction en force du paysage dans le droit de l'urbanisme avait été réclamé en 1990 par le rapport de Michel Barnier qui, parmi ses 100 propositions de réforme, proposait déjà « *un cahier de prescriptions environnementales et paysagères adjoint au POS* » et un plan d'aménagement écologique et paysager opposable aux tiers pour toute opération d'aménagement foncier rural.

Les orientations et principes fondamentaux de protection vont porter selon son article 4 b du décret du 11 avril 1994⁶¹⁶ sur : « *L'implantation, l'aspect extérieur, le volume ou la hauteur des constructions* ». Le secteur à plan de masse devient l'instrument adapté à cette situation.⁶¹⁷

Enfin, il convient de rappeler que les préoccupations esthétiques peuvent justifier le rejet d'une demande de permis de construire lorsque les constructions, au regard de l'article R.111-21, par « *leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur... sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales* ». ⁶¹⁸

d. La protection des espaces agricoles

Les zones agricoles (A) sont précisément protégées dans le PLU pour leur potentiel agronomique, biologique ou économique. Les zones A sont exclusivement réservées à l'activité agricole ou biologique et comprennent les bâtiments et les installations qui sont nécessaires aux services publics et à l'activité agricole. La construction de bâtiments n'y est donc tolérée que si considérée comme indispensable à l'activité agricole. La loi SRU indique aussi des distances de séparation entre les bâtiments agricoles et les propriétés non agricoles.

Ce type de protection qui vise la maîtrise de l'accroissement considérable des surfaces urbanisées et la conservation d'une agriculture rurale et périurbaine, est une source importante de production normative.

La loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 a inséré un article L. 111-3 au code rural qui institue un principe de réciprocité en cas de création de locaux d'habitation ou professionnels à proximité des exploitations agricoles. Il dispose précisément, que lorsque des normes législatives ou réglementaires soumettent à des conditions de distance l'implantation ou l'extension des bâtiments agricoles, la même exigence d'éloignement doit être imposée à toute construction ultérieure à usage d'habitation ou à usage professionnel nécessitant une autorisation administrative de construire.

⁶¹⁶ Décret n° 94-283 paru au JO du 12 avril 1994.

⁶¹⁷ D.-A. CAMOUS, *Le secteur à plan de masse une technique singulière d'urbanisme*, mémoire de DEA, Université de Nice, faculté de droit, 1997, pp.17-18.

⁶¹⁸ *Ibid.*, p.31.

La loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt⁶¹⁹ a modifié le code de l'urbanisme sur plusieurs points concernant des espaces agricoles.

En effet, le code de l'urbanisme réserve une section aux espaces agricoles et naturels périurbains (L. 113-15 à L. 113-28) et un paragraphe à la préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières (Articles L. 122-10 à L. 122-11). Le même code assigne une conduite stricte du règlement du plu en la matière (L. 151-11 à L. 151-13).

Pour conclure ce titre consacré à la protection du patrimoine naturel, on peut dire que le caractère « vert » de la France est un acquis fragile puisque les pressions du développement urbain sont constantes et que les milieux naturels sont très prisés pour des lotissements résidentiels. À de rares exceptions, l'urbanisation s'opère généralement avec le nivellement du sol, le drainage des milieux humides, la canalisation des petits cours d'eau et l'abattage de la majorité du couvert végétal d'origine, ce qui fait perdre le caractère naturel des sites aménagés. Dans une perspective de développement durable, de nouvelles méthodes qui favorisent la coexistence du naturel et du bâti sont à développer.

Le constat général que l'on peut dresser est que les milieux naturels du territoire requièrent une protection accrue.

B. La protection du patrimoine bâti

Les règles qui assure la protection du patrimoine bâti sont nombreuses et participent de l'inflation des normes opposables au PLU.

Certes, lors de l'adoption de la loi n° 2010 -788 du 12 juillet portant engagement national pour l'environnement (dite loi Grenelle 2) a été supprimée de l'ancien article L. 121-1 la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti mais il s'agit d'une modification répondant plus à la pression de quelques élus qu'à un choix véritablement pensé par le Parlement. En effet, cette modification prolonge la condamnation des ZPPAUP, c'est-à-dire des zones de protection du patrimoine architectural, urbanistique et paysager, qui avaient le défaut, selon quelques élus, de trop compliquer la délivrance des autorisations d'urbanisme dans les quartiers historiques des communes⁶²⁰.

En effet, cette notion de patrimoine monumental, longtemps réservée au patrimoine historique traditionnel : châteaux, cathédrales, abbayes, a été progressivement étendue à des édifices de toute catégorie, et de toute époque, y compris des 19^e et 20^e siècles. Cette extension de la notion du patrimoine bâti n'est pas neutre à l'égard du PLU. Ce dernier doit en effet respecter directement ou indirectement l'ensemble des dispositions qui s'inscrivent dans ce cadre.

Trois instruments assurent une protection élargie du patrimoine bâti : les directives paysagères (a), les ZPPAUP (b) et les règles de protection des monuments historiques et de leurs abords (c).

a. Les directives paysagères

⁶¹⁹ JORF n° 0238 du 14 octobre 2014, p. 16601.

⁶²⁰ N. FOULQUIER, « Comment caractériser le droit de l'urbanisme français après la loi SRU. Une analyse historique du droit contemporain de l'urbanisme », consulté le 2 décembre 2016 sur <http://serdeaut.univ-paris1.fr/publications/publications-des-membres-du-serdeaut/>

Pour protéger les territoires remarquables par leur intérêt paysager, l'Etat⁶²¹ peut, depuis la loi n° 93-24 du 9 janvier 1993 relative à la protection des paysages, prendre des directives de protection et de mise en valeur des paysages dont le régime relève du code de l'environnement.

Ces directives qui déterminent les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères applicables à ces territoires⁶²², sont opposables après un décret en Conseil d'État et doivent être respectées par les documents locaux d'urbanisme : SCOT et, en son absence, PLU doivent être compatibles avec elles et, en l'absence de PLU/POS, elles sont directement opposables aux autorisations d'occupation du sol et aux autorisations de défrichement.

b. La ZPPAUP

La même loi du 9 janvier 1993 a autorisé la création de zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) autour des monuments historiques et dans les quartiers, sites et espaces à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou culturel⁶²³.

La démarche consiste en l'élaboration d'un document d'urbanisme spécial concernant les quartiers et les sites à protéger pour des raisons d'ordre esthétique et historique. L'initiative de l'élaboration d'un tel document revient à la commune même si en règle générale, la protection du patrimoine relève de la compétence de l'État.

Ce document a un double but : d'une part, protéger des quartiers qui n'ont pas la même valeur exceptionnelle que les secteurs sauvegardés, et, d'autre part, assouplir le fameux périmètre des 500 mètres de protection des monuments historiques selon les données du lieu.

Les ZPPAUP comme les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) appelées à les remplacer constituent des servitudes d'utilité publique et doivent, à ce titre, être annexées au PLU pour produire leurs effets à l'égard des autorisations d'urbanisme⁶²⁴.

Depuis la loi SRU, ce type de servitude n'est plus directement opposable au PLU. En revanche, les prescriptions contenues dans les règlements du PLU et de la ZPPAUP/AVAP se superposent. Il est donc essentiel qu'il n'y ait pas discordance entre elles⁶²⁵.

La concordance de ces deux documents passe, d'abord, par l'harmonisation des périmètres. Il convient d'établir le zonage du PLU en fonction du périmètre de la ZPPAUP/AVAP : soit la ZPPAUP/AVAP correspond à une zone particulière du PLU, soit elle représente un secteur

⁶²¹ La décision de mise à l'étude et l'élaboration concernent l'État en concertation avec les collectivités locales et les associations agréées intéressées. Voir art. L. 350-1 et art. R. 350-1 et s. du code de l'environnement

⁶²² Les directives paysagères n'ont pas vocation à protéger un espace important, mais plutôt des éléments structurants et remarquables du paysage : réseau de chemins, de plantations, des terrasses de cultures, des paysages caractéristiques. Sur un périmètre donné, elles imposent des contraintes en matière de construction ou d'aménagement (camping, clôtures, enseignes, carrières, hauteur et volume des constructions...).

⁶²³ Article 6 de la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques, JORF n°7 du 9 janvier 1993, p. 503.

⁶²⁴ V. X. COUTON, « Régime des travaux dans les AVAP », *Construction-urbanisme*, 2012, n° 7, p. 19 ; P. PLANCHET, « De la ZPPAUP à l'AVAP », *AJDA*, 2011, p. 1538.

⁶²⁵ Pour plus de détails, V. P. PLANCHET, « PLU et ZPPAUP/AVP », *Écriture du PLU*, Fiche n° 4, publié le 22 octobre 2012, consulté le 19 juin 2014 sur www.gridauh.fr.

d'une zone plus étendue dont le règlement du PLU tient alors compte en lui affectant un indice afin de permettre une modulation des contraintes. La ZPPAUP/AVAP peut elle-même comporter plusieurs secteurs assortis de prescriptions patrimoniales différentes.

Elle consiste, ensuite, en l'absence de contradiction entre les règles d'urbanisme contenues dans le PLU et les dispositions du règlement de la ZPPAUP/AVAP. Pour ce faire, il convient d'identifier précisément les règles du PLU qui doivent continuer à s'appliquer dans la zone patrimoniale et celles pour lesquelles il est utile de prévoir l'application exclusive des règles de la ZPPAUP/AVAP. Par exemple, faute d'habilitation législative, le règlement de l'AVAP ne peut pas déterminer l'affectation des bâtiments. Sous cette réserve, le maintien de certaines règles du PLU ne doit pas conduire à des contradictions préjudiciables aux constructeurs. Leur mise à l'écart ne doit pas non plus créer de vide juridique⁶²⁶.

La concordance entre prescriptions du PLU et celles de la ZPPAUP/AVAP, tient, enfin, en l'absence de contradiction entre le règlement du PLU et les recommandations de la ZPPAUP/AVAP. Des divergences sur ce point entre les documents seraient source d'insécurité⁶²⁷.

c. Protection des monuments historiques et de leurs abords⁶²⁸

L'environnement culturel a été conçu au départ de manière étroite. La protection était réduite aux seuls monuments historiques. Plus récemment la protection a été élargie à des ensembles plus vastes comme le cœur des villes.

Actuellement, non seulement les monuments eux-mêmes sont protégés, mais leurs abords aussi.

Ce système de protection institué par la loi du 30 mars 1887 a été remis à jour par la loi du 31 décembre 1913. Plus récemment les dispositions de l'article 40 de la loi SRU modifiant la loi du 13 décembre 1913 sur les monuments historiques prévoient que lors de l'élaboration ou de la révision d'un PLU, le périmètre de protection de 500 mètres d'un monument historiques classé peut, sur proposition de l'ABF et après accord de la commune, être modifié après avoir été soumis à enquête publique.

Deux degrés de protection sont institués en fonction des caractéristiques et de la valeur patrimoniale du monument : le classement et l'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques.

Un immeuble classé⁶²⁹ ne pourra faire l'objet de travaux dispensés de permis de construire ou être modifié dans son aspect qu'après autorisation donnée par le préfet de région ou le ministre chargé de la culture s'il évoque le dossier⁶³⁰.

⁶²⁶ P. PLANCHET, « PLU et ZPPAUP/AVP », *op. cit.*

⁶²⁷ Deux interprétations s'affrontent. On peut considérer que les règles du PLU prévalent sur les recommandations dès lors que ces dernières n'ont aucune force juridique. Mais il a aussi été suggéré, en particulier par la circulaire 85-45 du 1er juillet 1985 sur les ZPPAU, que les prescriptions de la zone pouvaient « se limiter à de simples recommandations ayant juridiquement valeur de directive ».

⁶²⁸ Loi 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat « loi Defferre », JORF du 9 janvier 1983, p. 215. Ces zones peuvent s'appliquer autour des monuments historiques et dans les quartiers et sites à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique ou historique. Voir sur ce sujet, par A.-H. MESNARD, « Anciens et nouveaux lieux de concertation en matière d'abords de monument historiques, de sites et de patrimoine », *RJE*, 1989, p. 17.

Concernant les immeubles inscrits⁶³¹, il s'agit d'un régime de protection moins favorable. Il s'applique aux mêmes biens que ceux faisant l'objet d'un classement. Souvent d'ailleurs l'inscription est une étape avant le classement sans que ce ne soit une obligation. L'inscription sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques est décidée par arrêté du préfet de région.

La loi de 1913 évoquait le régime des immeubles situés dans le champ de visibilité d'un immeuble classé ou inscrit et visible du premier ou visible en même temps que lui et compris dans un périmètre n'excédant pas 500 mètres.

La jurisprudence a écarté la covisibilité pour ne retenir que les 500 mètres. A titre exceptionnel, ce périmètre pouvait être étendu à plus de 500 mètres par décret en Conseil d'État, pris après avis de la commission supérieure des monuments historiques. C'est le cas pour le Château de Versailles par exemple.

La protection des monuments historiques et de leurs abords est, pour le PLU, source de plusieurs contraintes. Il doit d'abord transcrire les périmètres de protections dans sa partie graphique. Il doit ensuite adapter sa partie réglementaire pour pouvoir à la fois protéger ces monuments historiques et accompagner l'évolution de leurs abords. En effet, l'interdiction de d'utiliser le sol ou de modifier les immeubles existants n'est pas absolue dans le périmètre de protection. Le PLU est tenu donc de répondre aux demandes émanant des administré désirant entreprendre des travaux dans ce périmètre.

Ainsi, l'obligation de protéger les monuments historiques et de leurs abords, de par les règles de fond et de procédures qu'elle induit, est vecteur d'inflation normative.

D'une manière générale, la multiplication des normes encadrant hiérarchiquement le PLU est excessive. Elle porte atteinte à la lisibilité du droit applicable et engendre des risques de conflits et d'incohérence entre les différentes normes. *« Si louables soient les intentions, la logique du droit souffre de l'accumulation, en ordre dispersé, de strates réglementaires, en théorie complémentaires, en pratique concurrentes. L'obsession textuelle est telle que les « bureaux » ne sont plus désormais sollicités par les « politiques » que pour encombrer, avec une prégnance de plus en plus intense, les sources du droit et en brouiller les assises. »*⁶³²

§.2 : Les conséquences de l'inflation normative sur la lisibilité de l'ordre normatif supérieur au PLU

Si l'ordre juridique supérieur au PLU est conçu principalement pour assurer la stabilité et la sécurité de ce document, la multiplicité et l'enchevêtrement des normes composant cet ordre ne peuvent que générer l'instabilité et l'insécurité du PLU et de la situation juridique de ses destinataires.

⁶²⁹ Peuvent être classés les immeubles nus ou construits, mais aussi les terrains qui renferment des stations ou gisements préhistoriques ou autres. Encore faut-il que leur conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public, national ou local.

⁶³⁰ La compétence pour accorder cette autorisation peut être déconcentrée au directeur régional des affaires culturelles.

⁶³¹ Article L621-26 (C. patrimoine) : *« Sont notamment compris parmi les immeubles susceptibles d'être inscrits au titre des monuments historiques les monuments mégalithiques, les stations préhistoriques ainsi que les terrains qui renferment des champs de fouilles pouvant intéresser la préhistoire, l'histoire, l'art ou l'archéologie. »*

⁶³² J. M.- DEVILLER, « Droit et politique de l'urbanisme, sécurité et efficacité », *LPA*, 21 avril 1993, p. 11.

En effet, l'inflation normative rend l'ordre juridique opposable au PLU plus opaque, compliqué, moins sûr et moins commode, sinon dangereux, pour le PLU. Cette inflation n'est pas sans soulever des difficultés lors de l'élaboration ou de l'évolution de ce document.

Pour mieux cerner ce phénomène, sans rentrer dans les détails, il convient de distinguer l'inflation verticale de cet ordre de son inflation horizontale.

La première concerne la densité des normes opposables au PLU. La seconde concerne leur diversité. Une diversité qui se rapproche de la dispersion.

Il convient dès lors de mesurer les conséquences liées à l'encombrement vertical (1) et horizontal (2) de la hiérarchie des normes sur la lisibilité formelle et matérielle de l'ordre supérieur au PLU.

1. Les conséquences de l'inflation verticale de l'ordre supérieur au PLU

Ce type d'inflation qui affecte verticalement l'ordre juridique supérieur au PLU consiste dans l'abondance normative qui caractérise chaque éléments de cet ordre. En effet, même pris séparément, les éléments constitutifs de cet ordre sont marqués par une augmentation continue de leur contenu. A chaque réforme, on rajoute à ce contenu des dispositions que le législateur estime nécessaires pour la prise en compte de certaines problématiques qui ne peuvent être résolues qu'à l'échelle du PLU.

Ce rythme de réforme n'est pas sans affecter l'intégrité normative de certaines dispositions ainsi que leur degré de précision (A). Ces problèmes s'accroissent très nettement en matière d'intégration des principes d'environnement dans l'ordre normatif supérieur au PLU (B).

A. Les problèmes de déficit de normativité et d'imprécision

Dans sa décision du 21 avril 2005, le Conseil constitutionnel confirme, pour la première fois, la nécessité pour la loi de prescrire, en autorisant ou en interdisant, et de sanctionner. Déclarer des intentions ou des orientations, n'est pas légiférer. Les lois doivent bien, selon la célèbre formule de Portalis, poser des commandements. Sur ce point, la décision censure ce que, jusqu'à présent, elle se contentait de relever au détour d'un considérant, sans prononcer d'annulation⁶³³. Retenons de la décision que désormais des « *dispositions manifestement dépourvues de toute portée normative* » comme celle qui définit les objectifs de l'école au II de l'article 7 sont contraires à la Constitution au motif, tiré de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, que la loi a pour « *vocation d'énoncer des règles* ». Déjà, le Conseil avait annulé des dispositions redondantes dans une loi organique, au nom du même considérant de principe, mais en retenant cet argument parmi d'autres⁶³⁴. Dans la décision du 21 avril, il va plus loin et annule un dispositif au seul motif de son absence d'impérativité. Il sanctionne la tendance contemporaine de la loi à procéder par affirmations, dénuées de portée

⁶³³ Voir, par exemple la décision relative à la pérennisation des arrêtés Miot : n° 94-350 DC, 20 décembre 1994, Loi relative au statut fiscal de la Corse, cons. 4 et 5, (Rec., p. 134). V. aussi les décisions n° 2000-428 DC du 4 mai 2000 (Rec., p. 70), n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000 (Rec., p. 164), n° 2002-460 du 22 août 2002 (Rec., p. 198) et n° 2002-461 du 29 août 2002 (Rec., p. 204), où est posée la question de la valeur normative des annexes ; voir S. GUY, RDP, 2002, p. 1251.

⁶³⁴ Déc. n° 2004-500 DC, 29 juillet 2004, Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales (Rec., p. 116).

normative réelle. Il s'agit d'affirmations de principe, de définitions, d'objectifs non assortis d'engagements précis, dont la présence est de plus en plus fréquente dans la loi⁶³⁵.

Cette position du conseil constitutionnel nous fournit un arrière-plan à notre réflexion sur le faible degré de normativité des principes généraux d'urbanisme opposable au PLU (a), auquel s'ajoute le problème de l'utilisation de notions très générales (b) et l'absence de sanction de certaines dispositions (c).

a. L'incertitude normative affectant les principes généraux de l'article L. 101-2

Comme leur nom l'indique, il s'agit de principes et se pose naturellement la question de savoir s'ils sont des normes, des droits voire des moyens d'annulation en droit français.

Si « le législateur peut, sur le fondement des dispositions des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations et à des charges, c'est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée »⁶³⁶.

Or, les principes d'urbanisme formulés par l'article L. 101-2 sont parfois trop imprécis pour pouvoir imposer des obligations aux collectivités territoriales ou à leurs groupements sans que se pose le problème de leur valeur normative.

Pour mesurer l'ampleur de ce problème, il faut remonter à la loi SRU qui a donné, dans son article premier, une nouvelle rédaction à l'article L. 121-1, lequel regroupait et développait les principes fondamentaux qui figuraient jusqu'alors dans l'ancien article L. 121-10 et dans les articles relatifs à chaque document d'urbanisme. Ces principes fondamentaux concernent tous les documents d'urbanisme y compris les DTA.

Remplaçant l'article L. 121-1 abrogé par l'ordonnance du 23 septembre 2015, le nouvel article L. 101-2 recoupe trois sortes de préoccupations :

- équilibre entre aménagement, développement et protection ;
- mixité urbaine et sociale ;
- gestion économe de l'espace et respect de l'environnement.

Aucune de ces préoccupations n'était vraiment absente des textes antérieurs, mais la réécriture du nouvel article L. 101-2 lui donne, sans doute, une valeur nouvelle. Tout laisse à penser que la jurisprudence qui avait commencé à se développer sur le fondement des anciens articles L. 121-10 et L. 121-1 et qui était à l'origine de l'annulation de certains documents d'urbanisme pour non-respect des principes généraux ne pourra que se développer.

En créant l'article L. 101-2, le législateur a voulu redonner une place aux règles de fond encadrant le contenu des documents d'urbanisme. Cet article est devenu le cadre commun des

⁶³⁵ J.-P. CAMBY, « La loi et la norme (À propos de la décision no 2005-512 DC du 21 avril 2005) », *RDP*, 01 juillet 2005, n° 4, p. 849.

⁶³⁶ Décision n° 2000-436 DC du 07 décembre 2000.

SCOT, schémas de secteurs, PLU et documents d'urbanisme en tenant lieu. Toutefois, est-il que la nature juridique des principes énoncés par l'article L. 101-2 n'est pas évidente.

Le nouvel article L. 101-2 constitue en grande partie une réécriture de l'ancien article L. 121-1 et L. 110 : il fixe les objectifs des documents d'urbanisme à partir des grands principes du droit de l'urbanisme. Il assigne aux documents d'urbanisme une longue liste d'objectifs à poursuivre : satisfaire les besoins d'urbanisation, tant pour les activités économiques que pour l'habitat, et s'attacher au cantonnement de cette urbanisation, justifié par la protection des espaces naturels, des sites et des terres agricoles et par la prévention des risques naturels et technologiques⁶³⁷. En ajoutant de nouveaux objectifs (développement durable, diversité des fonctions urbaines, mixité sociale dans l'habitat...) à ceux qui figuraient dans l'ancien article L. 121-1, le législateur donne expressément une valeur normative aux divers objectifs que doivent remplir les documents d'urbanisme.

En somme, cet article définit « *les principes que doivent respecter les politiques d'urbanisme* »⁶³⁸. Ces principes sont opposables à tous les documents de planification urbaine et ne sont pas soumis au principe de la compatibilité limitée.

Toutefois, la détermination de la nature exacte des principes énoncés par l'article L.101-2 n'est pas évidente. On ne peut à cet égard qu'être frappé par la variété des qualifications que le code de l'urbanisme attache aux dispositions qu'ils énoncent : tantôt objectifs (*art. L.101-1 et L. 101-2*), tantôt principes (*art. L.141-1, L.151-1*).

Et cette obligation est loin d'être platonique puisque c'est au règlement de fixer, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L. 101-2 (*art. L. 151-8*).

C'est notamment sur la base de ces considérations que les députés, auteurs de la saisine du Conseil constitutionnel ont fait grief aux principes de l'ancien article L.121-1 en dénonçant le leur caractère flou et, plus spécifiquement, de l'objectif de mixité sociale.

En réalité, il résulte de cet article, une obligation pour les PLU, d'atteindre les objectifs qu'ils mentionnent (*art. L.123-1 dans sa version issue de la loi SRU, devenu L. 151-1*).

Cette interprétation a été confirmée par le Gouvernement dans ses observations sur les recours dirigés contre la loi SRU. On peut y lire : « *la loi précise que les auteurs d'un PLU déterminent des règles adaptées aux circonstances locales pour permettre la réalisation des objectifs définis par les articles L.110 et L.121-1. Cette disposition permet la prise en compte des particularités et ne méconnaissent donc pas le principe d'égalité* ».

Elle a été validée par le Conseil constitutionnel qui a décidé, au regard des travaux parlementaire, que les dispositions de l'article L. 121-1 « *doivent être interprétées comme imposant seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent ; qu'en conséquence, il appartiendra au juge administratif d'exercer un simple contrôle de compatibilité entre les règles fixées par*

⁶³⁷ J.-P. LEBRETON, « L'encadrement des DTA... », *op. cit.*, p. 38.

⁶³⁸ Rép. min., JOAN 10 septembre 2001, p. 5258.

les dits documents et les dispositions (...) de l'article L.121-1 ; que sous cette réserve, les dispositions critiquées ne sont pas contraintes aux articles 34 et 72 de la Constitution »⁶³⁹.

La décision du Conseil constitutionnel est donc déterminante pour la nature du contrôle du juge administratif : la jurisprudence Association pour la défense des sites de Théoule se trouve ainsi confortée⁶⁴⁰ et les objectifs généraux énoncés à l'article L 101-1 « *risquent de fragiliser les PLU* »⁶⁴¹.

Les objectifs visés par l'article L. 101-1 sont donc à prendre en compte par les documents d'urbanisme concernés dans le cadre d'un rapport de compatibilité et non de conformité. Cela signifie, pour le PLU comme pour le SCOT, que « *les orientations d'urbanisme et d'aménagement du PADD, sans être entièrement conformes à ces objectifs et principes, doivent aller dans leur sens, sans forcément reprendre et traduire localement dans le document d'urbanisme l'ensemble de ces objectifs et principes et les évoquer expressément, elles ne sauraient ni les ignorer, ni aller à leur encontre.* »⁶⁴²

Toutefois, les dispositions de l'article L. 101-1 ne régissent que les seuls documents d'urbanisme dont le juge vérifie s'ils méconnaissent – ou non – lesdites dispositions⁶⁴³. Parmi ces documents, sont à inclure les plans de prévention de risques naturels prévisibles⁶⁴⁴.

Le juge administratif s'est référé à de multiples reprises aux principes énoncés par les dispositions de l'ancien article L. 121-10 afin d'examiner la légalité d'un classement nouveau par un POS.⁶⁴⁵

Il est exercé un contrôle normal sur la compatibilité des dispositions d'un POS avec les principes énoncés par cet article.⁶⁴⁶ Le juge vérifie précisément que les objectifs énoncés par les auteurs du POS sont compatibles avec les principes de l'article L. 121-10 ancien.⁶⁴⁷

De l'ensemble des contraintes qui précèdent, on peut bien douter du caractère normatif de l'article L. 101-2. Autrement dit, ces deux articles, constituent-ils au regard du caractère vague des dispositions qu'ils contiennent, une catégorie de normes opposables aux documents d'urbanisme, et notamment aux SCOT et aux PLU ? Certains auteurs ont parfois dénié une

⁶³⁹ Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, Loi sur la solidarité et le renouvellement urbains, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2000/2000436/index.htm> ; L. TROUVET, « La loi « SRU » à l'épreuve du Conseil constitutionnel », *BJDU*, 6/2000, p. 379 ; J.-E. SCHOETTL, « Le Conseil Constitutionnel et la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains », *AJDA*, 2001, p.186.

⁶⁴⁰ CE, 10 févr.1997, Rec., p. 35 ; DA, 1997, n° 117 ; BJD 1/97, p. 21, concl. L. TROUVET ; RFDA, 1997, p.436 ; D. 1997, IR, p.88 ; TA Nice, 25 septembre 1997, *Préfet des Alpes Maritimes c/Communes de Mandelieu-La Napoule*, DA, 1998, n° 76 ; BJD 1/98, p.21, concl. A. POUJADE ; CE, 15 mars 1999, *Cne Le François*, Const.-Urb., 1999, n° 217.

⁶⁴¹ P.-P. DANNA, Panorama des dispositions d'urbanisme de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains, Exposé présenté le 15 mai 2001 à la Faculté de Droit et de Sciences économiques de l'Université de Nice – Sophia Antipolis dans le cadre des réunions-débats du GIR, Maralpin, p. 4, consulté sur http://www.gir-maralpin.org/conferences/conferences_fichiers/DannaSRU.pdf.

⁶⁴² P. HOCREITÈRE, « Plan local d'urbanisme et projet d'aménagement et de développement durable », *RDI*, janvier-février 2003, p. 16.

⁶⁴³ CE, 30 octobre 2002, *Cne du Lavandou*, req. n° 247443.

⁶⁴⁴ CE, 3 décembre 2001, *SCI des 2 et 4 rue de la Poissonnière*, req. n° 236910.

⁶⁴⁵ CE, 24 octobre 1994, *Cne de Bennwihr*, D. 1996, somm. 272, obs. CHARLES ; Rec., T. p. 1235 ; DA, 1994, n° 695. CE, 4 décembre 1995, *Chambre d'agriculture de la Mayenne*, Rec., T., p. 1078 ; BJD 6/1995, p. 449, concl. D. PIVETEAU ; DA, 1996, n° 53, obs. D. PIVETEAU.

⁶⁴⁶ CE, 10 février 1997, *Assoc. pour la défense des sites de Théoule*, BJD 1/1997, p. 19, concl. L. TROUVET ; DA, 1997, n° 117, obs. L. TROUVET.

⁶⁴⁷ CE, 11 janvier 2002, *M. Janin*, req. n° 215314.

quelconque portée juridique des proclamations des textes⁶⁴⁸, d'autres au contraire soutiennent qu'une loi demeure « *quel que soit son contenu...une loi* »⁶⁴⁹ et que s'il est une question, « *c'est moins celle de savoir si (l'article L.110) est une norme que celle d'évaluer si la norme en question, à raison de son caractère général, est utilisable dans le cadre du cadre du contrôle des actes qui lui sont subordonnés* »⁶⁵⁰.

b. Le problème de l'utilisation de notions très générales

L'ordre juridique supérieur au PLU exprime, « *à des degrés divers, des volontés d'aménagement localisées, assorties le plus souvent d'un discours juridique ou incantatoire, auquel le juge finit tôt ou tard par trouver un sens, même s'il n'en a pas...* »⁶⁵¹ Ce type de réglementation précarise non seulement sa propre force juridique, mais aussi celle du PLU.

Il est sans doute possible de tenter d'opérer une typologie de cette faible normativité, en fonction du caractère plus ou moins opératoire de la disposition en cause.

Ainsi, on trouve des normes floues, auxquelles la jurisprudence devra donner une consistance réelle⁶⁵². Les normes floues remplissent incontestablement une fonction juridique : ce sont des notions dont la détermination exacte va être laissée au juge qui n'est pas ainsi seulement la bouche de la loi mais en devient l'interprète, voulu par le législateur. Le juge ne se contente donc pas d'appliquer une notion, il en définit le contenu. Les exemples de normes floues sont très fréquents en droit de l'urbanisme. On peut citer la notion d'espaces proches du rivage⁶⁵³, contenue dans l'article L.146-4-II du Code de l'urbanisme, celle de parcs et ensemble boisés les plus significatifs de la commune (article L. 146-6 du même code), celle « d'espaces remarquables » ou encore des notions comme celles de « capacité d'accueil » ou « d'extension limitée de l'urbanisation » qui sont à l'origine d'un abondant contentieux.

De telles notions, par leur plasticité même, pourront mieux s'adapter à des cas concrets auxquels on n'a pas songé au moment où la disposition est conçue. Les normes floues n'épuisent pas leurs effets dans une seule application, elles évoluent en fonction de l'état de la société, elles sont mieux adaptées au travail du juge auquel elles laissent un large pouvoir⁶⁵⁴. Elles ne semblent pas touchées par la censure, en ce qu'elles sont opératoires. À l'inverse, on pourrait alors reprocher au législateur d'être, dans certains cas, resté en deçà de sa compétence⁶⁵⁵.

Il est clair à cet égard que le juge entend pratiquer systématiquement un contrôle normal toutes les fois par exemple qu'est en cause l'application des diverses notions issues de la loi Littoral : notions d'espaces urbanisés, d'espaces proches du rivage, d'extension limitée de l'urbanisation, etc. Ces notions très générales ne sont pas définies par la loi qui, doit-on le rappeler, vaut pour l'ensemble du territoire national et qui ne distingue pas en fonction des caractéristiques géographiques des différentes portions du littoral français. Il ne pouvait être question, dans l'esprit du juge, de laisser à l'autorité administrative un pouvoir d'appréciation

⁶⁴⁸ Pour plus de détails, v. P. HOCREITÈRE, « Sur la portée normative de l'article L. 110 du Code de l'urbanisme », *DA*, novembre 1993, p. 1.

⁶⁴⁹ J.-P. LEBRETON, « L'encadrement des DTA... », *op. cit.*, p. 38.

⁶⁵⁰ *Ibid.*

⁶⁵¹ A. GIVAUDAN, *op. cit.*, p. 870.

⁶⁵² Voir V. FORTIER, « La fonction normative des notions floues », *Droit Prospectif*, 1991-3.

⁶⁵³ Notion précisée par la jurisprudence : CE, 12 février 1993, *Cne de Gassin*.

⁶⁵⁴ Pour un plaidoyer en ce sens, voir V. LASSERRE-KIESOW, « Comment faire les lois : l'éternel retour d'un défi », in R. DRAGO, *La confection de la loi*, PUF, 1995, p. 209.

⁶⁵⁵ J.-P. CAMBY, « La loi et la norme... », *op. cit.*, p. 849.

sans contrôle. Dans cette tâche, le juge administratif français demeure au fond fidèle à la conception qu'il se fait de son rôle : le censeur des illégalités qu'il est au premier chef se fait également pédagogue auprès des autorités administratives.

c. Utilisation d'un droit sans sanction

L'utilisation d'un droit sans sanction est une technique assez proche de la précédente, mais elle s'en distingue cependant en ce sens qu'elle décrit un droit subjectif, dont les citoyens pourront, peut-être, se prévaloir. Un exemple de ces affirmations peut être trouvé dans la loi du 9 janvier 1985 relative à la protection et au développement de la montagne qui affirme que : « *L'identité et les spécificités de la montagne sont reconnues par la Nation et prises en compte par l'État, les établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements dans les actions qu'elles conduisent* ». La loi du 30 décembre 1996 relative à l'air et à l'utilisation rationnelle de l'énergie a franchi un autre pas dans cette tendance en stipulant que : « *L'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi que les personnes privées concourent, chacun dans le domaine de sa compétence et dans les limites de sa responsabilité, à une politique dont l'objectif est la mise en œuvre du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé. Cette action d'intérêt général consiste à prévenir, à surveiller, à réduire ou à supprimer les pollutions atmosphériques, à préserver la qualité de l'air et, à ces fins, à économiser et à utiliser rationnellement l'énergie* ».

Rien n'est réellement neutre ou inutile dans cette façon de procéder, aujourd'hui très répandue. La loi devient ainsi à la fois un instrument normatif et un texte descriptif, qui vise davantage à définir des attitudes ou des comportements, à indiquer quelle est la « norme » d'un comportement, l'objectif à atteindre, qu'à imposer ou à prohiber. Tout a donc un sens, même l'euphémisme dans la législation⁶⁵⁶ : remplacer un mot par un autre n'est certainement pas neutre sous l'angle sémantique, mais la portée de tels changements n'est pas juridique : elle est sociale.

On mesure bien le risque que le législateur affronte lorsqu'il procède ainsi : à force de définir, d'annoncer, d'indiquer, la loi perd une partie de ce qui en constitue la substance même : l'obligation d'être obéie. Cette dilution de l'impérativité législative est particulièrement répandue aujourd'hui et contribue à créer ce qu'il convient d'appeler, faute de mieux, un droit « flou » ou encore « mou ». Le problème de ces « neutrons législatifs » se pose à plusieurs niveaux : encombrement des débats parlementaires par des questions d'autant plus discutées qu'elles seront dénuées d'impérativité mais que leur portée symbolique est forte, risque de création « *de vaines espérances, de contentieux à l'issue improbable et, en définitive de frustrations* »⁶⁵⁷, imprécision quant au sens du texte, etc. Il remet également un très large pouvoir d'interprétation aux juridictions, lesquelles, à tout moment peuvent s'emparer d'un concept flou et lui conférer une portée ou un sens qui ne résulte pas de la volonté du législateur⁶⁵⁸.

Enfin, au-delà, on trouve des définitions, des affirmations, ou des incantations, dispositions sans portée, et insusceptibles d'avoir une traduction impérative. Affirmations politiques,

⁶⁵⁶ J.-L. SOURIOUX et P. LERAT, « L'euphémisme dans la législation récente », *Dalloz*, 1983, Chron., p. 221.

⁶⁵⁷ J.-E. SCHOETTL, « La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école devant le Conseil constitutionnel », *LPA*, 20 mai 2005, n° 100, p. 3.

⁶⁵⁸ Telle est d'ailleurs l'une des justifications de la censure opérée par la décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 : ne pas laisser au juge un pouvoir d'interprétation qui l'assimile au législateur lui-même.

affichage de principes dénués de toute normativité... les lois comportent de nombreux exemples purement déclaratoires. La tendance à l'insertion de dispositions dénuées d'impérativité est moins récente qu'on ne le pense : on peut citer l'exemple, ancien mais révélateur, de l'article 2 de la loi d'orientation sur la ville du 13 juillet 1991 dispose que « *la politique de la ville est un élément de la politique d'aménagement du territoire* » et l'article 3 affirme l'intérêt national de la réalisation de logements sociaux, et que les communes ou leurs groupements « *doivent permettre la réalisation de tels logements* » et apporter un « *soin particulier* » à la réhabilitation de quartiers dégradés. Ici encore, comment une abstention d'une commune pourrait-elle être sur cette seule base, sanctionnée ?

Toutes ces affirmations ne sont certes pas sans portée, mais leur portée est loin d'être juridique : elle confine au symbole. L'intérêt politique de telles mentions est évident, mais le véhicule législatif ne paraît pas le mieux adapté pour leur formulation : le caractère impératif de la loi est ainsi dilué au profit d'affirmations de principe, de postulats sans effet⁶⁵⁹.

B. Amplification du problème : l'intégration des principes d'environnement dans l'ordre normatif supérieur au PLU

Le droit de l'environnement reroupe aujourd'hui des principes dont la valeur et la portée juridiques préoccupent les juristes.

A chaque législation ou jurisprudence nouvelle se révèle la question de l'intégration des principes environnementaux dans les hiérarchies des normes supérieures au PLU.

Une double hypothèse de départ doit permettre de circonscrire le débat. La première est de considérer que le droit de l'environnement n'a pas d'autonomie juridique, ne constitue pas un ensemble de règles de droit autonome, mais une discipline à intégrer au droit public interne.

La seconde hypothèse est de tenter de questionner le phénomène juridique environnemental du point de vue de sa normativité, d'essayer de le placer dans un axe croissant de la normativité : le premier degré est celui du projet, la célèbre phrase d'Antoine de Saint Exupéry selon laquelle « *nous n'héritons pas de la terre de nos ancêtres, nous l'empruntons à nos enfants* » procède naturellement, au moment où elle est écrite, du projet.

Partagé par de nombreuses personnes, le projet accède au deuxième degré de la normativité, celui du principe. Mais le principe n'est pas encore une norme. L'inscription dans l'ordre normatif et un minimum d'effets juridique conditionnent le passage du stade du principe à celui de la norme. L'appartenance d'un principe à un ordre normatif ne suffit pas à lui conférer l'effectivité ; il lui faut acquérir l'opposabilité.

Cette opposabilité est à chercher dans l'axe dynamique de la hiérarchie des normes, celui du passage au stade de « droit », au sens du droit subjectif, tel que René Capitant le décrivait en substance comme un principe auquel serait associé une action procédurale permettant de faire respecter ou sanctionner ce principe. En effet, au stade ultime de l'axe dynamique de la hiérarchie des normes le « cas d'ouverture » constitue la version technique la plus achevée de la normativité qui permet l'annulation d'un acte administratif qui aurait transgressé le principe.

⁶⁵⁹ J.-P. CAMBY, « La loi et la norme... », *op. cit.*, p. 849.

Mais, comme leur nom l'indique, les principes environnementaux restent des principes et se pose naturellement la question de savoir s'ils sont (ou seulement certains d'entre eux, ou aucun ?) devenus des normes⁶⁶⁰.

La réponse à la question passe par le double questionnement de leur intégration dans un ordre normatif instable (a) et rigide (b).

a. La difficile intégration dans un ordre normatif instable

Les principes fondamentaux du droit de l'environnement ont vocation à s'intégrer dans l'ordre juridique supérieur au PLU, plus généralement le droit de l'urbanisme. Or ce dernier est depuis les lois de décentralisation devenu un droit instable. Sans chercher les causes de cette instabilité – nature jurisprudentielle adaptée à une administration surtout régaliennne, codification à droit constant souvent plus compliquée plus simplificatrice, inflation quantitative des normes, inadaptation – le constat de cette dernière saute aux yeux, dans tous les domaines clefs du droit de l'urbanisme, instabilité textuelle permanente des règles de fond et de procédure applicable au PLU, diversité et sophistication du régime juridique des documents d'urbanisme, c'est sans doute en terme de normativité que le droit de l'urbanisme est le plus instable.

En effet, ce droit révèle aujourd'hui une instabilité à la fois quantitative et qualitative.

Quantitative par la profusion, comme on l'a déjà vu, de « normes » à géométries et auteurs variables.

Qualitative par ce que le droit de l'urbanisme français connaît au moins trois niveaux de rapports à la norme. Le premier est celui de la conformité, classique, et concerne les rapports entre les actes individuels (permis, autorisations) et certains documents d'urbanismes (PLU, RNU). Le deuxième est le rapport de compatibilité réservé souvent aux rapports entre documents d'urbanisme eux-mêmes. Il a déjà suscité de nombreuses gloses sur le sens précis de la compatibilité (non incompatibilité manifeste ou non contrariété ou encore plus ambiguë). Quant au troisième rapport de normativité, celui de la prise en compte, il relève parfois du surréalisme, sur la question de savoir si la prise en compte se limite à viser – ce qui n'aurait aucun sens – ou va plus loin, mais alors se rapprocherait fortement de la compatibilité.

Ainsi, le droit commun de l'urbanisme s'enlise dans ses nouveaux instruments de planification : les PLU décidés par les communes et qui devront être compatibles avec les SCOT de niveau intercommunal, les deux étant soumis aux prescriptions des Plans de prévention des risques « naturels » (PPRN) « technologiques » (PPRT) ou miniers (les PPRM visés par le code miniers) ou encore les Plans de prévention des inondations (PPI), ces différentes normes faisant l'objet d'une concertation arbitrée par l'Etat. Ce mélange sera peut-être détonnant, car les volontés locales de développement (PLU et SCOT) ne seront pas toujours compatibles avec la prudence des plans de prévention (PPRN, PPRT, PPI) et d'autres normes spécifiques telles que SDAGE et SAGE pour l'eau, plans départementaux pour les déchets, Chartes des parcs naturels régionaux. Sans compter que les PIG, prescrits par arrêté préfectoral ou encore les servitudes d'utilité publique (article L. 152-7) pourront compliquer la donne en exigeant à leur bénéfice un rapport de conformité.

⁶⁶⁰ La question de savoir s'ils sont devenus des moyens d'annulation ne fera l'objet d'une étude dans la présente thèse.

On pourrait ajouter l'instabilité due aux nécessaires interférences apportées encore par le droit communautaire lorsqu'elles sont divergentes des positions françaises, mais on l'aura compris : la première difficulté pour les principes environnementaux sera d'intégrer un système juridique lui-même très instable⁶⁶¹.

b. La difficile intégration dans un ordre normatif rigide

Instable, le droit public français repose néanmoins sur la fiction de sa propre rigueur, sinon rigidité, exprimée par la théorie kelsénienne de la hiérarchie des normes dont le respect est pilier de la stabilité juridique.

En d'autres termes, qu'il s'agisse du droit civil et de ses fictions catégorielles (le bon père de famille, l'autonomie de la volonté, la présomption de bonne foi etc..) ou du droit public et de ses fictions jurisprudentielles (intérêt général, service public, prérogative de puissance publique, clause exorbitante du droit commun etc..), la rigueur hiérarchisée des différentes normes tient lieu de ciment ou de cadre, dans une logique de droit dur ou à tout le moins rigide.

En outre, la configuration hiérarchique de l'ordre juridique supérieur au PLU exige des normes une forme parfaitement adaptée.

Or, les principes environnementaux ne sont pas issus de cette structure juridique rigide et ordonnancée mais des grands débats de société internationaux, de la déclaration générale de Stockholm en 1972 à la conférence de Rio de 1992, c'est-à-dire d'un amalgame entre principes politiques et normes juridiques, propre souvent au débat international, inspirée de la Soft Law et qui relève du droit mou.

Se pose, ainsi, la question très récurrente : des principes mous empruntant des formes diverses peuvent-ils intégrer une hiérarchie des normes rigides ?

L'un des principes environnementaux les plus célèbres est sans doute le principe de précaution. Il illustre parfaitement le propos car il n'a pas de contenu précis, ou à tout le moins de contenu admis par tous, comme le remarque Olivier Godard, mais la remarque vaut aussi pour tous les grands principes environnementaux.

Une simple analyse de textes permet d'aller plus loin. Ainsi le principe de précaution en droit français connaît-il deux définitions textuelles. L'une législative avec l'article L. 110-1 du Code de l'environnement et l'autre constitutionnelle, en vertu de l'article 5 de la charte issue de la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005. De la lecture attentive de ces deux textes, il ressort des différences dont certaines ne sont pas substantielles (« *réalisation d'un dommage incertaine* » (charte) / *l'absence de certitudes* (code), mais dont d'autres le sont davantage notamment sur les obligations (*veillent (...) à la mise en œuvre de procédure d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées* (charte)/ *ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées* (code) et ceux à qui elles incombent (*les autorités publiques (...) dans leur domaine d'attributions* (charte)/ pas de destinataire précis de l'obligation dans le code), sans oublier les éléments absents dans l'un des textes (*coût économiquement acceptable*) présent dans le code et absent dans la charte. Veiller à mettre en

⁶⁶¹ V. M. GROS, *op. cit.*

œuvre des procédures d'« évaluation et adopter des mesures « provisoires » (charte) n'est pas la même chose que ne pas retarder l'adoption de mesures « effectives » (code), de même que l'allusion aux autorités publiques dans le respect des compétences (charte) diffère d'une obligation sans destinataire précis⁶⁶².

En d'autres termes, comment insérer dans une hiérarchie des normes un principe qui n'a pas de contenu, ou à tout le moins de contenu exact ? Même s'il est affirmé que le principe de précaution a valeur législative (code de l'environnement) ou constitutionnelle (charte), cela ne peut ni emporter des effets juridiques à l'égard d'autres normes ni permettre à ce principe d'invoquer une quelconque portée d'une règle rigide.

L'acquisition de la normativité, par le passage du mou au rigide, est de nature à faciliter l'inscription des principes environnementaux dans la hiérarchie des normes et leur attribuera nécessairement un caractère plus contraignant à l'égard des outils de la planification urbaine.

2. Les conséquences de l'inflation horizontal sur la lisibilité formelle de l'ordre supérieur au PLU

De l'analyse qu'il a réalisée de sa lente et profonde évolution, le Doyen Cristini a conclu, dans son ouvrage précité⁶⁶³ (qui, malgré une date de parution déjà ancienne, n'a rien perdu de sa justesse et de son actualité sur ce point) que le droit de l'urbanisme a acquis un double aspect : c'est un droit dévalorisé dans ses sources, c'est un droit éclaté dans son contenu. Dans ce sens, seront respectivement traités le problème la dispersion des sources affectant le droit de l'urbanisme en France (A), celui de la diversité des régimes juridiques applicables aux POS et aux PLU (B) ainsi que les défauts de conception de l'ordre supérieur (C).

A. Dispersion des sources

Selon J.-M. Deviller⁶⁶⁴, « *lorsque l'on cherche à faire une présentation didactique des sources du droit de l'urbanisme et à établir des distinctions à peu près fiables, plusieurs voies sont offertes, aucune pleinement satisfaisantes.* » En se référant à l'auteur des règles, l'auteur distingue « *les normes centralisées et les normes décentralisées* ». En se référant à leur champ d'application, elle constate que « *des normes d'application nationale seront complétées par des normes plus précises, applicables seulement à certains territoires.* » Enfin, en se référant à la théorisation faite par H. L. Hart qui oppose des règles primaires et secondaires⁶⁶⁵, il est possible, selon le même auteur, « *de distinguer des règles directement opposables [aux] décisions individuelles et d'autres qui ne leur sont opposables qu'indirectement* ». Pour mesurer la difficulté de l'exercice, il suffit d'imaginer les nombreuses interactions entre ces diverses catégories, « *dont la logique échappe parfois.* »

Le droit de l'urbanisme, entant qu'ensemble de règles destinées en premier lieu à la gestion équilibrée et cohérente de l'espace, demeure néanmoins le point de rencontre de plusieurs autres préoccupations telles que le développement soutenable, l'amélioration du cadre de vie ainsi que la protection de l'environnement élément aussi essentiel à la réalisation dudit développement. Ainsi donc, s'avère très difficile la délimitation du champ d'intervention du

⁶⁶² *Ibid.*

⁶⁶³ R. CRISTINI, *Droit de l'urbanisme*, Economica, 1985.

⁶⁶⁴ J. M.- DEVILLER, « Où va le droit de l'urbanisme... », *op. cit.*, p. 152.

⁶⁶⁵ Hart appelle les règles qui imposent des obligations des « règles primaires » et celles qui confèrent des pouvoirs les « règles secondaires ». Pour plus de détails V. MASSIMO-LA TORRE, « Le modèle hiérarchique et le Concept de droit de Hart », *Revus*, n° 21, 2013, 117-139.

droit de l'urbanisme qui, censé en réalité réglementer l'utilisation de l'espace tant par les personnes publiques que par les personnes privées, se trouve dispersé voir éparpillé entre plusieurs préoccupations.

En effet, malgré l'existence d'un code qui vise à rassembler, dans un seul document, le substrat des règles juridiques, impératives, générales et impersonnelles en vigueur en matière d'urbanisme, il convient de souligner que ce code, pourtant très épais, ne contient qu'une partie des règles qui encadrent le droit local de la planification urbaine. Du reste, Giles Godfrin⁶⁶⁶ trouve que « *le champ de préoccupation de ce code n'est pas clairement délimité* » et s'est posé, à ce titre toute une série de questions : « *pourquoi les schémas d'aménagement des régions d'outre-mer n'y figurent pas alors que le schéma directeur de la région d'Ile-de-France et le schéma d'aménagement de la Corse y ont leur place ? Pourquoi les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) y sont ignorées alors que les dispositions relatives aux plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) y sont codifiées ?* »

Pour le juriste, il faut chercher à maintenir un champ du droit de l'urbanisme aussi délimité que possible. Mais, l'« *empilement des normes d'urbanisme issues de sources de plus en plus multiples* »⁶⁶⁷ ne garantit pas une meilleure lisibilité du droit et une plus grande sécurité juridique.

Il est à craindre également que cette dispersion qui affecte les sources du PLU « *rendra plus incommode l'application des règles d'urbanisme, non seulement à l'égard des citoyens, mais également à l'égard des instructeurs de demandes de certificats d'urbanisme, de permis de construire et autres autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol. Le citoyen, comme l'autorité administrative chargée d'instruire ces demandes, risquent d'avoir à faire face, s'agissant d'une même unité foncière, à des règles d'urbanisme éclatées ou dispersées en plusieurs endroits du champ législatif.* »⁶⁶⁸

Le Conseil d'État n'a-t-il pas considéré qu'en l'absence de POS, un décret de classement d'un site au titre de la loi du 2 mai 1930 pouvait comporter des règles de densité d'occupation des sols⁶⁶⁹.

En somme, incapables de diminuer la dispersion des sources dont sont issues les normes d'urbanisme, les lois intervenues depuis plus de 30 ans et les textes réglementaires pris pour leur application se sont montrés aussi incapable de contenir la diversification inquiétante des régimes juridique applicable au PLU.

B. Diversité des régimes juridiques applicables aux POS et aux PLU

Si on laisse de côté les communes soumises aux lois « Littoral » ou « Montagne », les communes comprises ou non dans un SCOT soumis au régime juridique de la loi SRU ou au régime juridique de la loi Grenelle II, les communes soumises au RNU ou disposant d'une carte communale, il faudra aussi composer avec trois types de communes :

⁶⁶⁶ G. GODFRIN, *Aménagement urbain et bâti existant*, op. cit., p. 3.

⁶⁶⁷ P. HOCREITÈRE, « Sécurité et insécurité juridique après la loi SRU », *RFDA*, janvier-février 2003, p. 150.

⁶⁶⁸ *Ibid.*, p. 149.

⁶⁶⁹ CE, Sect., 8 juillet 1977, *Dame Rié*, Rec., p. 317.

- celles disposant encore d'un POS, sachant que les POS ne deviendront des PLU que lorsqu'ils auront été révisés et ainsi transformés en PLU⁶⁷⁰ ;
- celles disposant d'un PLU soumis au régime juridique de la loi SRU ;
- celles disposant d'un PLU Grenelle II.

En plus de la complexité actuelle du droit de l'urbanisme dénoncée au plus haut sommet de l'État, il est clair que cette multiplication des régimes juridiques applicables aux POS et aux PLU ne va pas dans le sens de la simplification.

Nombreuses sont d'ailleurs les communes qui l'ont bien compris et se sont hâtées d'arrêter leur projet de PLU avant le 13 janvier 2011 afin de rester dans le régime juridique des PLU-SRU, conformément à l'article 19 V de la loi Grenelle II. Toutefois, cette disposition transitoire risque d'être de court répit pour les communes et leurs groupements.

En effet, considérant que les PLU-SRU risquent vite de devenir illégaux du fait de leur non-conformité au nouveau régime juridique des PLU issu de la loi Grenelle II fragilisant par là même toutes les décisions prises sur leur fondement : la délivrance des permis de construire et les autres autorisations d'occuper et d'utiliser le sol, les opérations d'aménagement, les acquisitions foncières opérées dans le cadre du droit de préemption urbain, etc., les sénateurs par voie d'un cavalier législatif à l'occasion de l'examen d'une proposition de loi portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne ont pris l'initiative d'adopter un amendement modifiant la loi Grenelle II du 12 juillet 2010.

En vertu de cet amendement, le V de l'article 18 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement est complété par un alinéa ainsi rédigé : *« Les plans locaux d'urbanisme approuvés avant la date prévue au premier alinéa et ceux approuvés ou révisés en application du deuxième alinéa demeurent applicables. Ils intègrent les dispositions de la présente loi lors de leur prochaine révision et au plus tard le 1er janvier 2017 »*

Définitivement adoptée par le Parlement et non remise en cause par le Conseil constitutionnel, cette disposition oblige les communes ou établissements publics de coopération intercommunale à mettre en conformité leur PLU-SRU avec les nouvelles dispositions de la loi Grenelle II relatives aux PLU.

Ainsi, la loi Grenelle II avait pour effet de compliquer un peu plus encore le paysage juridique de la planification urbaine⁶⁷¹.

Concernant le régime de l'urbanisation limitée en l'absence de SCOT tel qu'il a été modifié par l'article 129 de la loi ALUR, il n'est pas applicable, avant le 31 décembre 2016, dans les communes situées à plus de quinze kilomètres du rivage de la mer ou à plus de quinze kilomètres de la limite extérieure d'une unité urbaine de plus de 15 000 habitants.

Aussi, jusqu'au 31 décembre 2016, les dérogations à ce principe d'urbanisation limitée en l'absence de SCOT sont délivrées par l'établissement public de SCOT pour les communes situées dans un périmètre de SCOT arrêté et non par le représentant de l'Etat. Au 1^{er} janvier 2017, les dérogations sont délivrées par le préfet et l'établissement public de SCOT.

⁶⁷⁰ P. HOCREITÈRE, « Les POS ne sont pas devenus des PLU », *MTP*, 28 juin 2002.

⁶⁷¹ P. HOCREITÈRE, « Les plans locaux d'urbanisme à l'épreuve de la loi Grenelle II », Dossier L'action économique locale, *Les cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n° 305, novembre 2010.

Il est clair que cette inflation des régimes juridiques applicables au PLU et cette instabilité du droit caractérisée par les incertitudes de l'entrée en vigueur de la loi et des dispositions transitoires mal maîtrisées ne sont guère propices à la simplification du droit, à la sécurité juridique et aux priorités qui sont celles d'alléger les contraintes du PLU.

C. Défauts de conception de l'ordre statique supérieur au PLU

D'un code formé à l'origine essentiellement de procédures, le code de l'urbanisme s'est progressivement transformé en un code de normes régissant, dans toutes leurs dimensions, la planification, l'aménagement, la protection et la mise en valeur de tout ou partie du territoire national. Cette transformation est particulièrement sensible depuis les lois de décentralisation.

A cet égard, le droit de l'urbanisme s'est révélé un droit pionnier : il a pu répandre, au plus profond des campagnes françaises, cette rhétorique décrite par J. Morand-Deville⁶⁷², qui oscille entre la majesté de quelques grands « *mythes mobilisateurs* » (le droit à la ville, le développement durable, etc.) et une réalité plus prosaïque, faite de « *diversité* », d'« *empirisme* » et de « *surproduction normative* », le tout sur fond de conflits de voisinage⁶⁷³.

Selon Gilles Godfrin⁶⁷⁴, le droit de l'urbanisme utilise un langage « *souvent imprécis* ». L'auteur fustige, dans son imminente thèse, la « déclaration » de l'ancien article L 422-2, à laquelle sont assujettis les travaux exemptés de permis de construire, qui n'est pas selon lui « *une véritable déclaration mais bien une demande d'autorisation* » ; l'« opposition » évoquée par le même article n'est rien d'autre qu'une décision de refus. Autre exemple : les termes utilisés pour exprimer le rapport de hiérarchie existant entre deux corps de règles sont les plus variés : conformité, compatibilité, prise en considération, respect..., ce qui prête à croire que la nature du rapport est différente selon les cas ; à supposer que cette différence de nature existe bien quelle est-elle exactement ?

Certaines dispositions contiennent des non-sens. Par exemple, selon l'article L 160-5, les servitudes d'urbanisme apportant « *une modification à l'état antérieur des lieux* » ouvrent droit à indemnisation ; or, on voit mal comment une servitude d'urbanisme, contrainte nécessairement passive, pourrait par elle-même provoquer des modifications matérielles.

Certains textes, par leur construction même, confinent à l'opacité. Il en est ainsi du décret du 12 octobre 1977 qui détermine le champ d'application de l'étude d'impact par l'articulation complexe de règles générales et de quatre longues listes. « *Ce type de nomenclature indigeste* »⁶⁷⁵ présente inévitablement le défaut de ses ambitions. L'exhaustivité et la précision, sans jamais être véritablement atteintes, conduisent toujours à rendre ces textes très difficiles d'accès.

Il faut aussi déplorer la multiplication au sein du droit de l'urbanisme de textes au sens incertain. Un certain nombre de règles ne sont applicables que moyennant interprétation, celle des utilisateurs du droit n'étant pas forcément celle du juge : combien d'années d'insécurité juridique devront encore s'écouler avant que la jurisprudence ait pu définir avec quelque

⁶⁷² J. MORAND-DEVILLER, « Où va le droit de l'urbanisme... », *op. cit.*, p. 152 et ss.

⁶⁷³ J.-P. DEMOUVEAUX, « Le territoire, patrimoine commun de la nation », *EF*, n° 100, novembre 2002, p. 5-6.

⁶⁷⁴ G. GODFRIN, *Aménagement urbain et bâti existant*, *op. cit.*, p. 4.

⁶⁷⁵ L'expression est de B. LAMORLETTE à propos d'un texte tout aussi difficile d'accès : le décret du 23 avril 1985 déterminant le champ d'application de l'enquête renforcée : chronique Jurisprudence, *EF*, automne 1998, p. 56.

précision ce qu'est, selon l'article L. 146-4, un « *espace proche du rivage* » où ne peuvent être admises que les « *extensions limitées de l'urbanisation* » ? Tout aussi insécurisantes sont les dispositions dites permissives contenues dans le RNU et dans de nombreux PLU puisque, sauf erreur manifeste d'appréciation, l'autorité chargée de les appliquer dispose d'un pouvoir discrétionnaire.

Il faut encore constater la place importante accordée ces dernières années aux « *professions de foi généreuses* »⁶⁷⁶ à juridicité incertaine, et notamment les « *droits à...* »⁶⁷⁷

Enfin, au titre des vices dans la conception des règles de droit, il faut encore évoquer la « *crypto-législation* »⁶⁷⁸ constituée par les circulaires, particulièrement nombreuses dans le domaine de la « *politique de la ville* » où l'usage permanent en urbanisme de « *mots-valise* » accolés aux « *consignes* » des lois et des documents des administrations centrales très elliptiques pour ne pas dire ambigus, accroissent les difficultés de mise en œuvre des politiques globales : qu'est-ce que la « *politique de la ville* » ? Qu'est-ce qu'un « *projet urbain* » ? Le « *renouvellement urbain* » consiste-t-il à refaire des HLM dans les grands ensembles, à détruire le logement social de fait dans les quartiers aisés ou à refaire la ville sur elle-même ? L'« *aménagement* » consiste-t-il à planter des arbres et mettre des fontaines dans les quartiers résidentiels, ou à monter des opérations à risque, associer des partenaires et travailler sur des opérations longues et complexes ?⁶⁷⁹

Parfois, des contradictions se glissent subrepticement entre deux dispositions quelques peu éloignées ayant évolué séparément. Un arrêt du Conseil d'État a ainsi dévoilé la contradiction entre, d'une part, l'ancien article R. 123-18, qui présentait les zones U des POS comme des zones équipées et donc immédiatement constructibles, et, d'autre part, l'article L. 421-5 qui donne à l'autorité compétente la faculté de refuser un permis de construire en l'absence de desserte du terrain par les réseaux divers⁶⁸⁰.

Enfin, il faut déplorer la carence du pouvoir réglementaire dans la mise en application des lois. La loi du 18 juillet 1985 a réformé la procédure de restauration immobilière en donnant une nouvelle rédaction aux articles L. 313-4 et suivants, mais le décret d'application annoncé par l'article L. 313-4-4 n'est jamais intervenu. Subsistait donc dans le code de l'urbanisme toute une série d'articles réglementaires en grande partie obsolètes puisque se rapportant à une législation disparue.

D. Complexité de l'ordre dynamique supérieur au PLU

Considérées à l'origine comme la garantie des faibles, les procédures ont pour fonction d'assurer un minimum de transparence et d'échanges dans la prise de décisions, de sécurité et de garanties pour les usagers. Selon Jean-Marc Sauvé, la règle de procédure « *dispose aux plans politique, juridique et philosophique d'un prestige incomparable pour exercer la*

⁶⁷⁶ Y. M. DANAN, « Essai de typologie de la complexification en droit de l'urbanisme », in *La règle et l'urbanisme*, J.-B. AUBY et Alii, ADEF, Paris, 1987, p.37.

⁶⁷⁷ Sur le « droit à la ville » proclamé par l'article 1^{er} de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville (JORF n°167 du 19 juillet 1991, p. 9521), v. les remarques ironiques de J. de LANVERSIN, « Pour une science politique de la ville », *Droit et Ville*, 1993, n° 34, pp. 107-110.

⁶⁷⁸ Y. M. DANAN, *op. cit.*, p. 48.

⁶⁷⁹ Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, *Villes contemporaine et enjeux du développement durable*, 2001, p. 28.

⁶⁸⁰ CE, 5 novembre 1984, *Min. de l'urb. c. assoc. SOS boulevard de Strasbourg*, Rec., p. 351.

transparence, l'équité, l'impartialité et finalement la décision la plus juste et la plus adéquate. La meilleur loi de fond ne saurait avoir le lustre d'une règle de procédure »⁶⁸¹.

Au travers de mises en relations nuancées : association, consultation, concertation, audition, information, etc., qui s'imposent dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme ou des opérations d'aménagement, relations difficilement perceptibles parfois et donc mal comprises, ces procédures, souvent difficilement admises à cause de leur formalisme, ont pour fonction de prendre en compte et de concilier des intérêts multiples et contradictoires qu'ils soient publics ou privés⁶⁸².

En matière d'élaboration des PLU, il est difficile de dissocier règles de fond et règles de forme ou de procédure. Loin de s'opposer, ces règles sont au contraire largement complémentaires dans l'élaboration, la méthodologie, la mise en prescriptive et les finalités de la norme urbanisme. Ainsi que l'écrit P. Soler-Couteaux « *La sécurité du droit administratif passe par un dépassement de la distinction entre, d'une part, les règles de forme et de procédure et, d'autre part, les règles de fond, entre la légalité externe et légalité interne. Seul ce dépassement sera de nature à mettre la règle en perspective afin de mieux la comprendre et de mieux l'appliquer* »⁶⁸³.

La loi SRU, sous prétexte de simplification, a été l'occasion d'un procès fait aux règles de procédure. Sans que cela soit scientifiquement démontré, les règles de forme ou de procédure seraient l'un des maux du droit de l'urbanisme, de l'inflation des annulations ou illégalités, en un mot de sa pathologie.

Le procès fait aux procédures conduit à oublier ce que ces procédures représentent ou signifient. Les intérêts publics ou privés et les différents enjeux qui se manifestent en matière d'aménagement de l'espace impliquent nécessairement un minimum de régulation et d'harmonisation. Si ces dernières ne sont pas suffisamment assurées par la voie législative, il ne semble faire guère de doute qu'elles le seront a posteriori par la voie prétorienne. Le juge se substituera au législateur.

Section 2 : Les incertitudes affectant les rapports du PLU aux normes supérieures, une effectivité incertaine de l'obligation de compatibilité

La problématique des incertitudes affectant l'effectivité de l'obligation de la compatibilité a pour point de départ le constat d'une inflation des interdépendances entre le PLU et un nombre assez important de normes supérieures.

En effet, le droit de l'urbanisme est un droit de cohérence et lorsqu'il était devenu nécessaire, au début de la construction de la pyramide des normes supérieures au PLU, de rajouter un niveau de planification supplémentaire (SDAU), le législateur a prévu que le rapport entre ce niveau et le niveau inférieur, on l'appelle le POS, sera régi par la compatibilité. Certes, cette désignation du type de lien n'a pas exclu la possibilité d'intensification de ce lien qui pourrait éventuellement aboutir à la conformité lorsque la norme supérieure s'exprime dans des dispositions précisément déterminées ne laissant pas de marge de manœuvre à l'auteur du PLU.

⁶⁸¹ J.-M. SAUVÉ, « Les sanctions administratives en droit public français », *AJDA*, n° spécial, octobre 2001, p. 16.

⁶⁸² P. HOCREITÈRE, « Sécurité et insécurité... », *op. cit.*, p. 145-146.

⁶⁸³ P. SOLER-COUTEAUX, *Réflexion sur le thème d'insécurité du droit administratif ou la dualité moderne du droit administratif*, Liber amicorum J. Waline, p. 391.

La loi d'orientation foncière de 1967 qui a mis en place les documents d'urbanisme prenait en compte l'aménagement du territoire et la planification urbaine uniquement au travers des SDAU et grâce à la hiérarchie des normes, les mesures de ce schéma s'imposaient aux POS des communes comprises dans son périmètre.

Ces schémas de première génération dont le un tiers avait été élaboré dans les années 1970 et n'avait pas été depuis révisé, étaient devenus obsolètes et, de par leur caractère de documents d'encadrement juridique des POS, ils ont été à l'origine de la mise en sommeil de la notion de compatibilité. En effet, les POS ont cessé, pendant de longues années, de chercher la normativité dans les schémas directeurs. Cette situation a été à l'origine d'un abondant contentieux.

Selon Jean-Claude Bonnichot⁶⁸⁴, le rapport précité du Conseil d'État de 1992, « L'urbanisme, pour un droit plus efficace », a analysé l'inadaptation dans l'espace et le temps du schéma directeur au POS. *« Dans l'espace, le schéma directeur est très précis dans la destination des sols. Dans le temps, il devient obsolète alors que les POS se modifient pour s'adapter à la réalité communale. Il s'ensuit une illégalité croissante des POS à l'égard des schémas directeurs alors que l'échec de l'intercommunalité, pourtant indispensable en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, rend leur révision très difficile. »*

Cette inadaptation des schémas directeurs n'a pas facilité la création des rapports normatifs entre eux et les POS et la situation perdurait jusqu'à la décentralisation de l'urbanisme qui a donné le coup d'envoi d'une construction effrénée de la nouvelle pyramide des normes supérieures au PLU sans se soucier de l'inexpérience des POS dans la mise en œuvre du rapport de la compatibilité.

Ainsi, les lois post-décentralisation établissent une nouvelle configuration de la hiérarchie des normes d'urbanisme avec l'émergence de nombreux documents, pas nécessairement d'urbanisme, ayant un effet direct ou indirect sur le PLU.

Pour faire face à cette nouvelle hiérarchie de plus en plus croissante et répondre au souci de cohérence, les mêmes règles de compatibilité ont continué à régir les rapports entre le PLU et les différentes normes qui lui sont opposables. Dans certains cas, il n'est exigé du PLU qu'une simple prise en compte.

Le PLU prend ainsi sa place dans un tout qui a les apparences d'un bloc cohérent et à l'intérieur duquel tous les éléments sont interactifs et où des règles superposées s'organisent suivant un principe hiérarchique, assorti de deux particularités, justifiées par la recherche d'une certaine cohérence d'ensemble. La première concerne la notion de compatibilité toujours hermétique aux nombreuses tentatives de définition (§.1) ; la seconde, qui est l'objet de permanentes interrogations, tient dans l'intensité variable du rapport de compatibilité entre PLU et normes supérieures (§.2).

§. 1 : La compatibilité, une notion difficilement appréhendable

Obligation moins grande que la conformité, la compatibilité, rapport qui unit un ensemble de documents et d'opérations parce qu'ils tendent tous à organiser une même portion de

⁶⁸⁴ J.-C. BONICHOT, *Les nouveaux enjeux du POS*, EFE, p. 23.

territoire, peut se définir de manière négative par rapport à une obligation de conformité qui ne permet aucune différence entre norme supérieure et norme inférieure : un projet est conforme à un document de portée supérieure lorsqu'il respecte en tout point ce document. Un projet est compatible avec un document de portée supérieure lorsqu'il n'est pas contraire aux orientations ou principes fondamentaux de ce document et qu'il contribue, même à sa mise en œuvre.⁶⁸⁵

Exigeant que les dispositions d'un document ne fassent pas obstacle à l'application des dispositions du document de rang supérieur, l'obligation de compatibilité interdit au PLU de créer une zone d'activité artisanale et industrielle là où le SCOT prévoit une zone rurale avec villages et constructions dispersées.

La notion de compatibilité n'est pas définie juridiquement. Cependant la doctrine et la jurisprudence nous permettent de la distinguer de celle de conformité, beaucoup plus exigeante.

Autrement dit, l'obligation de compatibilité est une obligation de non-contrariété⁶⁸⁶ : la règle inférieure ne doit pas se conformer rigoureusement à la norme supérieure mais simplement ne pas contrevenir à ses aspects essentiels.

Quoi que l'on dise, la notion de compatible n'est pas clairement définie et pour combler cette absence de définition de l'obligation de compatibilité, nous essayerons de déterminer les obstacles à une définition claire et précise de la notion de compatibilité en droit de l'urbanisme (1), avant de citer les nombreuses tentatives qui ont contribué à la délimitation des contours de cette obligation (2).

1. Obstacles à la définition

Au contenu volatil de l'ordre supérieur au PLU correspond un caractère fuyant du rapport de compatibilité. Ce type de caractère rend difficile la définition et la détermination de la nature du rapport de compatibilité (A). A cela s'ajoute un autre obstacle qui n'est pas des moindres : le rapport de compatibilité n'est que le produit de l'ordre juridique lui-même (B)

A. Le caractère fuyant du rapport de compatibilité

En droit de l'urbanisme, la nature du rapport existant entre les normes juridiques « *répond à des critères de plus en plus fuyants* »⁶⁸⁷ et une simple exigence de compatibilité peut ressembler à celle de conformité. C'est ainsi qu'un arrêt du Conseil d'État du 14 novembre 1990 traite de l'opposabilité de l'article L. 146-6 (issu de la loi Littoral) aux termes duquel « *le plan d'occupation des sols doit classer en espaces boisés, au titre de l'article L. 130-1 du présent code, les parcs et ensembles existants les plus significatifs de la commune ou du groupement de communes, après consultation de la commission départementale des sites* » ; le Conseil d'État en déduit que la commune ou le groupement de communes est « *tenu de*

⁶⁸⁵ B. PHÉMOLANT, « Déclaration d'utilité publique... », *op. cit.*, p. 1103.

⁶⁸⁶ CE, 26 mars 2001, *S.A.R.L. Le Blanc Coulon*, req. n° 205629, BJD, 2001, n° 2001, p. 115, concl. L. TOUVET : reprenant un contrôle de non-contrariété, le juge estime qu'en égard à l'objectif de préservation des espaces verts et agricoles énoncé parmi les orientations du schéma directeur et de l'importance des superficies des parcelles concernées destinées à accueillir des activités artisanales, les prescriptions du POS étaient incompatibles avec les orientations de la norme supérieure.

⁶⁸⁷ J. M.- DEVILLER, « Où va le droit de l'urbanisme... », *op. cit.*, p. 152.

classer » les espaces en question et vérifie que l'obligation a bien été respectée, par un contrôle normal comprenant la qualification juridique des faits⁶⁸⁸.

Cet arrêt qui contredit l'idée d'une marge de manœuvre ménagée par la compatibilité devant laisser « *une respiration dans le déroulé des démarches* »⁶⁸⁹ d'harmonisations des normes supérieures et des normes inférieures laisse apparaître que le Conseil d'État tient compatibilité et conformité pour synonymes.

L'idée d'une marge de jeu ménagée par la compatibilité est également contredite par la jurisprudence relative aux anciennes lois d'aménagement et d'urbanisme toujours en vigueur. L'exigence de compatibilité, là aussi, ressemble à celle de conformité.

Pour surmonter la difficulté, certains auteurs croient pouvoir soutenir que le rapport de compatibilité aurait un contenu variant en fonction du degré de précision des éléments rapportés : plus la norme et la mesure qui doit la respecter sont précises et plus la compatibilité se rapproche de la conformité⁶⁹⁰. Que les éléments rapportés affectent le sens même du rapport heurte l'entendement : un rapport a pour objet d'unir deux éléments de pensée par une catégorie, si les éléments en question influent sur la catégorie, le rapport se vide de son sens et cesse d'être opératoire.⁶⁹¹

Un autre auteur, J.-C. Bonnichot⁶⁹², a utilisé la notion de « correspondance » pour désigner le rapport qui doit exister entre un POS et un schéma directeur. Il s'agit, selon lui, de « *laisser à côté ces termes de compatibilité, de conformité qui font partie de ceux qui ont fait couler le plus d'encre, sans que vraiment personne n'ait jamais réussi à dire la véritable différence entre les deux, sauf à dire que l'un est plus souple que l'autre...* »

Le caractère fuyant discuté ci-dessus du rapport de compatibilité n'est que l'expression de la complexité de l'appréhension juridique de la planification urbaine c'est-à-dire de la difficulté de mettre en cohérence des normes exprimée uniquement sous une forme littéraire et des documents d'urbanisme s'exprimant, avant tout, sous forme de plan et, pour certaines d'entre eux, de règles juridiques. Il est aussi l'image d'un rapport qui n'est que le produit de l'ordre juridique lui-même.

B. Le lien normatif n'est que le produit de l'ordre juridique lui-même.

L'autorité juridique d'une norme a son origine dans le caractère obligatoire de cette norme. L'adhésion du PLU à la hiérarchie des normes supérieures est renforcée par la reconnaissance donnée par ce dernier à cette adhésion. Cette reconnaissance obligatoire, sous peine d'annulation contentieuse du PLU, se matérialise par la soumission du PLU à la norme supérieure, une soumission qui prend la forme de liens normatifs dont l'intensité peut aller de la simple prise en compte à la conformité.

Cet enracinement de la validité normative dans la reconnaissance de la norme supérieure par la norme inférieure est accentué dans la théorie de la hiérarchie des normes d'urbanisme qui

⁶⁸⁸ CE 14 novembre 1990, *Mme Collin*, DS, 1991.J, p. 148, note H. CHARLES.

⁶⁸⁹ L. BESSON, « Pour un urbanisme plus cohérent », *MTPB*, 10 mars 2000, p. 22.

⁶⁹⁰ B. LAMORLETTE, « La compatibilité des documents d'urbanisme », *EF*, n° 49, décembre 1990, p. 34 et ss.

⁶⁹¹ J.-P. LEBRETON, « La compatibilité en droit de l'urbanisme », *AJDA*, 1991, pp. 491 et s.

⁶⁹² *Les nouveaux enjeux du POS*, EFE, p. 27.

oblige le PLU à adapter son discours juridique à celui de la norme supérieure en étant compatible ou conforme avec elle ou la prenant, tout simplement, en compte.

En revanche, rien n'oblige la norme supérieure à reconnaître le PLU en disposant dans des termes plus adaptées à son contexte. Cette absence de réciprocité est contreproductive dans la mesure où c'est la reconnaissance réciproque et le partage des mêmes convictions par les membres de la hiérarchie des normes qui engendrent la norme.

Si l'existence d'un SCOT, document partageant le plus de convictions avec le PLU car destiné essentiellement à encadrer ce dernier, peut faciliter l'agir normatif du PLU, son absence expose ce dernier à la réalité disparate et instable du contenu normatif supérieur.

Dans cette réalité normative incertaine, le lien normatif n'est que le produit de l'ordre juridique lui-même. Il est dans un certain sens la projection du pouvoir que la norme supérieure exerce sur la norme inférieure. Une sorte d'obéissance au diktat juridique de la norme supérieure.

C'est sur ce terrain, en effet, qu'il est possible de porter au jour la structure spécifique du lien normatif qui se borne à opposer la norme supérieure à la norme inférieure.

Certes, on ne peut pas imaginer une hiérarchie sans un moyen qui permettra de mettre en relation les différents niveaux de normes. La mise en œuvre des normes supérieures au PLU dépend de la mise en œuvre des liens normatifs qui les lient à ce dernier et l'étude des liens normatifs effectuée dans le titre précédent montre à quel point la hiérarchie des normes est tributaire de ces liens.

Cependant, mises à part les clarifications ponctuelles des liens normatifs par la jurisprudence, rien n'est fait pour améliorer leur efficacité ou du-moins leur effectivité. En effet, conçus comme des moyens à la disposition de l'auteur du PLU pour inscrire ce dernier dans la hiérarchie des normes, les liens normatifs, ciment de la hiérarchie des normes, sont loin de remplir leur fonction de mise en ordre et en cohérence les différentes approches qui concernent le territoire communal ou intercommunal.

2. Tentatives de définition de l'obligation de compatibilité

Malgré l'absence d'une définition communément admise de la notion de compatibilité, le rapport qu'entretient cette notion avec le droit de l'urbanisme (A), les éléments fournis par la jurisprudence et la doctrine (B) ainsi que les conditions de mise en œuvre de la compatibilité limitée (C) sont de nature à faciliter la compréhension de cette notion de compatibilité.

A. Notion de compatibilité et droit de l'urbanisme

Le code de l'urbanisme introduit une hiérarchie entre les différents documents d'urbanisme, plans et programmes, et un rapport de compatibilité entre certains d'entre eux. Il illustre l'existence d'une catégorie de normes qui imposent aux règles et décisions individuelles qui leur sont subordonnées, non pas de leur être conformes mais seulement d'être compatibles avec elles⁶⁹³. Obligation moins grande que la conformité, la compatibilité, rapport qui unit un ensemble de documents et d'opérations parce qu'ils tendent tous à organiser une même

⁶⁹³ C. PREBISSY-SCHNALL, « A la recherche d'une cohérence globale : la multiplication des contrôles de compatibilité en droit de l'urbanisme », *LPA*, 04 août 2004 n° 155, p. 3.

portion de territoire, peut se définir de manière négative par rapport à l'obligation de conformité qui ne permet aucune différence entre norme supérieure et norme inférieure : un projet est conforme à un document de portée supérieure lorsqu'il respecte en tout point ce document. Un projet est compatible avec un document de portée supérieure lorsqu'il n'est pas contraire aux orientations ou principes fondamentaux de ce document et qu'il contribue, même à sa mise en œuvre.⁶⁹⁴

Ce type de rapport, présent depuis longtemps dans le droit de l'urbanisme car antérieur à la décentralisation, est créé par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, qui a imposé la compatibilité des POS avec les SDAU⁶⁹⁵. Il tend à éviter les contrariétés entre deux normes de niveaux hiérarchiques différents. Opposé au rapport plus fort et plus précis de conformité⁶⁹⁶ qui exige que la norme inférieure soit conforme à la norme supérieure, le rapport de compatibilité permet, à condition que les options fondamentales ne soient pas remises en cause, la possibilité de divergence entre le PLU et les normes qui lui sont opposables. Ainsi, la norme supérieure se borne à tracer un cadre général en laissant à l'auteur du PLU le choix des moyens et le pouvoir de décider librement, dans les limites prescrites, du contenu du PLU.

La jurisprudence a toujours considéré que l'obligation de compatibilité implique seulement qu'il n'y ait pas de contrariété entre les normes supérieure et le PLU et que ce dernier n'empêche pas la mise en œuvre des premières⁶⁹⁷.

Ainsi, cette vision d'articuler les différentes normes d'urbanisme, impose au PLU de prescrire des mesures tendant à la réalisation des normes supérieures sans pour autant être soumis à une obligation de résultat. L'opposabilité de ces normes passe nécessairement par des chaînes de compatibilité relativement complexes : les objectifs fixés par les SCOT en matière de déplacement ou de stationnement seront opposables aux PDU eux-mêmes opposables aux PLU qui devront être compatibles avec leurs dispositions⁶⁹⁸,...

Enfin, la notion de compatibilité présente, en droit de l'urbanisme, des particularismes qu'il convient de soulever. Elle est tout d'abord limitée⁶⁹⁹. Effectivement, contrairement à ce que l'on pourrait penser, la norme inférieure n'a pas à être compatible avec l'ensemble des normes d'urbanisme, mais seulement avec celle qui lui est directement supérieure. Ensuite, elle a une application différée, dans la mesure où se pose inmanquablement le problème du délai d'adaptation de la norme inférieure en cas de création d'une nouvelle norme supérieure, ou d'une modification qui en procède⁷⁰⁰.

B. Éléments de définition de la notion de compatibilité

⁶⁹⁴ B. PHÉMOLANT, « Déclaration d'utilité publique... », *op. cit.*, p. 1103.

⁶⁹⁵ C.E., ass., 22 février 1974, *Adam*, Rec., Leb., p. 145 ; 17 décembre 1982, *Chambre d'agriculture de l'Indre*, AJDA, 1983, p. 208, chron. B. LASSERRE et J.M. DELARUE, p. 178 ; RDP, 1983, p. 217, concl. B. GENEVOIS ; J.C.P. 1983, II, p. 2017, obs. J. MORAND-DEVILLER ; CE, 8 novembre 1993, *Ville de Paris*, Rec., p. 312 ; CE, sect., 3 décembre 1993, *Ville de Paris*, Rec., p. 340 ; CE, 29 décembre 1999, *Cne de Mozé-sur-Louet*, req. n° 197206, Rec., Leb.

⁶⁹⁶ C. EISENMAN, *Le droit administratif et le principe de légalité*, EDCE, n° 11, 1957, p. 25 ; CE, 10 juin 1998, *SA, Leroy-Merlin*, Rec., p. 221 ; Dr. adm 1998, n° 294 ; R.F.D. Adm., 1998, p. 897 : erreur de droit entachant l'arrêt méconnaissant que l'obligation de compatibilité n'est pas une obligation de conformité.

⁶⁹⁷ CE, 17 décembre 1982, *Chambre d'agriculture de l'Indre*, AJDA 1983, p. 208 Selon P. HOCREITÈRE (« La loi SRU, la hiérarchie et la substance... », *op. cit.*, p. 4.) : « Il s'agit de la substance même de la norme qui conditionne sa force contraignante, bien plus que les relations que les normes entretiennent entre elles. »

⁶⁹⁸ C. PREBISSY-SCHNALL, *op. cit.*, p. 3.

⁶⁹⁹ Sur cette notion de compatibilité, il est utile de se référer à la chronique de J.-P. LEBRETON s'intitulant « La compatibilité en droit de l'urbanisme », AJDA, 1991, p. 491.

⁷⁰⁰ T. EXPERTON, *op. cit.*, pp. 163-164.

Hormis les dispositions du code de l'urbanisme traitant de la compatibilité, on peut se référer à trois autres sources. Il s'agit d'un arrêt du Conseil d'État (a) qui a ouvert la voie à une tendance jurisprudentielle de plus en plus exigeante en matière de compatibilité (b), d'une décision du Conseil constitutionnel de 2000 (c) et d'une circulaire ministérielle de 1987 (d) précisant la position de la doctrine administrative à l'égard de la question.

a. La formule jurisprudentielle de l'arrêt Adam

C'est le président Michel Gentot qui a défini, dans ses conclusions sur la décision d'Assemblée Sieur Adam⁷⁰¹, la portée de cette notion : *« il ne suffit donc pas qu'un projet soit contraire à un document d'urbanisme pour qu'il soit jugé incompatible avec lui. Encore faut-il que les différences soient substantielles, que l'on ne puisse mettre à exécution le projet envisagé sans remettre en question les orientations et les équilibres prévus par le document d'urbanisme...les schémas directeurs ne doivent pas être d'une extrême précision, comme des POS : il faut les considérer davantage comme des documents prospectifs que comme des normes rigides, permanentes et impératives. Du moins, doivent-ils clairement marquer des objectifs à atteindre, objectifs dont les décisions publiques ne doivent pas contrarier la réalisation. Il ne s'agit pas d'exiger que les décisions soient conformes, c'est-à-dire, de manière positive, qu'elles en respectent scrupuleusement les prescriptions, mais encore faut-il qu'elles ne fassent pas obstacle à ses orientations. Le contrôle qu'il vous faut exercer est donc incontestablement plus souple qu'il ne l'est lorsque vous vérifiez l'exigence d'un rapport de conformité, il est plus rigoureux cependant qu'un simple contrôle de la dénaturation ».*

Quelques années plus tard, le Conseil d'Etat, attachant une certaine importance à la distinction entre conformité et compatibilité, admet que si l'opération de DUP n'est pas conforme au SDAU, elle n'est pas pour autant incompatible car *« la différence ne remet en cause ni les options fondamentales du SDAU ni la destination générale des sols et ne compromet ni le maintien des espaces boisés ni la protection des sites tels que localisés par le SDAU »*⁷⁰². La notion apparaît donc comme une notion souple étroitement liée aux considérations d'espèce et inspirée du souci de ne pas remettre en cause l'économie générale du projet sans pour autant figer le détail de sa réglementation, de sorte qu'on peut s'éloigner ou se distinguer du schéma mais certainement pas le contrarier.

Cette tendance jurisprudentielle s'est confirmée par la suite et la jurisprudence s'en est toujours tenue à ces principes.

b. Tendance jurisprudentielle

La jurisprudence a toujours exercé un contrôle nuancé de la compatibilité entre un PLU et un SCOT. Le bilan permet de discerner la marge de manœuvre du PLU face au SCOT. Le juge ne sanctionne que la violation manifeste d'un objectif du schéma, en tenant notamment compte de la superficie de territoire concernée.

⁷⁰¹ CE, Ass., 22 février 1974, *Sieur Adam*, n° 91848, Rec., p. 145 ; *AJDA*, 1974, p. 272, chron. FRANCE et BOYON, p. 197, *RDP*, 1974.1780, note WALINE, et 1975.485, concl. GENTOT.

⁷⁰² CE, 17 décembre 1982, n° 38517, *Chambre Agricole de l'Indre*, Rec., Lebon ; *RDP* 1983, p. 216.

Un schéma directeur déterminant un périmètre d'agglomération n'oblige pas un POS à classer en zone immédiatement constructible les terrains correspondants⁷⁰³.

De même le classement par un POS en espèces boisés et en zone NA n'est pas incompatible avec une zone d'urbanisation agglomérée à long terme⁷⁰⁴.

Par contre la création d'une zone U et d'une zone NA peut être incompatible avec une coupure verte d'activité agricole⁷⁰⁵.

De même, une zone NA d'une superficie importante peut être incompatible avec une zone d'intérêt récréatif, paysager ou écologique⁷⁰⁶, avec l'objectif de protection des zones viticoles⁷⁰⁷, avec une zone de bois et forêts à protéger⁷⁰⁸, ou encore avec un site naturel protégé⁷⁰⁹.

Une zone U est incompatible avec un « parc habité » classé comme espace à dominante naturelle⁷¹⁰. Une zone constructible dotée d'un COS de 0,40 est incompatible avec un espace vert- parc urbain⁷¹¹.

De même qu'une zone constructible importante est incompatible avec l'objet de croissance modérée de la population et la protection d'espaces boisés⁷¹².

Une zone ND autorisant des installations sportives et de loisirs est incompatible avec un espace national protégé à caractère « sauvage »⁷¹³. Par contre des zones NB peu étendues sont compatibles avec une coupure d'urbanisation⁷¹⁴.

Un éclairage complémentaire est apporté par un avis du Conseil d'État datant du 5 mars 1991, relatif aux effets du SDRIF sur les documents d'urbanisme locaux⁷¹⁵. Il est précisé que, pour éviter le grief d'incompatibilité, les POS doivent à la fois permettre la réalisation des objectifs et options que le SDRIF a retenus pour la période d'application des POS concernés et également ne pas compromettre la réalisation des objectifs et options retenus pour une phase ultérieure. Cet avis indique que cette double recommandation est responsable, moyennant les adaptations éventuellement nécessaires, aux rapports SDRIF / schémas locaux et schémas directeurs locaux/ POS⁷¹⁶.

⁷⁰³ CE, 8 janvier 1992, n° 111665 112707, *Gaillard-Schouard, Rec., Lebon*.

⁷⁰⁴ CE, 19 février 1993, n° 95507, *Société civile particulière « Les rives de la Bévéra »*, mentionné aux tables du recueil Lebon.

⁷⁰⁵ CE, 21 mars 1990, n° 77254, *Communauté urbaine de Lyon*, Inédit au recueil Lebon.

⁷⁰⁶ CE, 25 avril 1990, n° 92782, *Cne de Villemoisson*, Inédit au recueil Lebon ; et dans le sens de la compatibilité : CE, 19 mars 1993, n° 89504, *Comité de défense intercommunal Maisons-Mesnil-Le Pecq*, inédit au recueil Lebon.

⁷⁰⁷ CE, 30 janvier 1991, n° 109964, *Cne de Portets*, inédit au recueil Lebon.

⁷⁰⁸ CE, 31 janvier 1992, n° 12038, *Cne de Croissy-Beaubourg, Rec., Lebon*.

⁷⁰⁹ CE, 7 décembre 1990, *Cne de Lège-Cap Ferret c/Association de sauvegarde de la presqu'île de Lège-Cap Ferret*, req. n° 99306, inédit au recueil Lebon, *DA*, 1991.

⁷¹⁰ CE, 21 septembre 1992, n° 110165, *Association de défense de Juan-les-Pins*, mentionné aux tables du recueil Lebon.

⁷¹¹ CE, 11 février 1991, n° 100597, *SA HLM Artois Logement*, mentionné aux tables du recueil Lebon.

⁷¹² CE, 21 mars 1994, n° 112033, *Cne de Chatelet-en-Brie*, RDI, 1994, p. 434.

⁷¹³ CE, 20 septembre 1991, n° 79539, *Cne de Spéracèdes*, inédit au recueil Lebon.

⁷¹⁴ CE, 26 mars 1990, n° 58965, *Georges*, inédit au recueil Lebon..

⁷¹⁵ CE, sect. Travaux publics, 5 mars 1991, avis n° 349324, EDCE, 1991, n° 43, p. 391, consultable sur : <http://www.conseil-etat.fr/content/download/916/2776/version/1/file/349324.pdf>

⁷¹⁶ B. LAMORLETTE, « Le contentieux des schémas directeurs », *AJDA*, 20 mai 1993 spécial, p. 47.

L. Touvet, résume ainsi la jurisprudence ⁷¹⁷ : « ne font pas obstacle à la compatibilité une discordance mineure, un classement qui réserve l'avenir, la non-réalisation d'une simple option du schéma compensée par le respect d'orientations équivalentes. L'annulation est prononcée quand une orientation précise du schéma directeur ou plusieurs options générales sont méconnus ».

Depuis sa décision du 10 juin 1998⁷¹⁸, le Conseil d'État juge de façon constante que, quel que soit le degré de précision et la nature d'une disposition d'un schéma directeur, celui-ci ne peut « avoir légalement pour effet d'imposer une stricte conformité des POS aux prescriptions du schéma directeur ». Cette jurisprudence, qui consiste en une interprétation neutralisante d'un document trop précis, permet de rétablir des liens de compatibilité chaque fois que la précision de la règle conduirait à des rapports de conformité. On peut par ailleurs douter de la légalité d'un document qui excéderait par son degré de précision la nature des dispositions que la loi l'autorise à comporter⁷¹⁹.

Cette souplesse de contrôle du juge doit permettre de conserver au SCOT une chance d'être l'instrument décentralisé, intercommunal d'encadrement des PLU.

c. Décision du conseil constitutionnel (n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000)

Saisi par plus de soixante sénateurs et par plus de soixante députés de la loi SRU, le Conseil constitutionnel a rejeté le grief tiré du caractère flou et très général des objectifs imposés aux documents d'urbanisme et, plus particulièrement, l'objectif de « mixité sociale » figurant à l'article L. 121-1 dans sa rédaction issue de ladite loi.

Dans leur saisine, les sénateurs et députés ont fait valoir que de tels objectifs sont trop imprécis pour fonder une obligation de résultat et que le législateur ne peut imposer de charges aux collectivités territoriales qu'à condition, notamment, de les « définir avec précision quant à leur objet et à leur portée »⁷²⁰.

En réponse à la question de savoir si les dispositions de l'ancien article L. 121-1, remplacé par l'article L. 101-2, imposent-elles aux collectivités territoriales une obligation de résultat ?, le Conseil constitutionnel a rejeté, par sa décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, le grief au prix d'une « réserve neutralisante » : ainsi qu'il ressort des débats parlementaires, les dispositions en cause n'étaient pas contraires aux articles 34 et 72 de la Constitution sous réserve qu'elles soient interprétées comme imposant seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent et que, en conséquence, le juge administratif exerce un simple contrôle de compatibilité entre les règles fixées par ces documents et les dispositions précitées de l'ancien article L. 121-1.

Cette décision du Conseil constitutionnel est fondamentalement importante puisqu'elle précise la portée du rapport de compatibilité en admettant que les dispositions en cause ne sauraient être comprises que comme prescrivant aux auteurs des documents d'urbanisme d'y

⁷¹⁷ L. TOUVET, « Le nouveau schéma directeur de la région Ile-de-France », *BJDU*, 1994, n° 4, p. 3.

⁷¹⁸ CE, 10 juin 1998, *SA Leroy-Merlin*, req. n° 176920, Leb., p. 221, *BJDU*, 1998, n° 4, p. 247 in P. HOCREITÈRE, V. GUEGUEN, *Le plan local d'urbanisme*, Berger Levrault, 2^e édition, 2009, pp. 360-361.

⁷¹⁹ B. PHÉMOLANT, « Déclaration d'utilité publique... », *op. cit.*, p. 1103.

⁷²⁰ Déc. n° 90-274 DC du 29 mai 1990, Rec., p. 61, cons. 16.

faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs généraux énoncés par le code de l'urbanisme.

d. La doctrine

Dans la doctrine, il n'existe pas de définition objective de la compatibilité. Elle s'apprécie négativement par rapport à la conformité dont elle doit être distinguée : « *Le principe de compatibilité ou non-contrariété représente une exigence infiniment plus modeste que le principe de conformité* »⁷²¹ qui exclut toute différence d'une norme par rapport à une norme supérieure ou, du moins, « *l'absence de contradiction avec celle-ci* »⁷²².

Dans la doctrine administrative, la compatibilité est définie dans ses grandes lignes en matière d'urbanisme. La circulaire du 21 juillet 1987⁷²³ précise utilement ce qu'il faut entendre par « orientations » des schémas directeurs avec lesquelles doivent être compatibles les documents d'urbanisme inférieurs et les opérations déclarées d'utilité publique. Il s'agit des options fondamentales du schéma, c'est-à-dire des objectifs et du parti d'aménagement, des perspectives de développement démographique et économique, ainsi que de l'équilibre à préserver entre le développement urbain et l'aménagement rural. La seconde composante de ces orientations recouvre la destination générale des sols, autrement dit la localisation des principales zones d'extension de l'agglomération, les principaux sites urbains ou naturels à protéger, ainsi que les espaces agricoles ou forestiers.

Peu exploré, dans la doctrine juridique, le champ de recherches sur les rapports de compatibilité entre les normes d'urbanisme a fait l'objet soit de quelques développements dans le cadre plus général de la planification et de la réglementation de l'occupation de l'espace⁷²⁴, soit d'une analyse plus précise qui se limite toutefois à l'étude concise du contenu des SCOT et de ses effets juridiques⁷²⁵. Au cours de la dernière décennie, l'application de la compatibilité entre les documents d'urbanisme n'a donc pas fait l'objet d'étude particulière ou de recherche approfondie. Or si le droit de l'urbanisme est le théâtre d'un extraordinaire bouillonnement intellectuel depuis l'adoption de la loi SRU, le débat doit porter aujourd'hui sur ce rapport souple de compatibilité⁷²⁶. Cependant, se retranchant dans la rigueur scientifique, il n'est guère possible de se livrer à une réflexion d'ensemble sur un droit spécialisé prospectif, exercice difficile si on tient compte des récentes lois et de la difficulté à suivre l'évolution de la matière.

Cette carence scientifique, conjuguée à l'absence d'une définition claire et précise de la notion de compatibilité, a laissé aux auteurs du PLU une grande liberté dans la détermination de ce qui est compatible et de ce qui ne l'est pas en se permettant une lecture du rapport qui n'est pas sans porter atteinte à l'inscription conforme du PLU dans la hiérarchie des normes⁷²⁷.

⁷²¹ C. EISENMAN, *Le droit administratif...*, op. cit., p. 25.

⁷²² SAVINAS-HUBERTY, « La notion de compatibilité et le droit de l'urbanisme », *Quest. jur.*, 19 févr. 1991, p. 2 et s.

⁷²³ Circulaire du ministre chargé de l'urbanisme n° 87-64 du 21 juillet 1987, relative à l'application de l'article L. 123-8 du Code de l'urbanisme, non publiée. Voir aussi la circulaire n° 87-64, JCP 1987, prat. p. 540.

⁷²⁴ W. COULET, « La notion de compatibilité en droit de l'urbanisme », *AJDA*, 1976, p. 291 ; J.-P. LEBRETON, « La compatibilité en droit de l'urbanisme », *AJDA*, 1991, p. 491 ; B. LAMORLETTE, op. cit. ; H. JACQUOT, F. PRIET, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 4^e éd., 2001.

⁷²⁵ A. M. MAZETIER, « La compatibilité des plans d'occupation des sols avec les schémas directeurs », *Gaz. cnes*, 17 avril 2000, p. 52 ; C. DUFAUR, « Compatibilité des lignes électriques et des postes de transformation avec les plans d'occupation des sols », *CJEG*, 1986, p. 67.

⁷²⁶ C. PREBISSY-SCHNALL, op. cit., p. 3.

⁷²⁷ C. PREBISSY-SCHNALL, op. cit., p. 3.

Les différents éléments de définition rapportés ci-dessus montrent bien que ce lien de subordination se situe à mi-chemin entre l'exigence de conformité (hypothèses dans lesquelles le juge n'a pas de latitude dans l'exercice de son contrôle) et le simple rapport de prise en considération (où le degré d'implication du juge n'est pas nettement établi). Présentée autrement, la compatibilité doit nécessairement résulter d'une non-contrariété des éléments mis en présence : elle doit être conçue comme l'absence de différences importantes entre les normes confrontées : ou bien encore, elle doit être le produit d'une certaine harmonie, de convergences effectives⁷²⁸.

C. Compatibilité limitée

Afin que les communes ou leurs groupements chargés notamment de l'élaboration des PLU puissent se mouvoir plus facilement dans les espaces de liberté accordés par le droit de l'urbanisme⁷²⁹, le PLU n'est soumis à une obligation de compatibilité qu'avec les dispositions de portée normative immédiatement supérieure. Il s'agit, bien évidemment, d'une notion identique à celle de la compatibilité mais qui s'applique limitativement au niveau intermédiaire (a) qui fait écran entre le PLU et les normes supérieures sans toutefois empêcher ces dernières de produire leurs effets à l'égard du PLU par le biais du niveau intermédiaire, généralement un SCOT. On peut donc parler d'une compatibilité différée dans le temps (b) puisque le PLU finira par se voir appliqué les dispositions supérieures lors de sa mise en compatibilité avec le SCOT lui-même rendu compatible antérieurement avec la norme supérieure.

a. Notion de la compatibilité limitée

Pour faciliter l'articulation des différents niveaux de planification, l'ancien article L. 111-1-1⁷³⁰ avait instauré un principe de compatibilité hiérarchiquement limitée que la loi portant engagement national pour l'environnement n'a pas remis en cause.

Dans leur saisine du Conseil constitutionnel⁷³¹, les députés ont estimé que l'institution par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire d'un système normatif dans lequel chaque norme n'est soumise qu'à une obligation de compatibilité avec la norme immédiatement supérieure mais non avec les autres (normes supérieures) organise littéralement la désagrégation de toute hiérarchie des normes lisible et intelligible par le citoyen. Il ne s'agit plus ici seulement de « balkanisation » mais aussi d'une sorte de mille-feuille normatif dont les étages sont bornés par des solutions de continuité à emplacements hiérarchiques variables selon les zones et selon les régimes spécifiques.

Dans sa réponse aux auteurs du recours qui critiquaient la « *désagrégation de toute hiérarchie des normes lisible et intelligible par le citoyen* » qui résulterait du fait que chaque norme n'est soumise qu'à une obligation de compatibilité avec la norme immédiatement supérieure le gouvernement a rappelé que l'obligation de compatibilité avec la norme immédiatement supérieure est un principe traditionnel du droit de l'urbanisme.

⁷²⁸ B. LAMORLETTE, « Le contentieux des schémas... », *op. cit.*, p. 47.

⁷²⁹ CE, sect. Travaux publics, 5 mars 1991, avis n° 349324, EDCE, 1991, n° 43, p. 391, consultable sur : <http://www.conseil-etat.fr/content/download/916/2776/version/1/file/349324.pdf>

⁷³⁰ Issu de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

⁷³¹ Conseil constitutionnel, 94-358 DC, 26 Janvier 1995, Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, saisine des députés.

Cet aménagement du rapport de compatibilité résulte, s'agissant des DTA, d'une proposition du Conseil d'Etat dans son rapport « L'urbanisme : pour un droit plus efficace »⁷³² afin de rendre, le droit de l'urbanisme plus clair à ses utilisateurs. Ainsi, pour que la création des directives territoriales d'aménagement et le maintien éventuel de certains schémas directeurs ne multiplient pas les difficultés de compatibilité entre les divers documents (loi d'aménagement et d'urbanisme, directive territoriale d'aménagement, schéma directeur, plan d'occupation des sols, autorisation individuelle), le Conseil d'Etat avait proposé de : « *limiter l'exigence de compatibilité d'un document à celui qui lui est immédiatement supérieur, pour favoriser la compréhension du droit de l'urbanisme et une plus grande sécurité juridique dans la délivrance des autorisations individuelles.* »⁷³³

La limitation de l'exigence de compatibilité aux normes immédiatement supérieures répond au souci de rendre le droit de l'urbanisme plus clair à ses utilisateurs : « *qu'une commune sache avec quel document unique son POS doit être compatible, qu'un particulier ne voie opposer, en plus des articles d'ordre public du règlement national d'urbanisme, qu'un seul document (le POS) à sa demande de permis de construire* »⁷³⁴.

Il convient de préciser que la règle de compatibilité avec la seule norme de niveau immédiatement supérieur ne vaut que dans la mesure où cette norme traite des matières régies par la norme située au-dessus d'elle. Le Conseil constitutionnel⁷³⁵ précise que « *La règle de compatibilité avec la norme de niveau immédiatement supérieur ne vaut que dans la mesure où cette norme traite des matières régies par la norme située au-dessus d'elle* ». Une dérogation ne peut être autorisée que si les atteintes à l'intérêt général, que les règles d'urbanisme ont pour objet de protéger, ne sont pas excessives eu égard à l'intérêt général que présente la dérogation. En cas d'incompatibilité, la norme qui diffère des dispositions de la norme supérieure est illégale⁷³⁶.

Ainsi, si une DTA laisse en dehors de son champ une partie des matières traitées par une loi d'aménagement et d'urbanisme, celle-ci reste directement applicable pour le solde, aux SCOT et, en leur absence, aux PLU.

Par ailleurs, la compatibilité de la DTA elle-même avec la loi d'aménagement et d'urbanisme reste entièrement soumise au contrôle du juge par la voie de l'exception d'illégalité.

b. Une compatibilité différée dans le temps

Le principe de compatibilité limitée signifie que chaque document d'urbanisme n'est tenu qu'au respect de la norme immédiatement supérieure. Cette simplification bienvenue ne règle toutefois pas tout. Il est acquis que le PLU ne doit être compatible avec la loi Littoral qu'en l'absence de SCOT. Est-ce à dire qu'un SCOT illégal ou un SCOT qui ne dit mot de la loi Littoral fait écran aux dispositions de cette dernière ?⁷³⁷

⁷³² Conseil d'Etat, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, op. cit.

⁷³³ *Ibid*, p. 75.

⁷³⁴ *Ibid*, p. 75.

⁷³⁵ Cons. const., décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19840 ; J.-E. SCHOETTL, « Le Conseil constitutionnel... », op. cit., p. 187 ; L. TOUVET, « La loi SRU... », op. cit., p. 378.

⁷³⁶ Sur le premier arrêt reconnaissant l'incompatibilité : CE, sect., 17 décembre 1982, *Chambre d'agriculture de l'Indre*, Rec., p. 433 ; *AJDA*, 1983, p. 178, chron. B. LASSERRE et J.M. DELARUE ; *CJEG*, 1983, p. 135, concl. B. GENEVOIS ; *JCP* 1983, n° 20017, note J. MORAND-DEVILLER ; *RDP*, 1983, p. 216 : création par le POS d'une zone d'activité artisanale et industrielle dans un périmètre pour lequel le schéma ne prévoit aucune urbanisation.

⁷³⁷ L. PRIEUR, « Les normes s'imposant aux PLU littoraux », op. cit.

La réponse est, certes, négative puisque le SCOT illégal ou muet ne peut empêcher la confrontation directe du PLU à la norme méconnue par le SCOT.

Mais, laissons de côté ce cas particulier et verrons si vraiment la compatibilité limitée permet au PLU d'échapper, en présence d'un SCOT, au respect des normes supérieures.

L'on sait que le SCOT est tenu de traduire, dans un cadre de compatibilité ou de prise en compte, les dispositions normatives qui lui sont supérieures. Et l'on sait aussi que le PLU doit être rendu compatible avec le SCOT à chaque fois que ce dernier intègre une norme supérieure à l'exception des directives de protection et de mise en valeur des paysages prévues à l'article L. 350-1 du code de l'environnement qui ne s'imposent plus au PLU et les dispositions particulières aux zones de bruit des aérodromes prévues à l'article L. 112-4 qui s'impose directement au PLU en application de l'article L. 131-4.

Ainsi, chaque norme intégrée au SCOT le sera aussi pour le PLU dans un délai d'un an ou de trois ans si la mise en compatibilité implique une révision du PLU ou du document en tenant lieu (L. 131-6).

De ce qui précède, il ressort que la compatibilité limitée avec la norme immédiatement supérieure n'est qu'une compatibilité différée dans le temps puisque le PLU est tenu, in fine, de se rendre compatible avec la même norme reformulée par le SCOT dans des termes non loin de la version initiale.

§. 2 : Mise en œuvre de l'obligation de compatibilité, une graduation multiforme

Régissant un champ de plus en plus étendu notamment depuis les lois de décentralisation, le droit de l'urbanisme se caractérise par une hétérogénéité de normes entre lesquelles se tissent des relations juridiques assez complexes et dont l'architecture ne s'impose pas avec évidence⁷³⁸. Il se caractérise aussi par sa forme pyramidale dont la règle finale est celle de l'utilisation possible du sol opposable au propriétaire. Chaque norme s'articule selon le principe hiérarchique. Ce mode d'articulation des normes permet de structurer l'aménagement du territoire verticalement à travers une relation de subordination. Ainsi, lorsqu'on a plusieurs normes qui se superposent, « *celles qui couvrent les espaces les plus vastes s'imposent en général à celles qui concernent des espaces plus restreints* »⁷³⁹. En application du principe de la hiérarchie des normes juridiques, toute norme doit respecter la norme qui lui est hiérarchiquement supérieure. Comme l'a démontré le travail théorique du juriste autrichien, Hans Kelsen⁷⁴⁰, le droit ne constitue pas un empilement de règles sans rapport les unes avec les autres, mais au contraire « *un objet complexe dans lequel les normes entretiennent une relation d'interdépendance* »⁷⁴¹.

Dans ses relations d'interdépendance avec l'ordre supérieur, le PLU est soumis à une obligation de compatibilité. Dans certains cas, il n'est exigé du PLU qu'une simple prise en compte.

Ces deux types de lien normatif ont suscité de nombreuses gloses sur le sens précis de la compatibilité (non-incompatibilité manifeste ou non contrariété ou encore plus ambiguë), et

⁷³⁸ C. PREBISSY-SCHNALL, *op. cit.*, p. 3.

⁷³⁹ H. JACQUOT, F. PRIET, *op. cit.*, p. 97.

⁷⁴⁰ H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, traduction de Ch. EISENMAN, Paris, Dalloz, 1962.

⁷⁴¹ P. ALBERTINI, « La codification et le Parlement », *AJDA*, septembre 1997, p. 660.

sur le surréalisme qui affecte la notion de « prise en compte » ; si la prise en compte se limite à viser, elle n'aurait aucun sens, mais si elle va plus loin, elle se rapprocherait fortement de la compatibilité⁷⁴².

Ainsi, les rapports, permis entre PLU et normes supérieures, portent en eux-mêmes les germes de l'inefficacité puisqu'à leur intensité variable (1) s'ajoute les difficultés liées à leur application (2) et l'autonomie variable de l'auteur du PLU en fonction de l'intensité normatives des dispositions à mettre en œuvre (3).

1. Les variations de la compatibilité, un rapport pouvant aller de la conformité à la prise en compte

A la recherche d'une mise en cohérence globale des normes avec les objectifs d'équilibre, de diversité des fonctions urbaines, il était d'une nécessité impérieuse le recours à cette notion de compatibilité pour « *favoriser la compréhension du droit de l'urbanisme et une plus grande sécurité juridique dans la délivrance des autorisations individuelles* »⁷⁴³.

Cette obligation de compatibilité qui pèse aujourd'hui sur les PLU, en matière de respect des normes supérieures, diffère sensiblement de celle de la conformité qui régit la plus part des rapports qui existent entre les actes administratifs.

Le choix d'utiliser largement le rapport de compatibilité, pour permettre au PLU de s'inscrire paisiblement dans la hiérarchie des normes, n'a pas exclu la possibilité d'intensification de ce lien qui pourrait éventuellement aboutir à la conformité lorsque la norme supérieure s'exprime dans des dispositions précisément déterminées ne laissant pas de marge de manœuvre à l'auteur du PLU. Il n'a pas non plus exclu un éventuel affaiblissement du lien qui pourrait aboutir à une simple « prise en compte » dans le cas où la norme supérieure s'exprime dans des termes assez vagues pour être autre chose que de vagues orientations.

Conjuguée avec un développement irrationnel de normes légales d'aménagement et d'urbanisme, cette intensité variable du lien de compatibilité qui a donné lieu à une abondante jurisprudence et qui dépend largement de l'intensité normative des dispositions supérieures en jeu, prend plusieurs formes (A). Mais, elle varie généralement entre la compatibilité stricto sensu comme principal lien normatif entre PLU et normes supérieures (B), la conformité en présence de dispositions suffisamment précises (C) ou tout simplement la prise en compte des normes excessivement vagues (D) qui n'a rien à envier à la négligence ou la méconnaissance tout court de la règle supérieure.

A. La compatibilité, un rapport à facettes multiples

Si le rapport de conformité reste valable en matière d'inscription du PLU dans la hiérarchie dynamique des normes supérieures, la multiplication des rapports de compatibilité dans la hiérarchie statique engendre une certaine confusion qui ne se trouve pas seulement logée au cœur de la structure même de la norme opposable au PLU mais qui pollue aussi sa mise en œuvre. En effet, l'auteur du PLU doit adopter plusieurs attitudes face la hiérarchie des normes, de la conformité des procédures d'édiction, d'évolution et d'exécution du PLU, à la compatibilité et la prise en compte en matière statique.

⁷⁴² M. GROS, *op. cit.*, p. 425.

⁷⁴³ L'urbanisme, pour un droit plus efficace, La Documentation française, 1992, p. 7576.

Il doit, d'abord, déterminer la nature du rapport applicable en fonction de la place de la norme supérieure dans l'ordre juridique statique ou dynamique. Ensuite, l'auteur du PLU doit effectuer une lecture verticale et horizontale de la norme en question afin d'en ressortir les éléments déterminants de la volonté de l'auteur supérieur. C'est de la pertinence de ces éléments, ainsi dégagés, que dépend la normativité du PLU. L'auteur du PLU doit, enfin, édicter sa norme locale dans le respect du rapport normatif applicable.

Cependant, la mise en œuvre de ce schéma théoriquement simple est semé d'embûches car même si l'obligation de compatibilité relativise, en effet, la portée des normes supérieures, certains documents doivent encore et seulement être « pris en compte » ou « en considération » par le PLU. Cette obligation de « prise en compte » imposée par certains textes est, comme on l'a déjà vu, un rapport extrêmement souple : si les PLU doivent, ainsi, être compatibles avec les documents qui leur sont hiérarchiquement supérieurs, ils ne doivent que prendre en compte le plan climat-air-énergie territorial prévu à l'article L. 229-26 du code de l'environnement et, en l'absence de SCOT les documents énumérés à l'article L. 131-2⁷⁴⁴. Lorsqu'il est applicable à un territoire frontalier, le PLU prend également en compte l'occupation des sols dans les territoires des Etats limitrophes.

Selon les circonstances et les conditions d'espèce, la portée des différentes normes supérieures peut connaître des nuances : conformité, compatibilité, prise en considération.

Malgré la grande réforme opérée par la loi SRU, cet affaiblissement des rapports entre les normes juridiques continue à caractériser le droit de l'urbanisme comme « *un droit dévalorisé dans ses sources* »⁷⁴⁵. Ainsi, si, lors de l'élaboration du PLU, l'auteur de ce document doit veiller au respect des grands principes et équilibres posés par l'article L. 101-2, à l'articulation avec les différentes normes prévues par le code de l'urbanisme et à la prise en compte des PIG et des OIN, les dispositions légales sur les rapports hiérarchiques de compatibilité et de prise en compte sont peu claires. Comment interpréter la notion de compatibilité entre certains schémas ou documents d'urbanisme ? L'objectif de cohérence totale est, en effet, hors d'atteinte, « *le droit ne pouvant embrasser tous les champs de l'activité humaine* »⁷⁴⁶.

Qu'en est-il des conditions même de reconnaissance de la compatibilité ou de l'incompatibilité d'un document d'urbanisme au regard d'un autre⁷⁴⁷ ? Bien que le rapport de compatibilité ait donné lieu à une jurisprudence abondante, celle-ci reste peu éclairante sur la question dans la mesure où « *ce n'est pas sans subjectivité ni considération d'opportunité que pourra être apprécié le seuil au-delà duquel la différence devient rupture et la contrariété contradiction* »⁷⁴⁸. L'appréciation de la compatibilité ne peut se faire qu'au regard d'indications et de prescriptions clairement identifiées mais pas trop détaillées : l'harmonisation de l'ordonnancement juridique des normes nécessite, certes, le recours à la notion de

⁷⁴⁴ Il s'agit des :

1° objectifs du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ;

2° schémas régionaux de cohérence écologique ;

3° schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine ;

4° programmes d'équipement de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements et services publics ;

5° schémas régionaux des carrières ;

6° schémas départementaux d'accès à la ressource forestière.

⁷⁴⁵ R. CRISTINI, *op. cit.*

⁷⁴⁶ P. ALBERTINI, *op. cit.*, p. 660.

⁷⁴⁷ La jurisprudence apporte des éléments de réponse au cas par cas. V. par exemple, CE, 31 novembre 2001, *Cne de Blotzheim*, req. n° 207389 : en application de l'article L. 311-1 du Code de l'urbanisme en vigueur à la date de la délibération critiquée, au cas où le POS était maintenu au sein du périmètre de la ZAC, l'objet de la création de la ZAC ne devait pas être incompatible avec les prescriptions du POS.

⁷⁴⁸ R. CHAPUS, *Droit administratif*, *op. cit.*, n° 1270.

compatibilité mais pas au détriment de la finalité prospective des documents d'urbanisme qui doivent comporter des orientations assez générales⁷⁴⁹. Enfin, une autre question se pose au regard du contenu parfois détaillé du SCOT, l'obligation de compatibilité des PLU avec ce schéma ne risque-t-elle donc pas d'évoluer vers une obligation de quasi-conformité⁷⁵⁰ ?

B. La compatibilité stricto sensu, principal lien normatif entre PLU et normes supérieures

Comme on a eu l'occasion de le voir tout au long des titres qui précèdent, la notion de compatibilité induit une obligation de non contrariété avec la norme supérieure, c'est-à-dire que la norme inférieure ne doit pas remettre en cause ou faire obstacle aux dispositions contenues dans la norme supérieure. Cette notion suppose donc une marge d'appréciation de la part des auteurs de la norme inférieure.

Dans l'articulation juridique entre le PLU et les normes supérieures, la notion de compatibilité prend une dimension nouvelle dans la mesure où elle apparaît comme le rapport privilégié de correspondance entre les normes. Permettant une adaptation des faits à la règle, la notion de compatibilité caractérise le droit de l'urbanisme d'une grande souplesse. En effet, afin d'améliorer leur approche locale des problèmes d'urbanisme et de garantir une certaine cohérence à l'échelon de l'agglomération, les élus locaux peuvent s'affranchir du respect conforme des normes en provoquant, par exemple, une entorse au SCOT par le PLU dès lors que cette entorse n'est pas incompatible avec ledit schéma⁷⁵¹. Comment expliquer cette spécificité du droit de l'urbanisme ? Pourquoi la notion de compatibilité trouve-t-elle un terrain particulièrement fertile en droit de l'urbanisme et non dans les autres branches du droit public davantage soumises à un rapport de conformité entre les normes ?⁷⁵²

C. Conformité en présence de dispositions suffisamment précises

La notion de conformité induit une obligation positive d'identité de la norme inférieure à la norme supérieure pour les dispositions ou thématiques qu'elles ont en commun. L'acte subordonné ne doit pas s'écarter de la norme supérieure. C'est le cas par exemple du permis de construire qui doit être conforme au règlement du PLU.

Même s'elle n'est pas précisément définie par la jurisprudence, l'obligation de conformité implique néanmoins une similitude entre l'objet de la norme inférieure et l'objet de la norme supérieure. Cette similitude peut, selon la vision de Charles Eisenmann⁷⁵³ se décliner de deux façons. Une première variante de la notion de conformité qui consiste « *en une pure et simple reproduction « trait pour trait » de l'objet A [la norme supérieure] en l'objet B [la norme inférieure]* »⁷⁵⁴. Le contenu de la norme inférieure est déduit du contenu plus général de la norme supérieure, au moyen d'un syllogisme pratique⁷⁵⁵. Dans ce cas, la norme inférieure reproduit purement et simplement la norme supérieure et l'autorité inférieure ne dispose alors que d'une compétence liée. En effet, l'exigence de conformité implique pour cette autorité de

⁷⁴⁹ C. PREBISSY-SCHNALL, *op. cit.*, p. 3.

⁷⁵⁰ Question soulevée par A. M. MAZETIER, *op. cit.*, p. 52.

⁷⁵¹ Sur la portée de l'obligation de compatibilité des POS avec les schémas directeurs : CE, 29 décembre 1999, *Cne de Mozé-sur-Louet*, req. n° 197206, Rec., Leb. ; A. M. MAZETIER, *op. cit.*, p. 52.

⁷⁵² C. PREBISSY-SCHNALL, *op. cit.*, p. 3.

⁷⁵³ C. EISENMANN, *Le droit administratif et le principe de légalité*, EDCE, n° 11, 1957, p. 30 et ss.

⁷⁵⁴ *Ibid.*

⁷⁵⁵ M. TROPER, *Pour une théorie juridique de l'Etat*, PUF, Paris 1994.

ne rien faire qui ne lui soit pas autorisé par la norme supérieure⁷⁵⁶. Avant l'entrée en vigueur de la loi SRU, la légalité d'un PLU était conditionnée par la « *conformité de leurs dispositions avec les servitudes d'utilité publique* »⁷⁵⁷. Aucune modification de ces servitudes n'était envisageable. Mais cela est extrêmement rare, de nos jours, en droit de l'urbanisme où la norme inférieure a, en général, un objet plus spécifique que la norme supérieure et, par conséquent, la première ne peut pas se limiter à reproduire le contenu intégral de la seconde.

La deuxième variante de la notion de conformité qui recouvre, selon le même auteur, l'intégralité des liens (conformité, compatibilité, prise en compte) composant le lien normatif, signifie que la norme inférieure constitue une réalisation concrète de la norme supérieure. La norme A « *est bien le modèle de B, B fait d'après A, calqué sur lui ; cependant, il ne le reproduit pas purement et simplement, puisque A est abstrait, B concret* »⁷⁵⁸. On rencontre cette hypothèse dans les relations qui unissent le PLU et certaines dispositions de la loi « Littoral » notamment celles relatives à la construction dans la bande des 100 mètres. L'auteur du PLU se trouve alors dans l'obligation de reprendre le contenu de la norme supérieure sans pouvoir y apporter une quelconque modification.

On peut se faire une idée plus précise du rapport de conformité sur la base d'un exemple fictif : en déterminant des objectifs ou en fixant des limites qui s'imposent au PLU en termes de compatibilité, le SCOT se borne à tracer un cadre général, mais laisse à l'autorité inférieure le choix des moyens et le pouvoir de décider librement, dans les limites prescrites, du contenu du PLU. En revanche, s'il s'agissait d'un rapport de conformité le contenu du PLU apparaît comme la déduction du contenu du SCOT et l'on peut conclure en l'inutilité du PLU puisque son rôle se limiterait à reproduire des prescriptions déjà énoncées par le SCOT.

Le rapport de conformité est ainsi plus facile à appréhender par comparaison au rapport de compatibilité⁷⁵⁹ qui se présente comme un rapport souple alors que l'obligation de conformité est plus rigoureuse et s'impose notamment quand il s'agit pour le PLU de s'inscrire dynamiquement dans la hiérarchie des normes. Elle peut aussi s'imposer, dans des termes moins rigoureux, quand il s'agit de traduire une disposition supérieure suffisamment précise pour ne pas laisser de marge de manœuvre aux auteurs du PLU. Cependant, l'échelonnement normatif⁷⁶⁰ qui caractérise la hiérarchie des normes d'urbanisme fait naturellement obstacle à une utilisation généralisée de l'obligation de conformité. Car une norme qui tend à s'imposer en termes de conformité est censée s'appliquer directement sans qu'il soit besoin de transiter par une autre, l'obligation de conformité ne peut concerner que certaines dispositions précises d'une norme supérieure dans son rapport avec une norme inférieure.

Ainsi, la portée d'une norme supérieure peut, selon les circonstances et les conditions d'espèce, atteindre le degré le plus élevé d'opposabilité qu'est la conformité stricte du PLU avec ses dispositions.

Cette variation de l'intensité des rapports qui peuvent lier le PLU aux normes qui lui sont supérieures facilite certes l'inscription du PLU dans la hiérarchie des normes. Cependant, le rapprochement contraignant entre le lien de compatibilité et celui de conformité qui souligne l'importance, pour la norme supérieure (loi en générale), de préciser les règles à respecter par

⁷⁵⁶ C. EISENMANN, *Le droit administratif...*, op. cit., p. 30 et ss.

⁷⁵⁷ H. JACQUOT, F. PRIET, op. cit., p. 126.

⁷⁵⁸ *Ibid.*

⁷⁵⁹ http://www.weka.fr/collectivites-territoriales/dossier-pratique/urbanisme-et-amenagement-dt38/les-rapports-normatifs-en-matiere-d-urbanisme-conformite-compatibilite-prise-en-compte-coherence-4118/#background_fiche_gris

⁷⁶⁰ Voir supra : introduction générale.

le PLU, rapproche l'auteur de ce document d'une situation de compétence liée⁷⁶¹ en ne lui laissant aucune latitude. Cela met le PLU dans une injonction paradoxale : bien-même qu'il est inscrit dans la hiérarchie des normes, le PLU en se conformant à l'abstraction de la norme supérieure perd nécessairement de vue le caractère concret de la réalité urbaine qu'il est censé encadrer.

À l'opposé, le lien le plus ténu est caractérisé par la simple obligation de prise en compte ou en considération⁷⁶².

D. Prise en compte des normes excessivement vagues

Plus récente, la notion de prise en compte qui régit une partie non moins importante des rapports qu'entretient le PLU avec d'autres normes supérieures, représente l'aspect le moins contraignant du rapport de compatibilité.

En complément des documents pour lesquels un rapport de compatibilité est exigé, le code de l'urbanisme prévoit que les PLU prennent en compte un certain nombre d'autres plans et programmes. La notion de prise en compte est moins stricte que celle de compatibilité et implique de ne pas ignorer les objectifs généraux d'un autre document.

Il s'agit notamment (en application des articles L. 131-5 et L. 131-7) de nouveaux plans ou schémas rendus obligatoire par les lois issues du Grenelle de l'environnement : les plans climat énergie territoriaux, les schémas régionaux de cohérence écologique élaborés conjointement par l'Etat et la Région, les documents stratégiques définissant les objectifs de la gestion intégrée de la mer et du littoral pour chacune des façades maritimes. Il s'agit aussi des schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine instaurée par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de juillet 2010⁷⁶³.

Il s'agit aussi pour un PLU de se montrer plus ou moins respectueux à l'égard de certains programmes d'équipement élaborés par l'État, les collectivités locales et les établissements publics. Le PLU doit prendre toutes les mesures nécessaires pouvant faciliter la réalisation desdits programmes et éviter toutes dispositions pouvant empêcher leur concrétisation. La prise en compte s'étend aussi aux périmètres existants et à l'occupation des sols dans les États limitrophes.

En matière de continuité écologique, la notion a été décrite dans le guide national « Trame verte et bleue et documents d'urbanisme »⁷⁶⁴ comme « *une obligation de compatibilité sous réserve de possibilité de dérogation pour des motifs justifiés, avec un contrôle approfondi du juge sur la proportionnalité de la dérogation* ». Ainsi, si un projet d'infrastructure menace de couper un corridor identifié, le maître d'ouvrage devra prouver que les études préalables ont démontré l'impossibilité de la positionner à un autre endroit du territoire et que des actions sont entreprises pour réduire les impacts ou les compenser⁷⁶⁵. Il a été déjà jugé qu'« *en retenant le principe de l'urbanisation de l'ensemble de cette zone sans distinguer les*

⁷⁶¹ V. C. EISENMANN, *Le droit administratif...*, op. cit., p. 32 et ss. B. KORNPROBST, « La compétence liée », *RDP*, 1961, p. 935 et ss.

⁷⁶² Plus largement, voir Thèse hiérarchie P. 392 et 393

⁷⁶³ Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable, op. cit.

⁷⁶⁴ Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'énergie, *Trame verte et bleue et documents d'urbanisme*, guide méthodologique, juillet 2013.

⁷⁶⁵ La Trame verte et bleue dans les territoires du Nord-Pas de Calais (tome 3 - Comment intégrer la Trame verte et bleu dans les documents d'urbanisme ?) – 2011, consulté le 20/08/2015

*différents compartiments de terrain qu'elle comporte, notamment, de part et d'autre de la ligne de crête, la révision litigieuse est en contradiction avec les orientations précises énoncées, tant par le plan d'aménagement et de développement durable (PADD) en ce qui concerne la trame verte, que le rapport de présentation en ce qui concerne le maintien de la pérennité des deux dernières exploitations agricoles ; que les auteurs du plan local d'urbanisme n'ont, dès lors, pu, sans erreur manifeste d'appréciation, procéder au classement en zone AU2 de l'ensemble des 54 hectares en cause »*⁷⁶⁶.

2. Variation du pouvoir discrétionnaire de l'auteur du PLU en fonction de l'intensité de la substance normative supérieure

La décentralisation de 1983 a transformé totalement la nature juridique des documents d'urbanisme. *« Ils constituaient jusqu'alors des normes étatiques d'application territorialement limitée. »*⁷⁶⁷ Décentralisés, ils deviennent des instruments locaux d'urbanisme au sens plein du terme.

Elle a transféré à la commune le pouvoir de créer des règles dont le caractère local s'adapte mieux aux réalités du terrain.

Il appartient depuis aux communes de fixer les règles d'utilisation des sols dans le respect de la hiérarchie des normes.

La hiérarchie des normes n'ignore pas cette réalité de l'autonomie nécessaire de l'auteur de la norme inférieure. Ainsi, en décidant d'insérer ou de maintenir son PLU dans la hiérarchie des normes, l'auteur de ce document dispose d'une marge de manœuvre dans l'interprétation des normes supérieures ce qui lui permet de les adapter à la réalité du territoire communal ou intercommunal.

La hiérarchie des normes supérieures ne se limite donc pas uniquement à édicter une conduite passive de l'auteur du PLU en précisant la nature du lien à entretenir avec la norme supérieure. Elle lui permet aussi d'adopter une attitude active face à la norme supérieure en modulant son pouvoir discrétionnaire⁷⁶⁸.

Néanmoins, ce pouvoir discrétionnaire, dont dispose l'auteur du PLU, n'est pas uniforme et la réalité révèle un pouvoir qui dépend largement des variations possibles du lien normatif (A) et qui varie en fonction des différentes mesures envisagées et du contenu de la norme supérieure (B)

A. Graduation du pouvoir discrétionnaire basée sur le degré de détermination de la norme supérieure

La théorie du pouvoir discrétionnaire est sans doute l'une des plus importantes, mais aussi l'une des plus délicates du droit administratif français. Liée au respect du principe de légalité qui s'impose aux autorités administratives, la notion de pouvoir discrétionnaire concerne l'appréciation de l'opportunité des mesures à prendre par l'Administration.

⁷⁶⁶ CAA Lyon, 18 novembre 2008, *Association Roch' nature*, n°07LY00802.

⁷⁶⁷ Le guide pratique du POS, La lettre du cadre, Livre 2 – Titre 2 – Chap. V, Fascicule 1.

⁷⁶⁸ A. HAURIOU, « Le pouvoir discrétionnaire et sa justification », in *mélanges R. Carré de Malberg*, Librairie Edouard Duchemin, 1977, p. 233.

« Il y a pouvoir discrétionnaire toutes les fois qu'une autorité agit librement, sans que la conduite à tenir lui soit dictée à l'avance par une règle de droit », écrivait Léon MICHOUUD en 1914⁷⁶⁹. Selon cet auteur, le pouvoir discrétionnaire se différencie du pouvoir arbitraire en ce que ce dernier permet à une autorité « d'agir suivant sa volonté personnelle, suivant ses caprices ou son humeur ». Alors que le pouvoir discrétionnaire, lui, implique que l'auteur agisse uniquement « en vue de l'intérêt général »⁷⁷⁰.

Il est aussi classique d'opposer au pouvoir discrétionnaire la compétence liée qui vise les hypothèses où l'autorité administrative est tenue, en présence de certaines données, de prendre telle ou telle décision, sa conduite lui étant dictée impérativement par une règle de droit. En conséquence, la compétence de l'administration « doit s'exercer dans un sens et dans une mesure fixée à l'avance »⁷⁷¹ et l'auteur de la norme inférieure « ne dispose d'aucune liberté d'appréciation, ni quant à l'objet de l'acte, ni quant à l'opportunité de cet acte » permettant l'édiction de la norme⁷⁷².

L'école normativiste de Kelsen et de Merkl expliquait la notion du pouvoir discrétionnaire en se fondant sur l'idée que le droit se forme par degré. Chaque étape de formation du droit en partant de la règle fondamentale qu'est la Constitution pour aboutir aux règlements de police, entraîne un degré plus avancé de concrétisation et il s'ensuit nécessairement une marge de pouvoir discrétionnaire traduisant une certaine autonomie de l'auteur de la norme. Ainsi, l'étendue du pouvoir discrétionnaire varie selon l'état d'avancement de l'élaboration de la norme et se manifeste à deux moments précis et distincts que sont l'adoption de la norme et le choix du contenu de cette dernière⁷⁷³.

En matière du PLU, si l'auteur dispose pour son adoption d'un pouvoir discrétionnaire qui lui permet de l'adopter ou non, il n'en est pas de même lorsqu'il est question de choisir le contenu de ce document. Dans ce dernier cas, on aperçoit plutôt une graduation de ce pouvoir qui n'est pas uniforme et est dépendant de l'intensité du lien normatif utilisé pour mettre en œuvre la norme supérieure et de la substance normative de cette dernière. Il n'y a jamais de pouvoir discrétionnaire sans limites, ni de compétence liée absolue.

En effet, lorsqu'il décide d'opter pour l'adoption du PLU, l'auteur se trouve engagé dans une démarche de réglementation soumise aux règles de compétence et encadrée par les principes de légalité et d'intérêt général ce qui limite manifestement son pouvoir discrétionnaire en le rapprochant d'une compétence liée. De même, il peut être soumis à des règles de forme qui varient selon la nature de la norme supérieure. Quant aux motifs qui sont à la base de la décision, ils peuvent être plus ou moins définis par le droit. On peut concevoir au sujet de l'ouverture à urbanisation que le SCOT, sans définir strictement la vocation des zones, donne quand même des indications limitées, laissant ainsi à l'auteur du PLU une marge de liberté. Ce dernier analyse donc le contenu du SCOT pour percevoir l'étendue du pouvoir discrétionnaire dont il dispose. Hauriou avait beaucoup insisté sur cette complexité en disant qu'il n'y avait pas d'acte discrétionnaire, mais seulement un certain pouvoir discrétionnaire⁷⁷⁴.

⁷⁶⁹ L. MICHOUUD, « Étude sur le pouvoir discrétionnaire de l'Administration », *Revue générale d'Administration*, septembre-octobre 1914, tome III, p. 9, cité in M. WALINE, « Le pouvoir discrétionnaire de l'administration et sa limitation par le contrôle juridictionnel », *RDP*, 1930, p. 206.

⁷⁷⁰ *Ibid.*

⁷⁷¹ B. KORNPROBST, *op. cit.*, p. 938.

⁷⁷² G. TIMSIT, « Compétence liée et principe de légalité », *D.*, 1964, p. 218.

⁷⁷³ A. BOCKEL, « Contribution à l'étude du pouvoir discrétionnaire de l'administration », *AJDA*, juillet-août 1978, p. 357.

⁷⁷⁴ V. note sous CE, 31 janvier 1902, *Grazietti* : Sirey 1903 III p. 113.

On se rapproche, ici, des problèmes des variations de l'intensité du rapport de compatibilité étudiés dans le titre précédent. La seule possibilité d'évaluer le degré de pouvoir discrétionnaire consiste à analyser le degré de précision et de détermination de la norme supérieure. Cette situation a conduit Charles Eisenmann à affirmer, qu'en la matière, « *un jugement total serait impossible* »⁷⁷⁵. Toutefois, cet auteur répertorie trois catégories possibles selon le pouvoir de l'auteur : pouvoir discrétionnaire, pouvoirs liés et une catégorie mixte dans laquelle le pouvoir est partiellement discrétionnaire et partiellement lié⁷⁷⁶. Cette approche met en évidence l'absence d'unité non seulement de la notion, mais de son application pour une seule et même norme⁷⁷⁷. Cette affirmation trouve un exemple caractéristique dans le pouvoir discrétionnaire de l'auteur d'un PLU qui doit analyser le contenu de la norme supérieure, pour percevoir l'étendue de pouvoir discrétionnaire dont dispose son auteur. Cependant, ce n'est pas chose aisée. Comme le précise l'auteur précité, on ne peut aboutir à une évaluation « *au sens mathématique du terme* »⁷⁷⁸. Tout juste est-il possible d'en déterminer les deux extrémités avec la conformité stricte caractéristique de la compétence liée et la simple prise en compte qui renvoie à un pouvoir discrétionnaire quasi-total.

En somme, il n'est pas nécessaire, pour l'auteur du PLU, de rechercher une formulation précise de la règle pour admettre qu'il puisse y avoir du pouvoir discrétionnaire puisque « *la source de la discrétionnarité, c'est l'incomplète ou l'imparfaite détermination de la réglementation juridique ; en bref : c'est l'indétermination de la réglementation juridique* »⁷⁷⁹.

B. Le pouvoir discrétionnaire de l'auteur d'un PLU oscillant en fonction des différentes mesures envisagées et du contenu de la norme supérieure

La première question qui se pose à ce niveau est celle de savoir si la commune dispose de pouvoir discrétionnaire dans le choix de prendre la décision de mettre en place un PLU. La réponse est positive car aucun texte n'en prévoit l'obligation de mise en place. La liberté des auteurs concernant le choix d'adoption de l'acte est la règle pour tous les documents d'urbanisme. Toutefois, il existe, dans le code de l'urbanisme, une incitation à adopter un PLU ou une carte communale. En effet, l'article L. 111-3 prévoit qu'« *en l'absence de plan local d'urbanisme, de tout document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, les constructions ne peuvent être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune.* »

Ainsi, une commune qui n'est couverte ni par un PLU, ni par une carte communale est soumise au RNU et au principe de constructibilité limitée. Par conséquent, les AOS sont instruites sur cette base très restrictive et délivrées par le Préfet, le maire n'ayant pas la compétence. Cette situation ne change pas si la commune est couverte par un SCOT.

En outre, dans tous les territoires non couverts par un Scot, il ne sera plus possible après le 1er janvier 2017 (ou dès aujourd'hui pour les communes situées à moins de 15 km du rivage de la mer ou à moins de 15 km de la limite extérieure d'une unité urbaine de plus de

⁷⁷⁵ C. EISENMANN, *Cours de droit administratif*, tome II, LGDJ, Paris, 1983, p. 313, p. 313.

⁷⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷⁷ P. Y. CADIOU, *op. Cit.*, p. 445.

⁷⁷⁸ C. EISENMANN, *Cours de droit administratif*, *op. cit.*, pp. 312-313.

⁷⁷⁹ C. EISENMANN, *Cours de droit administratif*, *op. cit.*, p. 296.

15.000 habitants) d'ouvrir à l'urbanisation de nouvelles zones naturelles ou agricoles dans les PLU⁷⁸⁰.

La commune dispose donc d'un choix binaire d'adopter ou non un PLU, mais sa liberté concernant l'urbanisation de son territoire se trouvera renforcée si elle adopte un tel document.

L'auteur du PLU peut aussi, pour l'application des dispositions relatives aux zones littorales, demander d'avoir le statut de communes littorales. L'article L. 121-1 prévoit la possibilité d'entrer dans le champ d'application de la loi Littoral pour « *les communes qui participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux, lorsqu'elles en font la demande auprès de l'autorité administrative compétente de l'Etat.* » Ces communes ont donc un choix binaire à faire selon qu'elles souhaitent ou non se voir appliquer les dispositions de la loi Littoral.

Concernant le choix du contenu, seconde manifestation de l'existence de pouvoir discrétionnaire au profit de l'auteur du PLU, on peut dire qu'il est variable en fonction des mesures envisagées et du degré de précision de la norme supérieure.

L'étendue du pouvoir discrétionnaire dont dispose l'auteur du PLU pour déterminer le contenu de ce dernier dépend aussi de la catégorie de la norme supérieure et de son caractère impératif ou non.

En effet, l'étude de ce pouvoir à l'aune des dispositions relatives aux zones montagnes, fait ressortir un pouvoir discrétionnaire limité voire même inexistant.

L'article L. 122-2 impose au PLU le respect de la loi Montagne « *pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, aménagements, installations et travaux divers, la création de lotissements, l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, l'établissement de clôtures, la réalisation de remontées mécaniques et l'aménagement de pistes, l'ouverture des carrières, la recherche et l'exploitation des minerais et les installations classées pour la protection de l'environnement.* »

L'article L. 122-4 interdit au PLU « *la création de routes nouvelles de vision panoramique, de corniche ou de bouclage (...) dans la partie des zones de montagne située au-dessus de la limite forestière, sauf exception justifiée par le désenclavement d'agglomérations existantes ou de massifs forestiers ou par des considérations de défense nationale ou de liaison internationale.* »

De même, l'article L. 122-5 impose la réalisation de l'urbanisation « *en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants, sous réserve de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes et de la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées.* »

De la lecture de ces articles, il semble qu'en dehors du mécanisme des exceptions autorisées sous conditions, il n'existe aucun aménagement du pouvoir au profit de l'auteur du PLU qui se trouve tenu de se conformer aux dispositions relatives aux zones de montagne. Son pouvoir

⁷⁸⁰ J.-C. LANRY, La planification urbaine version Grenelle II – ALUR, Université des maires, Nantes, le 9 juin 2014, consulté le 10 août 2015 sur http://www.maires44.fr/adherent/pdf_univ/URBANISME_PLANIF_OGE_Mairie2000-NANTES.pdf

discrétionnaire en matière d'urbanisation du territoire communal semble quasi-inexistant et ressemble à une compétence liée.

Cependant l'article L. 122-7 écarte l'application de l'article L. 122-5 notamment « *lorsque le schéma de cohérence territoriale ou le plan local d'urbanisme 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.* »

Le code de l'urbanisme offre donc à l'auteur, en matière d'application des dispositions relatives à la montagne, la possibilité de réaliser une urbanisation qui n'est pas en continuité avec l'urbanisation existante et ce en remplaçant l'obligation de conformité avec une autre beaucoup plus souple qu'est la compatibilité. Le législateur, ayant conscience de la grande marge de manœuvre laissée par ce type de lien a mis à la charge de l'auteur du PLU de soumettre l'étude « *à l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Le plan local d'urbanisme ou la carte communale délimite alors les zones à urbaniser dans le respect des conclusions de cette étude.* »⁷⁸¹

Cependant, l'obligation de rechercher l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites semble indiquer que cette compétence lui échappe ou qu'elle est potentiellement limitée par la commission.

On serait alors tenté d'affirmer qu'il s'agit d'une obligation de faire et que nous sommes uniquement dans le cadre du premier pouvoir discrétionnaire étudié, celui du choix de faire ou de ne pas faire. La commune disposerait donc d'un choix dans la définition de la qualité des parcs et ensembles boisés les plus significatifs.

Le même article L. 121-7 prévoit que l'extension de l'urbanisation peut néanmoins être envisagée en l'absence de l'étude précitée : soit en délimitant des hameaux et des groupes d'habitations nouveaux intégrés à l'environnement, soit, « *à titre exceptionnel après accord de la chambre d'agriculture et de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, des zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées, si le respect des dispositions prévues aux articles L. 122-9 et L. 122-10 ou la protection contre les risques naturels imposent une urbanisation qui n'est pas située en continuité de l'urbanisation existante.* »

Ceci signifie que, si une commune de montagne souhaite prévoir dans son PLU une telle extension, elle sera obligée d'opérer un choix entre ces deux hypothèses. Il existe donc un pouvoir discrétionnaire de la commune en la matière mais qui est réduit à sa plus simple expression, caractérisé par le choix binaire entre deux options du fait de l'extrême précision de la norme supérieure, en l'espèce la loi Montagne.⁷⁸²

Toutefois, l'obligation de rechercher l'avis de la commission départementale compétente ne peut que limiter l'étendue du pouvoir discrétionnaire de l'auteur du PLU.

⁷⁸¹ Article L. 122-7.

⁷⁸² P. Y. CADIOU, *op. cit.*, pp. 445-446.

Sur un autre registre qui concerne les espaces protégés et plus particulièrement les espaces boisés, l'article L. 113-1 confère un pouvoir discrétionnaire à l'auteur du PLU en matière de classement des espaces boisés, des bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, qu'ils relèvent ou non du régime forestier, enclos ou non, attenant ou non à des habitations⁷⁸³. Le classement en espace boisé classé est une faculté offerte à l'auteur du PLU qui demeure libre d'opter ou non pour le classement. Notons que le juge administratif n'exerce qu'un contrôle restreint du choix que fait une commune de classer des terrains en EBC, et il est rarissime qu'il ait été amené à censurer un tel classement pour erreur manifeste d'appréciation ; le Conseil d'Etat l'a fait en 1988 à propos d'un terrain situé dans un lotissement et entouré de constructions⁷⁸⁴.

Précisons cependant d'emblée que, dans les communes littorales, le PLU « doit » classer en espaces boisés les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs (art. L. 121-27). Mais, lorsqu'il décide de procéder à un tel classement, il doit composer avec la jurisprudence qui joue, en la matière, un rôle excessivement important car elle vient annihiler tout pouvoir discrétionnaire. C'est le cas, par exemple, lorsque le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 14 novembre 1990 précise qu'eu « *égard à la configuration des lieux et au caractère de son boisement, par rapport à d'autres espaces boisés de la commune, il [le terrain, objet du litige] ne fait pas partie des parcs et ensembles boisés les plus significatifs que l'autorité communale était tenue de classer* »⁷⁸⁵. Cette position du Conseil d'Etat a largement été reprise, notamment par l'arrêt du 15 octobre 2001, par lequel il précise que la parcelle incriminée « *est comprise dans un secteur urbanisé, situé à proximité de la route nationale n° 193, caractérisé par l'existence de plusieurs immeubles à usage d'habitat collectif et desservi par les équipements publics ; que si cette parcelle comporte, dans sa partie sud, sur une superficie d'environ 8 200 m² sur 15 223 m², un boisement constitué de chênes-lièges et de mimosas, celui-ci ne peut être regardé, eu égard à la configuration des lieux (...) et au caractère de son boisement par rapport à d'autres espaces boisés de la commune d'Ajaccio, comme faisant partie des parcs et ensembles boisés les plus significatifs* »⁷⁸⁶.

Ainsi, la commune dispose simplement d'une liberté surveillée en la matière et ne dispose que d'une faible marge d'appréciation en ce qui concerne l'opportunité de désigner les espaces boisés les plus significatifs, et dans la recherche des caractéristiques permettant un tel classement. La norme supérieure est ici précise, bien qu'elle ne définisse pas le qualificatif « significatif ». La jurisprudence, face à la précision de la norme supérieure, apporte une définition de la notion à travers chaque espèce et contribue à la limitation du pouvoir discrétionnaire.

Par contre, le pouvoir discrétionnaire de l'auteur du PLU apparaît largement plus important lorsque ce dernier doit déterminer les zones naturelles et forestières, dites « zones N », du territoire couvert par son PLU. C'est ce qui ressort de l'article R. 151-24 qui permet de classer

⁷⁸³ « Ce classement peut s'appliquer également à des arbres isolés, des haies ou réseaux de haies ou des plantations d'alignements. » L. 113-1.

⁷⁸⁴ CE, 17 juin 1988, *Métral*, req. n° 66703 : « Considérant que le plan d'occupation des sols de la commune de Pornichet (...) a classé comme espace boisé à protéger environ les deux tiers de la parcelle appartenant à M. Métral ; que cette parcelle, d'une superficie totale de 1 500 m² et située en partie sur une dune en bordure de la plage, appartient à un lotissement approuvé par arrêté préfectoral du 15 octobre 1965 ; qu'elle est bordée par deux autres terrains déjà bâtis dont l'un supporte une maison implantée au sommet de la dune et l'autre un immeuble collectif de plusieurs étages ; que, dans ces conditions, le préfet, en procédant audit classement, a commis une erreur manifeste d'appréciation ».

⁷⁸⁵ CE, 14 novembre 1990, *Mme Collin et comité de défense de l'avenue Ortolan*, req. n° 109154 et 109372, *Rec.*, p. 328. Voir note H. CHARLES, D., 1991, II, p. 149.

⁷⁸⁶ CE, 15 octobre 2001, *Mme Sevet*, req. n° 219883, *BJDU*, 2001, n° 6, p. 416. Voir les conclusions de S. BOISSARD, *BJDU* n° 6/2001, p. 414.

dans cette zone les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison soit de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique ; soit de l'existence d'une exploitation forestière ; soit de leur caractère d'espaces naturels ; soit de la nécessité de préserver ou restaurer les ressources naturelles ; soit enfin en raison de la nécessité de prévenir les risques notamment d'expansion des crues.

Cette multitude de possibilités de classement en zone N, n'est toutefois pas laissée à la libre appréciation de l'auteur du PLU. La détermination des zones du PLU, toutes catégories confondues, a fait toujours l'objet d'un encadrement jurisprudentiel. Le Conseil d'État, en vertu de sa jurisprudence sur les POS, transposable aux zones naturelles et forestières des PLU, a censuré la qualification de zone naturelle pour un espace « *déjà largement urbanisé, (...) traversé de part en part par la route nationale et ne présentant pas le caractère d'un site à protéger en raison de sa qualité ou de son intérêt écologique* »⁷⁸⁷. De même, le Conseil a précisé que la seule référence à « *l'insuffisante desserte desdites parcelles* »⁷⁸⁸ ne peut justifier un tel classement. De la même manière, ne peuvent être classées en zone naturelle des parcelles « *situées à proximité du centre-ville (...) dans un secteur déjà urbanisé dont les divers équipements publics sont dans un état satisfaisant* »⁷⁸⁹.

Plus récemment, Le Conseil d'Etat a considéré que les prescriptions de l'ancien article L. 145-3, dont les dispositions figurent aujourd'hui aux nouveaux articles L. 122-10 et L. 122-11⁷⁹⁰, « *ne sauraient être regardées comme interdisant de classer, dans un plan local d'urbanisme, des terres agricoles dans des zones réservées à des activités économiques autres que l'agriculture ou l'habitat* »⁷⁹¹. Dans le même arrêt, le Conseil d'Etat a précisé aussi que « *le classement en zone Ng^[792] d'une vaste étendue naturelle, en partie utilisée pour l'élevage ovin, (...) compromettrait le maintien et le développement des activités agricoles, pastorales et forestières, protégés par [l'ancien] article L. 145-3* »

Ces quelques exemples illustrent le caractère relativement conséquent du pouvoir discrétionnaire de la commune puisqu'il est possible pour cette dernière de prévoir le classement en zone naturelle de terrains inclus dans un site classé même si ces derniers sont situés au sein d'un lotissement et jouxtent des parcelles construites ou constructibles⁷⁹³. De même, le Conseil d'État a jugé que le classement dans une telle zone les terrains destinés à l'extension d'un espace boisé est tout à fait envisageable bien que celui-ci soit desservi par la voirie et le réseau public⁷⁹⁴.

Cependant, le pouvoir discrétionnaire diminuera si des espaces naturels sont déterminés par les normes supérieures que sont les DTA et les SCOT. Ainsi, si le SCOT procède à une détermination des espaces proches du rivage, l'auteur du PLU sera tenue de les classer dans son document. Il en sera de même pour les espaces et sites naturels éventuellement déterminés par la DTA.

⁷⁸⁷ CE, 30 janvier 1991, n° 99441, *Communauté urbaine de Lille c/ Époux Sion-Laurent*.

⁷⁸⁸ CE, 8 juillet 1992, n° 111792, *Cne de Salles-les-Alpes c/ M. et Mme Lafon*.

⁷⁸⁹ CE, 4 juillet 1997, *Cne d'Évreux*, req. n° 150707.

⁷⁹⁰ Relatifs à la préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières.

⁷⁹¹ CE, 9 novembre 2015, *Porto-Vecchio*, req. n° 372531, Publié au recueil Lebon.

⁷⁹² Il s'agit des zones naturelles actuellement occupées par des boisements ou une activité agricole et pouvant évoluer vers des activités de loisirs.

⁷⁹³ CE, 6 décembre 1996, *Cne Sainte-Adresse*, req. n° 141189.

⁷⁹⁴ C CE, 22 septembre 1997, *Société civile immobilière Benat Beach*, req. n° 147331, Rec., T.

Ce plus grand pouvoir discrétionnaire, concernant la mise en place des zones naturelles, se conçoit par l'imprécision de la norme, les termes employés étant plus vastes. La jurisprudence adopte aussi une position moins rigoureuse puisque le législateur n'a pas tenu à enserrer cette compétence dans un cadre trop rigide qui cependant peut être restreint lorsque les normes supérieures sont précises et complètes.

Le pouvoir discrétionnaire de la commune peut aussi s'apprécier à l'aune des articles R. 151-27 à R. 151-38 qui traitent de la destination des constructions, des usages des sols et des natures d'activité. Ces articles utilisent souvent l'expression « le règlement peut » ou « faire apparaître, s'il y a lieu », ce qui signifie qu'une grande marge d'appréciation est laissée à la commune. Sa liberté est importante en la matière, ce qui constitue un renforcement de son pouvoir discrétionnaire⁷⁹⁵.

Ainsi, nous venons de démontrer que le pouvoir discrétionnaire de la commune ne peut s'apprécier à l'aune de l'outil PLU dans son entier, mais en fonction des différentes dispositions qui le composent. Pour chaque disposition, il faut rechercher le degré de complétude de la norme supérieure applicable en l'espèce pour parvenir à percevoir l'étendue du pouvoir discrétionnaire de l'auteur de la norme.⁷⁹⁶

§.3 : Difficultés liées à la mise en œuvre du rapport de compatibilité

Malgré la simplification des rapports normatifs opérée par la loi SRU, des difficultés apparaissent encore lors de leur mise en œuvre. L'utilisation de formules très variables par les textes supérieurs conjuguée à la manière dont l'auteur du PLU les perçoit peut conduire à des entorses à la légalité (1). Ces mêmes textes peuvent s'adresser à la fois à plusieurs documents d'urbanisme ce qui met en échec l'application du principe de compatibilité limitée (2).

1. La compatibilité, un rapport qui favorise les entorses à la légalité

En multipliant les rapports de compatibilité entre les documents d'urbanisme, la réforme opérée par la loi SRU et dix-ans plus tard par la loi portant engagement pour l'environnement a de nouveau mis en évidence le mouvement d'altération des rapports normatifs en droit de l'urbanisme. Ce mouvement vers une législation globale et cohérente de l'aménagement urbain permet d'adapter les outils juridiques aux réalités modernes, mais il engendre également une certaine confusion et favorise notamment la possibilité pour les collectivités locales de faire des entorses au principe de légalité au détriment des particuliers.

Pour comprendre cette altération du rapport entre les normes juridiques résultant de la formulation même des législations relevant du droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, il faut remonter à la loi d'orientation foncière de 1967 et l'ouverture de la planification à la concertation. Cette loi affirmait, en effet, le principe de l'élaboration conjointe des PLU avec la double intervention de l'État et des communes ce qui nécessitait l'introduction par le législateur d'un rapport plus lâche entre les normes d'urbanisme. Par la suite, la décentralisation a marqué une étape importante dans la modification des rapports entre les personnes publiques⁷⁹⁷. Tout en encadrant la liberté de décision des collectivités afin

⁷⁹⁵ B. DROBENKO, Les paradoxes de la légalité en droit de l'urbanisme, *in mélanges en l'honneur d'Henri Jacquot*, Presses Universitaires d'Orléans, 2006, p. 202.

⁷⁹⁶ P. Y. CADIOU, *op. cit.*, pp. 447-449.

⁷⁹⁷ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État qui a accordé de nouvelles attributions aux communes et leurs groupements en matière d'urbanisme. Voir sur ce point, J. CHAPUISAT et F. BOUYSSOU, « La répartition des compétences », *AJDA*, 1983, p. 81.

qu'elle ne s'exerce pas sans nuance, ni maîtrise, le législateur laisse à la collectivité un pouvoir d'appréciation de la situation en lui donnant la possibilité de prendre la décision qui lui paraît la plus opportune. Le recours à la notion de compatibilité « laisse donc à l'échelon inférieur une certaine liberté pour préciser et développer la norme supérieure et établir un projet d'aménagement adapté au territoire concerné »⁷⁹⁸. Ainsi, le PLU ne doit pas empêcher la réalisation du parti d'aménagement défini à l'échelle supérieure. Le lien de compatibilité assure, dès lors, la cohérence des décisions dans le respect des différents niveaux de compétence et sous le contrôle du préfet, garant de la cohérence de l'aménagement⁷⁹⁹.

Dans la mesure où le rapport de compatibilité permet d'adapter les outils juridiques aux réalités modernes et donc de contribuer à une meilleure articulation et compréhension des normes, le législateur l'a privilégié à d'autres formes de rapport et a fait de lui le principal lien entre PLU et normes supérieures.

Cependant, malgré cet intérêt pour la compatibilité, rien n'a été fait pour en déterminer l'étendue et en préciser les limites. Certes, un travail notionnel a été réalisé, comme on l'a déjà vu, par la jurisprudence. Mais, il reste insuffisant pour permettre une mise en œuvre conforme de la norme supérieure. Le rapport de compatibilité permet en effet à l'auteur du PLU de s'éloigner de la norme qui l'encadre. Il permet aussi les généralités et les positions vagues qui n'aident nullement à la réalisation des objectifs poursuivis par l'ordre juridique supérieur.

C'est ainsi qu'avec le temps, le rapport de compatibilité, censé inscrire conformément le PLU dans son environnement juridique, est devenu un mode de contourner les contraintes légales s'imposant à ce document. C'est parce qu'il est altéré que ce rapport unique permet des interprétations de plus en plus divergentes des normes supérieures pouvant aller de la simple prise en compte à la quasi-conformité.

2. Difficultés liées à l'application de la compatibilité limitée

Pour éviter, comme on l'a déjà vu, que la création des directives territoriales d'aménagement ne multiplie trop les difficultés de compatibilité entre les divers documents, le conseil d'État avait fait, dans son rapport « l'urbanisme : pour un droit plus efficace »⁸⁰⁰, deux propositions : il souhaitait, d'une part, exclure l'opposabilité directe des anciennes lois d'aménagement et d'urbanisme et des directives aux autorisations d'occuper le sol, en cas d'existence d'un POS opposable aux tiers et, d'autre part, limiter l'exigence de compatibilité d'un document à celui qui lui est immédiatement supérieur.

Ce système de compatibilité limitée, repris, pour l'essentiel, par l'article 4 de la LOADT, était censé introduire plus de souplesse et moins de rigueur dans la hiérarchie des normes, limiter le flux normatif directement applicable au PLU et diminuer les risques de contentieux.

Cependant, l'application contentieuse du principe de compatibilité limitée dans le cadre de l'exception d'illégalité au sein de la pyramide des normes d'urbanisme (A), s'est manifestement éloignée du mécanisme de l'exception d'illégalité de droit commun (B).

A. Le mécanisme de l'exception d'illégalité en droit commun

⁷⁹⁸ H. JACQUOT, F. PRIET, *op. cit.*, p. 98.

⁷⁹⁹ C. PREBISSY-SCHNALL, *op. cit.*, p. 3.

⁸⁰⁰ Conseil d'Etat, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, *op. cit.*

Apparue dans la jurisprudence administrative au début du XX^e siècle, l'exception d'illégalité est le moyen de droit que peut soulever au soutien de sa requête un requérant. Elle permet d'obtenir l'annulation de l'acte administratif contesté en invoquant l'illégalité d'un acte à l'appui du recours contre l'acte contesté. Lorsqu'il constate l'illégalité de l'acte fondant l'acte administratif contesté, le juge annule cet acte.

L'exception d'illégalité constitue un instrument de grand intérêt pour le justiciable, parce que l'acte dont la légalité est subordonnée à la mesure réglementaire est annulé pour défaut de base juridique, l'administration ne pouvant plus utiliser cet acte réglementaire pour l'adoption d'actes ultérieurs. Mais, pour des raisons de sécurité juridique, la jurisprudence exige une plus grande rigueur concernant la possibilité d'exciper de l'illégalité d'un acte réglementaire. L'acte attaqué doit constituer « *une mesure d'application de celle dont l'illégalité est invoquée par voie d'exception et où sa légalité est subordonnée à celle du premier texte* »⁸⁰¹. Cette jurisprudence est constante, il a été récemment jugé que l'illégalité d'un acte administratif « *ne peut être utilement invoquée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure que si cette dernière décision a été prise pour l'application du premier acte ou s'il en constitue la base légale* »⁸⁰².

Une première question relative au mécanisme de l'exception d'illégalité au sein de la pyramide de normes supérieures au PLU, se pose concernant le principe même du fonctionnement de ce mode de recours. L'exception d'illégalité en matière du PLU trouve son fondement à partir d'une autorisation d'urbanisme (elle-même exempte de tout vice propre), délivré sur le fondement de ce document. Cette exception n'est recevable que dans la mesure où la légalité de cette autorisation dont l'annulation est demandée, est subordonnée à celle du PLU dont l'illégalité est invoquée par voie d'exception.

Ce schéma d'apparence simple, a connu, pour des raisons de sécurité juridique du PLU et des autorisations qui en découlent, une application très différente en droit de l'urbanisme.

B. L'application contentieuse du principe de compatibilité limitée dans le cadre de l'exception d'illégalité au sein de la pyramide des normes d'urbanisme

S'il facilite incontestablement la lisibilité de la règle de droit, le principe de compatibilité hiérarchiquement limitée soulève des interrogations au niveau de son application contentieuse en matière d'urbanisme.

Ainsi, en présence d'un SCOT, les dispositions particulières au littoral ne sont pas opposables à un PLU. C'est ce qui ressort de la lettre de l'article L. 131-7. Si le SCOT ne respecte pas l'une ou l'autre des dispositions de la loi, ces dernières ne pourront pas être directement invoquées à l'encontre du PLU à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir. Il serait alors logique que l'illégalité du schéma soit contestable par la voie de l'exception.

Ce n'est pourtant pas la solution retenue par la jurisprudence. Le Conseil d'État considère que le PLU n'est pas une mesure d'application du SCOT. Il en déduit alors que le moyen tiré de

⁸⁰¹ CE, Section, 10 février 1967, *Société des établissements Petit-jean et autres*, req. n° 59125, 59126 et 59329, Rec., p. 63.

⁸⁰² CE, Section, 30 décembre 2013, *Mme O...*, req. n° 367615 : Décision commentée par : Giacomo Roma, Exception d'illégalité et annulation par voie de conséquence : où passe la frontière?, <http://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/decisions/conseil-detat-section-30-decembre-2013-mme-o-requete-numero-367615/>

l'exception d'illégalité n'est pas opérant⁸⁰³. Cette solution est dictée par un souci de sécurité juridique. Elle est sous-tendue par l'idée qu'il ne faut pas permettre une remise en cause permanente des documents d'urbanisme dès lors que les droits du public sont suffisamment protégés par la faculté de demander l'annulation de l'acte dans les deux mois de sa publication et par les nombreux mécanismes de concertation mis en place⁸⁰⁴.

Si on se tient à cette hypothèse, le mécanisme rapidement présenté dans le rapport du Conseil d'État de 1992, qui consiste à remonter progressivement la pyramide, laisse subsister un certain nombre d'incertitudes : le Conseil d'État énonce que le mécanisme d'exception d'illégalité permettra également à un requérant d'invoquer l'incompatibilité d'un SCOT avec une DTA (ou, en l'absence de DTA avec la loi Littoral ou Montagne).

Le Conseil d'État, remontant toujours la pyramide, dispose qu'il sera possible d'invoquer par la voie de l'exception d'illégalité l'incompatibilité de la DTA avec la loi Montagne ou littoral. Le mécanisme d'exception d'illégalité semble, dans ce cas de figure également, assez obscur.

Il est possible de résumer la problématique de la manière suivante : Dans le cas d'un recours contre la DTA, la légalité de cette dernière sera examinée notamment sous l'angle de sa compatibilité avec les lois littoral et montagne. En revanche, l'hypothèse qu'un requérant puisse faire valoir l'exception d'illégalité d'une DTA avec une norme supérieure renvoie nécessairement à un recours dirigé contre un document inférieur dans la pyramide des normes. Il peut s'agir d'un recours dirigé contre PLU, certes compatible avec la DTA, mais cette dernière ne l'est pas avec la loi Montagne ou Littoral. Enfin, il faut rappeler le cas particulier du recours contre un permis de construire, certes compatible avec la DTA s'agissant des modalités d'application de la loi Montagne ou Littoral, mais la DTA étant incompatible avec ces lois.

Le Conseil constitutionnel avait, , par ailleurs, rappelé que « *les conditions de compatibilité prescrites par le législateur ne mettent pas en elles-mêmes en cause la possibilité pour tout intéressé de faire prévaloir, le cas échéant, par le moyen de l'exception d'illégalité, des dispositions législatives sur des documents ayant valeur réglementaire* »⁸⁰⁵.

Au regard de cette décision du Conseil constitutionnel, on peut considérer qu'en l'absence de SCOT, l'exception d'illégalité soit recevable dans le cas d'un PLU compatible avec une DTA, elle-même incompatible avec la loi montagne ou littoral, puisqu'il s'agirait de faire prévaloir cette catégorie de lois sur la DTA (et donc la loi sur le règlement).

Ainsi, un requérant pourrait écarter l'application du PLU dont procède un permis de construire, car bien que ce PLU soit compatible avec la DTA, les dispositions des lois d'aménagement et d'urbanisme prévaudraient.

En revanche, l'exception d'illégalité, que le Conseil d'État voulait précisément sauvegarder, ne pourra vraisemblablement pas s'appliquer dans le cas où un requérant désirerait écarter l'application d'un PLU, certes compatible avec le SCOT, mais ce dernier étant incompatible avec une DTA. Dans ce dernier cas, il ne s'agit pas de faire prévaloir une loi sur un règlement.

⁸⁰³ CE, 25 févr. 2005, *Association Préservons l'avenir à Ours Mons Taulhac et autres*, req. n° 248060, *BJDU* 1/2005, concl. M. GUYOMAR et CE, 15 octobre 2007, *Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime*, req. n° 269301, *BJDU* 4/2007, p. 297.

⁸⁰⁴ L. PRIEUR, « Les normes s'imposant aux PLU littoraux », *op. cit.*

⁸⁰⁵ Conseil constitutionnel, 94-358 DC, 26 Janvier 1995, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, 4^e considérant.

Ce dernier principe posé par le Conseil Constitutionnel emporte ainsi la question suivante : l'exigence de compatibilité limitée est-elle destinée à ne s'appliquer qu'entre documents de nature réglementaire, comme il semble le suggérer ?

Enfin, il faut rappeler que les DTA n'ont pas vocation comme les SCOT à traiter de l'ensemble des problèmes d'aménagement qui se posent sur le territoire qu'elles couvrent. En particulier, elles ne fixent que les orientations fondamentales en matière d'aménagement et de protection et les principaux objectifs de l'État en matière de localisation des grandes infrastructures et des grands équipements et de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages.

De ce fait, ainsi que l'a précisé le gouvernement à l'occasion de la saisine du Conseil Constitutionnel, la règle de compatibilité avec la norme de niveau immédiatement supérieure ne vaut que dans la mesure où la norme traite des matières régies par la norme située au-dessus d'elle. Ainsi, si une DTA laisse en dehors de son champ d'application une partie des matières traitées par la loi montagne ou littoral, celle-ci reste directement applicable pour le solde aux SCOT et en leur absence au PLU⁸⁰⁶. Le « contrôle administratif » spécifique exercé par le préfet sur les PLU ne porte que sur la compatibilité limitée, non sur tous les documents concernés (art. L. 123-12).

Jacques Daligaux avance un principe de précaution selon lequel : « *En l'absence de précision donnée par la DTA sur les modalités d'application de telle ou telle règle, il y a un maintien du lien direct de compatibilité entre les différents documents d'urbanisme et les dispositions particulières au littoral contenues dans le code de l'urbanisme* »⁸⁰⁷. En d'autres termes, même si la DTA n'a pas localisé les coupures d'urbanisation, la loi Littoral imposera, sous le contrôle du juge, aux documents locaux de le faire à leur échelle. De même, les espaces naturels remarquables non localisés dans la DTA en raison de leur trop petite taille devront être pris en compte dans les PLU.

C. Contribution de la compatibilité limitée à l'affaiblissement de la substance normative du PLU

Ce même principe qui consiste à un aménagement du rapport de compatibilité en limitant l'obligation du respect à la seule norme immédiatement supérieure, peut s'avérer source d'affaiblissement de la substance normative du PLU puisqu'en général ce document qui a vocation de traduire les normes nationales le fait souvent par l'intermédiaire d'autres normes territorialisées se trouvant à un niveau supérieur au PLU mais inférieure à la norme nationale. Le passage de la norme supérieure par une autre catégorie de norme pour atteindre le PLU ne peut, en l'état actuel de la configuration de la hiérarchie des normes d'urbanisme, qu'affaiblir la substance normative transmise à ce document.

En conclusion de cette première partie, on retient de ce qui précède le caractère, d'une part, abondant du contenu de la hiérarchie des normes opposables au PLU et, d'autre part, incertain des rapports normatifs entre ce document et les normes supérieures. Cette façon dont se développe cette hiérarchie a conduit de nombreux auteurs à regretter l'absence de sécurité

⁸⁰⁶ *Ibid.*

⁸⁰⁷ J. DALIGAUX, *op. cit.*, p.36.

juridique. Bernard Pacteau⁸⁰⁸ s'en prend principalement aux auteurs des règles de droit, responsables d'une formulation instable et défectueuse⁸⁰⁹.

Concernant le premier point, il convient de souligner le caractère prioritaire et fondamental de l'allègement du contenu statique supérieur au PLU et la nécessité de maintenir la forme hiérarchique des normes et documents d'urbanisme qui, en dépit de sa complexité, permet une organisation juridique plus ou moins efficace du champ d'urbanisme. En effet, construire convenablement la hiérarchie des normes en matière d'urbanisme représente un enjeu autant démocratique que technique. Cette hiérarchie est un outil de droit. Elle doit être élaborée dans le respect des exigences de clarté, de simplicité et de prévisibilité.

Le second point concerne la problématique des rapports normatifs qui permettent l'inscription du PLU dans la hiérarchie des normes, notamment celui de la compatibilité tantôt se rapprochant de la conformité, tantôt se déclinant en simple lien de prise en compte. A cela s'ajoute l'absence d'une définition claire de ce rapport.

En outre, cette obligation indispensable, comme on a pu le voir tout au long de cette première partie, pour assurer l'inscription du PLU dans la hiérarchie des normes, est devenue « *une cause d'instabilité chronique et de dépenses d'ingénierie pour les PLU, qui doivent être modifiés ou révisés à intervalles rapprochés pour « suivre » l'évolution, souvent désynchronisée, des documents supérieurs.* »⁸¹⁰

Ce double constat fournit un arrière-plan à notre réflexion sur le sujet des conséquences de l'insertion du PLU dans la hiérarchie des normes et nous mène tout naturellement à traiter, dans une deuxième partie, le sujet de la réception de la règle d'urbanisme issue du PLU, tant par ses destinataires que par le juge administratif.

⁸⁰⁸ B. PACTEAU, « La sécurité juridique, un principe qui nous manque ? », *AJDA*, 1995, p. 151 et ss.

⁸⁰⁹ A. LAMBERT, *Mettre fin à l'inflation normative...* *op. cit.*, p. 6.

⁸¹⁰ É. LAMURE, *Proposition de loi portant accélération des procédures et stabilisation du droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement*, Rapport, fait au nom de la commission des affaires économiques, n° 20 (2016-2017), déposé le 12 octobre 2016, Sénat.

DEUXIEME PARTIE

CONSEQUENCES DE L'INSERTION DU PLU DANS LA HIERARCHIE DES NORMES

Le PLU est l'expression d'un projet qui est traduit et mis en œuvre par des règles d'utilisation et d'occupation du sol propres au territoire qu'il couvre.

Dès lors qu'il est exécutoire, le PLU, comme toute autre norme, s'adresse à la fois aux personnes morales et physiques, privées et publiques, en leur dictant la conduite à poursuivre en matière des occupations et utilisations qu'elles comptent faire des sols situés sur le territoire communal ou intercommunal couvert par ce document d'urbanisme. Il devient donc opposable et leur impose ainsi les règles applicables à l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées ; ces travaux ou opérations doivent en outre être compatibles avec les orientations d'aménagement, lorsqu'elles existent.

Cette opposabilité du PLU emporte des droits en matière d'utilisation et d'occupation des sols qui permettent à ses destinataires de réaliser leurs projets. Elle s'apparente aussi à un mécanisme qui permet la transformation des règles du PLU en obligation de faire ou de ne pas faire. Dès lors, les destinataires du PLU doivent être en mesure d'organiser leurs comportements et de se projeter dans le temps au vu de dispositions claires et stables du PLU.

Formulées à partir de l'interprétation donnée aux normes supérieures, ces dispositions figurent dans un règlement qui constitue le cœur juridique du PLU ainsi que dans ses documents graphiques. Elles sont impératives et ne supportent aucune dérogation à l'exception de celles prévues par les articles L. 152-4 à L. 152-6 ainsi que les adaptations mineures permettant dans certains cas d'adapter les règles du PLU à la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes (L. 152-3).

Elles figurent aussi dans les orientations d'aménagement et de programmation qui comprennent, en cohérence avec le PADD, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements.

Le PLU fixe les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L. 101-1 à L. 101-3. Dans cet exercice non anodin, le PLU apparaît comme la passerelle entre l'idéal et la réalité. Sa fonction essentielle est donc d'articuler les faits et le droit, de concrétiser les droits et obligations, de leur conférer un contenu, de leur assurer des garanties, pour leur donner une effectivité réelle⁸¹¹.

En effet, Placé au centre du système urbanistique, le PLU constitue un trait d'union entre les lois d'urbanisme, les documents supérieurs et les actes d'application du droit des sols. Autrement dit, ce document qu'est le PLU est le lien entre la volonté générale et la volonté particulière des utilisateurs du sol.

⁸¹¹ Pour plus de détails sur cette question de la qualité de la loi, voir M. VITO, *Légistique et effectivité*, Presses universitaires de Paris Ouest, 2008, p. 89-117

Cependant, les normes supérieures d'urbanisme qui visent la réalisation d'un équilibre entre l'aménagement et la protection pour certains espaces sensibles, posent, pour ce faire, « *un certain nombre de principes et de règles qui, pour être impératifs, n'en sont pas moins très généraux* »⁸¹². Elles peuvent aussi s'exprimer dans des termes très précis, mixant ainsi élasticité et rigidité, précision et imprécision, certitude et incertitude,...

Il revient alors aux auteurs du PLU de tempérer ces excès de rigueur ou de mollesse dans la formulation des normes supérieures. Il leur revient aussi d'articuler le général et le particulier, le national et le local, et d'en ressortir des règles intellectuellement accessibles, relativement stables et juridiquement sécurisées. Mais, comme on l'a déjà vu dans la première partie, l'exercice est, en pratique, très délicat. En effet, l'ordre juridique supérieur au PLU croule sous l'inflation normative et les incertitudes affectant l'effectivité des rapports y sont nombreuses. De ces deux anomalies majeurs qui compliquent l'élaboration et la mise en œuvre du PLU, résulte un PLU difficile à déchiffrer en raison, d'une part, de l'ambiguïté de ses règles et, d'autre part, du changement chronique dont il est l'objet. Il résulte aussi un PLU juridiquement vulnérable puisque très réceptif au contentieux.

À cet égard, les nombreuses qualités attachées au PLU doivent converger sur la lisibilité des obligations mises à la charge de ses usagers, la stabilité de leurs droits mais aussi sur le renforcement de sa propre justiciabilité.

Ainsi envisagée, ces qualités – lisibilité, stabilité et justiciabilité – attachées au PLU devront s'apprécier au regard de cette finalité prédéterminée qui fait du PLU la « *courroie de transmission* » des droits et obligations en matière du droit de l'urbanisme. Un PLU aura donc vocation à traduire les normes supérieures en veillant à mieux protéger les droits par l'édiction de règles intelligibles, stables et capables de résister au contentieux.

Mais, qu'en est-il en réalité ? Quelle que soit la réponse à cette question, il ne fait aucun doute que la complexité croissante des PLU, réceptacles ultimes de nombreuses politiques publiques, nuit à sa réceptibilité.

Il ne fait aussi aucun doute que la situation des PLU est scandaleuse dans la mesure où « *à peine élaborés ou révisés, [ils] doivent engager une nouvelle procédure de révision parce que l'évolution d'un document supérieur a ouvert un délai impératif de mise en compatibilité.* »⁸¹³ En effet, « *la complexité de l'articulation des documents d'urbanisme, ainsi que les coûts et l'instabilité que cela induit pour les communes et les EPCI en charge d'un PLU, constituent (...) une source de préoccupation majeure pour les collectivités territoriales et les élus de terrain.* »⁸¹⁴

Il ne fait enfin aucun doute que l'emprunt contentieux du PLU est devenu une réalité palpable ce qui conduit le législateur à intervenir récurrentement pour en atténuer les conséquences et assurer une plus grande sécurité juridique de ce document. Dans ce contexte, le rôle du juge devient de plus en plus primordiale dans l'assurance d'une meilleure justiciabilité du PLU.

Ces trois volets de la problématique n'en posent pas moins un certain nombre de difficultés.

⁸¹² P. SOLER-COUTEAUX, « Les incertitudes de la règle d'urbanisme... », *op. cit.*, p. 24.

⁸¹³ F. CALVET et M. DAUNIS, *Droit de l'urbanisme et de la construction...*, *op. cit.*, p. 61.

⁸¹⁴ É. LAMURE, *op. cit.*

Concernant le premier volet qui nous renvoie à la qualité des normes issues du PLU notamment leur lisibilité, il convient de souligner que la difficulté réside d'abord dans l'indétermination qui caractérise la formulation des normes supérieures. Imprécision délibérée bien souvent, car l'adaptabilité du texte est à ce prix. Elle réside ensuite dans la multiplication des finalités assignées par ces normes au PLU. L'article L. 101-2 n'a cessé d'allonger la liste des objectifs devant être poursuivis par le PLU. Elle réside enfin dans la structure donnée par le législateur au PLU qui se veut à la fois un projet opérationnel et un acte réglementaire. La complexité et l'ambiguïté du PLU deviennent donc inévitables et rendent sa réception difficile par ses usagers.

Le deuxième volet de la problématique qui concerne la stabilité du PLU, ne peut être saisi sans l'examen de sa mutabilité chronique. Il implique, d'un point de vue rationnel, la prise en compte des circonstances de fait et de droit qui conduisent aux changements fréquents du PLU et à l'instabilité des situations juridiques de ses destinataires.

Le troisième et dernier volet, suppose que l'on s'interroge sur la refondation récente du contentieux du PLU en vue d'une meilleure justiciabilité de ce document. En effet, depuis plus de deux décennies, le régime juridique du contentieux du PLU n'a cessé d'évoluer en s'attaquant à ce qu'on considère comme des niches contentieuses à l'image des niches fiscales.

Comme en témoigne les trois volets, la réponse à la question précédemment posée devient ainsi beaucoup plus problématique et nous conduit à en poser d'autres : La stabilité éloigne-t-elle le PLU de la réalité ? Le renforcement de la justiciabilité du PLU par la fermeture progressive de l'accès au juge ne porte-t-elle pas atteinte au droit au juge ? L'intervention de ce dernier en vue de régulariser le PLU en cours d'instance ou de limiter la portée de certains vices ou encore des effets de l'annulation n'est-elle pas assimilée à une validation d'illégalités pouvant à termes les rendre courantes et priver ainsi d'opérabilité des moyens que les justiciables croient légitime à invoquer ?

Pour répondre à ces questions qui se multiplient sans que l'on puisse en dresser une liste exhaustive, cette deuxième partie de la thèse s'efforce d'examiner de près les difficultés qui compliquent la réception du PLU par ses usagers (chapitre 1). Elle s'efforce aussi de tracer les contours des pouvoirs accordés au juge administratif en vue de surmonter les écueils contentieux qui peuvent mettre en péril l'existence même du PLU (chapitre 2).

CHAPITRE 1 : LE PLU, UNE REGLEMENTATION CONTESTEE PAR LES DESTINATAIRES EN RAISON DE SES CONDITIONS D'APPLICATION DEFAVORABLES A CES DERNIERS

Les conditions juridiques d'inscription du PLU dans la hiérarchie des normes impliquent, comme on l'a vu dans la première partie, la soumission de ce dernier à un ensemble de textes qui en dépit de leur caractère souvent obscur entraînent une mutabilité chronique du PLU.

En effet, entant que document de gestion du droit des sols, le PLU doit respecter des normes d'origines différentes et s'exprimant dans des termes plus ou moins clairs. Pour ce faire, l'auteur du PLU s'efforce d'interpréter les dispositions supérieures en prenant en compte les spécificités locales.

Toutefois, il n'est pas toujours aisé d'adopter une interprétation totalement conforme à l'esprit de la norme supérieure. Il n'est pas non plus possible d'échapper à la reproduction, au niveau du PLU, de l'ambiguïté qui caractérise la norme supérieure.

Ainsi par exemple, en raison du caractère vague de certaines notions, telles que celles « *d'espaces proches du rivage* », « *de coupures d'urbanisation* », ou « *de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement* », les communes littorales sont aujourd'hui confrontées à des difficultés d'interprétation, et à une multiplication des contentieux. Il ne peut en effet être envisagé de définir précisément au niveau national ces notions « *sans tenir compte des spécificités locales.* »⁸¹⁵

A l'origine de cette difficulté, on peut citer la forte pression sociale et économique à laquelle sont soumis le foncier et ses usages souvent conflictuels.

Les normes supérieures au PLU ont toutes vocation à assurer un équilibre entre ces usages conflictuels du foncier et cette forte pression sociale et économique, ce qui explique l'impossibilité pour la norme supérieure, quel qu'il soit son auteur, de préciser davantage ses termes clés.

Cet équilibre qui constitue un enjeu majeur de la planification urbaine, ne peut être défini qu'à l'échelle locale. C'est donc aux élus locaux qu'incombe la délimitation et la caractérisation des espaces à protéger et de ceux qui pourraient éventuellement être ouverts à l'urbanisation par le biais des documents d'urbanisme et au regard de leurs spécificités locales.

Cependant, on ne peut qu'observer que, s'il est essentiel de tenir compte desdites spécificités locales, cette solution ne doit pas aboutir à laisser une marge d'appréciation trop importante aux élus, ne serait-ce que pour éviter une mise en œuvre trop disparate des dispositions supérieures.

Face à cette situation, la première victime étant le destinataire du PLU. Ce dernier est exposé en permanence à la difficulté de donner un sens précis aux règles prévues par le PLU.

Cette perception ambiguë de la part des destinataires du PLU nous conduit inlassablement à évoquer, dans une première section, la question de l'exigence de lisibilité qui pèse de plus en plus sur ce document.

⁸¹⁵ Cir. UHC/DU1 n°2006-31 du 14 mars 2006 relative à l'application de la loi Littoral, NOR : EQUU0610941C

En outre, en s'inscrivant dans la hiérarchie des normes, le PLU adhère, comme on l'a déjà expliqué⁸¹⁶, dans une course à la normativité qui fait de lui un document fortement instable. En effet, pour accéder à la normativité le PLU doit respecter en permanence les normes supérieures. Dans ce mouvement (qui s'inscrit dans le temps) régi essentiellement par une compatibilité sur le plan statique et par une conformité sur le plan dynamique, le PLU devient nécessairement instable. En effet, la densité normative du niveau supérieur au PLU conduit ce dernier à une éternelle instabilité. Il doit faire l'objet de modifications ponctuelles et parfois de profondes mutations.

Cette adaptation continue du PLU aux normes supérieures entraîne nécessairement des perturbations du champ juridique couvert par ce document et des conditions d'application défavorables à ses destinataires. Ces derniers éprouvent le plus souvent de grandes difficultés à déterminer avec précision les règles juridiques applicables à un moment donné, s'inquiètent de la mutabilité chronique du PLU et sur le sort de leurs situations juridiques en cas de changement du PLU.

Bien qu'intimement liées, la lisibilité et la stabilité qui apparaissent comme des caractères formels du PLU, doivent être distinguées. La lisibilité s'entend de manière restreinte et concerne la formulation précise du PLU. Elle vise la perceptibilité du PLU et s'oppose ainsi à l'inintelligibilité du PLU (Section 1). La stabilité qui constitue une garantie et une protection des droits des usagers du PLU, vise la faible mutabilité de ce document et la stabilité des situations juridiques. Elle ne peut être appréhendée qu'à partir d'un examen du PLU sous l'angle du principe de mutabilité (Section 2).

Section 1 : Une perception ambiguë, le PLU à l'épreuve de l'exigence de lisibilité

Traditionnellement le droit se caractérise par le fait qu'il apporte une sécurité juridique, autrement dit une dose de certitude plus ou moins importante⁸¹⁷.

Mais on sait que la réalité du droit, dans une approche de sociologie juridique qui s'intéresse à la formation et au fonctionnement du droit, révèle sa grande complexité qui touche le contenu de la règle : celle-ci est parfois vague et imprécise, voir mal rédigée.

En ce qui nous concerne, cette complexité touche la portée des règles du PLU. Celles-ci ne sont jamais bien déterminées à l'avance et dépendront des pratiques des acteurs, lesquelles refléteront plus ou moins l'adhésion sociale à la règle. La portée des règles édictées par le PLU sera aussi affectée par l'interprétation de la règle par l'administration (pratiques administratives, circulaires) et par le juge (contradiction de jurisprudence, revirement de jurisprudence) et aggravée par la multiplication des ordres juridiques emboîtés.

La complexité du PLU n'est pas en soi une anomalie, elle est peut-être même inhérente au droit de l'urbanisme. Le PLU a besoin avant tout de lisibilité c'est-à-dire de règles accessibles, compréhensibles et lisibles dans leur mise en œuvre.

⁸¹⁶ Voir supra

⁸¹⁷ Conseil d'État, *De la sécurité juridique*, EDCE, n°43, La Documentation française, 1991, p. 15.

Toutefois, la lisibilité et la clarté du PLU ne laissent que peu d'espace à l'interprétation et plus le texte est précis, plus il est compliqué, entraînant finalement davantage d'insécurité.

On peut considérer qu'une règle juridique présente un degré de lisibilité suffisant si elle permet à ses destinataires d'organiser leurs comportements d'une manière telle qu'ils ne sont exposés au refus de l'administration que dans les cas donnant légitimement lieu à débat. En matière d'urbanisme il faut évidemment être plus exigeant encore : le PLU doit être d'une clarté telle que l'administré sache parfaitement et indiscutablement qu'il n'est pas en mesure de réaliser son projet. Or, on peut constater depuis plusieurs années que la qualité de clarté et d'évidence du droit de l'urbanisme s'est détériorée⁸¹⁸.

Pour mieux cerner la problématique que pose l'ambiguïté du PLU notamment au niveau de sa réception par ses destinataires, nous proposons d'étudier les fondements de l'exigence de lisibilité (§. 1) avant d'étudier les conditions du respect de cette exigence par le PLU (§. 2).

§. 1 : Les fondements de l'exigence de lisibilité

Dans son allocution d'ouverture d'un colloque tenu au printemps 2005, M. Jean-Louis Debré, alors président de l'Assemblée nationale, déclarait ainsi : « *Oui, nous légiférons trop, beaucoup trop. Et cette frénésie législative s'effectue au détriment de la qualité même de la loi* »⁸¹⁹. Quelques mois auparavant, le 3 janvier 2005, dans ses vœux au président de la République, il rappelait qu'il avait attiré l'attention du gouvernement « *sur la nécessité de légiférer mieux, quitte à légiférer moins* »⁸²⁰.

Cette frénésie législative résulte de l'évolution rapide du monde contemporain et sa complexité a entraîné une prolifération de normes juridiques de plus en plus complexes et de qualité médiocre. En outre, l'obligation d'insérer dans l'ordre juridique interne des normes internationales amplifie de manière considérable la complexité de la loi.

Certes, au cours des dernières années, des efforts importants ont été accomplis pour rendre plus facilement accessibles les normes de droit : la codification s'est accélérée, des banques de données juridiques ont été constituées et des textes consolidés ont été mis en ligne, en particulier sur le site Légifrance⁸²¹.

Dans le même temps, les pouvoirs publics se sont montrés plus soucieux de la qualité de la rédaction des textes normatifs⁸²² en prenant en compte l'exigence de lisibilité des textes législatifs.

Ainsi un *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires*, élaboré conjointement par des membres du Conseil d'Etat et le Secrétariat général du gouvernement, vise à présenter l'ensemble des règles, principes et méthodes devant être observés dans la préparation des textes normatifs, lois, ordonnances, décrets et arrêtés. Conçu comme « *un*

⁸¹⁸ V. Cour de cassation, *Incertitude et sécurité juridique*, op. cit.

⁸¹⁹ J.-L. HÉRIN, « La qualité de la loi », Colloque « La réforme du travail législatif », *Cahiers constitutionnels de Paris I*, Dalloz, 2006.

⁸²⁰ Cité dans « La qualité de la loi », Note de synthèse du service des études juridiques n° 3 (2007-2008) - 1er octobre 2007, Les documents de travail du Sénat, p. 9

⁸²¹ La qualité de la loi, Note de synthèse du service des études juridiques n° 3 (2007-2008) - 1er octobre 2007, Les documents de travail du Sénat.

⁸²² Cette préoccupation est partagée au niveau communautaire. Ainsi le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont-ils conclu, le 16 décembre 2003, un accord interinstitutionnel, intitulé « *Mieux légiférer* », par lequel ils s'engagent à veiller « *à la qualité de la législation, à savoir à sa clarté, à sa simplicité et à son efficacité* ».

ouvrage de référence », il poursuit l'objectif de « *ne faire que des textes nécessaires, bien conçus, clairement écrits et juridiquement solides* ».

Dans ce contexte, la qualité de la règle de droit suppose la nécessité fondamentale pour ses destinataires de connaître l'étendue et les limites de leurs droits et obligations.

Le PLU étant que document réglementaire ne peut que partager cette préoccupation et son élaboration doit répondre à cette exigence de qualité. Celle-ci préconise non seulement que ce document soit prévisible, mais au-delà encore, lisible, c'est-à-dire accessible à ses destinataires. La lisibilité est une exigence plus large que la prévisibilité. Elle l'englobe tout en la dépassant.

De l'ensemble des développements qui précèdent, on peut tirer un double enseignement : d'une part, bien au-delà de la simple qualité rédactionnelle, l'exigence de lisibilité du PLU doit permettre à l'ensemble de ses destinataires de saisir son contenu et d'être en mesure de porter un jugement critique ; d'autre part, ainsi entendue, l'exigence de lisibilité du PLU s'inscrit dans celle plus large et plus générale de la lisibilité de la loi.

On s'intéressera plus particulièrement dans les lignes qui suivent, à ce deuxième aspect. Ainsi, un premier titre permettra de connaître les sources constitutionnelles de l'exigence de lisibilité (1) ; un deuxième titre sera consacré au contenu de cette exigence (2).

1. Les sources constitutionnelles de l'exigence de lisibilité

La complexité de la loi et l'illisibilité y afférente sont des phénomènes trop connus et trop analysés pour qu'il soit nécessaire d'y revenir. Elles ont été l'une et l'autre dénoncées au plus haut niveau de l'ordre juridictionnel. En présentant ses vœux au Président de la République le 3 janvier 2005, Pierre Mazeaud, Président du Conseil constitutionnel, dénonçait en termes vigoureux cette complexification croissante de la loi sous ses différentes formes : malfaçons législatives, loi qui tâtonne, hésite, bafouille ; défaut de clarté et d'intelligibilité ; et, enfin, dispositions non normatives ou « *neutrons législatifs* ». Dans son discours de rentrée solennelle, le Président Canivet se faisait l'écho de ces préoccupations en citant Portalis : « *De bonnes lois civiles sont le plus grand bien que les hommes puissent donner et recevoir, elles sont la source des mœurs... et la garantie de toute paix publique et particulière* ».

Pour essayer d'enrayer cette dégradation, le Conseil constitutionnel utilise les potentialités offertes par le bloc de constitutionnalité au service de la sauvegarde de la lisibilité de la loi⁸²³.

Il a ainsi reconnu les exigences de clarté (A), d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi (B) et promu la codification et la simplification du droit (C). Il a enfin interdit au législateur d'utiliser des dispositions dépourvues de portée normative (D).

A. La reconnaissance du principe de la clarté de la loi

La clarté de la loi est évidemment un élément fondamental de la sécurité juridique. « *Ce principe qui exige la clarté dans l'expression démocratique, l'exige aussi dans la rédaction de la loi et la détermination des principes qu'elle entend poser* »⁸²⁴.

⁸²³ O. DUTHEILLET de LAMOTHE, La sécurité juridique, Le point de vue du juge constitutionnel, exposé, à l'occasion de l'accueil de hauts magistrats brésiliens, le 20 septembre 2005.

Le Conseil constitutionnel estime depuis longtemps que l'exigence de clarté découle de l'article 34 de la Constitution : une disposition législative qui est incompréhensible et donc inapplicable est entachée d'incompétence négative⁸²⁵.

Mais, le principe de clarté est apparu dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel bien avant sa consécration explicite comme exigence de valeur constitutionnelle. Ainsi, le Conseil constitutionnel exige, en application du principe de légalité des délits et des peines, du législateur qu'il définisse les infractions de manière claire et précise⁸²⁶. Dans une autre décision⁸²⁷, le Conseil constitutionnel a considéré que la clarté et la précision relèvent de la liberté individuelle. Il avait aussi auparavant exigé le respect de ces deux qualités par les dispositions législatives pour être conforme avec l'article 34 de la constitution⁸²⁸.

La consécration implicite de l'exigence de lisibilité par le Conseil constitutionnel, peut être enfin relevée dans la nécessité de clarté et de loyauté des consultations soulevée dans sa décision relative à la loi organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances prévue par l'alinéa premier de l'article 1er de la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie⁸²⁹.

Concernant la consécration explicite de l'exigence de lisibilité, le Conseil constitutionnel a d'abord procédé à l'examen du grief fondé sur la méconnaissance de l'exigence constitutionnelle de clarté de la loi⁸³⁰ avant de la consacrer définitivement dans sa décision 2001-455 DC⁸³¹.

Dans une décision n° 98-401 DC⁸³², qui constitue toutefois la première consécration évidente de cette exigence, le Conseil constitutionnel considère en l'espèce que les dispositions législatives qui lui sont ici soumises sont « *définie(s) de façon suffisamment claire(s) et précise(s) pour satisfaire aux exigences découlant de l'article 34 C* ». C'est ainsi, nous semble-t-il, l'une des exigences du principe de sécurité juridique qui est constitutionnalisée dans cette décision. En effet, la doctrine unanime y a vu une consécration *a contrario* de l'exigence de clarté et de précision de la loi, fondée sur l'article 34 de la Constitution.

Dans une autre décision, le Conseil constitutionnel a considéré que le principe de clarté de la loi, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi imposent au législateur, « *afin de prémunir les sujets de droits contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques* »⁸³³. Il a ainsi jugé qu'une disposition en matière d'urbanisme commercial, qui apportait à la liberté d'entreprendre des limitations qui n'étaient pas énoncées de façon claire et précise, était contraire à l'article 34 de la Constitution.

⁸²⁴ B. MATHIEU, « La sécurité juridique : un principe constitutionnel clandestin mais efficient, Droit constitutionnel », in *Mélanges Patrice Gelard*, Montchrestien 2000, p. 304.

⁸²⁵ O. DUTHEILLET de LAMOTHE, *op. cit.*

⁸²⁶ Déc. n° 84-183 DC du 18 janvier 1985. Loi relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises, *Rec.*, p. 32.

⁸²⁷ Déc. n° 92-316 DC du 20 janvier 1993. Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, *Rec.*, p. 14.

⁸²⁸ Cf. par ex. déc. n° 81-132 DC du 16 janvier 1982 où le Conseil constitutionnel affirme que « les dispositions critiquées sont suffisamment claires et précises et ne contreviennent en rien aux prescriptions de l'article 34 de la Constitution ».

⁸²⁹ Déc. n° 87-226 DC du 2 juin 1987, *Rec.*, p. 34.

⁸³⁰ Déc. n° 98-401 DC 10 juin 1998. Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail, *Rec.*, p. 258

⁸³¹ Décision du 12 janvier 2002 relative à la loi de modernisation sociale, *Rec.*, p. 49

⁸³² Déc. n° 98-401 DC du 10 juin 1998, *Rec.*, p. 258 ; Obs. B.M. et M.V., PA, 1998, n° 144, p. 16.

⁸³³ Déc. n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000

Définitivement consacrée et précisée dans ces deux décisions datant de 1999 et de 2000⁸³⁴, l'exigence de clarté de la loi est ensuite qualifiée explicitement de principe constitutionnel « qui découle de l'article 34 de la Constitution » dans la décision n° 2001-455 DC⁸³⁵.

La synthèse de cette jurisprudence figure dans un considérant de principe qui est maintenant repris dans toutes les décisions du Conseil constitutionnel : « *Il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34. A cet égard le principe de clarté de la loi, qui découle du même article de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur les autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi.* »⁸³⁶

Enfin, la lecture combinée des dispositions des articles 3 de la Constitution et 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen a permis au Conseil constitutionnel de fonder l'existence de l'exigence constitutionnelle de clarté et de sincérité des débats parlementaires, exigence qui implique la sincérité et la cohérence des votes émis par le Parlement⁸³⁷.

B. La consécration de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi

Dans sa décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999 relative à la loi portant habilitation du gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative à certains codes, le Conseil constitutionnel considère que l'accessibilité et l'intelligibilité doivent permettre aux citoyens de disposer « *d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables* ». Il a aussi estimé qu'une telle connaissance était en outre nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles déterminées par la loi, que par son article 5 aux termes duquel « *tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas* ».

Le principe d'égalité et la garantie des droits apparaissent comme les véritables points d'ancrage de cet objectif qui découle, selon le Conseil constitutionnel, des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

La référence à l'exercice des droits et libertés garantis par les articles 4 et 5 de la Déclaration semblent servir à situer cet objectif : il apparaît comme une garantie nécessaire pour assurer la protection de l'ensemble des droits fondamentaux, sans en constituer un lui-même⁸³⁸.

Quant au principe d'égalité devant la loi, énoncé par l'article 6 de la Déclaration, il supposerait la possibilité pour l'ensemble des citoyens d'accéder à la loi, de la comprendre⁸³⁹

⁸³⁴ Déc. n° 99-423 DC du 13 janvier 2000, *Rec.*, p. 33; n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, *Rec.*, p. 164.

⁸³⁵ Déc. n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, *Rec.*, p. 49.

⁸³⁶ Déc. n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, cons. 13

⁸³⁷ Cf. décisions n° 2009-581 DC et n° 2009-582 DC du 25 juin 2009.

⁸³⁸ J.-M. LARRALDE, « Intelligibilité de la loi et accès au droit », *LPA*, 19 novembre 2002, n° 231, p. 12.

et de se trouver dans une situation identique face à elle. Le rattachement de la qualité formelle des lois au principe d'égalité est récurrent dans la doctrine⁸⁴⁰. Dans son premier rapport consacré à la sécurité juridique, le Conseil d'État rappelait les enjeux de la qualité des lois au regard du principe d'égalité : « *Mais si l'on n'y prend garde, il y aura demain deux catégories de citoyens : ceux qui auront les moyens de s'offrir les services des experts pour détourner ces subtilités à leur profit, et les autres, éternels égarés du labyrinthe juridique, laissés pour compte de l'État de droit* »⁸⁴¹.

Pour clarifier la portée de la reconnaissance de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité, le Conseil constitutionnel a, dans une autre décision n° 2001-455 DC⁸⁴², fait précéder l'examen de la constitutionnalité de certaines dispositions législatives d'un chapeau qui fait la synthèse des exigences constitutionnelles en cause. Il considère « *qu'il appartient au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie l'article 34 de la Constitution ; qu'il doit, dans l'exercice de cette compétence, respecter les principes et règles de valeur constitutionnelle et veiller à ce que le respect en soit assuré par les autorités administratives et juridictionnelles chargées d'appliquer la loi ; qu'à cet égard, le principe de clarté de la loi qui découle de l'article 34 de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui imposent, afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques* ». De la lecture de ce considérant attribuant une finalité commune au principe de clarté et à l'objectif d'intelligibilité, on peut bien douter de la pertinence de leurs reconnaissances parallèles. La jurisprudence constitutionnelle laisse toutefois apparaître que ces exigences diffèrent à de nombreux égards. Tout d'abord, la clarté exige la précision et la cohérence des dispositions d'une loi, ce qui s'apprécie objectivement⁸⁴³. Au contraire, l'intelligibilité suppose un changement de perspective : elle s'apprécie du point de vue du destinataire de la loi, d'autant plus qu'elle est explicitement présentée comme une condition de la garantie des droits (subjectifs) de ce destinataire⁸⁴⁴.

Ainsi, dans la décision n° 2001-447 DC⁸⁴⁵, le Conseil semble prendre en considération l'identité des destinataires de la loi pour rejeter le grief d'inintelligibilité. La dimension subjective de l'exigence d'intelligibilité est fortement neutralisée par sa consécration en tant qu'objectif de valeur constitutionnelle, qui n'est pas un droit subjectif dont les particuliers pourraient se prévaloir⁸⁴⁶. L'exigence de clarté est au contraire constitutionnalisée en tant que principe. En conséquence, le législateur a une obligation de résultat en ce qui concerne la

⁸³⁹ « Pour être égaux devant la loi, les citoyens doivent tous pouvoir la connaître et la comprendre, sinon ceux qui ne la connaîtraient pas ou ne la comprendraient pas seraient dans une position d'infériorité devant la loi... ». P. de MONTALIVET, « La juridicisation de la légistique. A propos de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi », in R. DRAGO (dir.), *La confection de la loi*, PUF, Coll. Cahiers des sciences morales et politiques, 2005, p.103-104.

⁸⁴⁰ M. VITO, *L'idéal législatif du Conseil constitutionnel. Etude sur les qualités de la loi*, thèse, droit, Université de Nanterre - Paris X, décembre 2007, p. 565.

⁸⁴¹ Voir le rapport précité du Conseil d'État, EDCE, n°43, 1991, p.20. Dans le même sens, voir : Entretien par J. de CLAUSSADE « La loi protège-t-elle encore le faible lorsqu'elle est aussi complexe, foisonnante et instable ? » JCP. G, n° 12, 22 Mars 2006, I-121.

⁸⁴² Déc. n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, *Rec.*, p. 49.

⁸⁴³ A.-L. VALEMBOIS, « La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français », *CCC*, n° 17, mars 2005.

⁸⁴⁴ N. MOLFESSIS, « Les illusions de la codification à droit constant et la sécurité juridique », *RTD civ.*, 2000, p. 189.

⁸⁴⁵ Déc. n° 2001-447 DC du 18 juillet 2001, *Rec.*, p. 192.

⁸⁴⁶ N. MOLFESSIS, « Les illusions de la codification... », *op. cit.*, p. 189.

clarté, tandis qu'il n'est soumis qu'à une obligation de moyen concernant l'intelligibilité⁸⁴⁷. En outre, l'intelligibilité semble pouvoir s'apprécier par une vue d'ensemble des dispositions d'une loi, alors que la clarté doit caractériser chacun des termes de la loi⁸⁴⁸. L'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité est ainsi moins contraignante que celle de clarté, mais plus étendue. Le principe de clarté et l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité apparaissent en définitive complémentaires⁸⁴⁹. Leurs consécutions successives renforcent leur finalité commune : la sécurité juridique⁸⁵⁰.

C. La promotion constitutionnelle de la codification et de la simplification

Œuvre « d'ordonnement et de clarification »⁸⁵¹ ainsi que de rationalisation⁸⁵² du droit, la codification est un vecteur de la sécurité juridique. Elle a été promue par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 99-421 DC⁸⁵³ : il admet que l'achèvement des codes en retard de discussion au Parlement constitue un intérêt général, et ajoute que « *cette finalité répond au demeurant à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi* ». La codification bénéficie donc d'une assise constitutionnelle⁸⁵⁴ et est placée sous l'égide de la sécurité juridique⁸⁵⁵. C'est le principe de la codification à droit constant qui est validé, en l'espèce, par le Conseil qui a admis ultérieurement que l'article 38 de la Constitution « *ne s'oppose pas à ce que le législateur habilite le gouvernement à modifier ou compléter un code existant dès lors que cette habilitation précise la finalité des mesures à prendre* »⁸⁵⁶.

Autre aspect de la sécurité juridique, la simplification du droit a été, elle aussi, promue constitutionnellement. Dans sa décision n° 2003-473 DC, le Conseil constitutionnel, après avoir rappelé que « *l'urgence est au nombre des justifications que le gouvernement peut invoquer pour recourir à l'article 38 de la Constitution* », considère en effet « *qu'en l'espèce, l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire fait obstacle à la réalisation, dans des délais raisonnables, du programme du gouvernement tendant à simplifier le droit et à poursuivre sa codification; que cette double finalité répond à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi* ».

Sans se voir accorder valeur constitutionnelle, la codification et la simplification du droit participent donc de la logique de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et leurs promotions successives constituent d'ores et déjà des témoignages de la constitutionnalisation progressive de l'exigence de sécurité juridique⁸⁵⁷.

D. La censure des dispositions législatives ambiguës parce que non normatives

⁸⁴⁷ B. MATHIEU, *Les Petites Affiches*, 24 septembre 2002, n° 191, p. 16.

⁸⁴⁸ M.-C. BERGERÈS, « Un principe à valeur constitutionnelle paradoxalement ignoré du droit fiscal: l'intelligibilité de la loi », *RJF*, 2003, n° 24, p. 799.

⁸⁴⁹ A.-L. VALEMBOIS, « La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique... » *op. cit.*

⁸⁵⁰ La doctrine a en effet considéré, à la suite de la reconnaissance de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité des lois que la sécurité juridique a ainsi indirectement et partiellement été constitutionnalisée (J.-É. SCHOETTL, *AJDA* 2000, p. 34; D. Ribes, *D.* 2000, somm., p. 425; B. MATHIEU, « La sécurité juridique : un produit d'importation dorénavant "made in France" », *D.* 2000, n° 4, p. VII ; N. MOLFESSIS, « Les illusions de la codification... », *op. cit.*, p. 188.

⁸⁵¹ O. DUFOUR, « La codification, victime des lenteurs du Parlement », *LPA*, 21 novembre 1997, n° 140, p. 4.

⁸⁵² J. CHEVALLIER, « Vers un droit post-moderne? Les transformations de la régulation juridique », *RDP*, 1998, p. 684.

⁸⁵³ Déc. n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, *Rec.*, p. 136.

⁸⁵⁴ D. RIBES, *D.* 2000, somm., p. 425.

⁸⁵⁵ N. MOLFESSIS, « Les « avancées » de la sécurité juridique », *RTD civ.*, 2000, p. 660.

⁸⁵⁶ Déc. n° 2003-473 DC du 26 juin 2003, *Rec.*, p. 382.

⁸⁵⁷ A.-L. VALEMBOIS, « La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique... », *op. cit.*

Pendant longtemps, le Conseil constitutionnel a estimé que des dispositions ambiguës sont naturellement dépourvues de valeur normative, et notamment les rapports qui sont de plus en plus souvent annexés aux lois, étaient des dispositions législatives non normatives : il a donc toujours déclaré inopérants les moyens fondés sur la non-conformité à la Constitution de ces dispositions législatives à contenu normatif douteux⁸⁵⁸. Sa jurisprudence répondait à une logique évidente : n'ayant pas de contenu normatif, certaines dispositions législatives sont inexistantes dans le cadre du contrôle de constitutionnalité. Cette position rejoignait celle définie par le Conseil d'Etat à propos du rapport annexé à la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989⁸⁵⁹ et à propos du rapport présentant les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale annexé à une loi de financement de la sécurité sociale⁸⁶⁰. Le Conseil constitutionnel a fait application de cette jurisprudence à propos des rapports annexés à la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure⁸⁶¹ et de la loi d'orientation et de programmation pour la justice⁸⁶².

Cette jurisprudence a été abandonnée par un revirement en deux étapes, au bénéfice d'une meilleure sécurité juridique. Tout d'abord, dans la décision n° 2003-475 DC⁸⁶³, le Conseil considère que certaines dispositions de la loi soumises à son examen sont dotées d'une normativité incertaine. Leur censure ne semble toutefois pas être la conséquence de ce seul vice: c'est principalement l'ambiguïté des termes employés qui implique en définitive une contrariété avec l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi⁸⁶⁴. Ensuite et surtout, dans la décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 sur la loi organique relative à l'autonomie financière, le Conseil a alors jugé, qu'« *aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale » ; qu'il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relative à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit, par suite, être revêtue d'une portée normative* ». Il en résulte que des dispositions législatives dépourvues de portée normative sont désormais inconstitutionnelles, sauf si elles rentrent dans la catégorie particulière des lois de programme à caractère économique et social définies par l'article 34 de la Constitution, ce qui implique de respecter les conditions de fond et de procédure propres à ces lois. C'est ce qui a conduit le Conseil constitutionnel, quelques mois plus tard, à censurer les dispositions non normatives et le rapport annexé à la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école⁸⁶⁵, en se fondant également sur le principe de clarté de la loi⁸⁶⁶.

2. Contenu de l'exigence de lisibilité

Le Conseil constitutionnel a admis que la loi pouvait être complexe à condition d'être claire et précise (A). L'objectif d'intelligibilité (B) interdit cependant sa « *complexité inutile* » et sa « *complexité excessive* » au regard de l'aptitude de ses destinataires à en mesurer utilement la

⁸⁵⁸ Déc. n° 85-197 DC du 8 août 1985, *Rec.*, p. 70; n° 94-350 DC du 20 décembre 1994, *Rec.*, p. 134; n° 98-401 DC du 10 juin 1998, *Rec.*, p. 258.

⁸⁵⁹ CE, Ass., 5 mars 1999, *Confédération nationale des groupes autonomes de l'enseignement public*.

⁸⁶⁰ CE, Ass., 5 mars 1999, *Rouquette et autres*.

⁸⁶¹ Déc. n° 2002-460 DC du 22 août 2002

⁸⁶² Déc. n° 2002-461 DC du 22 août 2002

⁸⁶³ Déc. n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003, *Rec.*, p. 397.

⁸⁶⁴ A.-L. VALEMBOIS, « La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique... », *op. cit.*

⁸⁶⁵ Déc. n° 2005-512 DC du 21 avril 2005

⁸⁶⁶ O. DUTHEILLET de LAMOTHE, *op. cit.*, p. 8.

portée⁸⁶⁷. Ces considérations ont été clairement explicitées par la décision du 29 décembre 2005⁸⁶⁸.

A. Le principe de clarté de la loi

On peut constater d'une part que l'exigence de clarté impose au législateur d'être précis (a) et d'autre part de ne pas utiliser de formules équivoques (b).

a. Clarté et précision

La clarté renvoie à la notion de transparence. Le texte clair est « *aisé, facile à comprendre* », « *sans équivoque* » par opposition à un « *texte peu clair, difficile, hermétique, confus* »⁸⁶⁹. La précision renvoie, de son côté, à la notion de complétude. Ce terme caractérise un texte « *détaillé* », « *développé* », « *explicite* » et « *rigoureux* ».

Anne-Laure Valembois distingue l'imprécision et le manque de clarté comme étant deux défaillances devant être sanctionnées respectivement par le biais de l'incompétence négative et par celui du principe de clarté. Cependant, malgré cette différence entre les termes de clarté et de précision, la jurisprudence du Conseil constitutionnel ne semble pas concrétiser cette différenciation. Elle associe souvent ces deux qualités. Ainsi, dans sa décision⁸⁷⁰ relative à la loi de nationalisation, le Conseil constitutionnel considère que les dispositions des articles 3, 15 et 29 de la loi déferée « *sont suffisamment claires et précises et ne contreviennent en rien aux prescriptions de l'article 34 de la Constitution* »⁸⁷¹.

On peut en outre constater que la jurisprudence du Conseil constitutionnel révèle, au-delà de l'association de ces deux qualités, une véritable confusion. Il utilise en effet soit la précision seule⁸⁷², soit la clarté combinée à la précision⁸⁷³. Même lorsque le manque de clarté semble affecter la loi davantage que le manque de précision, le Conseil constitutionnel justifie sa décision en se fondant sur les deux qualités. Tel est le cas de la décision 2000-435 DC⁸⁷⁴, le Conseil constitutionnel juge que la disposition de l'article 14 méconnaît l'article 34 de la Constitution en raison de l'incertitude des limitations apportées à la liberté d'entreprendre⁸⁷⁵. Si la disposition pouvait être jugée obscure⁸⁷⁶, on constate que le Conseil constitutionnel justifie sa censure en considérant que les limitations apportées n'étaient pas « *énoncées de façon claire et précise* ».

En somme, tous les textes législatifs et réglementaires doivent être rédigés de façon claire et précise. Ce principe est valable également concernant les textes réglementaires, le Conseil

⁸⁶⁷ Déc. n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, Cons. 13.

⁸⁶⁸ Déc. n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, Cons. 77. Dans cette décision, le conseil constitutionnel a souhaité porter une appréciation sur la notion d'intelligibilité appliquée aux lois fiscales, et notamment à des dispositions fiscales incitatives ; il a ainsi précisé que : « *au regard du principe d'égalité devant l'impôt, la justification des dispositions fiscales incitatives est liée à la possibilité effective, pour le contribuable, d'évaluer avec un degré de prévisibilité raisonnable le montant de son impôt selon les diverses options qui lui sont ouvertes* ».

⁸⁶⁹ Définition donnée par Le petit robert de la langue française 2006. « Précis », « Précision ».

⁸⁷⁰ Déc. n° 81-132 DC.

⁸⁷¹ Déc. n° 81-132 DC, précitée. De la même façon, on trouve dans la décision 2000-435 DC une formulation identique : « *les limitations ainsi apportées à la liberté d'entreprendre ne sont pas énoncées de façon claire et précise...* ». Décision 2000-435 DC du 7 décembre 2000, Loi d'orientation pour l'outre-mer, Recueil, p. 164, (cons. 53).

⁸⁷² Voir par exemple les décisions 83-162 DC, 85-189 DC.

⁸⁷³ Voir les décisions 81-132 DC, 98-401 DC, 2000-435 DC.

⁸⁷⁴ Déc. n° 2000-435 DC, précitée.

⁸⁷⁵ M. VITO, *L'idéal législatif...*, op. cit., p. 462.

⁸⁷⁶ Voir J.-E. SCHOETTL, « Le Conseil constitutionnel... », op. cit., p.186.

d'État ayant reconnu son opposabilité dans une décision du 8 juillet 2005 confirmée en 2006⁸⁷⁷.

Ces jurisprudences, rendues en matière de décrets, sont facilement applicables aux décisions d'urbanisme⁸⁷⁸, en particulier aux règlements des plans locaux d'urbanisme. Le rapport rendu en 2005 l'avait clairement souligné : une qualité renforcée des documents d'urbanisme permet d'assurer une meilleure sécurité juridique des autorisations délivrées sur leur fondement, ce qui nécessite d'associer davantage d'expertise juridique dans leur élaboration⁸⁷⁹. Les pétitionnaires, les services instruisant les demandes et plus généralement tous les administrés et les professionnels de l'urbanisme doivent pouvoir comprendre facilement le règlement, ce qui suppose que ce dernier soit rédigé de façon claire et précise⁸⁸⁰.

Le principe de clarté interdit, en outre, au législateur d'édicter des dispositions équivoques.

b. Univocité

Comme on l'a déjà vu, le Conseil constitutionnel a, dans sa décision 2001-455 DC, reconnu un principe de « clarté de la loi » qui découle de l'article 34 de la Constitution. Ce même principe impose, selon le Conseil constitutionnel, au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques.

Le Conseil constitutionnel ne se prête pas à l'exercice de définition des qualités ainsi exigées : il se contente de constater que les dispositions sont suffisamment claires et précises, ou énoncées de façon non équivoque sans expliciter le sens respectif des termes ainsi utilisés.

L'univocité est le « caractère de ce qui n'est susceptible que d'une seule interprétation »⁸⁸¹. Elle se dit d'un mot qui n'est pas équivoque, c'est à dire un mot « qui garde le même sens dans ses différents emplois »⁸⁸².

Si la précision des dispositions reste étroitement liée à la clarté, l'univocité des formules peut être distinguée de ces deux qualités.

Si l'on admet que la clarté suppose davantage de précision, elle impose aussi d'adopter des formules non équivoques. En renvoyant à cette nécessité d'adopter des formules non équivoques, le Conseil constitutionnel ne parvient pas à distinguer les notions d'imprécision, de manque de clarté et d'équivocité dans la mesure où ces imperfections semblent étroitement imbriquées⁸⁸³.

⁸⁷⁷ CE 8 juillet 2005, *Fédération des syndicats généraux de l'Éducation nationale et de la recherche publique SGEN-CFDT*, Rec., p. 708 ; CE 24 mars 2006, *KPMG*, Rec., p. 154.

⁸⁷⁸ CE 18 juin 2008, *Cne de Tremblay-en-France*, req. n° 285344 : à propos du décret fixant le périmètre de l'opération d'intérêt national « Aéroports de Paris ».

⁸⁷⁹ P. PELLETIER, Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme, Rapport au garde des sceaux, ministre de la justice, et au ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, janvier 2005, téléchargeable sur <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/054000147.pdf>.

⁸⁸⁰ J.-F. INSERGUET, « L'écriture du règlement : problèmes généraux », *Écriture du PLU*, Fiche n° 7, publié le 22 août 2012, consulté le 12 novembre 2014 sur www.gridauh.fr

⁸⁸¹ <http://www.le-dictionnaire.com/>

⁸⁸² <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/univoque/80632>

⁸⁸³ Véronique Champeil-Desplats remarque eu égard à cette qualité qu'« il est rare de trouver des précisions sur ce qu'elle implique spécifiquement. Le plus souvent, elle est définie par synonymes (précis, univoque, intelligible, évident), antonyme (vague, ambiguë, incertain, imprécis, confus, équivoque, contradictoire) ou appelle au raisonnable et à l'intelligence moyenne » : V. CHAMPEIL-DESPLATS, « Les nouveaux commandements du contrôle de la production normative », in *L'architecture du droit, Mélanges en l'honneur de Michel Troper*, Economica, Paris, 2006, p.275. Dans le même sens voir de

Au regard des motivations développées par le Conseil constitutionnel, il apparaît que le principe de clarté et l'incompétence négative impliquent pareillement pour le législateur l'obligation d'adopter des dispositions suffisamment précises afin d'éviter que ces dispositions aient un caractère équivoque⁸⁸⁴.

C'est l'absence d'ambiguïté qui constitue ainsi un critère pour déterminer le caractère suffisamment clair et précis des dispositions législatives : dans sa décision 98-407 DC⁸⁸⁵, le juge considère que le législateur n'est pas resté en deçà de sa compétence puisque « *les dispositions critiquées ont fixé sans ambiguïté les règles relatives au nouveau mode du scrutin régional...* »⁸⁸⁶. Le Conseil constitutionnel détache certes l'imprécision de l'équivocité mais il fait, ce faisant, davantage référence à la fonction de la clarté. Clarté et précision partagent ainsi la même finalité puisqu'elles apparaissent destinées à éviter des formulations équivoques, c'est-à-dire susceptibles de plusieurs sens. Elles apparaissent aussi destinées à faciliter l'accessibilité intellectuelle et renforcer l'intelligibilité de la loi⁸⁸⁷.

B. L'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi

Si la loi « *n'est pas faite seulement pour les juristes, mais pour l'ensemble des citoyens* »⁸⁸⁸, l'histoire, comme la linguistique, confirme que son intelligibilité « *a toujours été recherchée sans avoir jamais été atteinte.* »⁸⁸⁹

L'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, largement inspiré du discours sur la « qualité de la loi », impose au législateur « *afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques...* »⁸⁹⁰

Cet objectif de valeur constitutionnelle, confère une effectivité à l'égalité devant la loi et à la garantie des droits, dès lors qu'il importe de donner aux citoyens « *une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables* », connaissance « *nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice*

la même auteure, « Les clairs-obscurs de la clarté juridique », in *Legal langage and Search for Clarity*, A. Wagner et S. Cacciaguidi-Fahy, Bern, Peter Lang, 2006, p.35.

⁸⁸⁴ Cette analyse prend le contre-pied de celle développée par A.-L. VALEMBOIS dans la mesure où cette dernière considère que là où l'incompétence négative doit sanctionner l'imprécision, le principe de clarté vise à sanctionner le caractère équivoque des dispositions législatives. A.-L. VALEMBOIS, *La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique...*, op. cit., p.281. L'auteur considère que la censure prononcée pour incompétence négative dans la décision n° 85-191DC aurait dû l'être sur le fondement de l'exigence de clarté.

⁸⁸⁵ Déc. n° 98-407 DC du 14 janvier 1999. Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des Conseils régionaux. Rec., p. 21

⁸⁸⁶ *Ibid.*, (cons. 5).

⁸⁸⁷ M. VITO, *L'idéal législatif...*, op. cit., pp. 464-465.

⁸⁸⁸ J.-C. BÉCANE, « La loi revisitée. Réflexion sur les rapports entre la loi et l'État de droit », in *Mélanges Pierre Avril, La République*, Montchrestien, 2001, p.180.

⁸⁸⁹ P. MALAURIE, « L'intelligibilité des lois », *Pouvoirs*, septembre 2005, n°114, p.135. L'auteur évoque la crise perpétuelle du droit et la mise en œuvre cyclique des remèdes. « *L'intelligibilité des lois est une utopie et un éternel retour.* », *Ibid.*, p.137.

⁸⁹⁰ Décision 99-421 DC précitée. On retrouve une formulation équivalente dans la décision 2004-494 DC dans laquelle le Conseil constitutionnel considère « *qu'il appartient au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie l'article 34 de la Constitution ; qu'à cet égard, le principe de clarté de la loi, qui découle du même article de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques* ». Déc. n° 2004-494 DC du 29 avril 2004. Loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social. Recueil, p. 91, (cons. 10).

*n'a de bornes que celles déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel « tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas »*⁸⁹¹. La simplification participe a priori de cet objectif, qui permet de rendre un texte d'accès moins difficile et de dénouer la complexité qui “*menace l'État de droit*”, comme l'a redouté le Conseil d'État⁸⁹² en écho à diverses considérations de sécurité juridique qu'il avait formulées quelque temps auparavant⁸⁹³.

La consécration de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi a fait couler beaucoup d'encre⁸⁹⁴. Cet objectif constitue dans le même temps un aboutissement et un renouveau de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Un aboutissement dans la mesure où il vient parachever l'édifice jurisprudentiel construit autour de l'exigence de prévisibilité et un renouveau dans la mesure où il ouvre une brèche pour imposer à la loi des qualités attachées à l'exigence de lisibilité de la loi.⁸⁹⁵

Ce renouveau se traduit par un élargissement des fondements invoqués par le Conseil constitutionnel à l'appui de la consécration de l'objectif. Les qualités formelles de la loi ne sont plus exigées sur le fondement de la sécurité juridique, mais au nom de principes fondamentaux tels que l'égalité, la garantie des droits ou encore le principe de liberté. La consécration de cet objectif traduit ainsi un élargissement des bases textuelles permettant d'imposer au législateur des exigences touchant à la forme des lois. Cet élargissement pose alors la question des conséquences contentieuses qui peuvent résulter de la mise en œuvre de cet objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi à l'égard des règlements. Constitue-t-il un nouveau moyen contentieux permettant au juge administratif, le cas échéant, de censurer des règlements ? (b)

Mais, avant de répondre à cette question, il convient d'abord de définir les termes d'accessibilité et d'intelligibilité (a).

a. Signification des termes d'accessibilité et d'intelligibilité

L'intelligibilité se distingue de l'accessibilité dans la mesure où elle concerne davantage les exigences relatives à la qualité linguistique du texte lui-même, c'est-à-dire de ses énoncés. Elles contribuent toutes les deux à renforcer la prévisibilité de la norme qui consiste, pour le destinataire des règles juridiques, à être en mesure de connaître, à partir des normes existantes et à l'avance, la portée juridique de ses éventuels engagements. On parle alors d'un accès physique (i) et intellectuel (ii) au contenu des règles juridiques⁸⁹⁶.

i. Accessibilité physique

⁸⁹¹ Cons. const., 16 décembre 1999, déc. n° 99-421 DC, Codification par ordonnance : Rec., 1999, p. 136. – E. BESSON, « Principe de clarté et objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi », in J.-M. PONTIER [dir.], *La simplification du droit*, PUAM, 2006, p. 63 à 84.

⁸⁹² Conseil d'État, *Sécurité juridique et complexité du droit*, op. cit., p. 233

⁸⁹³ Conseil d'État, *De la sécurité juridique*, op. cit.

⁸⁹⁴ Voir notamment les commentaires de P. AVRIL et J. GICQUEL, « Chronique constitutionnelle française (1er octobre – 31 décembre 1999) », Pouvoirs, n°93, 2000, p.238 et pp.249-250. J.-E. SCHOETTL, AJDA, 2000, p.31 ; M.-A. FRISON-ROCHE et W. BARANÈS, D, 2000, Chroniques p.361 ; B. MATHIEU, D, 2000, n°4, Point de vue, p. VII ; B. MATHIEU et M. VERPEAUX, LPA, 28 juillet 2000, n°150, p.15 ; D. RIBES, RFDC, 2000, p.120 ; N. MOLFESSIS, RTD civ., 2000, p.186.

⁸⁹⁵ M. VITO, *L'idéal législatif...*, op. cit., p. 562.

⁸⁹⁶ P. BEAUVAIS, « Le droit à la prévisibilité en matière pénale dans la jurisprudence des cours européennes », *Archives de politique criminelle*, 2007, n° 29, p. 3-18.

L'accessibilité des règles juridiques du droit positif conditionne nécessairement leur obligatorité. Une loi non diffusée ne peut recevoir application sauf à méconnaître le droit fondamental des citoyens à être prévenus de leurs droits et obligations. En effet, la mise à disposition et la diffusion des normes juridiques constituent une mission de service public même lorsqu'elles sont exercées par une personne privée⁸⁹⁷. On doit néanmoins constater la difficulté sémantique que revêt le terme d'accessibilité.

En effet, ce terme peut désigner l'accessibilité physique des normes juridiques comme il peut signifier la facilité intellectuelle d'accès à ces mêmes textes lorsqu'ils sont suffisamment intelligibles.

Au-delà de cette double dimension que l'on peut octroyer à ce terme, la doctrine lui confère une signification restreinte : il s'agit en effet de « *la possibilité de trouver physiquement le droit applicable.* »⁸⁹⁸. Il faut donc entendre par accessibilité, la possibilité matérielle de trouver les textes de loi. À cet égard, la codification est présentée par le Conseil constitutionnel comme un remède destiné à assurer l'accessibilité de la loi. Mais, en dehors de la codification, la diffusion des textes normatifs sur les réseaux informatiques constitue également un moyen de réalisation de cet objectif d'accessibilité des textes. D'une manière générale, et dans son acception restreinte, ce terme semble impliquer toutes les mesures destinées à favoriser la diffusion du droit.⁸⁹⁹

ii. Intelligibilité

L'ambiguïté du droit est source d'imprévisibilité. Elle en fait même « *un instrument de l'arbitraire* »⁹⁰⁰. Inintelligible, la loi devient une menace pour l'Etat de droit ; elle devient « *une mascarade juridique* »⁹⁰¹. Intelligible, la loi devient « *efficace* » parce que facile à comprendre et peut « *assurer ce que l'on peut attendre du droit : la justice, l'ordre, la prévisibilité, la sécurité, le bien-être, la paix et peut-être le bonheur.* »⁹⁰²

L'intelligibilité de la loi paraît donc occuper une place centrale le processus de fabrication du droit.

Mais qu'est-ce que l'intelligibilité ? Montalivet la définit « *comme la compréhensibilité ou la propension d'une chose à être comprise, à voir son sens déterminé par l'activité intellectuelle humaine.* »⁹⁰³

Vue sous cet angle, l'intelligibilité de la loi ou plus généralement des règles de droit, exige du législateur des qualités rédactionnelles pouvant, d'une part, rendre simple son discours malgré la complexité des situations à traiter et, d'autre part, prendre en compte les capacités des citoyens à comprendre le texte des lois.

⁸⁹⁷ CE, 17 décembre 1997, *Ordre des avocats de Paris*, Rec., p.491. La loi du 12 avril 2000 est venue confirmer, dans son article 2, cette position : « *les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent* » et affirme enfin que « *la mise à disposition et la diffusion de textes juridiques constituent une mission de service public* ». Loi n° 2000-321, JORF n° 0088 du 13 avril 2000 p. 5646.

⁸⁹⁸ P. de MONTALIVET, *op. cit.*, p.102.

⁸⁹⁹ M. VITO, *L'idéal législatif...*, *op. cit.*, p. 572.

⁹⁰⁰ P. MALAURIE, *op. cit.*, p. 131-137.

⁹⁰¹ *Ibid.*

⁹⁰² *Ibid.*

⁹⁰³ P. de MONTALIVET, *op. cit.*, p.102.

L'intelligibilité de la loi renvoie à sa clarté. Il s'agit de la cohérence globale de l'ensemble de la loi, de la logique structurelle du texte qui procède en allant du général au particulier, facilitant ainsi la compréhension de l'esprit de la loi. Il s'agit en outre, d'éviter les défaillances d'ordre stylistique : redondances, répétitions, renvois en cascade, phrases complexes.⁹⁰⁴

Dans son ouvrage « L'esprit des lois »⁹⁰⁵, Montesquieu réclamait un style « *simple et concis* ». Le même « *idéal législatif de clarté, de concision et de simplicité* » a été évoqué par A. Viandier dans sa recherche de légistique comparée⁹⁰⁶. Cornu a fixé deux règles d'or qui doivent commander la composition générale des lois et des codes : « *un principe d'économie [qui] commande de ne dire que l'essentiel* » et « *la recherche de concision* » qui doit guider en permanence « *la rédaction élémentaire des articles* »⁹⁰⁷.

L'intelligibilité de la loi renvoie également à la simplicité du langage utilisé par le législateur. Il conviendra alors de favoriser un langage familier au destinataire final de la loi, « *tout en limitant autant que faire se peut l'utilisation de termes techniques* »⁹⁰⁸. Montesquieu évoquait, à cet égard, des lois destinées « *aux gens de médiocre entendement* »⁹⁰⁹. Pour Bentham, le législateur, s'adressant « *à la partie la moins intelligente du peuple* »⁹¹⁰, ne doit « *mettre dans un corps de loi que des termes de droit familiers au peuple* »⁹¹¹.

Cette exigence nous conduit ainsi au deuxième aspect de l'intelligibilité : la nécessité pour le législateur de rédiger des lois intelligibles suppose d'envisager la capacité des citoyens à les comprendre.

L'intelligibilité ne peut se limiter à la concision, la clarté et la simplicité du style. Elle doit encore être entendue comme un style exigeant une économie générale dans l'élaboration des lois car, comme l'expliquait Rousseau, « *Tout État où il y a plus de Lois que la mémoire de chaque citoyen n'en peut contenir est un État mal constitué* »⁹¹².

L'intelligibilité proscriit enfin au législateur de traiter les questions de détails, de multiplier les exceptions et de rédiger des textes longs risquant de devenir complexe et obscur.

b. L'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme peut-il invoqué contre un acte réglementaire (ou PLU)?

Le Conseil d'Etat a été tout d'abord réticent à admettre le caractère opérant du moyen tiré de la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité

⁹⁰⁴ M. VITO, *L'idéal législatif...*, op. cit., p. 580.

⁹⁰⁵ Sixième partie, Livre XXIX, Chapitre XVI, t. II. « Choses à observer dans la composition des lois ».

⁹⁰⁶ A. VIANDIER, « La crise de la technique législative », *Droits*, 1986, 4, p.101.

⁹⁰⁷ G. CORNU, « Le juste et le beau », présentation du thème *Droit et esthétique*, au colloque de l'Association française de philosophie du droit, Paris, Décembre 1994, in *L'art du droit en quête de sagesse*, coll. Doctrine juridique, PUF, 1998, pp.143- 144.

⁹⁰⁸ M. VITO, *L'idéal législatif...*, op. cit., p. 580.

⁹⁰⁹ MONTESQUIEU, *L'esprit des lois*, Sixième partie, Livre XXIX, Chapitre XVI, t. II. « Choses à observer dans la composition des lois ». L'auteur précise que les lois « *ne sont point un art de logique, mais la raison simple d'un père de famille* ». Ibid.

⁹¹⁰ J. BENTHAM, *Traité de législation civile et pénale, Extrait des manuscrits de Jérémie Bentham, Et. Dumont*, 2^e éd., t. III, Paris 1820, p.398.

⁹¹¹ Cité par G. CORNU, « Le juste et le beau », op. cit., p.397.

⁹¹² J.-J. ROUSSEAU, *Fragments politiques*, in *Œuvres complètes*, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, t. III, 1964, p.493-494.

par un acte administratif⁹¹³. Il a en effet hésité, dans un premier temps, à rendre cet « objectif », qui est issu du contrôle de constitutionnalité des lois, directement opposable à un acte administratif. Le moyen était rejeté « *en tout état de cause* »⁹¹⁴. Le Conseil d'Etat a néanmoins admis la possibilité pour un requérant de critiquer un décret en raison de la méconnaissance de « *l'objectif de valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme* »⁹¹⁵. Il a aussi, dans l'affaire dite KPMG, jugé opérant, à l'égard d'un acte administratif, le moyen tiré de la violation de l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la norme⁹¹⁶ sans annuler aucune disposition à ce titre. Toutefois, il a fini, à l'occasion, par annuler le décret en question sur une violation du principe de sécurité juridique, en se plaçant « *en censeur de la complexité de la « norme »* »⁹¹⁷ et « *en se proposant désormais d'annuler les textes de niveau réglementaire qui ne respecteraient pas l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité.* »⁹¹⁸

Dans une autre décision, le Conseil d'Etat avait même utilisé la notion d' « *objectif de valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme* »⁹¹⁹.

Il semble donc que la Haute Juridiction a rangé la clarté de la norme parmi les objectifs de valeur constitutionnelle, alors que le Conseil constitutionnel avait érigé la clarté de la loi en principe découlant de l'article 34 de la Constitution, avant d'abandonner, semble-t-il, la référence à ce principe pour se fonder exclusivement sur l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi dans ses décisions en tant que norme de référence en matière de contrôle de la qualité de la législation⁹²⁰.

Mais ce n'est que par sa décision du 29 octobre 2013, que le Conseil d'Etat a, pour la première fois, censuré une disposition d'un décret en se fondant sur la méconnaissance de l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la norme⁹²¹.

D'une manière plus générale, il est rare qu'un acte administratif soit censuré au motif qu'il est contraire à cet objectif de valeur constitutionnelle. Néanmoins, il peut être intéressant de rappeler que dans un jugement du 13 octobre 2011, le Tribunal administratif de Lille avait annulé un arrêté préfectoral approuvant un plan de prévention des risques naturels d'inondation (PPRni) en se fondant sur la méconnaissance de « *l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme* »⁹²².

⁹¹³ CE, 18 février 2004, *Commune de Savigny-le-Temple*, req. n° 251016.

⁹¹⁴ Voir conclusions du commissaire du gouvernement AGUILA, CE, Ass., 24 mars 2006, *société KPMG et autres*, req. n° 288460.

⁹¹⁵ CE 8 juillet 2005, *Fédération des syndicats généraux de l'éducation nationale et de la recherche publique SGEN-CFDT*, Rec., p. 708.

⁹¹⁶ CE, Ass., 24 mars 2006, *société KPMG et autres*, req. n° 288460.

⁹¹⁷ CE, Ass. N° 288460, 288465, 288474, 288485, *SOCIETE KPMG*, Communiqué de presse du 24 mars 2006 : Le Conseil d'Etat consacre solennellement le principe de sécurité juridique.

⁹¹⁸ *Ibid.*

⁹¹⁹ CE, 19 février 2010, req. n° 22407 et CE, 23 décembre 2014, req. n° 373469.

⁹²⁰ Voir notamment la décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006 portant sur la loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information.

⁹²¹ CE, 29 octobre 2013, *association les amis de la rade et des calanques*, req. n° 360085, mentionné au Lebon : « *Considérant que l'article 10 du décret attaqué interdit le port, la détention ou l'usage de toute arme ainsi que de ses munitions dans les espaces naturels et précise que* » Ces dispositions ne s'appliquent pas aux personnes admises à chasser en application du V de l'article 9 et aux pêcheurs sous-marins, sans préjudice du IV de l'article 11 » ; que, toutefois, l'article 11 auquel ces dispositions renvoient ne comprend pas de IV ; que les requérants sont par suite fondés à soutenir que les dispositions en cause ont méconnu l'objectif à valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme ».

⁹²² TA Lille, 13 octobre 2011, *commune de Bruay la buissière*, req. n° 0901120 et 0902453.

Plus récemment, la Cour d'appel de Marseille⁹²³ a jugé que la rédaction contradictoire de deux articles du règlement d'un PLU ne méconnaît pas « *l'objectif à valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme* » et « *n'est pas de nature à démontrer que leurs dispositions porteraient atteinte au principe de sécurité juridique* ».

Cette absence de censure pour non-respect de cet objectif, ne peut toutefois dispenser le PLU du respect de l'exigence de lisibilité.

§. 2 : Du respect de l'exigence de lisibilité par le PLU

Si le PLU répond à la théorie générale de l'acte administratif unilatéral, son régime juridique ainsi que sa présentation en font un acte très particulier. Il s'agit en effet, d'un document d'urbanisme et de planification qui déroge largement au principe de clarté et à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité que doit respecter toute norme juridique. Il y déroge d'abord par sa double formulation normative : un règlement écrit caractérisé par une forte abondance réglementaire et des documents graphiques fortement complexes ; il y déroge ensuite par sa nature hybride : un document qui se veut à la fois réglementaire et prospectif de projection et de programmation.

Ainsi, élaboré à l'initiative et sous la responsabilité des communes, le PLU « *définit les règles indiquant quelles formes doivent prendre les constructions, quelles zones doivent rester naturelles, quelles zones sont réservées pour les constructions futures, etc. Il doit notamment exposer clairement le projet global d'urbanisme ou PADD qui résume les intentions générales de la collectivité quant à l'évolution de l'agglomération.* »⁹²⁴

S'il devrait s'agir, depuis la loi SRU, d'un document « *plus souple et plus simple dans lequel, par exemple, la fixation de la « destination générale des sols » ne serait plus une obligation formelle mais l'expression d'un projet de développement et d'aménagement local* »⁹²⁵, le PLU est devenu au fil des réformes législatives qui se sont succédées durant les quinze dernières années un acte administratif tellement complexe que sa compréhension est aujourd'hui réservée exclusivement aux spécialistes de la matière.

En effet, comment cerner un document qui doit présenter le projet de développement de la commune en matière d'habitat, d'emploi, d'équipement, de protection de l'environnement, de mixité sociale et de diversité urbaine,... ainsi que le régime des règles générales et des servitudes.

Pour cerner l'ampleur de la complexité du PLU, il est intéressant de constater que ce document expose un diagnostic territorial, établi au regard des prévisions économiques et démographiques et précise les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services⁹²⁶. Il comporte un rapport de présentation qui explique, en s'appuyant sur un diagnostic territorial, les choix retenus pour établir le PADD, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. Le PADD, élément central du PLU, expose le projet d'urbanisme de l'EPCI ou de la commune, et définit les orientations

⁹²³ CAA de Marseille, 20 mars 2015, *Cne Saint-Quentin-la-Poterie*, 13MA03265.

⁹²⁴ www.actu-environnement.com/ae/dictionnaire_environnement/definition/plan_local_d_urbanisme_plu.php4, consulté le 12/11/2015.

⁹²⁵ J.-L. BOURGOIS, « Solidarité et urbanisme », *La Semaine Juridique Notariale et Immobilière*, 2001, n° 09.

⁹²⁶ Il s'agit d'un diagnostic prospectif poussé afin de connaître le territoire et mettre en évidence ses enjeux d'évolution.

générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques. Il arrête les orientations générales d'aménagement et fixe des objectifs de modération de la consommation de l'espace. Le PLU comporte aussi des orientations générales d'aménagement et de programmation, un règlement ainsi que des annexes⁹²⁷. Chacun de ces documents peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques.

Enfin, ce document doit, lorsqu'il est élaboré au niveau intercommunal, intégrer les dispositions des programmes locaux de l'habitat et des plans de déplacements urbains.

Dans de telles conditions, il convient de s'interroger sur la capacité du PLU à prétendre à la clarté et l'intelligibilité souhaitées de toute norme juridique par les hautes juridictions ?

La réponse à cette question suppose deux clefs de lecture du PLU : une lecture horizontale qui mettra l'accent sur la nature hybride de ce document qui nuit indirectement à sa lisibilité (I) et une lecture verticale du PLU qui montrera les problèmes qui affectent directement sa lisibilité (II).

1. Lecture horizontale du PLU, un document de nature hybride

La lecture horizontale du PLU qui révèle sa complexité, découle de sa double dimension. C'est tout d'abord un document prospectif de projection et de programmation (A) et c'est ensuite un document réglementaire fixant un règlement et un zonage (B)

A. Un document prospectif de projection et de programmation

Document politique exprimant les choix de la municipalité, le PLU est avant tout un projet urbain (a), il est aussi un programme d'aménagement (b)

a. Le PLU est avant tout un projet urbain

Dans ce sens, le PLU se présente comme un document plus complet que son prédécesseur : le POS. Il permet de gérer l'occupation des sols, mais devient en plus un véritable outil d'aménagement porteur d'un projet communal.

Ce projet urbain est éclairé et justifié par un rapport de présentation qui expose, notamment, un diagnostic précis de l'état initial de l'environnement, de l'économie, de l'habitat, des déplacements, de la démographie... etc. Ce diagnostic va servir de base au Conseil municipal pour débattre du projet d'aménagement et de développement durable qui permet à la commune de se doter d'une vision globale et de définir un programme d'aménagement communal avant de se préoccuper du zonage et des règles d'utilisation du sol. Le rapport de présentation explique donc les choix retenus par l'EPCI ou la commune pour établir le projet d'aménagement et de développement durable.

Ce dernier est, selon une expression consacrée, la « *clef de voûte* » du PLU. Il définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble des territoires inclus dans le périmètre du PLU. « *Formellement, il se présente sous la forme d'un document*

⁹²⁷ Pour plus de détails voir : www.collectivites-locales.gouv.fr/documents-durbanisme-et-regles-generales-durbanisme.

*non technique, qui ne doit comporter que quelques pages et permettre un débat clair au conseil municipal. »*⁹²⁸

Depuis la loi « *urbanisme et habitat* »⁹²⁹, le PADD n'est plus opposable aux autorisations d'urbanisme. Malgré tout, il n'est pas dénué de portée juridique puisque les orientations d'aménagement du PLU, ainsi que son règlement, doivent être définis en cohérence avec lui (articles L. 151-6 et L. 151-8). En outre, l'évolution d'un PLU se fait selon des procédures différentes (modification ou révision) selon que les changements envisagés modifient ou non l'économie générale du PADD (article L. 153-31).

Ainsi, ce composant essentiel du PLU qu'est le PADD présente une normativité incertaine et complique la lecture horizontale de ce dernier.

b. Le PLU est aussi un programme d'aménagement

La lecture horizontale du PLU se complique encore davantage avec l'existence d'orientations d'aménagement et de programmation relatives à certains quartiers ou secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager.

Ces orientations qui fixent, en cohérence avec le PADD, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements, comprennent, en l'absence de SCOT et lorsque le PLU a été élaboré par un EPCI, les dispositions relatives à l'équipement commercial et artisanal qui relèvent normalement du document d'orientation et d'objectifs du SCOT⁹³⁰. Elles peuvent prévoir *des 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 »*. Elles peuvent aussi favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant pour les opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation qu'un pourcentage de ces opérations soit destiné à la réalisation de commerces et comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants. Enfin, les orientations d'aménagement et de programmation peuvent prendre la forme de *schémas* d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics. (Article L. 151-7)

Ces orientations sont opposables aux tiers puisque l'alinéa 2 de l'article L. 152-1 dispose que les travaux ou opérations menés sur le territoire couvert par un PLU doivent être compatibles avec elles (et avec leurs documents graphiques).

Les orientations d'aménagement et de programmation deviennent ainsi un outil réglementaire au service du projet communal ou intercommunal et produisent des effets certains sur les autorisations d'urbanisme dans certains quartiers ou secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager. Ces effets nourrissent davantage la perception ambiguë des tiers à l'égard du PLU.

B. Un document réglementaire fixant un règlement et un zonage

⁹²⁸ D. BRAYE, L. NEGRE, B. SIDO et D. DUBOIS, *op. cit.*

⁹²⁹ Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat JORF n° 152 du 3 juillet 2003, p. 11176.

⁹³⁰ Articles L. 141-16 et L. 141-17.

Après avoir établi le diagnostic et le projet d'aménagement et de développement durable, le Conseil municipal aidé de son bureau d'études, réfléchi sur un zonage et sur un règlement de zones qui respecte le parti d'aménagement défini par le PADD.

Selon le premier alinéa de l'article R. 151-10 « *Le règlement est constitué d'une partie écrite et d'une partie graphique, laquelle comporte un ou plusieurs documents.* » et aux termes de l'article R. 151-11, « *Les règles peuvent être écrites et graphiques.* » Ainsi, l'élaboration du PLU offre une liberté de choix entre la formulation littérale de la norme, comme c'est le plus souvent le cas, ou sa représentation dans un document graphique sous la forme de schémas intégrés au règlement littéral⁹³¹, ou de cartes indiquant les limites des zones, secteurs, périmètres et espaces concernés par le PLU. « *Dans les deux derniers cas, l'avantage est de permettre une formalisation fine et simple de la règle. Ces méthodes ne sont toutefois utilisables que pour les règles quantifiables, telles celles de recul et de hauteur.* »⁹³²

De surcroît, l'article L. 152-1 précise que le règlement et ses documents graphiques sont opposables à « *toute personne publique ou privée* » pour l'exécution de « *tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, et ouverture d'installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan* ». Le même article rend obligatoire la compatibilité de ces travaux ou opérations avec les orientations d'aménagement et de programmation.

La partie écrite du règlement (a), la partie graphique du règlement (b) et les dispositions normatives des orientations d'aménagement et de programmation (c) doivent être ainsi établis de manière précise pour garantir la lisibilité du PLU.

a. Partie écrite du règlement

Le règlement, dont le contenu et la portée juridique sont indissociables des documents cartographiques qui l'accompagnent, fixe, en cohérence avec le PADD, les règles générales et les servitudes d'utilisation du sol permettant d'atteindre les objectifs. Il définit le zonage du territoire communal ou intercommunal selon quatre catégories : zones urbaines, à urbaniser, agricoles et zones naturelles ou forestières.

Il fixe également les règles applicables dans chacune de ces zones. Jusqu'à la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, l'article L. 123-1 distinguait 14 domaines dans lesquels les règlements de zones pouvaient édicter des règles. Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, ces règlements peuvent comporter deux nouvelles rubriques, l'une relative à la possibilité de fixer une proportion de logements d'une taille minimale, l'autre relative à la délimitation de secteurs où, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories définies de logements. Le règlement écrit est complété par des documents graphiques

b. La partie graphique du règlement

⁹³¹ « *Lorsqu'une règle fait exclusivement l'objet d'une représentation dans un document graphique, la partie écrite du règlement le mentionne expressément.*

Tout autre élément graphique ou figuratif compris dans la partie écrite du document est réputé constituer une illustration dépourvue de caractère contraignant, à moins qu'il en soit disposé autrement par une mention expresse. » R. 151-11 al. 2.

⁹³² J.-F. INSERGUET, « L'écriture du règlement... », *op. cit.*

Il s'agit notamment des plans de zonage sur lesquels le territoire concerné apparaît divisé en plusieurs types de zone. Ses plans de zonage revêtent, en matière de planification urbaine, un caractère fondamental (i) et se présentent sous des formes variées (ii).

i. Les caractéristiques « fondamentales » du zonage

Elément essentiel de l'ensemble des documents de planification urbaine⁹³³, le zonage est l'opération qui consiste à diviser le territoire en zones et à prévoir des réglementations différentes selon l'occupation des sols dans ces zones. Cette répartition du territoire communal en zones « *constitue le fondement même du droit des sols tel qu'il est conçu par le droit de l'urbanisme français.* »⁹³⁴ Les autorités administratives compétentes en matière du PLU restent libres, sous réserve de respecter la définition générale des zones U, AU, A et N fixées par l'article R. 151-11, de déterminer les limites des zones en fonction de la politique d'aménagement choisie et de créer au sein de chaque zone autant de secteurs ou de sous-secteurs que nécessaire.

En effet, le zonage consiste, au sein d'une politique volontariste d'aménagement et d'organisation rationnelle de l'espace, à délimiter des zones à destinations différentes, dotées de régimes spécifiques.

Son intérêt est de permettre une organisation rationnelle du territoire en séparant les activités incompatibles entre elles ou engendrant des nuisances (bruits, odeurs...) et en regroupant celles qui sont compatibles entre elles dans le cadre de la mixité urbaine et sociale prévue par le code de l'urbanisme.

ii. Les formes du zonage

Le règlement du PLU délimite, selon l'article R. 151-17, « *les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles et les zones naturelles et forestières* ». C'est un contenu obligatoire minimaliste. Le même règlement « *fixe les règles applicables à l'intérieur de chacune de ces zones* », c'est-à-dire, à titre facultatif, en choisissant entre les différentes règles qui sont énoncées dans la section du code de l'urbanisme consacrée au règlement (article R. 151-9 à R. 151-50).

Ainsi, le ou les documents graphiques du PLU distinguent quatre zones :

Les zones urbaines (U)

Identifiées sous la lettre U, ce sont des zones dans lesquelles les capacités des équipements existants ou en cours de réalisation permettent d'admettre immédiatement des constructions : ce sont les zones construites ou constructibles. Les équipements sont dans ces zones à la charge de la collectivité locale.

Le nouvel article R. 151-18 reprend l'ancienne définition des zones urbaines. Il prévoit, à cet effet, que peuvent être classées en zones urbaines :

- les secteurs déjà urbanisés,

⁹³³ Voir M. DEVEZE, *Le zonage en milieu montagnard*, Thèse, droit, Nice, 1997.

⁹³⁴ Observations sous TA Nice, 6 mai 1993, *Préfet des Alpes-Maritimes*, EF n°60, 1993, p. 37.

- les secteurs où les équipements publics⁹³⁵ existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter.

Ce sont les zones construites ou constructibles. Néanmoins, quelques arrêts ont admis qu'un permis de construire pouvait être refusé en zone U au motif que les modalités de réalisation des réseaux de viabilité n'étaient pas fixées⁹³⁶.

La pratique, quant à elle, distingue, selon leur nature, plusieurs sous-catégories de zones urbaines :

- zone de type centre urbain qui se caractérise par sa diversité urbaine (habitat, commerce, service,...),
- zone à dominante d'habitat spécialisée dans des fonctions résidentielles, logement individuel ou logement collectif,
- zone à dominante d'activité économique,
- zone urbaine spécialisée dans l'accueil de certaines activités déterminées et notamment des activités industrielles polluantes.

Ainsi, dans les documents d'urbanisme, une deuxième lettre accompagne la lettre U. Les lettres du début de l'alphabet (UA, UB, UC...) correspondent au degré de densité admis dans la zone (UA : centre-ville). Les lettres de la fin de l'alphabet correspondent aux zones artisanales et industrielles (UX, UY, UZ).

Les zones à urbaniser (AU)

Les zones à urbaniser, zones AU (ex. zones NA), concernent les secteurs à caractère naturel destinés à être ouverts à l'urbanisation dans les conditions fixées par l'article R. 151-20 c'est-à-dire : *« Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone et que des orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement en ont défini les conditions d'aménagement et d'équipement, les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement.*

Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation est subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme comportant notamment les orientations d'aménagement et de programmation de la zone. »

L'ouverture à l'urbanisation telle qu'elle découle de cet article se présente comme une action tendant à rendre urbaines des parties de territoire qui ne le sont pas c'est-à-dire à produire de la ville par la réalisation d'équipements et de constructions en vue de l'installation de populations en respectant le principe de la diversité des fonctions urbaines. C'est la situation

⁹³⁵ Les équipements à prendre en compte sont ceux qui sont liés à la desserte des constructions : voirie ; eau ; électricité ; assainissement.

⁹³⁶ CE, 5 novembre 1984, Assoc. SOS boulevard de Strasbourg.

matérielle qui détermine la décision d'ouvrir à l'urbanisation. Si les réseaux existants ont une capacité suffisante, les secteurs à caractère naturel peuvent être ouverts à l'urbanisation dès la création de la zone AU, s'ils n'existent pas ou que leur capacité est insuffisante, l'ouverture à l'urbanisation ne pourra se décider qu'ultérieurement.

Les zones agricoles (A)

L'article R. 151-22 prévoit que peuvent être classés en zone agricole, zones A (ex. zones NC), présumé inconstructible, les secteurs de la commune, équipés ou non, « *à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles* »⁹³⁷. Avant la loi SRU, le code de l'urbanisme étant muet sur la constructibilité des zones A, une jurisprudence abondante avait admis que seuls les équipements et constructions nécessaires à l'exploitation agricole pouvaient être autorisés.

L'article L. 151-11 confirme cette orientation en y ajoutant les constructions et installations nécessaires aux services publics et aux services d'intérêt collectif.

Le champ d'application des zones A, ainsi défini par l'article R. 151-23, est beaucoup plus restreint que celui des anciennes zones NC qui étaient des zones de richesses naturelles du sol, du sous-sol et des forêts.

Les zones naturelles et forestières (N)

Selon l'article R. 151-24, le classement en zones naturelles et forestières, dites zones N, est réservé pour les secteurs, équipés ou non, à protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels, soit de la nécessité de préserver ou restaurer les ressources naturelles ou soit enfin de la nécessité de prévenir les risques notamment d'expansion des crues. Y sont seules autorisées, en application de l'article L. 151-11 « *les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages* ».

L'article L. 151-13 autorise le règlement du PLU à délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées, dans lesquelles peuvent être autorisées certaines constructions à condition qu'elles ne portent pas atteinte à la préservation de ces espaces.

Enfin, il convient de noter qu'il est possible de distinguer trois catégories de zone N :

- les zones de protection spécifique liée à la qualité des sites, milieux naturels et paysages. Il s'agit d'espaces de qualité, souvent protégés par des lois spécifiques (loi de 1930 sur les sites...),
- les zones forestières spécifiques,
- les espaces naturels qui doivent être protégés sans pour autant avoir été définis par les textes.

⁹³⁷ Dans l'état actuel des textes, les termes de potentiel agronomique et biologique ne sont pas définis.

La zone naturelle est présumée, sous réserve d'exceptions⁹³⁸, inconstructible.

c. Les dispositions normatives des OAP

Déclinaison du PADD, mais s'en distinguant d'un point de vue formel, les orientations d'aménagement et de programmation doivent être établies dans le respect des orientations définies par le PADD.

Avec la loi Grenelle II, les documents du PLU augmentent encore puisqu'aux orientations particulières d'aménagement qui étaient facultatives se substituent les « *orientations d'aménagement et de programmation* », désormais obligatoires et devant comprendre des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements. La loi ALUR de 2014 ayant également procédé à quelques ajouts.

En ce qui concerne l'aménagement, la loi ALUR précise que les orientations peuvent définir les actions nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, « *notamment les continuités écologiques* ». Elles peuvent en outre favoriser la diversité urbaine en réservant un pourcentage de certaines opérations à la réalisation de commerces.

Concernant l'habitat, elles définissent les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergements, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale, à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les quartiers une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. Elles tiennent aussi lieu de programme local de l'habitat lorsqu'il s'agit d'un PLU intercommunal.

En matière de Transports et déplacements, elles définissent l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement⁹³⁹ et tiennent lieu de plan de déplacement urbain lorsque le PLU est élaboré par un EPCI.

Pour conclure ce titre de la lecture horizontale du PLU, il convient de noter que ce n'est pas parce qu'il repose essentiellement sur sa double nature de réglementation et de programmation, que ce document doit suivre deux chemins : le projet retenu par le PLU n'a de valeur que celle que lui donne le règlement qui s'impose aux autorisations d'urbanisme en termes de conformité. Pour ce faire, les destinataires du PLU ne peuvent suivre plusieurs chemins.

Toutefois, s'il ressort de cette lecture horizontale que le règlement demeure la pièce maîtresse du PLU en matière de définition du droit applicable, que les usagers du PLU sont en mesure de connaître leurs droits et obligations en se fiant au seul règlement, on peut se demander si la lecture verticale de ce document confirmera ou non ce constat ?

2. Lecture verticale du PLU

⁹³⁸ Le transfert de COS et la constructibilité limitée des secteurs de taille et de capacité d'accueil illimitées dans lesquels peuvent être autorisées des constructions à condition qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers, ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysage. Cette deuxième catégorie concerne les équipements publics ou les constructions en rapport avec la vocation de la zone ex : construction de loisirs, à vocation sportive ou récréative... On pourrait également concevoir des exceptions liées à la conservation, l'exploitation et à la mise en œuvre des zones N.

⁹³⁹ J.-C. LANRY, *op. cit.*

La lecture verticale du PLU suscite des questions plus complexes que l'on peut sommairement ramener aux trois questions que les auteurs des PLU sont amenés à se poser.

La première est de savoir jusqu'où ils peuvent aller au travers du PLU, autrement dit quels sont les « pouvoirs » du PLU⁹⁴⁰. Cela oblige à une réflexion sur les conséquences de l'étendu de ces pouvoirs notamment en matière de la production normative massive qui caractérise la PLU (A).

La seconde résulte de la nécessité, pour eux, de faire une règle à la fois légale et opportune, c'est-à-dire une règle générale mais susceptible de s'adapter à la diversité des situations de fait tout en assurant la mise en œuvre de la finalité qu'elle poursuit⁹⁴¹. Cela conduit à un travail sur la formulation de la règle d'urbanisme (B).

La troisième et dernière question concerne la capacité du PLU à mettre en cohérence la démarche réglementaire avec la démarche de projection et de programmation présentée par le PADD (C).

A. Le PLU, une inflation réglementaire pathologique

Dans son discours d'inauguration de la Cité de l'architecture et du patrimoine, le 17 septembre 2007, le Président de la République a émis de vives réserves sur « *la conception des documents d'urbanisme* », et a exprimé le souhait « *que les règles de construction et d'urbanisme laissent plus de latitude quant au choix des moyens à retenir pour atteindre les objectifs : on a été à la limite supérieure des contraintes ; cela va finir par étouffer toute possibilité de création et d'innovation* »⁹⁴².

Dans le même sens, dans le cadre de la réflexion en cours sur l'*Urbanisme de projet*, le ministère de l'Écologie a pu ainsi dénoncer « *l'accumulation des règles qui ne sont pas pensées en fonction des besoins de chaque territoire et qui ne traduisent pas un projet politique* »⁹⁴³.

Cette abondance réglementaire qui nuit à la normativité du PLU (a) est aggravée par une multiplication excessive des zonages qui caractérise la conception même de ce document (b).

a. Abondance réglementaire

Dans un pré-rapport intitulé « *La règle locale d'urbanisme en question* », Gilles Godfrin écrivait que l'« *une des caractéristiques de la réglementation locale d'urbanisme est l'abondance.* »⁹⁴⁴ Ce constat qui reflète la crise de la conception et de la rédaction des PLU trouve son origine essentiellement dans la volonté de leurs auteurs d'encadrer de manière

⁹⁴⁰ Sur l'ensemble de cette question, voir P. HOCREITÈRE, « Jusqu'où peut-on aller avec les règles d'occupation et d'utilisation du sol ? », *MTP*, 17 et 24 mai 1996.

⁹⁴¹ P. SOLER-COUTEAUX, « Les incertitudes de la règle d'urbanisme... », *op. cit.*, p. 25.

⁹⁴² Le texte de ce discours peut être consulté sur www.elysees.fr.

⁹⁴³ Ministère de l'Écologie, Dossier de presse du séminaire « Pour un urbanisme de projet », 27 mai 2011, p. 3, consultable sur www.developpement-durable.gouv.fr.

⁹⁴⁴ G. GODFRIN, « La règle locale d'urbanisme en question », *op. cit.*

détaillée l'utilisation du sol, et particulièrement les règles dédiées à la forme et à l'aspect des bâtiments⁹⁴⁵.

Cette problématique ne date pas d'aujourd'hui. Historiquement, le socle conceptuel de la planification réglementaire française s'est toujours basé sur la règle métrique et l'Etat central a longtemps « favorisé cette mise en chiffres de l'urbanisme, car, nécessairement unificatrice »⁹⁴⁶. A partir du XVII^e siècle, il a eu recours aux unités de mesure, la hauteur et le prospect des bâtiments. Ces dispositions réglementaires ont d'abord concerné la seule ville de Paris⁹⁴⁷, puis l'ensemble du territoire⁹⁴⁸. Puis elles ont inspiré naturellement les auteurs des projets d'aménagement, d'extension et d'embellissement (PAEE) créés par les lois des 14 mars 1919 et 19 juillet 1924, puis, par transmission généalogique, les plans d'urbanisme élaborés en application des lois postérieures : projets régionaux d'urbanisme du décret du 25 juillet 1935, projets d'aménagement de la loi du 15 juin 1943, plans d'urbanisme du décret du 31 décembre 1958, POS de la loi du 30 décembre 1967 et PLU de la loi du 13 décembre 2000.

En effet, les auteurs des plans d'urbanisme disposaient déjà pour les projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des lois de 1919-1924, d'un programme-type⁹⁴⁹, et pour les plans d'urbanisme issu du décret de 1958 d'un règlement-type⁹⁵⁰. Ces deux documents constituaient des références incontournables en matière de rédaction des règlements de l'époque. Ils sont même à l'origine de l'inflation qui touchent actuellement le règlement du PLU.

En légalisant la pratique du zonage, la loi de 1943 a permis d'atteindre un niveau plus fin de planification urbaine et conduit les projets d'aménagement liés par cette nouvelle réglementation massive à entrer de plus en plus dans le détail.

Conscient des risques liés à l'utilisation massive des programme et règlement-type, notamment le risque contentieux et celui de la dégradation de la qualité de la norme contenue dans les règlements des plans d'urbanisme, le ministère de l'Environnement a, dans une circulaire du 18 juin 1980 sur la pathologie des POS, proposé une « rédaction normalisée »⁹⁵¹ en remplacement de ces documents-type et invité les rédacteurs des POS à « ne pas se laisser aller à l'abondance réglementaire » et expliquait que « la continence doit être la règle en matière de réglementation »⁹⁵².

⁹⁴⁵ Un rapport du Conseil général de l'environnement et de l'Inspection générale de l'architecture et du patrimoine observe que la précision des dispositions des articles 11 des POS et des PLU, relatifs à l'aspect extérieur de constructions, exprime fréquemment « un conformisme social à forte influence électorale » : « beaucoup d'articles 11 décrivent de manière précise la maison " traditionnelle " à laquelle il est demandé de ne pas déroger » (Wellhoff et J.-M. Pérignon, *Influence sur la qualité architecturale de la réglementation issue des documents d'urbanisme : du bon usage de l'article 11 des plans locaux d'urbanisme*, CGEDD/IGAP, mars 2010, p. 16.).

⁹⁴⁶ G. GODFRIN, « La règle locale d'urbanisme en question », *op. cit.*

⁹⁴⁷ Ordonnance du bureau des finances du 18 août 1667, lettres-patentes du 25 août 1784, décret impérial du 27 juillet 1859, décret des 23 juillet 1884, décret du 13 août 1902.

⁹⁴⁸ En 1903 a été publié un règlement sanitaire type applicable aux villes, bourgs et agglomération, ayant vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire.

⁹⁴⁹ Urbanisme, mars 1942, n° 76

⁹⁵⁰ P. ROSSILLION, *Les plans d'urbanisme*, Berger-Levrault, 1963, n° 196 et s.

⁹⁵¹ Une circulaire du ministère de l'Environnement du 18 juin 1980 sur la pathologie des POS (non publiée), demande aux directions départementales de l'équipement de ne plus se servir, pour la rédaction du règlement des POS, des règlements-types en circulation, mais de s'inspirer de la « rédaction normalisée » jointe à la circulaire, puis reprises dans le guide du POS publié fin 1980 (Ministère de l'Environnement, *Plan d'occupation des sols*, La Documentation française, 1980.).

⁹⁵² Circ. Environnement, 18 juin 1980 sur la pathologie des POS, préc.

Au début des années 1980, la décentralisation a permis une meilleure adaptation de la réglementation locale d'urbanisme à la spécificité de chaque territoire, mais « *il n'en est généralement pas résulté une plus grande sobriété normative.* »⁹⁵³

En effet, le transfert de la compétence d'urbanisme aux communes a fait émerger de nouvelles pratiques en matière de rédaction des règlements, notamment pour celles d'entre elles ayant exercé effectivement cette compétence, qui diffèrent de celles adoptées jusqu'à lors par les services de l'Etat. Ainsi, retrouvant leur libre administration en la matière, les élus locaux se sont appropriés la règle locale d'urbanisme en l'adaptant au contexte local et en la marquant par leur connaissance, certainement faible, des aspects juridiques d'un plan d'urbanisme.

Au lendemain de la décentralisation, une nouvelle structure du règlement est fixée par un arrêté du 11 mai 1984⁹⁵⁴. Cette nouvelle obligation consistait pour les auteurs du règlement du POS de respecter, pour chaque zone, une structure réglementaire en quinze articles, a été « *directement inspirée de la « rédaction normalisée » de 1980* »⁹⁵⁵. Cependant, « *ce qui était un cadre devant être respecté pour l'élaboration des règlements en vue d'en assurer la lisibilité a été perçue comme l'obligation de remplir toutes les rubriques affichées. Les intitulés des différents articles devant nécessairement être repris dans le règlement du POS, il n'a pas été résisté à la tentation de leur donner un contenu. Inscrire « néant » sous les articles non « renseignés » du règlement pouvait d'ailleurs être ressenti comme un abandon de compétence, ce qui n'a pas joué non plus dans le sens de l'économie normative.* »⁹⁵⁶

Ce penchant à l'abondance réglementaire en matière de rédaction des plans d'urbanisme n'est pas sans soulever plusieurs questions. La première concerne la multiplication des finalités assignées aux documents locaux d'urbanisme. L'ancien article L. 121-10 devenu L. 121-1 avec la loi SRU et L. 101-2 depuis l'ordonnance du 23 septembre 2015⁹⁵⁷, n'a cessé d'allonger la liste des objectifs devant être poursuivis par le PLU. Une seconde question, non des moindres, concerne l'incompétence professionnelle des communes dans le domaine de la production normative et l'absence d'une démarche qualitative à suivre en la matière. Les rédacteurs des règlements d'urbanisme privilégiaient la démarche quantitative en conjuguant présentations graphique et littéraire des règles et en renseignant quasi-systématiquement l'ensemble des articles de chaque section du plan.

Cette situation va perdurer et engendrer une abondance réglementaire sans précédent. Cette abondance était non seulement source d'illisibilité des plans d'urbanisme mais aussi source d'insécurité juridique et de contentieux.

Pour faire face à cette situation qui n'a cessé de se généraliser au fur et mesure de l'élargissement de l'emprise territoriale des POS avec l'incitation forcée à la décentralisation⁹⁵⁸, le décret d'application de loi SRU a abandonné l'obligation de la structure réglementaire préétablie pour se contenter, dans un article R. 123-9, d'énumérer ce que pouvait contenir un règlement : quatorze rubriques correspondant à quatorze des quinze

⁹⁵³ G. GODFRIN, « La règle locale d'urbanisme en question », *op. cit.*

⁹⁵⁴ Arrêté 1984-05-11 art. 2 JONC 17 juillet 1984, (A. 123-2 toujours en vigueur aujourd'hui pour le règlement des POS.)

⁹⁵⁵ G. GODFRIN, *Aménagement urbain et bâti existant*, *op. cit.*.

⁹⁵⁶ *Ibid.*

⁹⁵⁷ Relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme, JORF n° 0221 du 24 septembre 2015, p. 16803, texte n° 23.

⁹⁵⁸ La règle de la constructibilité limitée en l'absence de POS/PLU en est une illustration.

articles figurant dans l'ancienne structure obligatoire des POS⁹⁵⁹. Ainsi, cette initiative, devant donner plus de liberté aux auteurs du PLU dans la conception et la rédaction du règlement, n'a pas pu influencer la pratique communale en la matière puisqu'« *en pratique, les rédacteurs des PLU ont presque toujours repris cette présentation en quatorze articles.* »⁹⁶⁰

En effet, le mimétisme réglementaire ainsi que les habitudes rédactionnelles en la matière réglementaires ayant résisté aux modifications successives du régime juridique du PLU.

N'ayant pas pu contenir le déchainement réglementaire, l'article R. 123-9 a continué pourtant d'exister et d'habiliter pendant de longues années les communes à déterminer des règles d'urbanisme qui semblaient être conçues « *moins en tant que normes définissant des objectifs à atteindre (en termes de forme urbaine, de traitement des espaces libres, d'intégration architecturale et paysagère, de qualité de desserte...), que sous forme d'interdictions précises fixant les moyens pour y parvenir.* »⁹⁶¹

Dénoncée à plusieurs reprises⁹⁶², cette manière de concevoir la dimension réglementaire du PLU va être profondément remaniée par le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme⁹⁶³.

Ce décret qui s'inscrit dans la recodification du code de l'urbanisme amorcée par l'ordonnance du 23 septembre 2015, abroge sans remplacer l'article R. 123-9 écartant ainsi définitivement l'idée d'une structure réglementaire en renvoyant aux sous-destinations définies aux articles R. 151-27 et R. 151-28⁹⁶⁴.

Dans ce contexte, le décret modifie et allège le contenu du PLU pour l'adapter aux besoins opérationnels. Le règlement du PLU est désormais structuré autour de trois thématiques essentielles : destination des constructions, usages des sols et natures d'activité ; caractéristiques urbaine, architecturale, environnementale et paysagère et équipement et réseaux.

L'objectif est clairement de faciliter la lecture des règles locales, en complément d'une réécriture de certaines dispositions et de la clarification de la portée normative des documents graphiques et des illustrations figurant au règlement.

S'inscrivant dans la philosophie de la loi SRU, le décret offre aux auteurs du règlement, une plus grande liberté dans son contenu, aucune disposition ne revêtant désormais un caractère obligatoire.

Certaines zones pourront être seulement soumises à des orientations d'aménagement et de programmation, alors que d'autres pourront l'être seulement par référence au règlement

⁹⁵⁹ Seuls deux articles concernant l'implantation des bâtiments par rapport aux voies et aux limites séparatives de propriété doivent obligatoirement être rédigés.

⁹⁶⁰ G. GODFRIN, « La règle locale d'urbanisme en question », *op. cit.*, p. 2.

⁹⁶¹ *Ibid.*

⁹⁶² Voir, entre autres, Le Discours du Président de la République à l'occasion de l'inauguration de la Cité de l'architecture et du patrimoine, le 17 septembre 2007.

⁹⁶³ JORF n° 0301 du 29 décembre 2015, p. 24530, texte n° 78.

⁹⁶⁴ Le 11° de l'article 6 du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 est ainsi rédigé : « *Au c de l'article R. 421-14, les mots : « définies à l'article R. 123-9 » sont remplacés par les mots : « et sous-destinations définies aux articles R. 151-27 et R. 151-28 »* »

national d'urbanisme, ce qui sera utile pour les territoires ruraux ou encore par des règles « *qualitatives* », suivant des résultats à atteindre, voire « *alternatives* », selon des conditions locales particulières. Les conditions de mise en œuvre de ces règles alternatives devront être précisées et ne pourront avoir pour effet de créer des régimes dérogatoires, parallèlement aux possibilités reconnues à l'autorité compétente en matière de dérogations ou encore d'adaptations mineures.

Ainsi dans les zones U et AU, le règlement peut désormais, à l'intérieur d'une même zone, délimiter des secteurs dans lesquels les projets de constructions situés sur plusieurs unités foncières contigües sont appréciées comme un « *projet d'ensemble* » et auxquels il est alors fait application des règles alternatives édictées à leur bénéfice.

Si la réglementation a été généralement assouplie dans certaines zones, elle se montre également plus ciblée, à la faveur d'une refonte des catégories de destinations. Au lieu de neuf, les constructions sont désormais répertoriées en cinq destinations⁹⁶⁵ subdivisées en vingt sous-destinations, permettant ainsi d'affiner la différenciation des règles d'urbanisme.

Cependant, malgré tout ces efforts en vue de libérer le PLU de sa crise de conception et de rédaction, la volonté de développer des « *règlements-types* » connaît actuellement un regain d'intérêt. Pour des raisons essentiellement législatives, la loi ayant récemment multiplié les dispositifs de majoration de densité impliquant, pour pouvoir être utilisés, que le règlement soit rédigé sous une forme « *quantitative* ». Tel est le cas de la possibilité d'autoriser le dépassement des « *règles relatives au gabarit* » lorsqu'un bâtiment présente des critères de performance énergétique élevés, ou des secteurs situés dans les zones urbaines à l'intérieur desquels un dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol est autorisé pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation (art. L. 151-28).

b. Multiplication des zonages

Comme on l'a déjà vu, le zonage délimite de façon précise la vocation de chacune des zones établies dans le cadre du PLU. A chaque zonage est associé un règlement qui précise les utilisations du sol autorisées.

Le zonage se matérialise concrètement par la définition d'une nomenclature à laquelle est rattachée un règlement qui a pour objet de définir les occupations du sol autorisées ou interdites pour chaque zonage, ainsi qu'un certain nombre de conditions (desserte, surface, implantation, hauteur, aspect, aménagement...).

Même s'il n'y a pas de sous-catégories de zones urbaines imposées par voie réglementaire la pratique distinguait quelques grandes familles de zones urbaines : les zones de type centre urbain qui se caractérisent par leurs types d'occupation des sols très diversifiés et dans lesquelles habitat, commerces, services coexistent ; les zones à dominante d'habitat spécialisées dans les fonctions résidentielles, admettant les autres fonctions à titre exceptionnel ; les zones à dominante d'activités économique ; enfin les zones urbaines spécialisée dans l'accueil de certaines activités polluantes.

⁹⁶⁵ Exploitation agricole et forestière ; habitation ; commerce et activités de service ; équipements d'intérêt collectif et services publics et autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire.

Cette possibilité de répartir en zones réservées à diverses affectations (agriculture, industrie, habitation, etc.) offertes par le droit de l'urbanisme exige des concepteurs des règlements d'urbanisme de se demander en permanence si « *la division d'une propriété en plusieurs zones s'impose réellement. Si oui, l'intérêt général doit l'emporter sur l'intérêt patrimonial du propriétaire. Si non, une étude plus stricte du tracé du zonage est nécessaire.* »⁹⁶⁶ Ainsi, l'idée du projet urbain et de mixité fonctionnelle doivent constituer les principaux objectifs des nouveaux documents d'urbanisme.

Le zonage ne coïncide pas nécessairement avec les limites parcellaires des propriétés foncières qui se sont constituées au hasard ou non des divisions, mutations et successions fruits de l'histoire. Il n'a pas à respecter non plus le plan cadastral. C'est un acte technique voire politique qui répond à une logique d'aménagement. Ainsi, un terrain d'un seul tenant appartenant au même propriétaire peut être classé en plusieurs zones prévoyant des usages et des règles différents. Toutefois le zonage doit être motivé dans le rapport de présentation, et depuis la loi SRU, il doit coïncider avec les objectifs définis par le projet d'aménagement et de développement durable.

En outre, le zonage en tant que technique de planification des sols engendre des inégalités. Il est discrétionnaire et est mis en place par la commune (ou l'EPCI) conformément au principe de libre administration des collectivités locales qui sont seules compétentes pour définir la nomenclature du zonage. Cependant, il est nécessaire, dans un souci de lisibilité et de compréhension pour tous, de tendre vers une harmonisation de cette nomenclature.

Le zonage peut évoluer car les propriétaires ne possèdent aucun droit acquis au maintien d'un classement antérieur de leurs terrains en zone constructible, le PLU étant un document de planification évolutif par nature. Il doit cependant respecter les contraintes supérieures et est contrôlé par le juge administratif par le biais de l'erreur manifeste d'appréciation.

De nombreux recours sont exercés en invoquant des discriminations et des atteintes au principe d'égalité des citoyens devant la loi. Mais, un rapport du conseil d'État de 1997 et de nombreux arrêts confirment le caractère discrétionnaire du zonage : « *il est de nature de toute réglementation d'urbanisme de distinguer des zones où les possibilités de construire sont différentes, ainsi que de zones inconstructibles* ».

B. La formulation incertaine du PLU

Déjà en 1996, Pierre Soler-Couteaux a soulevé, dans une excellente démonstration, « *les incertitudes de la règle d'urbanisme applicable à l'acte de construire* »⁹⁶⁷. L'auteur y dénombreait plusieurs anomalies qui ont affecté la formulation des POS.

Ces anomalies qui feront l'objet de l'analyse qui suit, sont toujours d'actualité et transposables aux PLU. Ainsi, au problème d'inflation réglementaire qui caractérise le PLU, s'ajoutent d'autres difficultés relatives essentiellement à la formulation de ce document. En effet, si la façon d'envisager la conception du PLU a sombré, comme on l'a déjà vu, pendant longtemps dans l'abondance et le quantitatif, elle n'a pas non plus permis de développer des méthodes et des techniques de formulation précise et concise du règlement (a). Ce dernier est, malgré les réformes successives, resté marqué par une démarche privilégiant le quantitatif sur

⁹⁶⁶ G. GODFRIN, « La règle locale d'urbanisme en question », *op. cit.*, p. 2.

⁹⁶⁷ P. SOLER-COUTEAUX, « Les incertitudes de la règle d'urbanisme... », *op. cit.*, p. 22.

le qualitatif ce qui pose la question de la sécurité juridique de la règle issue de cette démarche (b).

Ce type de démarche, dénoncé dans les discours mais entretenu dans la pratique, n'a pas influencé uniquement la formulation du cœur normatif du PLU mais aussi ses différentes composantes notamment le rapport de présentation (c).

a. La formulation du règlement, quel degré de précision ?

Le règlement du PLU constitue le fondement du droit des sols et il convient de prendre le plus grand soin dans sa rédaction qui ne peut en tout cas laisser trop de marge d'appréciation. Il s'agit en effet de l'expression réglementaire de la politique d'aménagement poursuivie par les communes et s'adressant aux usagers du PLU. Toute ambiguïté ou malfaçon peut s'avérer néfaste. D'abord, à l'égard de la sécurité juridique de ses destinataires qui peuvent se retrouver dans l'impossibilité de déterminer avec précision leurs droits et obligations vis-à-vis des règles prévues par le règlement. Ensuite, à l'égard même du PLU qui peut, en cas de non-clarté avérée, se trouver confronté à des problèmes contentieux pouvant induire son annulation pur et simple.

Ainsi, la rédaction du règlement doit, tout en restant adaptée au contexte communal, être simple et claire, permettant, d'une part, aux destinataires du PLU de connaître, sans que cela exige de leur part un grand effort d'interprétation, leurs droits et obligations en matière d'occupation du sol, et, d'autre part, une instruction aisée des demandes d'autorisation de construire ou d'aménager.

Pour prétendre répondre à ces exigences de sécurité juridique, les auteurs du PLU doivent observer certaines règles de fond et de forme en matière de rédaction du règlement.

Les premières renvoient aux mêmes principes qui régissent la rédaction de tout texte juridique⁹⁶⁸. « Ainsi, les phrases employées doivent être simples, »⁹⁶⁹ et « formulées au présent, qui a valeur impérative et non au futur »⁹⁷⁰. Aussi, concernant l'usage de certaines formulations, il est intéressant d'éviter « la multiplication des subordonnées, les doubles négations et les substantifs »⁹⁷¹, de choisir avec soin les termes utilisés et de les employer dans leur sens précis. A cet égard, l'usage du terme « notamment » n'est opportun que « s'il s'agit d'apporter des précisions sur le contenu de la règle ou de donner des exemples. Son emploi est à éviter lorsque les auteurs du PLU considèrent tous les cas dont il précède l'énumération comme étant limitatifs »⁹⁷². Le même constat s'impose concernant la formule « le cas échéant » qui ne peut être utilisée que lorsque « la règle ne trouvera à s'appliquer que si certaines conditions dont il précède la liste sont réunies. »⁹⁷³ En outre, « il est inutile d'appuyer les règles par le mot « doit ». L'emploi du terme ne présente en effet aucun intérêt et ne fait que rendre plus compliquée la phrase. »⁹⁷⁴

⁹⁶⁸ Pour plus de précision, les auteurs des PLU pourront utilement se référer au Guide de légistique disponible sur le site « Légifrance ».

⁹⁶⁹ J.-F. INSERGUET, « L'écriture du règlement... », *op. cit.*

⁹⁷⁰ *Ibid.*

⁹⁷¹ *Ibid.*

⁹⁷² *Ibid.*

⁹⁷³ *Ibid.*

⁹⁷⁴ *Ibid.*

Quant au code de l'urbanisme, il précise dans son article R151-15⁹⁷⁵ que lorsque les termes figurant dans les règles écrites ou graphique du PLU sont définis par le lexique national d'urbanisme prévu par l'article R. 111-1, ils doivent être utilisés conformément aux définitions qui en sont données par ce lexique. Néanmoins, le règlement peut, en application de l'article R. 151-16⁹⁷⁶, « *préciser ces définitions du lexique national et les compléter par celles qu'il estime utiles à son application.* »

Sur le plan formel, une rédaction concise avec des subdivisions clairement définies, évitant « *les formules superfétatoires* », et « *l'abus d'adverbes* » de type : « *il est formellement interdit* » est à privilégier.

Concernant le choix de la nature des règles, l'auteur du PLU a l'obligation de distinguer clairement les règles alternatives ou d'exception des règles de principe. L'article R. 151-13⁹⁷⁷ autorise les auteurs du PLU à assortir les règles générales « *de règles alternatives qui en permettent une application circonstanciée à des conditions locales particulières.* »

Un autre aspect du problème naît de la nécessité d'écrire une règle à la fois légale et opportune, c'est-à-dire qui, d'une part, respecte les normes supérieures et, d'autre part, permet d'atteindre l'objectif que ses auteurs se sont assignés tout en prenant en compte les spécificités locales. Cela nous conduit à s'interroger sur la possibilité d'introduire dans l'écriture de la règle une marge d'appréciation, un élément appréciatif.

Selon Pierre Soler-Couteaux⁹⁷⁸, l'introduction d'une marge de manœuvre dans la formulation du règlement du PLU semble « *souhaitable parce qu'opportune.* » Encore faut-il qu'elle satisfasse certaines conditions en introduisant par exemple dans le règlement des conditions légales qui détermineront la décision au moment où elle doit être prise. Cette solution est de nature à réserver une marge d'appréciation à l'autorité compétente, mais elle peut aboutir à créer une incertitude « *incertitude avec pour corollaire cette délégation du pouvoir normateur conférée au juge et qu'il faut, à tout prix, éviter.* »⁹⁷⁹

Une autre solution peut consister dans une écriture du règlement sous une forme moins contraignante, visant à développer les règles « *qui privilégient l'approche en termes d'objectifs* »⁹⁸⁰. L'article R. 151-12 permet en effet aux règles du PLU de « *définir de façon qualitative un résultat à atteindre, dès lors que le résultat attendu est exprimé de façon précise et vérifiable.* »

Cette formulation « *qualitative* » sera également utilisée si l'administration souhaite disposer d'une plus grande marge d'appréciation et ne pas s'enfermer dans des règles trop rigides risquant, au final, de ne pas systématiquement répondre aux objectifs définis dans le parti d'urbanisme.

La jurisprudence administrative a, après quelques hésitations, validé son utilisation en ce qui concerne les règles alternatives, quel que soit l'article du règlement, et les dispositions non obligatoires de ce dernier. Ainsi, il a été admis que les articles 6 et 7 du règlement de zone, après avoir indiqué les dispositions applicables en principe, peuvent fixer une règle alternative

⁹⁷⁵ Décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015.

⁹⁷⁶ *Ibid.*

⁹⁷⁷ *Ibid.*

⁹⁷⁸ P. SOLER-COUTEAUX, « Les incertitudes de la règle d'urbanisme... », *op. cit.*, p. 29.

⁹⁷⁹ *Ibid.*

⁹⁸⁰ Séminaire de Benoist APPARU des 26 et 27 mai 2011, Lyon.

sous une formulation « *qualitative* » selon laquelle « *des dispositions différentes pourront être autorisées ou imposées pour des raisons d'harmonie, notamment pour tenir compte de l'implantation des constructions existantes ou projetées dans le parcellaire voisin, et pour permettre l'amélioration des constructions existantes* »⁹⁸¹. Cette solution constitue un net assouplissement en comparaison de la jurisprudence antérieure, beaucoup plus restrictive, qui estimait que ce type de rédaction ne permettait pas un encadrement suffisant⁹⁸². En revanche, cette faculté est prohibée concernant les dispositions qu'un règlement doit obligatoirement comporter, à savoir celles relatives à l'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques et par rapport aux limites séparatives.

En effet, ces dispositions obligatoires doivent naturellement être rédigées de façon précise. Ainsi, il a été jugé qu'un article 6 de règlement de zone ne pouvait prévoir que « *l'implantation de toute construction... doit permettre sa bonne insertion dans le paysage environnant* » et qu'un article 7 ne pouvait prévoir le refus d'une autorisation si l'implantation en limite séparative « *a pour effet de porter gravement atteinte aux conditions d'habitabilité d'un immeuble voisin ou à l'aspect du paysage urbain* ». En effet, ces dispositions sont illégales car elles « *ne fixent aucune règle précise et se bornent à évoquer des objectifs généraux à atteindre* »⁹⁸³.

Plus généralement, la formulation « *quantitatives* » des règles s'impose d'elle-même lorsque les auteurs du PLU ont une vision précise du parti d'aménagement de leur territoire. Ce type de formulation laisse « *moins de place à l'interprétation, donc à l'arbitraire.* »⁹⁸⁴ Il offre un pouvoir discrétionnaire moins important à l'administration, notamment lorsqu'elle exprime l'objectif à atteindre avec suffisamment de précision.

Source de rigidité, ce choix implique souvent une multiplication des procédures de modification ou de révision pour adapter le règlement aux nouvelles circonstances de droit ou de fait. Il peut également conduire à un usage massif des règles alternatives pour permettre au PLU de prendre en compte toutes « *les hypothèses envisageables, d'où un règlement beaucoup plus étoffé et, parfois, plus difficile à comprendre et à appliquer.* »⁹⁸⁵ En outre, en adoptant ce type de règles, l'administration est souvent tentée, face à un cas pour lequel le règlement est muet, d'autoriser des adaptations mineures ; Or, le choix de ces règles ne peut, aux termes du deuxième alinéa de l'article R. 151-13⁹⁸⁶, « *avoir pour objet ou pour effet de se substituer aux possibilités reconnues à l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme de procéder à des adaptations mineures par l'article L. 152-3 et d'accorder des dérogations aux règles du plan local d'urbanisme par les articles L. 152-4 à L. 152-6.* »

Enfin, il convient de noter que la formulation « *qualitatif* » n'offre pas nécessairement une lisibilité certaine du PLU. Car disposant d'une marge d'appréciation importante, les auteurs du PLU seront tentés, lorsqu'ils statuent sur les demandes d'autorisation, à interpréter arbitrairement les règles de ce document.

b. Utilisation de la règle quantitative et sécurité juridique

⁹⁸¹ CE, 30 septembre 2011, *Cne de Saint Maur-des-fossés*, req. n° 339619.

⁹⁸² Par exemple, CAA Marseille, 12 févr. 2004, *Mme Garcia*, req. n° 98MA01858. Voir, dans le thème relatif aux problèmes généraux d'écriture, la fiche 6 relative à l'écriture des règles alternatives ou exceptions.

⁹⁸³ CE, 18 juin 2010, *Ville de Paris*, req. n° 326708.

⁹⁸⁴ J.-F. INSERGUET, « L'écriture du règlement... », *op. cit.*

⁹⁸⁵ J.-F. INSERGUET, « L'écriture du règlement... », *op. cit.*

⁹⁸⁶ Décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015.

La règle quantitative est connue par son pouvoir magique d'offrir aux utilisateurs du sol une grande sécurité juridique en leur permettant de savoir à l'avance ce qu'il ont le droit de faire sur leurs terrains, et les protège contre le risque d'appréciation divergente de l'administration ou du juge. Elle facilite aussi le travail des services d'urbanisme notamment ceux chargés de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme.

La règle quantitative permet aussi une certaine précision dans la mise en œuvre de la norme supérieure et participe de ce fait à l'inscription correcte du PLU dans la hiérarchie des normes

Toutefois, cette sécurité juridique conférée par la règle quantitative est à relativiser puisque l'administration comme le juge peuvent être amenés à l'interpréter lorsque la configuration du terrain l'exige⁹⁸⁷. En outre, la rigidité des règles quantitatives favorise l'instabilité du PLU. En effet, un PLU conçu sur la base d'une réglementation quantitative aura tendance à être fréquemment modifié pour éviter les difficultés d'interprétation engendrées par ce type de réglementation ou pour s'adapter aux circonstances de faits⁹⁸⁸. Le PLU deviendra ainsi un document en perpétuelle mutation ce qui affectera certainement la sécurité juridique de ses destinataires.

Ainsi, pour tirer le maximum de profit de l'emploi de ces règles, les auteurs du PLU doivent procéder au préalable à l'étude de la structure foncière et du projet de territoire envisagé⁹⁸⁹ et à l'analyse des possibilités offertes par la norme supérieure afin d'édicter un règlement épousant les différents aléas que suscitera son application.

c. Le problème de l'insuffisance du rapport de présentation

Les difficultés que rencontrent les auteurs du PLU en matière d'écriture juridique de ce document ne concernent pas uniquement le règlement. Depuis l'exigence de présenter dans un rapport le parti d'urbanisme retenu par la commune et aussi depuis la création du PADD destiné essentiellement à déterminer le projet du territoire, la rédaction du PLU n'a cessé de soulever des difficultés qui sont à l'origine de l'insécurité qui affecte le PLU. Ces difficultés sont accentuées par l'obligation de formuler des règles impératives au moment où l'utilisation d'expressions « *non définies objectivement* »⁹⁹⁰ est largement répandue en droit de l'urbanisme.

⁹⁸⁷ Pour ne prendre que cet exemple, l'application de la règle métrique de hauteur maximale pose de nombreuses interrogations : quel niveau de sol prendre en compte lorsque le terrain est en pente ?, doit-on prendre en compte le sol « naturel », le sol avant travaux ou le sol résultant des travaux ? quel est le point haut du bâtiment à prendre en compte lorsque le bâtiment a un volume complexe ou qu'il ne présente pas les caractéristiques envisagées par le PLU (« égout de toiture », « faîtage », « comble »...) ?, comment apprécier le rapport hauteur/distance lorsque la limite séparative n'est pas bornée, lorsqu'un mur de clôture mitoyen (voire à statut incertain) existe en limite, lorsque la façade présente des saillies, décrochements et autres irrégularités ?, etc... Le Conseil d'État est encore intervenu récemment pour résoudre le problème de savoir si, pour calculer la hauteur d'un bâtiment, il fallait ou non prendre en compte l'épaisseur de la « dalle en hérisson » sur laquelle il a été élevé (CE, 14 mars 2011, *Cne d'Ajaccio*, req. n° 309097).

⁹⁸⁸ Soazic Marie souligne le paradoxe : « Une rédaction précise, détaillée, et laissant en conséquence peu de marge d'appréciation, peut répondre à la volonté d'assurer la prévisibilité des décisions des autorités compétentes sur les demandes d'autorisation et de préserver la sécurité juridique. [...] Mais la sécurité juridique peut aussi y perdre, dans la mesure où les règles étant peu flexibles [...], l'intervention de changements dans les circonstances doit en conséquence se traduire par la mise en œuvre des procédures d'adaptation, avec une fréquence inévitablement importante et, de sorte, diminuer la fiabilité de la règle d'urbanisme » : Le principe de mutabilité et le droit de l'urbanisme, thèse, droit, Université de Caen, 2009, pp. 71, 80 et 81.

⁹⁸⁹ Pour plus de détails sur l'utilisation des règles quantitatives, voir G. GODFRIN, « La règle locale d'urbanisme en question », *op. cit.*, p. 1.

⁹⁹⁰ P. SOLER-COUTEAUX, « Les incertitudes de la règle d'urbanisme... », *op. cit.*, p. 22.

Les efforts de définition et de clarification des concepts ont émaillé la plupart des lois et règlements intervenus dans le domaine de l'urbanisme depuis la décentralisation de la matière. *« Mais quelle que soit l'effort de définition que l'on fasse en la matière, l'incertitude sera maintenue tant que les auteurs des P.O.S. entendront s'en tenir à la formulation de la règle sans vouloir exposer sa finalité. »*⁹⁹¹

Ainsi, aujourd'hui, certains auteurs du PLU ont encore tendance à formuler insuffisamment leur rapport de présentation quand d'autres sous estiment les enjeux juridiques majeurs de l'écriture du PADD.

Le rapport de présentation est l'une des pièces essentielles du plan local d'urbanisme puisqu'il doit expliquer, en s'appuyant sur un diagnostic territorial, les choix retenus pour établir le PADD, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. Il doit également justifier le projet urbain de la commune en exposant notamment un diagnostic précis de l'état initial de l'environnement, de l'économie, de l'habitat, des déplacements, de la démographie... etc. Ce diagnostic va servir de base au Conseil municipal pour débattre du projet d'aménagement et de développement durable qui permet à la commune de se doter d'une vision globale et de définir un programme d'aménagement communal avant de se préoccuper du zonage et des règles d'utilisation du sol. Le rapport de présentation explique donc les choix retenus par l'EPCI ou la commune pour établir le projet d'aménagement et de développement durable.

Son contenu peut être complété en fonction de l'existence d'un ancien document de planification, du contexte local et, selon le cas, lorsque le PLU est soumis à la procédure d'évaluation environnementale. Dans ce cas, le rapport de présentation évalue les incidences du plan sur l'environnement, et présente les mesures de sa prise en compte et de sa mise en valeur. Cette démarche impliquant une réflexion tout au long du processus (scénarios, explication du choix du projet retenu et des projets par secteurs, choix des règles et zones), on pourra par exemple en faire la synthèse dans une partie distincte en fin de processus d'élaboration du PLU.

Il doit être rédigé au fur et à mesure de la démarche en respectant les étapes du déroulement du processus : diagnostic, projet, règles. L'importance du rapport de présentation tient au fait qu'en cas de contentieux portant, par exemple, sur le PADD ou sur un zonage, la collectivité pourra prendre appui sur son contenu pour justifier, vis-à-vis du juge, le bien-fondé et la cohérence de ses choix.

Bref, le rapport de présentation doit contenir suffisamment d'éléments permettant d'expliquer les règles énoncées dans le PLU, d'assurer la transparence de la règle et sa compréhension vis-à-vis de la population ou des personnes publiques associées et de permettre aux instructeurs des demandes d'autorisations d'urbanisme de se référer à des éléments d'éclaircissement concernant des règles parfois complexes, lors de l'instruction des autorisations d'urbanisme.

L'insuffisance du rapport de présentation étant sanctionnée par le juge administratif. Malheureusement, ce constat reste d'actualité dans la mesure où des PLU font encore l'objet d'annulation pour illégalité frappant un article du règlement, pour insuffisance du rapport de

⁹⁹¹ Ibid.

présentation ou encore pour incohérence d'ensemble ou imprécision des objectifs poursuivis⁹⁹².

C. La cohérence du contenu normatif du PLU avec les orientations du PADD

Le PLU est un acte administratif complexe. Il comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables, des orientations d'aménagement et de programmation, un règlement et des annexes⁹⁹³. Toutefois, « même si le PLU se présente sous forme d'éléments matériellement séparés, il ne fait qu'un »⁹⁹⁴. Ces éléments doivent, sous peine d'annulation⁹⁹⁵, être cohérents entre eux.

Conformément à l'article L. 151-5, le PADD du PLU définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune. Il peut être complété par des orientations particulières d'aménagement qui précisent les conditions d'aménagement de certains secteurs⁹⁹⁶. Considéré comme la « clé de voûte » du PLU⁹⁹⁷, le PADD conditionne la validité du règlement dans la mesure où ce dernier fixe, en cohérence avec les orientations du PADD, « les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L. 101-1 à L. 101-3 »⁹⁹⁸. Il doit être justifié par le rapport de présentation et être mis en œuvre par les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement, qui constituent les deux pièces du PLU directement opposables aux tiers. L'article L. 151-6 dispose que « 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. »

Ainsi, l'articulation entre le PADD, les orientations d'aménagement, le règlement et leurs documents graphiques est forcément cohérente. Autrement dit, cette combinaison peut, en cas de contradiction, d'incohérence, d'erreur manifeste d'appréciation, rendre l'orientation ou la règle illégale et donc inapplicable. Le juge contrôle les conditions de cohérence entre règlement et PADD du PLU⁹⁹⁹. Cependant, la portée juridique et contentieuse de cette obligation de respect ou de cohérence ne sera effective que si le contenu du PADD correspond au rôle que veut lui faire jouer le législateur.

En outre, le PADD est le seul document du PLU à travers lequel sera appréciée la notion d'atteinte à l'économie générale pour le choix du recours à la procédure de révision (art. L. 153-31) ; ce qui permet de dire que le PADD n'a pas été privé de sa densité normative suite à la réforme législative opérée par la loi « Urbanisme et habitat » qui est venue supprimer

⁹⁹² CAA Lyon, 18 janvier 2011, *M. Alain Carrier*, req. n° 09LY01992 – M. Fontbonne, Rapp. – M. Besson, Rapp. Public ; CAA de Lyon, 1ère chambre – formation à 3, n° 14LY01961, Inédit au recueil Lebon.

⁹⁹³ L. 151-2.

⁹⁹⁴ H. JACQUOT, « Le projet d'aménagement et de développement durable », Écriture du PLU, Fiche n° 1, publiée le 6 décembre 2013, consultée le 12 juin 2014 sur www.gridauh.fr.

⁹⁹⁵ CAA Douai, 29 juillet 2004, *Desmaret c. Commune de Vieille-Chapelle*, req. n° 02DA00146, BJD 3/2004, p. 235 (contradictions entre les objectifs du rapport de présentation et les choix du règlement). – CAA Bordeaux, 18 novembre 2008, *Association Roch'Nature*, req. n° 07LY00802 (illégalité du classement en zone AU de terres agricoles, tel que la pérennité d'exploitations agricoles s'en trouve compromise alors qu'elle était présentée comme un objectif par le PADD et le rapport de présentation). – P. SOLER-COUTEAUX, « Le contrôle de la cohérence interne d'un PLU (à propos de la constitution d'une trame verte d'agglomération) », *RDI*, juin 2009, n° 6, p. 338.

⁹⁹⁶ Il peut s'agir, par exemple, d'un schéma d'aménagement d'un nouveau quartier, de la mise en valeur paysagère d'une entrée de village, de la restructuration d'un centre-bourg, de la requalification d'un espace public...

⁹⁹⁷ H. JACQUOT, « Le projet d'aménagement et de développement durable », *op. cit.* ; « Les documents d'urbanisme, quel document pour quel projet de territoire ? », *Les Cahiers de l'AUE*, n° 18, juin 2008.

⁹⁹⁸ L. 151-8.

⁹⁹⁹ CAA de Strasbourg, 1ère chambre, n° 14NC01077, 11 juin 2015, Inédit au recueil Lebon.

l'opposabilité directe du PADD, rendant, à cette occasion, ce dernier inopposable aux utilisateurs du sol.

Selon Henri Jacquot¹⁰⁰⁰, il ne fait aucun doute que le PADD n'a pas le même niveau hiérarchique que les autres composantes du PLU. Il est placé au-dessus des orientations d'aménagement et de programmation et du règlement qui ne sont que la traduction de ses orientations¹⁰⁰¹ ; ce qui correspond à la place prééminente que l'on souhaite lui donner dans le PLU ; celle de la « clé de voûte » qui tient tout l'édifice. Cependant, « *comment pourrait-il être la clé de voûte du PLU et assurer sa cohérence interne s'il se présente sous la forme de généralités inconsistantes*¹⁰⁰² ? » s'interroge Henri Jacquot dans sa contribution au séminaire organisé par le GRIDAUH sur l'écriture du PLU¹⁰⁰³.

Depuis la mise en place du PADD par la loi SRU, les textes postérieurs ont tous accentué l'importance des enjeux de son écriture mais aucun n'a conféré d'intérêt particulier à sa qualité rédactionnelle.

Ceci nous renvoi à la problématique de la complexification du droit de la planification urbaine qui résulte non seulement des errements dans la conception initiale des textes, mais aussi de leur accumulation et de leur instabilité pathologique.

Section 2 : Le PLU, une réglementation régie par le principe de mutabilité

En s'inscrivant dans la hiérarchie des normes, le PLU adhère, comme on l'a déjà expliqué¹⁰⁰⁴, dans une course à la normativité qui peut s'avérer fatale pour sa stabilité. Pour accéder ou encore plus pour rester dans la hiérarchie des normes le PLU doit respecter les normes supérieures. Dans ce mouvement régi essentiellement par une compatibilité sur le plan statique et par une conformité sur le plan dynamique, le PLU devient nécessairement instable. La densité normative du niveau supérieur au PLU conduit ce dernier à une éternelle instabilité.

En effet, pour accompagner les dynamiques urbaines, le PLU fait, le plus souvent, l'objet de modifications ponctuelles et parfois de profondes mutations. Ainsi, s'adapter aux dynamiques urbaines, canaliser la production urbaine, répondre aux exigences d'un développement harmonieux ont un prix. Celui-ci se compte en perturbation du champ juridique couvert par le PLU, les difficultés d'application...

En matière de planification urbaine, les circonstances de fait comme celles de droit accélèrent les rythmes d'adaptation des documents d'urbanisme et leur prise en compte est souvent à l'origine de la mutabilité chronique de ces derniers. Mais dans un contexte urbain trop mouvant, l'évolution permanente de la règle du droit local de l'urbanisme demeure, malgré l'incertitude voir l'insécurité juridique qu'elle peut créer, un procédé incontournable pour la prise en compte de l'évolution des normes supérieures en général et celles rentrant dans le domaine de l'urbanisme en particulier.

¹⁰⁰⁰ H. JACQUOT, « Le projet d'aménagement et de développement durable », *op. cit.*, p. 6.

¹⁰⁰¹ Voir C. DESNAUDS, « Trois enjeux majeurs à intégrer dans le PLU », *Géomètre*, n° 2039, juillet-août 2007, p. 40.

¹⁰⁰² L'examen de la jurisprudence montre de surcroît que le juge se convainc d'autant mieux du bienfondé d'une règle qu'elle s'inscrit dans les orientations du PADD ; ce qui devrait inciter les communes à soigner l'écriture de leur PADD pour éviter la censure juridictionnelle, notamment pour erreur manifeste d'appréciation.

¹⁰⁰³ H. JACQUOT, « Le projet d'aménagement et de développement durable », *op. cit.*, p. 6.

¹⁰⁰⁴ Voir *supra*, p. 26.

Si le droit de l'urbanisme fait l'objet de révisions de ses dispositions, c'est pour mettre à jour sa cohérence et sa légalité. Les révisions et modifications les plus importantes qui tendent à réaliser cette cohérence sont celles qui affectent les documents locaux d'urbanisme et en particulier le PLU qui doit s'adapter pour garantir une certaine cohérence avec les normes supérieures. C'est pourquoi, le droit local de l'urbanisme, et plus spécialement les PLU connaissent une forte instabilité qui, plus ou moins marquée selon les communes, peut prendre différentes formes.

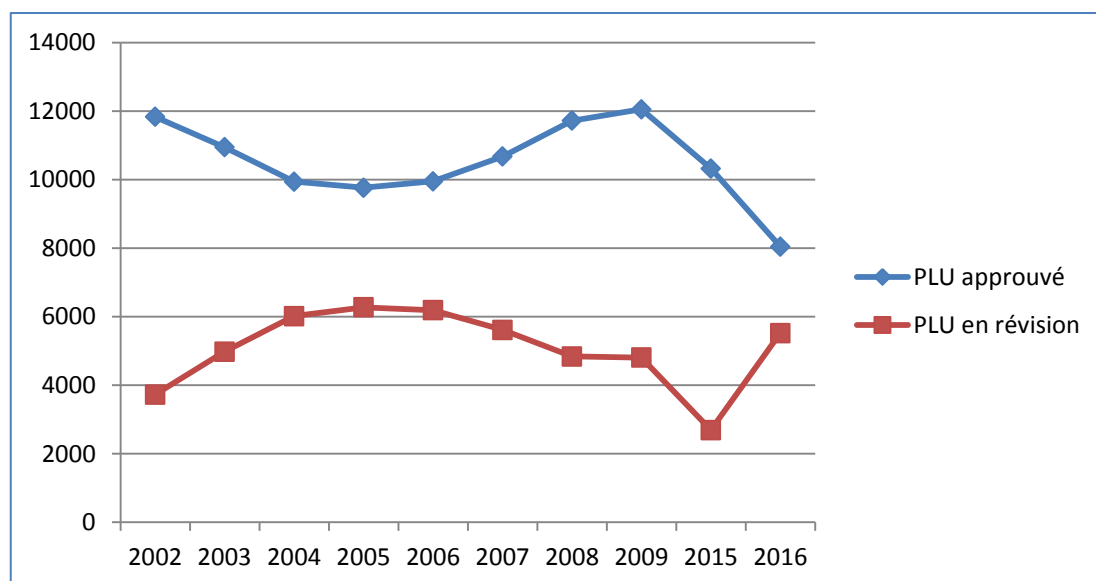
On relève, dans le code de l'urbanisme, pas moins de huit procédures différentes permettant de faire évoluer un PLU ! Cette multitude des modes d'adaptation des documents d'urbanisme rend le droit local de l'urbanisme instable et conduit souvent à ne considérer la règle que comme une simple étape dans un processus évolutif. La règle d'urbanisme ne connaîtrait ainsi qu'une sorte d'état transitoire permanent. Ce qui est directement contradictoire avec le rôle du droit qui est d'assurer la sécurité juridique.

Ainsi, s'agissant, par exemple, de la gestion des PLU, il y a lieu de dissocier désormais leur révision, à l'initiative de la commune, conduite, conformément aux dispositions du 1^{er} alinéa de l'article L. 153-31 ; leur révision d'urgence pour un projet présentant un caractère d'intérêt général, notion qui relève largement de l'appréciation et qui pourra donner lieu à contestation, qui se substitue à l'application anticipée ; leur modification, à l'initiative de la commune, devant répondre aux conditions de fond et de forme prévues par les articles L. 153-36 à L. 153-40 et dont le champ d'application a sensiblement été restreint obligeant à recourir à la procédure plus lourde de la révision ; leur mise en compatibilité, à l'initiative de la commune, avec une déclaration de projet prévue à l'article L. 126-1 du code de l'environnement et instituée par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ; leur mise à jour, à l'initiative de la commune ; leur modification ou révision, à l'initiative de l'État, pour être rendus compatibles avec une directive territoriale d'aménagement ou les dispositions particulières aux zones de montagne ou aux communes littorales ou pour mettre la réalisation d'un nouveau projet d'intérêt général ; leur mise en compatibilité, à l'initiative de l'État, avec la déclaration d'utilité publique d'une opération ; leur mise en compatibilité à l'initiative de l'État avec une déclaration de projet prévue à l'article L. 126-1 du code de l'environnement ; leur mise à jour à l'initiative de l'État¹⁰⁰⁵.

A la veille de la loi SRU (01.07.99), 32,3 % des communes dotées d'un POS approuvé avait leur POS en cours de révision. Ce taux n'est plus que de 25,5 % au 01.07.01. Pour les années qui suivent, le tableau et le graphique suivants représentent l'ampleur de ce mouvement effréné de révision des PLU entre 2002 et 2016 :

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2015	2016
PLU approuvé	11833	10 945	9 941	9 763	9 948	10 672	11 718	12 048	10 323	8 044
PLU en révision	3727	4 977	6 015	6 274	6 188	5 612	4 839	4 804	2 691	5 522
% PLU en révision	31%	45%	61%	64%	62%	53%	41%	40%	26%	69%

¹⁰⁰⁵ Sur cette question de la multiplicité des procédures d'évolution du PLU, voir P. HOCREITÈRE, « Sécurité et insécurité... », *op. cit.*



Au 1er janvier 2015, 3 804 POS faisaient l'objet d'une procédure de révision sous forme de PLU. En 2016, le nombre de POS qui étaient en révision pour devenir PLU, est passé s'élevait à 4938¹⁰⁰⁶.

Il n'existe pas de statistique nationale concernant les modifications de POS, mais on peut toutefois estimer que leur nombre est bien supérieur à celui des révisions¹⁰⁰⁷.

Il est ainsi difficile pour un simple administré de connaître avec certitude le droit qui lui est applicable dans un instant donné.

Un autre problème se pose quant à la longueur des procédures. Les élus communaux qui ont la compétence de l'urbanisme sont élus pour six ans. Même si bien souvent les Maires et la plupart des membres du Conseil municipal font au moins deux mandats, les projets à long terme qui permettent de planifier le territoire et de concevoir un aménagement d'ensemble de la commune sont écartés au profit de projets plus ponctuels qui peuvent contribuer à une réélection. Il y a donc un problème de rapidité des procédures de mise en place et de révision des documents d'urbanisme par rapport aux mandats électifs auxquels sont soumis les élus responsables de la gestion de ces mêmes documents.¹⁰⁰⁸

En somme, si les principes de mutabilité et de régularité ont une force explicative satisfaisante pour justifier des atteintes à la stabilité des règles et des situations, il n'empêche qu'une attention particulière soit accordée aux procédures d'élaboration et d'évolution du PLU.

Il ne faut pas chercher à rendre immuable le PLU qui est un document particulièrement exposé à la mutabilité dans les circonstances (§.1). Mais à cette accélération de la mutabilité de la règle d'urbanisme doivent répondre toutefois un renforcement et une diversification des garanties apportées aux usagers du droit de l'urbanisme contre ses effets préjudiciables. Pour

¹⁰⁰⁶ Source : DGALN-SuDocUH et observatoire-des-territoires.gouv.fr

¹⁰⁰⁷ Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, projet de loi de finances initiale pour 2003, Sénat commission des affaires économiques et du plan, budget : urbanisme, question n° 11, téléchargé sur : www.equipement.gouv.fr.

¹⁰⁰⁸ F. FENESTRE, La notion d'aménagement et de composition urbaine dans les documents d'urbanisme, retour sur un siècle d'évolution, *op. cit.*

autant, l'équilibre entre mutabilité et sécurité juridique semble bien précaire. Au-delà, les réflexions sur l'application du principe de mutabilité en la matière conduisent à s'interroger sur la nécessité de remettre en cause de la conception même de la règle d'urbanisme.

La régulation du PLU « *n'est donc pas à rechercher dans sa fixité. Une flexibilité maîtrisée est nécessaire tant évidents sont la diversité et les aléas* »¹⁰⁰⁹ que ce document cherche à encadrer et qui rendent légitime le principe selon lequel nul n'a le droit au maintien d'un règlement (§.2).

§.1 : Le PLU, un document particulièrement exposé à la mutabilité dans les circonstances

Pour ce qui concerne la volatilité de la règle d'urbanisme, le diagnostic est bien connu. Le Conseil d'Etat a relevé dans son audit de 1992¹⁰¹⁰ que si la réglementation de l'urbanisme à l'échelon national connaît depuis le milieu des années 1970 une relative stabilité, en revanche, le droit local de l'urbanisme, et plus spécialement les POS, connaît une forte instabilité. Pour le Conseil d'Etat, le phénomène est général et tend à s'accroître¹⁰¹¹.

Dans la lettre de mission du premier ministre, concernant cet audit, Celui-ci y faisait d'emblée référence à l'instabilité croissante des documents d'urbanisme locaux.

Les raisons de cette situation ont, par ailleurs, été analysées par M. Hocreître¹⁰¹². Elles tenaient à la souplesse des procédures de modification et de révision, à la possibilité pour l'autorité administrative d'appliquer la règle d'urbanisme future soit en opposant le sursis à statuer, soit en décidant l'application anticipée. Tout cela est bien connu.

Pour y remédier, le Conseil d'Etat avait suggéré trois mesures : l'interdiction de la révision du POS avant l'expiration d'une durée de trois ans à compter de son approbation ou de sa précédente révision ; l'interdiction de tout recours à la procédure de modification pendant les deux ans qui suivent l'approbation ou la révision du POS ainsi que pendant sa période de révision ; la limitation de l'usage de l'application anticipée aux seuls cas d'urgence fondée sur des motifs d'intérêt général et à condition de reprendre les dispositions appliquées par anticipation sauf pour la commune à s'en expliquer dans le rapport de présentation.

Après de longues années d'hésitation, le législateur a, dans sa grande loi SRU, décidé d'écarter les deux premières propositions du Conseil d'Etat et de n'en retenir que la troisième en supprimant définitivement toute possibilité de recours à l'application anticipée du POS.

En effet, la procédure d'application anticipée d'un plan d'occupation des sols en cours de révision présentait l'inconvénient de permettre l'application provisoire, pour une durée de six mois, de tout ou partie du nouveau projet de plan, à partir de la décision prescrivant la révision du plan d'occupation des sols avant toute enquête publique. L'institution de servitudes d'urbanisme par une simple délibération du conseil municipal posait une réelle difficulté sur le plan du respect des principes démocratiques et constitutionnels¹⁰¹³. Le Conseil constitutionnel

¹⁰⁰⁹ J. M. DEVILLER, « Où va le droit de l'urbanisme... », *op. cit.*, p. 155.

¹⁰¹⁰ Conseil d'Etat, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, *op. cit.*, p. 80

¹⁰¹¹ P. SOLER-COUTEAUX, « Les incertitudes de la règle d'urbanisme... », *op. cit.*, p. 31.

¹⁰¹² P. HOCREÎTÈRE, « L'audit juridique : l'exemple du code de l'urbanisme », *Politiques et management public*, vol. 11 n° 4, 1993, numéro spécial droit et management public (Numéro préparé par J.-B. Auby), pp. 159-167, Consulté le 22 avril 2015 sur http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/pomap_0758-1726_1993_num_11_4_3137.

¹⁰¹³ Réponse du ministère du Logement publiée dans le JO Sénat du 02/05/2002, p. 1303.

a en effet jugé qu'une loi instituant des servitudes limitant le droit de propriété, ce qui est le cas des plans d'occupation des sols, devait nécessairement « *prévoir le principe d'une procédure destinée à permettre aux intéressés, d'une part, d'être informés des motifs rendant nécessaire l'établissement de la servitude, d'autre part, de faire connaître leurs observations* »¹⁰¹⁴.

Malgré sa réforme opérée par la loi « SRU », le régime juridique du PLU a continué à susciter de vives critiques portant sur son instabilité et sur l'insécurité juridique qui en résulte. En effet, sur la question du recours régulier au changement du PLU, cette loi n'a pas apporté des solutions satisfaisantes. Pis encore, elle a mis en place une procédure d'urgence pour la révision des PLU pour les projets qui présentent un caractère d'intérêt général. Cette procédure n'a pas survécu à la loi Urbanisme et habitat, qui la supprime au profit d'une procédure de révision simplifiée. Revisitée par l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, cette nouvelle révision simplifiée est désormais employée lorsqu'il s'agit de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou naturelle et forestière, une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou lorsqu'elle est de nature à induire de graves risques de nuisances, sous réserve que le changement apporté au PLU ne porte pas atteinte aux orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durable¹⁰¹⁵.

Ainsi, au fil des réformes législatives, les modes d'évolution du PLU ont été multipliés et diversifiés au détriment d'une stabilité toujours recherchée. A cet égard, les réformes qui se sont succédé en particulier depuis la loi Urbanisme et Habitat montrent que le législateur n'envisage plus de freiner la mutabilité. Au contraire, cette dernière est désormais pleinement assumée, à travers la mise en place d'une multitude d'instruments qui la facilitent. En effet, comme toute réglementation, la matière est régie par le principe de mutabilité, qui permet et parfois oblige l'administration à adapter la règle aux changements dans les circonstances de fait ou de droit (1). Mais la mise en œuvre de ce principe prend en la matière une résonance toute à fait particulière. La nécessité d'assurer une adaptation normale et même souhaitable du PLU a conduit le législateur à mettre à disposition des auteurs de ce document une diversité d'instrument permettant son évolution (2)

1. Une diversité de circonstances incitant à la mutabilité

Les nouveaux objectifs et contraintes assignés au PLU peuvent être appréhendés sous différents aspects : les exigences de sécurité juridique (normativité, clarté, accessibilité, intelligibilité, prévisibilité...) ; la rationalisation des procédures employés dans un contexte de mutabilité ; la poursuite d'un objectif d'efficacité en lien avec la révolution numérique ; la place grandissante accordées aux droits des usagers ; l'introduction d'une logique managériale au sein des collectivités ; l'exigence d'une utilisation équilibré de l'espace ; l'exigence de mixité sociale et de diversité urbaine... Ces exigences consécutives à l'évolution de la société, à l'apparition de nouvelles technologies et la transposition de directives et décisions-cadres communautaires¹⁰¹⁶, constituent autant de facteurs de changement lisibles non seulement au

¹⁰¹⁴ Déc. n° 85-198 DC du 13 décembre 1985

¹⁰¹⁵ Article L. 153-34.

¹⁰¹⁶ On peut citer à titre d'exemple la directive cadre européenne sur l'eau d'octobre 2000, la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, la directive n° 2007/60 du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, rendant le PGRI opposable au PLU en l'absence de SCOT, ...

niveau national mais également au niveau local : les 13118 PLU¹⁰¹⁷ désormais approuvés sont constamment en cours de modification et/ou de révision¹⁰¹⁸.

Cette instabilité est due essentiellement aux finalités assignées au PLU. Ce dernier doit d'abord s'adapter aux circonstances de fait (A). Le PLU est un document plus près de la réalité. Il doit ensuite se conformer aux circonstances de droit (B) qui se résument en un ensemble d'objectifs à poursuivre par tout PLU.

A. Adaptation aux circonstances de fait

En élaborant des mesures plus près des réalités, le PLU doit faire face à la configuration du terrain, à la concurrence économique que se livrent entre eux, communes et EPCI afin d'attirer de potentiels investissements, au changement d'équipes et de majorités au sein des assemblées délibérantes, sans parler des lobbies fonciers qui sont bien implantés dans chaque région et tentent souvent d'adapter le PLU à leurs propres projets « *plutôt que d'adapter les demandes de permis de construire* »¹⁰¹⁹ au PLU,... Aux finalités assignées au PLU par le droit s'ajoutent donc des finalités ou des objectifs qui lui sont imposés par la force des choses. En un mot le PLU doit accompagner des dynamiques urbaines qui ne cessent de se complexifier.

Pour pouvoir agir dans ce sens, c'est-à-dire réagir à une circonstance de fait, les auteurs du PLU avancent le plus souvent la poursuite d'une finalité d'urbanisme. Et l'on sait que toute « *prescription qui régit l'utilisation ou l'occupation du sol ne peut régulièrement être édictée sur le fondement du droit de l'urbanisme que si elle poursuit une finalité d'urbanisme.* »¹⁰²⁰ Cette exigence est constante dans la jurisprudence et le PLU risque l'annulation¹⁰²¹ si son auteur « *n'est pas en mesure de les rattacher à une telle finalité* »¹⁰²².

La finalité d'urbanisme constitue donc un élément fondamental dans le processus de prise de décision dans le cadre d'un PLU. Elle conditionne d'abord la possibilité pour le PLU de réglementer des activités qui ne relèvent pas d'emblée de la réglementation d'urbanisme. « *En effet, une activité ne réalise pas, par elle-même, une occupation ou une utilisation du sol. Pour cette raison, elle relève plus de la police générale, voire de polices spéciales que du droit de l'urbanisme. Pourtant, dès lors qu'un motif d'urbanisme le justifie, les auteurs du plan (...) peuvent réglementer l'activité.* »¹⁰²³ Le PLU va ainsi entrer en concurrence avec la police générale ou telle ou telle police spéciale.

La finalité d'urbanisme justifie ensuite certaines discriminations que le PLU « *peut légalement opérer entre certaines formes d'habitat, certains types d'équipements, selon qu'ils sont publics ou privés ou encore au sein de certaines catégories d'activités.* »¹⁰²⁴

¹⁰¹⁷ Dont 13 016 PLU et 102 PLUi, source : enquête auprès des DDT(M) et DEAL (Mayotte inclus à partir du 31/12/2013) via l'application nationale de SUIvi des DOcuments d'Urbanisme et d'Habitat (SuDocUH) ; populations INSEE. Réalisé avec SIDAUH (DGALN/SAGP/SDP/BCSI), pour plus de détail voir : <http://www.logement.gouv.fr/>

¹⁰¹⁸ Au 1^{er} janvier 2015, 2691 PLU étaient en cours de révision, source : enquête auprès des DDT(M) et DEAL (Mayotte inclus à partir du 31/12/2013) via l'application nationale de SUIvi des DOcuments d'Urbanisme et d'Habitat (SuDocUH) ; populations INSEE. Réalisé avec SIDAUH (DGALN/SAGP/SDP/BCSI), pour plus de détail voir : <http://www.logement.gouv.fr/>

¹⁰¹⁹ P. HOCREITÈRE, « L'audit juridique... », *op. cit.*, p. 162.

¹⁰²⁰ P. SOLER-COUTEAUX, « Les incertitudes de la règle d'urbanisme... », *op. cit.*, p. 26.

¹⁰²¹ Trib. adm. Orléans, 4 février 1992, *Dupuybaudy c/ Cne de Menestreau-en-Villette*, Rev. jur. du Centre Ouest 1993, p. 165 ; illégalité d'une disposition interdisant l'édification des clôtures en zone ND afin de permettre la libre circulation du gibier.

¹⁰²² P. SOLER-COUTEAUX, « Les incertitudes de la règle d'urbanisme... », *op. cit.*, p. 26.

¹⁰²³ *Ibid.*

¹⁰²⁴ *Ibid.*

De ce qui précède, il ressort que les possibilités de réglementation ouvertes au PLU sont multiples lorsqu'il justifie d'un motif d'urbanisme. Ceci se traduit le plus souvent par un besoin d'adaptabilité qui passe nécessairement par la modification ou la révision du PLU ce qui contribue à l'instabilité de ce dernier déjà chronique en raison des circonstances de droit qui dictent à leur tour un ensemble de changements à prendre tout le temps en compte par le PLU.

B. Adaptation aux circonstances de droit

Tout d'abord, on doit rappeler qu'en plus de des objectifs poursuivis par le PLU et que l'on peut qualifier de traditionnels¹⁰²⁵, ce dernier cherche aussi à amorcer des politiques qui sont tellement variables, voire contradictoires entre elles, que la lisibilité se perd. S'il on ajoute à cela les problèmes de la ville on comprend les difficultés actuelles du PLU.

Ce phénomène que l'on peut qualifier de la multiplication des objectifs poursuivis par le PLU ou des finalités qui lui sont assignées, porte atteinte à la cohérence interne et externe de ce document. Il rallonge à n'en plus finir l'activité des assemblées délibérantes qui tendent à rendre le PLU capable de rendre compte de tout.

Ainsi se forme progressivement un document d'urbanisme qui doit, dans la période récente, tenir compte de plusieurs besoins¹⁰²⁶.

Les lois adoptées ses vingt dernières années en matière d'urbanisme et d'environnement ont toutes pour objet d'afficher plus clairement qu'elles ne l'étaient précédemment les finalités assignées à la politique contemporaine de l'aménagement et de l'urbanisme dans le cadre d'un PLU.

Inaugurant le grand mouvement jamais vu auparavant d'élargissement des limites fonctionnelles du PLU, la loi SRU regroupait les finalités de la politique de l'urbanisme autour de trois ensembles¹⁰²⁷.

En ce sens, l'ancien article L. 121-1 issu de la loi SRU énonçait, d'abord, un principe d'équilibre entre l'aménagement et la protection.

Certes, ce principe d'équilibre résultait déjà de l'ancien article L. 121-10. Toutefois, les préoccupations exprimées par la loi SRU à ce titre vont plus loin que les objectifs traditionnels du droit de l'urbanisme. D'abord, parce que les conditions de l'aménagement sont précisées dans un esprit conforme à celui de la loi : il comporte, en effet, le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé et le développement de l'espace rural. Ensuite, l'objectif de protection apparaît plus qualificatif du fait de l'introduction de la notion de développement durable dont on sait que les principes ont été introduits par la loi du 25 juillet 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

¹⁰²⁵ Tels « que la préservation des zones non urbanisées, des espaces naturels et agricoles, la lutte contre l'étalement urbain, la gestion des transports, les modes de construction, la maîtrise des gaz à effet de serre (GES) par un contrôle de la consommation énergétique des bâtiments (les secteurs résidentiel et tertiaire seraient à l'origine de plus de 15 % des émissions de GES au niveau national)... » (Conseil constitutionnel, 12 mai 2011, décision N° 2011-629 DC, Loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, Journal officiel du 18 mai 2011, p. 8571).

¹⁰²⁶ Voir P. GÉRARD, *op. cit.*, p. XIII.

¹⁰²⁷ H. JACQUOT, « Les nouveaux principes d'encadrement... », *op. cit.*, p. 39 ; « La refonte de la planification urbaine », *AJDA*, 2001, p. 27.

En deuxième lieu, la loi SRU consacre les principes de diversité des fonctions urbaines et de mixité dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux.

Le troisième ensemble résultant de la même loi est constitué par le principe d' « *Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.* »¹⁰²⁸

Les préoccupations ainsi exprimées au travers de ce troisième ensemble vont donc beaucoup plus loin que les objectifs traditionnels du droit de l'urbanisme et s'inscrivent dans de nouveaux objectifs, d'ordre plus qualificatif, dans une perspective de développement durable du territoire.

Cet affichage politique si fort des finalités de l'urbanisme à l'aune de ce troisième millénaire n'a cessé de se confirmer dans les années suivantes qui ont vu se succéder une avalanche de textes législatifs et réglementaires multipliant, d'une part, les finalités du PLU et repoussant, d'autre part, ses frontières fonctionnelles en faisant de ce document un réceptacle de toutes les politiques publiques à incidence territoriale.

Ainsi, les réformes successives ont toutes contribué au renforcement de la dimension pluridisciplinaire du PLU. Elles ont révélé en effet « *l'impossibilité d'isoler la réglementation de l'aménagement et du développement urbains qui interfère nécessairement avec d'autres droits (environnement, politique de la ville, construction) et d'autres législations sectorielles qui ont des incidences sur l'occupation des sols.* »¹⁰²⁹

Cette incorporation de législations autrefois étrangères au droit de l'urbanisme « *met surtout en question le principe de l'indépendance des législations par l'apparition d'une nouvelle hiérarchie des normes.* »¹⁰³⁰ Elle met aussi en cause la stabilité et la lisibilité du PLU.

À cet égard, même si le grief adressé au droit de l'urbanisme d'être un droit aux « *limites floues* »¹⁰³¹ est excessif, il est vrai que les articles L. 101-1 à L. 101-3, par leur son caractère foisonnant, donnent une impression de confusion. De même, la dispersion des finalités du droit de l'urbanisme dans cet article L. 101-2, mais aussi les dispositions communes aux documents d'urbanisme notamment celles relatives au PLU, prévues dans les articles L. 131-4 à L. 131-9, ne sont pas de nature à en assurer la stabilité et la lisibilité.

¹⁰²⁸ 3^e alinéa de l'article L. 121-1 issu de la loi SRU du 13 décembre 2000.

¹⁰²⁹ C. PREBISSY-SCHNALL, *op. cit.*, p. 3.

¹⁰³⁰ *Ibid.*

¹⁰³¹ H. JACQUOT, « Les nouveaux principes d'encadrement... », *op. cit.*, p. 39 ; « La refonte de la planification urbaine », *AJDA*, 2001, p. 27.

Désormais, l'article L. 101-2 confère au contenu des politiques d'urbanisme un caractère synthétique. Son contenu reste cependant nécessairement imprécis, si bien qu'il convient de préciser la portée des principes qu'il énonce et qui constituent l'encadrement normatif du PLU.

Cet encadrement normatif en évolution continue entraîne indéniablement une perpétuelle mutabilité du PLU. En effet, à « *l'allongement des procédures d'élaboration de la décision administrative, essentiellement dû à la présence de processus consultatif ou participatif* », s'ajoute le nombre de plus en plus illimité des préoccupations à prendre en compte lors de l'élaboration du PLU¹⁰³².

Enfin, il convient de noter que la multiplication des finalités assignées par le droit au PLU et le nombre croissant des politiques publiques à prendre en compte par ce document, entraîne une perte de stabilité de ce document encore accentuée par la diversité d'instruments mis à la disposition des auteurs du PLU pour le faire évoluer quand besoin est.

2. Une diversité d'instruments visant à permettre la mutabilité du PLU

Comme on vient de le voir, le PLU doit évoluer afin d'être en constante adéquation avec le cadre légal, les documents de planification d'un niveau supérieur ou simplement avec les ambitions et les perspectives d'aménagement de la collectivité.

En effet, un document local d'urbanisme ne peut être figé dans le temps et les diverses lois adoptées en matière d'urbanisme depuis la reconstruction à nos jours, ont toutes maintenu et fluidifié un système permettant à ces documents d'évoluer dans le temps et l'espace. Ainsi, depuis la loi Cornudet, la possibilité d'apporter des changements à son plan d'urbanisme a été offerte à toute commune qu'elle soit confrontée à l'évolution du contexte juridique ou à la transformation des réalités urbaines. Résultat logique de cette évolution, le recours massif au changement du PLU n'est pas sans nous interpellier sur les problèmes de sécurité juridique découlant même de cette manière de procéder.

Pour comprendre ce système qui permet aux auteurs du PLU d'accompagner toute dynamique juridique ou urbaine, il convient de traiter des procédures d'évolution du PLU (A) avant de finir avec les garanties apportées aux usagers en cas de mutabilité du PLU (B).

A. Les procédures permettant l'évolution du PLU

L'article 25 de la loi portant engagement national pour l'environnement¹⁰³³ a habilité le gouvernement à procéder par voie d'ordonnance à la clarification et la simplification des procédures de gestion documents d'urbanisme.

L'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, a modifié de façon significative les procédures d'évolution des PLU. Il s'agit d'un texte qui « *visé à remédier aux défauts des procédures actuelles d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme* »¹⁰³⁴. En effet, la

¹⁰³² Ch. TESTARD, « Sécurité juridique et changement des règles de procédure : les doutes levés par la jurisprudence Danthony », *Rev. jurisp. ALYODA*, 2012, n°3.

¹⁰³³ N° 2010-788 du 12 juillet 2010.

¹⁰³⁴ Communiqué du conseil des ministres du 4 janvier 2012.

juxtaposition, au fil des réformes législatives, de multiples procédures applicables aux PLU a « rendu l'ensemble complexe et peu lisible. »¹⁰³⁵

Le principal intérêt de cette ordonnance réside dans la clarification du champ d'application des différentes procédures. Elle prévoit quatre procédures principales d'évolution des SCOT et des PLU : révision (a) ; modification (de droit commun ou simplifiée) (b) ; mises à jour (c) lorsqu'il s'agit de reporter de nouvelles servitudes d'utilité publique ; mise en compatibilité avec un document supérieur ou une opération d'utilité publique ou d'intérêt général (d).

L'ordonnance du 5 janvier 2012 comporte aussi des dispositions facilitant l'évolution des PLU intercommunaux en cas de changement de périmètre de l'intercommunalité.

a. Révision

La procédure de révision est obligatoire si la commune ou l'EPCI compétent envisage de changer les orientations définies par le PADD, de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière, de réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance.

L'article L. 153-34 permet une révision dite « allégée » du PLU. Cette procédure simplifiée par rapport à la révision générale a été maintenue par l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme. Mais son champ d'application a été limité aux cas où la révision a uniquement pour objet de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière, une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou est de nature à induire de graves risques de nuisance, sans qu'il soit porté atteinte aux orientations définies par le PADD. Est donc supprimée la possibilité de mettre en œuvre une révision simplifiée¹⁰³⁶ dès lors qu'il serait porté atteinte à l'économie générale du PADD du PLU¹⁰³⁷.

Est supprimée aussi l'exigence de réviser un PLU pour ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser qui, dans les neuf ans suivant sa création, n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier. Cette obligation instaurée à l'ancien article L. 123-13 par l'article 139 de la loi ALUR, a été supprimée par l'ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015¹⁰³⁸.

Concernant les révisions dues à l'évaluation du PLU, l'article L. 153-27 dispose à ce titre que : « *Neuf ans au plus après la délibération portant approbation du plan local d'urbanisme, ou la dernière délibération portant révision complète de ce plan, ou la délibération ayant décidé son maintien en vigueur en application du présent article, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou le conseil municipal procède à une*

¹⁰³⁵ *Ibid.*

¹⁰³⁶ Même lorsque cette révision vise à permettre la réalisation d'un projet d'intérêt général, sur le contrôle du juge sur l'intérêt général du projet, V. CE, 23 octobre 2013, *Cne Crolles*, req. n° 350077 : JurisData n° 2013-024421 ; Constr-Urb. 2014, comm. 1, note L. SANTONI.

¹⁰³⁷ D. GILLIG, « Synthèse - Principaux règlements locaux d'urbanisme : Schémas, PLU, Cartes », 30 Octobre 2014, consulté le 9 avril 2015 sur www.lexis360.fr.

¹⁰³⁸ Art. 12.

analyse des résultats de l'application du plan, au regard des objectifs visés à l'article L. 101-2 et, le cas échéant, aux articles L. 1214-1 et L. 1214-2 du code des transports. L'analyse des résultats donne lieu à une délibération de ce même organe délibérant ou du conseil municipal sur l'opportunité de réviser ce plan. »

L'article L. 153-28 ramène ce délai à six ans lorsque le plan local d'urbanisme tient lieu de programme local de l'habitat et rajoute que l'analyse de l'application concerne également la maîtrise de la consommation des espaces.

Certaines révisions sont imposées, par exemple en cas d'incompatibilité du PLU avec des dispositions supérieures nouvelles, en cas de déclaration d'utilité publique ou déclaration de projet, de création d'un secteur sauvegardé. Le préfet exerce à cette occasion un pouvoir de tutelle. Le PLU reste applicable pendant la période de révision¹⁰³⁹.

Concernant les POS, non transformés en PLU au 31 décembre 2015, ils deviennent, en application de la loi ALUR, caducs sans remise en vigueur du document antérieur et avec application, dès le 1er janvier 2016 du RNU.

Toutefois, une mesure transitoire est prévue pour les POS engagés dans une procédure de révision avant le 31 décembre 2015 qui disposent d'un délai de 3 ans après la publication de la loi ALUR pour terminer leur procédure dans le respect des articles L. 123-1 et suivants, dans leur rédaction issus de la même loi.

Il sera donc possible de maintenir un POS jusqu'au 27 mars 2017 lorsque la commune aura engagé la procédure de révision de son POS avant le 31 décembre 2015.

Après l'expiration du délai de trois ans, si le PLU n'est pas approuvé, le POS devient caduc et le RNU s'applique¹⁰⁴⁰.

La procédure normale de révision, lancée le plus souvent pour se conformer aux normes supérieures ou pour des besoins de développement ou de protection, est semblable à celle d'une nouvelle élaboration du PLU et doit respecter les formalités prévues à cet effet. Elle est prescrite par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI. Les objectifs poursuivis par la révision sont éclairés par un rapport de présentation qui doit contenir les justifications légales¹⁰⁴¹. Certaines révisions sont soumises à une évaluation environnementale obligatoire. Les autres seront soumises à une évaluation environnementale au cas par cas, en fonction de leurs incidences sur l'environnement¹⁰⁴². Une concertation est exigée¹⁰⁴³, ainsi qu'une enquête publique¹⁰⁴⁴.

L'aboutissement de la révision d'un PLU nécessite la prise d'un ensemble de décisions qui peuvent à chaque étape de la procédure faire grief et finir devant le juge. Le contentieux de la révision du PLU est abondant et porte atteinte à la sécurité juridique de toute l'opération.

¹⁰³⁹ Pour plus de détails sur la procédure de révision, cf. D. GILLIG, *op. cit.*

¹⁰⁴⁰ J.-C. LANRY, *op. cit.*

¹⁰⁴¹ CE, 19 mars 2008, *Cne Saint-Cast-le-Guildo*, req. n° 296504 : JurisData n° 2008-073329 ; BJD 2008, n° 3, p. 195, concl. R. KELLER ; Gaz. Pal. 25-27 janvier 2009, p. 22.

¹⁰⁴² Décret n° 2012-995

¹⁰⁴³ CE, 8 octobre 2012, *Cne Illats*, req. n° 338760 : JurisData n° 2012-022721 ; Constr.-Urb. 2012, comm. 172, note L. SANTONI.

¹⁰⁴⁴ D. GILLIG, *op. cit.*

Un autre problème, non des moindre, qui affecte cette procédure de révision est celui de la lourdeur des démarches et la longueur des délais prévus par les normes supérieures. En général, une révision dure au moins deux ans et puisqu'une révision peut en cacher une autre, le PLU se trouve souvent dans une situation de mutabilité prolongée. Cette mutabilité qui demeure juridiquement valable accentue l'instabilité du PLU et, par conséquent, le sentiment d'insécurité juridique chez ses destinataires.

Il est aussi légitime de s'interroger sur la multiplication des cas de figure qui nécessite une procédure de révision plutôt qu'une simple modification. Le code de l'urbanisme cite, comme on l'a déjà vu, une liste d'opérations qui ne peuvent être engagées que dans le cadre d'une révision avec toute la lenteur qui accompagne ce type de procédure et qui peut être à l'origine de détournement de procédure de la part d'élus souhaitant s'affranchir de la complexité et de la multiplicité du formalisme conditionnant la validité de la procédure de révision. Si la logique de précaution conduit la norme supérieure à imposer aux auteurs du PLU de suivre telle ou telle procédure en fonction des enjeux et des garanties à apporter lorsqu'il s'agit de modifier les orientations du PADD, de réduire une protection ou simplement de modifier le règlement ou les orientations d'aménagement et de programmation. La norme inférieure qu'est le PLU en sort affaibli tant sur le plan de l'efficacité qu'au plan de la sécurité juridique notamment lorsqu'il s'agit, en vue de le faire évoluer, de mettre en place une procédure qui correspond parfaitement à celle de son élaboration.

b. La modification

La procédure de modification du PLU est régie par les articles L. 153-36 à L. 153-40.

L'article L. 153-36 précise qu'en dehors des cas où la révision s'impose, une procédure de modification pourra être suivie lorsque l'EPCI ou la commune envisage de modifier le règlement, les orientations d'aménagement et de programmation ou le programme d'orientations et d'actions.

La modification est engagée à l'initiative du maire ou du président de l'EPCI compétent¹⁰⁴⁵ et l'autorité qui est à l'origine de cette initiative établit un projet de modification (L. 153-37).

Aux termes de l'article L. 153-38, « *Lorsque le projet de modification porte sur l'ouverture à l'urbanisation d'une zone, une délibération motivée de l'organe délibérant de l'établissement public compétent ou du conseil municipal justifie l'utilité de cette ouverture au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées et la faisabilité opérationnelle d'un projet dans ces zones.* »

Il existe deux types de modification : une dite de droit commun et une autre simplifiée. La première est obligatoire lorsque le projet de modification a pour effet de majorer de plus de 20% les possibilités de construction au sein d'une zone (résultant de l'application de l'ensemble des règles du PLU) ; de diminuer ces possibilités de construire ; ou de réduire une zone urbaine ou à urbaniser.

Quand c'est le cas, le projet de modification est soumis, en application de l'article L. 153-41, « à enquête publique ^[1046] réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du

¹⁰⁴⁵ CAA Lyon, 22 mai 2012, n° 11LY00778, *M. T. c/ Cne Magland* : JurisData n° 2012-013752 ; JCP A 2013, 2018, note Ph. BILLET.

code de l'environnement par le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou le maire ».

L'article L. 153-45 prévoit que « dans les autres cas (...) et dans le cas des majorations des droits à construire prévus à l'article L. 151-28, la modification peut, à l'initiative du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du maire, être effectuée selon une procédure simplifiée. Il en est de même lorsque le projet de modification a uniquement pour objet la rectification d'une erreur matérielle. »

Applicable en particulier lorsque la modification porte uniquement sur des éléments mineur, la modification simplifiée, créée par la loi *Accélération des programmes de construction* du 17 février 2009, ne nécessite pas d'enquête publique.

La modification simplifiée donne lieu, en vertu de l'article L. 153-40, à une mise à disposition du public du projet de modification après sa notification par le maire ou le président de l'EPCI *« aux personnes publiques associées mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9. Le projet est également notifié aux maires des communes concernées par la modification. »*

Qu'elle soit de droit commun ou simplifiée, une modification du plan ne doit jamais porter atteinte à son économie générale ou avoir pour effet, entre autres, de réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance ou que cette modification ne comporte pas en elle-même de graves risques de nuisances. En cas de saisine, c'est le juge qui déterminera s'il y a ou non *« grave risque de nuisance »* dans le changement d'état des zones

Peu compliquée par rapport à une procédure de révision et encore moins lorsqu'elle est simplifiée, la modification demeure la procédure préférée des autorités chargées du PLU. En effet, ces autorités ont souvent recours à cette procédure en raison de sa simplicité et de sa rapidité quitte à la substituer à la révision en méconnaissance de l'article L. 153-31 et sous peine d'annulation contentieuse.

La simplicité de la modification par rapport à la révision conduit parfois les communes et leurs groupements à procéder par une succession de modification en vue de réaliser in fine des projets qui relèvent plutôt de la procédure normale de révision.

Une autre raison à ce recours régulier à la procédure de modification consiste dans le fait que les auteurs du PLU sont trop guidés par le court terme. En effet, faute d'avoir une vision globale et à long terme, ils se contentent d'opérer ponctuellement les modifications qui s'imposent. Ainsi, les PLU souffrent souvent d'une instabilité qui nuit à leur crédibilité.

D'autres raisons peuvent justifier le recours massif à la procédure de modification tel que le changement des équipes et des majorités au sein des assemblées délibérantes. Le temps politique ne coïncidant pas nécessairement avec le temps du PLU. Les lobbies fonciers ne sont pas sans accentuer cet usage parfois abusif de cette procédure de modification qui met le PLU dans une situation d'éternelle instabilité.

c. La mise à jour des annexes du plan local d'urbanisme

¹⁰⁴⁶ L. 153-42 : *« Lorsque la modification d'un plan local d'urbanisme intercommunal ne concerne que certaines communes, l'enquête publique peut n'être organisée que sur le territoire de ces communes. »*

Aux termes de l'article L. 151-43 : « *Les plans locaux d'urbanisme comportent en annexe les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et figurant sur une liste dressée par décret en Conseil d'Etat.* »

En application de l'article L. 153-60, ces servitudes sont notifiées par l'autorité administrative compétente de l'Etat au président de l'établissement public ou au maire qui sont tenus de les annexer sans délai au PLU. A défaut, ils sont mis en demeure d'y procéder par l'autorité administrative compétente de l'Etat. Si cette formalité n'a pas été effectuée dans le délai de trois mois, l'autorité administrative compétente de l'Etat procède d'office à l'annexion des servitudes en question.

L'arrêté de mise à jour est affiché un mois en mairie ou siège de l'EPCI compétent et dans ce cas dans les mairies des communes concernées¹⁰⁴⁷.

Si la mise à jour des annexes du PLU ne soulève pas de difficultés particulière, son existence même permet au législateur un accès indirect au PLU en lui imposant de faire figurer parmi les documents qu'il contient d'autres servitudes d'utilité publique. Certes, il n'est plus demandé au PLU d'être compatible avec ces servitudes mais leur omission les rend inopposable aux demandes d'autorisation d'urbanisme.

En outre, les règles prévues par le PLU ne peuvent contredire ou écarter celles des servitudes d'utilité publique qui lui sont annexées.

d. Les mises en compatibilité portant modification du PLU

Cette procédure portant altération du PLU intervient lorsque ce dernier doit être rendu compatible avec un document mentionné aux articles L. 131-4¹⁰⁴⁸ et L. 131-5¹⁰⁴⁹ ou le prendre en compte, il s'agit des SCOT, SMVM, PDU, PLH, les dispositions particulières aux zones de bruit des aéroports ainsi que du plan climat-air-énergie territorial.

Elle permet aussi la modification du PLU en vue de réaliser une opération d'utilité publique ou d'intérêt général postérieure à son approbation.

Lorsqu'un plan local d'urbanisme doit être rendu compatible dans les conditions précitées, l'autorité administrative compétente de l'Etat en informe l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune¹⁰⁵⁰. Elle « *adresse à l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou à la commune un dossier indiquant les motifs pour lesquels il*

¹⁰⁴⁷ Il est en outre publié :

- Au recueil des actes administratifs mentionné à l'article R. 2121-10 du code général des collectivités territoriales, lorsqu'il s'agit d'une délibération du conseil municipal d'une commune de 3 500 habitants et plus ;
- Au recueil des actes administratifs mentionné à l'article R. 5211-41 du code général des collectivités territoriales, s'il existe, lorsqu'il s'agit d'une délibération de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale comportant au moins une commune de 3 500 habitants et plus ;

¹⁰⁴⁸ L. 131-4 : « *Les plans locaux d'urbanisme et les documents en tenant lieu ainsi que les cartes communales sont compatibles avec :*

1° *Les schémas de cohérence territoriale prévus à l'article L. 141-1 ;*

2° *Les schémas de mise en valeur de la mer prévus à l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 ;*

3° *Les plans de déplacements urbains prévus à l'article L. 1214-1 du code des transports ;*

4° *Les programmes locaux de l'habitat prévus à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation ;*

5° *Les dispositions particulières aux zones de bruit des aéroports conformément à l'article L. 112-4. »*

¹⁰⁴⁹ L. 131-5 : « *Les plans locaux d'urbanisme et les documents en tenant lieu prennent en compte le plan climat-air-énergie territorial prévu à l'article L. 229-26 du code de l'environnement.* »

¹⁰⁵⁰ Article L. 153-49.

considère que le plan local d'urbanisme ne respecte pas les obligations de mise en compatibilité et de prise en compte mentionnées aux articles L. 131-4 et L. 131-5 ainsi que les modifications qu'il estime nécessaire pour y parvenir. »¹⁰⁵¹

En application de l'article L. 153-51, l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune dispose d'un délai d'un mois pour faire « *connaître à l'autorité administrative compétente de l'Etat s'il entend opérer la révision ou la modification nécessaire.* » L'accord sur l'engagement de la mise en compatibilité doit intervenir dans le délai d'un mois prévu par l'article L. 153-51 et la délibération approuvant la révision ou la modification du plan doit être prise à l'issue d'un délai de six mois à compter de la notification initiale de l'autorité administrative compétente de l'Etat. Dans le cas contraire, le préfet engage et approuve la mise en compatibilité du plan qui fait l'objet d'un examen conjoint de l'Etat, de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou de la commune et des personnes publiques associées¹⁰⁵². Le projet de mise en compatibilité est soumis à une enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement par l'autorité administrative compétente de l'Etat¹⁰⁵³.

A l'issue de l'enquête publique, et après avis¹⁰⁵⁴ de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou la commune, le projet de mise en compatibilité est approuvé par arrêté préfectoral et devient exécutoire dès l'exécution de l'ensemble des formalités de publication et d'affichage.

La loi ALUR a raccourci sensiblement le délai de mise en compatibilité des PLU avec les SCOT. Dorénavant, lorsqu'un SCOT est approuvé après l'approbation d'un PLU, ce dernier doit, si nécessaire, être rendu compatible avec le SCOT, dans un délai d'un an. Ce délai est porté à trois ans si la mise en compatibilité implique une révision du PLU¹⁰⁵⁵.

Concernant la mise en compatibilité du PLU avec une opération faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique, d'une procédure intégrée en application de l'article L. 300-6-1 ou, si une déclaration d'utilité publique n'est pas requise, d'une déclaration de projet, elle ne peut intervenir que si, d'une part, l'enquête publique concernant cette opération a porté à la fois sur l'utilité publique ou l'intérêt général de l'opération et sur la mise en compatibilité du plan qui en est la conséquence et si, d'autre part, les dispositions proposées pour assurer la mise en compatibilité du plan ont fait l'objet d'un examen conjoint de l'Etat, de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou de la commune et des personnes publiques associées mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9¹⁰⁵⁶.

Enfin, il convient de signaler la nouvelle modification du régime d'adaptation des PLU intervenue consécutivement à la promulgation de l'ordonnance n° 2013-888 du 3 octobre 2013 relative à la procédure intégrée pour le logement¹⁰⁵⁷. Celle-ci instaure une nouvelle procédure d'adaptation des documents d'urbanisme, dont le PLU, inspirée de la déclaration de projet, en vue de favoriser la production rapide de logements en fusionnant différentes étapes

¹⁰⁵¹ Article L. 153-50.

¹⁰⁵² Mentionnées notamment aux articles L. 132-7 et L. 132-9.

¹⁰⁵³ Article L. 153-53.

¹⁰⁵⁴ Cet avis est réputé favorable s'il n'est pas émis dans le délai de deux mois. (Article L. 153-53).

¹⁰⁵⁵ Ces nouvelles dispositions ne s'appliquent qu'à la mise en compatibilité d'un PLU ou d'une carte communale avec un SCOT approuvé après le 1er juillet 2015. Pour les SCOT datant d'avant le 1er juillet 2015, la mise en compatibilité du PLU continue d'obéir aux anciennes dispositions de l'article L. 111-1-1 et à être soumise à un délai de 3 ans.

¹⁰⁵⁶ Article L. 153-54.

¹⁰⁵⁷ JO, 4 octobre 2013.

des procédures applicables en matière d'urbanisme. La PIL permettra, pour les opérations d'aménagement ou de construction comportant principalement des logements, présentant un caractère d'intérêt général et situées dans une unité urbaine¹⁰⁵⁸, de mettre en compatibilité les documents d'urbanisme et d'adapter les normes de rang supérieur qui pourraient se trouver en contradiction. Lorsque la mise en compatibilité porte sur un PLU, ce sont les dispositions relatives aux procédures de déclarations de projet emportant mise en compatibilité de ce document qui s'appliquent. L'ordonnance n° 2014-811 du 17 juillet 2014, relative à la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise, applique à l'immobilier d'entreprise la même procédure intégrée que celle instituée pour le logement par l'ordonnance n° 2013-888 du 3 octobre 2013¹⁰⁵⁹.

De ce qui précède, il semble que cette procédure de mise en compatibilité, en dépit de l'instabilité qu'elle génère, est source d'inversion de la hiérarchie des normes notamment lorsqu'il s'agit d'opération d'utilité publique ou d'intérêt général. Le PLU est modifié ou révisé afin de prendre en compte non pas une norme supérieure mais une opération d'urbanisme censée obéir à ses règles.

B. Garanties apportées aux usagers en cas de mutabilité du PLU

Le recours massif aux procédures permettant de faire évoluer le PLU, n'est pas sans poser des difficultés liées au choix de la procédure adéquate (a) et à la brutalité de l'application immédiate des nouvelles dispositions qu'implique parfois le changement du PLU. D'où l'intérêt des mesures transitoires (b).

a. Contrôle du choix de la procédure de modification ou de révision

Le bon choix de la procédure à suivre pour tout changement de PLU est capital. Comme on l'a déjà vu le code de l'urbanisme distingue les cas où une révision est indispensable des cas où l'on peut se contenter d'une simple modification.

Le contrôle du choix de la procédure adéquate permet de s'assurer que les garanties qui accompagnent telle ou telle procédure peuvent produire les effets que lui rattache le législateur. On ne peut donc modifier un PLU lorsque la commune ou l'EPCI compétent envisage de changer les orientations définies par le PADD, de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière, de réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance.

En effet, eu égard à l'ampleur des objectifs pouvant être poursuivis dans le cadre d'une révision, cette dernière est entourée par un ensemble de garde-fous qui permettent la prise en compte des intérêts publics et privés. Son régime est même calqué sur celui de l'élaboration ce qui montre l'intérêt particulier que suscite la révision et justifie le formalisme lourd imposé à l'occasion. Réviser un PLU implique, pour son auteur, la prise d'une multitude d'actes, enquête publique, études et évaluation, concertation et association, mise à disposition du public,... S'il en est ainsi c'est parce que les aspirations à une meilleure sécurité juridique n'ont cessé de grandir ces vingt dernières années.

¹⁰⁵⁸ CGCT, art. L. 5210-1-1.

¹⁰⁵⁹ Constr-Urb. 2014, alerte 74, note D. GILLIG ; voir aussi D. GILLIG, *op. cit.*

Dans ce contexte, le juge exerce un contrôle normal sur le choix de la procédure et n'hésite pas à sanctionner les erreurs qui peuvent entacher cette opération. Ce contrôle du choix de la procédure permettant de faire évoluer le PLU est d'une importance capitale puisqu'elle permet aux destinataires du PLU de jouir de garanties adaptées à la nature et à l'ampleur des changements escomptés.

L'on sait que les auteurs du PLU sont plus tentés par la procédure de modification que celle de la révision. Il arrive parfois qu'une commune procède, en vue de réaliser un changement nécessitant une révision, par un enchaînement de modifications qui permettent in fine d'atteindre l'un des objectifs relevant du champ d'application de la révision en privant les destinataires du PLU des garanties instaurés par cette procédure.

b. Les dispositions transitoires

En matière des mesures transitoires, la jurisprudence est constante depuis plusieurs années. En effet, comme l'a répété plusieurs fois le Conseil d'Etat, l'exercice du pouvoir réglementaire *« implique pour son détenteur la possibilité de modifier à tout moment les normes qu'il définit sans que les personnes auxquelles sont, le cas échéant, imposées de nouvelles contraintes puissent invoquer un droit au maintien de la réglementation existante ; qu'en principe les nouvelles normes ainsi édictées ont vocation à s'appliquer immédiatement, dans le respect des exigences attachées au principe de non-rétroactivité des actes administratifs ; que, toutefois, il incombe à l'autorité investie du pouvoir réglementaire, agissant dans les limites de sa compétence et dans le respect des règles qui s'imposent à elle, d'édicter, pour des motifs de sécurité juridique, les mesures transitoires qu'implique, s'il y a lieu, cette réglementation nouvelle ; qu'il en va ainsi lorsque l'application immédiate de celle-ci entraîne, au regard de l'objet et des effets de ses dispositions, une atteinte excessive aux intérêts publics ou privés en cause »*.¹⁰⁶⁰

Cependant, si on peut soulever un usage quasi généralisé des mesures transitoires dans la législation nationale relative au PLU, cette manière de réglementer demeure méconnue en la matière par la réglementation locale.

En effet, il s'agit d'une technique juridique non encore maîtrisée par les auteurs du PLU.

Pour conclure ce paragraphe consacré à la mutabilité chronique du PLU, il est nécessaire de rappeler la position de la doctrine vis-à-vis de ce sujet. Dans son ouvrage intitulé *« Contribution à l'étude juridique de la norme locale d'urbanisme »*, Vincent Lecoq¹⁰⁶¹ s'est arrêté sur les conséquences négatives qu'emporte l'instabilité du PLU. D'abord, il trouve qu'il est nuisible *« à l'effort de clarification du droit des sols. »* Ensuite, il reprend F. Priet qui voit dans *« la trop grande variation dans le temps de la règle d'urbanisme (...) un inquiétant facteur d'insécurité juridique (...) de nature à ruiner les efforts pour encadrer l'aménagement des sols »*¹⁰⁶². En effet, Excessivement évolutif, le PLU cesse d'être un document de référence pour l'ensemble des opérateurs pour devenir un simple cadre de négociation¹⁰⁶³. En outre, en perdant la dimension prospective au profit de l'immédiat, le PLU tend à perdre également son

¹⁰⁶⁰ CAA Lyon, Chambre 1, 11 Mars 2014 - n° 13LY01054. Voir aussi CE, 23 juil. 2008, G. et al., req. n° 310157 ; CE, 10 novembre 2010 ; CE, 13 décembre 2006, Lacroix, req. n° 287845, Rec., 2006, p. 541 ; RFDA, 2007, p. 275, note G. EVEILLARD ; D. 2007, p. 847, note O. BUI-XAN.

¹⁰⁶¹ V. LECOQ, *Contribution à l'étude juridique de la norme locale d'urbanisme*, Pulim, collection droit public, 2004.

¹⁰⁶² F. PRIET, *op. cit.*, p. 390

¹⁰⁶³ J. COMBY, « POS volatils », *EF*, 1991, n° 50, p. 1

objet, qui est la planification spatiale¹⁰⁶⁴ et devient, selon Brigitte Stemmer, « *de plus en plus un instrument de police et de « régulation » de la vie dans la commune alors que les « motifs d'urbanisme », qui justifient les propos, continuent à constituer une notion au contenu pour le moins imprécis* »¹⁰⁶⁵. Enfin, et peut-être surtout, « *cette volatilité de la règle d'urbanisme se traduit par une forte perte de crédibilité du [PLU] aux yeux des usagers* »¹⁰⁶⁶.

§.2 : Nul n'a le droit au maintien d'un règlement

Dans sa décision du 27 juillet 1982, le Conseil constitutionnel considérait que « *le législateur ne peut lui-même se lier ; qu'une loi peut toujours et sans condition, fût-ce implicitement, abroger ou modifier une loi antérieure ou y déroger.* »¹⁰⁶⁷ En effet, l'exercice du pouvoir réglementaire implique nécessairement « *pour son détenteur la possibilité de modifier à tout moment les normes qu'il définit* »¹⁰⁶⁸. Cette liberté d'abroger, modifier ou déroger à une norme juridique antérieure ne peut s'exercer que « *dans le respect des exigences attachées au principe de non-rétroactivité des actes administratifs* »¹⁰⁶⁹. Il s'agit d'une préoccupation ancienne, d'une application de la norme juridique dans le temps qui exprime, selon Bertrand Mathieu, « *la lutte contre l'arbitraire et exprime l'exigence de sûreté.* »¹⁰⁷⁰ La Déclaration de 1789 prévoit dans son article VIII que « *nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit* ». Le code civil dispose, dans son article 2, que « *la loi ne dispose que pour l'avenir; elle n'a point d'effet rétroactif* ».

Cependant, la non-rétroactivité, « *de valeur constitutionnelle en ce qui concerne la loi répressive, de valeur législative en ce qui concerne les autres actes, ne résout pas l'ensemble des problèmes liés à l'application de la norme dans le temps.* »¹⁰⁷¹

Dans ce contexte, « *l'exigence de sécurité juridique devient la norme de référence qui permet de régler, en souplesse, les questions liées au rapport entre le droit et le temps, en posant l'exigence de prévisibilité de la norme juridique.* »¹⁰⁷² Il s'agit non seulement de l'application non-rétroactive de cette norme, mais aussi, par exemple, des règles applicables en matière de retrait d'un acte ou de son abrogation, de report de son application, de liberté contractuelle, entendue comme le respect de la stabilité des contrats en cours, aux délais de recours contre un acte...

En ce qui concerne le PLU, cette exigence de sécurité juridique doit être conciliée avec la nécessité de mutabilité de ce document qui laisse place, dans certaines situations, au maintien des règles d'urbanisme en vigueur à une date antérieure (1) ou à une application anticipée des effets de certains dispositions du PLU (3).

¹⁰⁶⁴ La jurisprudence a en effet admis la possibilité pour une commune de prescrire la révision du plan approuvé le jour même (CE, 6 mai 1983, *Association Saint-Gilloise « Progrès et avenir »*, req. n° 26004).

¹⁰⁶⁵ B. STEMMER et C. CORINALDESI, « Du pouvoir réglementaire au pouvoir économique du POS », *JCP*, 1996, éd., N, I, p. 569.

¹⁰⁶⁶ Conseil d'Etat, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, op. cit., p. 15.

¹⁰⁶⁷ Déc. n° 82-142 DC du 27 juillet 1982

¹⁰⁶⁸ CE, 25 septembre 2013, association *Société française pour le droit de l'environnement et al.*, req. n° 352660.

¹⁰⁶⁹ CAA Lyon, Chambre 1, 11 Mars 2014, n° 13LY01054. Voir aussi CE, 23 juil. 2008, *G. et al.*, req. n° 310157 ; CE, 10 novembre 2010 ; CE, 13 décembre 2006, *Lacroix*, req. n° 287845, Rec., 2006, p. 541 ; RFDA, 2007, p. 275, note G. EVEILLARD ; D. 2007, p. 847, note O. BUI-XAN.

¹⁰⁷⁰ B. MATHIEU, « Réflexions en guise de conclusion sur le principe de sécurité juridique », CCC, n° 11 (Dossier : Le principe de sécurité juridique), décembre 2001, consulté le 14/11/2013 sur : <http://www.conseil-constitutionnel.fr>.

¹⁰⁷¹ *Ibid.*

¹⁰⁷² *Ibid.*

Toutefois, l'entrée en vigueur des nouvelles règles du PLU implique entre autre la nécessité de soumettre les modifications à ces nouvelles règles (2).

1. Le droit au maintien des règles d'urbanisme en vigueur à une date antérieure

Dans sa thèse consacrée à l'application du principe de mutabilité dans le droit de l'urbanisme, Soazic Marie soulevait l'importance que revêt ce principe et sa « *spécificité propre au droit de l'urbanisme, qui traduit en tout état de cause la place prépondérante qu'il occupe en la matière.* »¹⁰⁷³ En effet, les auteurs du PLU disposent d'un pouvoir discrétionnaire, méconnaissant le principe d'égalité, et les situations préexistantes¹⁰⁷⁴, et le principe général de non-rétroactivité du PLU s'oppose à ce que ses auteurs changent les règles applicables à des situations existantes.

A la mutabilité croissante du PLU répondent un renforcement et une diversification des garanties apportées aux usagers de la règle locale d'urbanisme contre ses effets préjudiciables. Sont ainsi annulées des discriminations anormales et sont sanctionnées les violations de la loi et de certains droits fondamentaux, tels la liberté de commerce et d'industrie ou le droit de propriété¹⁰⁷⁵.

L'entrée en vigueur du PLU doit donc s'articuler avec le principe de sécurité juridique (A), elle ne peut remettre en cause les droits acquis (B). Certaines règles d'urbanisme sont aussi cristallisées même en présence d'un PLU exécutoire : il s'agit d'abord du cas d'annulation d'un refus de permis (C) qui permet au pétitionnaire de se prévaloir des règles applicables au moment de la demande du permis refusé. Il s'agit ensuite du cas de l'annulation partielle du permis indivisible qui crée des droits pour le pétitionnaire de maintenir certaines règles en vigueur à une date antérieure (D).

A. Articulation entre le principe de mutabilité du PLU et le principe de sécurité juridique

Le principe de mutabilité du PLU doit pouvoir s'articuler, d'une part, avec le droit de construire (a) et, d'autre part, avec le droit à la stabilité de l'information procuré par le certificat d'urbanisme et le principe de mutabilité du PLU (b).

a. Articulation entre le droit de construire et le principe de mutabilité du PLU

En application du principe général selon lequel les auteurs d'un PLU ne sont pas liés par les modalités d'utilisation existante des sols¹⁰⁷⁶, un classement antérieur en zone constructible n'empêche pas par la suite un classement en zone de richesses naturelles, dite « NC », à protéger en raison notamment de la valeur agricole des terres ou de la richesse du sol ou du sous-sol¹⁰⁷⁷. Cependant, commettent une erreur manifeste d'appréciation les auteurs du PLU qui classant en zone NC des terrains en vue de les soustraire à toute urbanisation future, alors même qu'ils sont situés entre deux lotissements importants et que le plan d'urbanisme en vigueur antérieurement les déclarait constructibles, tout en créant dans le même temps une

¹⁰⁷³ M. SOAZIC, *Le principe de mutabilité et le droit de l'urbanisme*, Thèse, Université de Caen, 2009

¹⁰⁷⁴ CE, 30 décembre 1998, *Cne Saint-Jean-de-Sixt*, req. n° 158873. CE, 8 octobre 2008, *Babeuf*, req. n° 293469 : JurisData n° 2008-074273 ; JCP A, 2008, act. 900.

¹⁰⁷⁵ Rarement admis, CE, 23 mai 2008, *Linder*, req. n° 312324 : JurisData n° 2008-073627.

¹⁰⁷⁶ CE, 21 septembre 1984, *Bailliou*, Leb., p. 307.

¹⁰⁷⁷ TA Grenoble, 29 mars 1990, *Barbier c/ Commune de Lorient*.

zone NA¹⁰⁷⁸ situé au nord-est de la commune¹⁰⁷⁹ ; ou une zone dans laquelle est prévue une école¹⁰⁸⁰.

En matière d'autorisation d'urbanisme, l'article R. 424-17¹⁰⁸¹ prévoit que le permis de construire est périmé si les travaux ne sont pas entrepris dans le délai de deux ans à compter de la notification d'un permis exprès ou de la naissance d'un permis tacite. L'article R. 424-21 dispose, quant à lui, que le permis « *peut être prorogé deux fois pour une durée d'un an, sur demande de son bénéficiaire si les prescriptions d'urbanisme et les servitudes administratives de tous ordres auxquelles est soumis le projet n'ont pas évolué de façon défavorable à son égard.* »

Il résulte de ces dispositions, issues du décret du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisation d'urbanisme, que l'autorité compétente ne peut légalement refuser de faire droit à une demande de prorogation d'un permis de construire présentée deux mois au moins avant l'expiration de son délai de validité que si les règles d'urbanisme et les servitudes administratives de tous ordres s'imposant au projet ont été modifiées, postérieurement à la délivrance du permis de construire, dans un sens qui lui est défavorable. Aussi, le Conseil d'Etat a déjà considéré « *qu'aucune disposition n'impose qu'une demande de prorogation soit accompagnée d'une attestation du demandeur selon laquelle il continue de remplir les conditions définies à l'article R. 423-1 (...) pour solliciter un permis de construire* »¹⁰⁸².

Ainsi, le lien entre la mutabilité du PLU et le droit de construire procuré à ses usager, ne cesse de se renforcer tantôt par l'intervention du législateur et tantôt par l'implication de plus en plus croissante du juge dans le renforcement de l'exigence de sécurité juridique.

b. Articulation entre le droit à la stabilité de l'information procuré par le certificat d'urbanisme et le principe de mutabilité du PLU

La question de l'articulation entre le droit à l'information mis en œuvre par les certificats d'urbanisme et le principe de mutabilité des prescriptions du PLU reçoit une réponse classique : les intérêts particuliers à la stabilité des informations procurées par ces certificats doivent s'effacer devant la nécessité du changement auquel doit satisfaire l'action des pouvoirs publics¹⁰⁸³.

Toutefois, il convient de rappeler que le certificat d'urbanisme garantit à son bénéficiaire, le maintien pendant une durée de 18 mois des règles d'urbanisme applicables lors de sa délivrance (i). En outre, un certificat d'urbanisme tacite produit, lorsqu'il est acquis, les mêmes effets d'un certificat express (ii). Enfin, lorsque des dispositions erronées affectent le certificat d'urbanisme (iii), il n'est pas possible de le régulariser. En effet, il n'existe pas de régime de certificat d'urbanisme modificatif. Le pétitionnaire doit reformuler sa demande. Il serait aussi recevable à introduire un recours en indemnisation.

¹⁰⁷⁸ Zone d'urbanisation future.

¹⁰⁷⁹ CE, 5 juin 1985, *M. Jean Proucel*, req. n° 46923.

¹⁰⁸⁰ TA Lyon, 17 mars 1993, *Gaz. Pal.* 1993, 2, somm. P. 376.

¹⁰⁸¹ Modifié par Décret n°2016-6 du 5 janvier 2016 - art. 3.

¹⁰⁸² CE, 15 avril 2015, *Cne de Perros-Guirec*, req. n° 371309.

¹⁰⁸³ P. Y. ERNEUX, « L'accès du notaire aux informations qu'il est légalement tenu de procurer aux parties sur le statut juridique de l'immeuble », in Yves Lejeune (ss. dir.), *Pratique notariale et droit administratif, Aménagement du territoire, Environnement et opérations immobilières des pouvoirs locaux*, éd. Larcier, 1998.

i. Le certificat d'urbanisme apporte des garanties de stabilité des renseignements

En application de l'article L. 410-1, modifié par l'ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005¹⁰⁸⁴ en vigueur le 1er octobre 2007, un certificat d'urbanisme indique les dispositions d'urbanisme, les limitations administratives au droit de propriété et la liste des taxes et participations d'urbanisme applicables à un terrain. Il peut aussi indiquer, lorsque la demande a précisé la nature de l'opération envisagée ainsi que la localisation approximative et la destination des bâtiments projetés, si le terrain peut être utilisé pour la réalisation de cette opération ainsi que l'état des équipements publics existants ou prévus.

Le certificat d'urbanisme apporte des garanties de stabilité des renseignements. Ainsi, lorsqu'une demande d'autorisation ou une déclaration préalable est déposée dans le délai de dix-huit mois à compter de la délivrance d'un certificat d'urbanisme, les dispositions d'urbanisme, le régime des taxes et participations d'urbanisme ainsi que les limitations administratives au droit de propriété tels qu'ils existaient à la date du certificat ne peuvent être remis en cause à l'exception des dispositions qui ont pour objet la préservation de la sécurité ou de la salubrité publique. Cela signifie que ces dispositions sont exorbitantes du certificat d'urbanisme. Cela concerne les dispositions réellement applicables au terrain, à la date de délivrance du certificat d'urbanisme, même si ces dispositions n'ont pas été mentionnées.

Lorsque le projet est soumis à avis ou accord d'un service de l'Etat, les certificats d'urbanisme le mentionnent expressément. Il en est de même lorsqu'un sursis à statuer serait opposable à une déclaration préalable ou à une demande de permis. Par exemple, le certificat d'urbanisme n'apporte pas de garantie pour l'octroi d'un permis de construire, soumis à l'avis de la commission des Sites¹⁰⁸⁵.

L'omission dans un certificat d'urbanisme d'une taxe légalement applicable ne fait pas obstacle à son exigibilité¹⁰⁸⁶. Enfin, il convient de noter que le certificat d'urbanisme ne prend pas en compte les dispositions de droit privé, telles que les servitudes de vues, de passages, cahier des charges du lotissement. Il est délivré « *sous réserve du droit des tiers* ».

ii. La portée d'un certificat d'urbanisme tacite

L'article R. 410-12 rappelle que « *le certificat d'urbanisme tacite a exclusivement comme garantie la cristallisation des règles applicables* ». Dans cette hypothèse, la commune ne prend pas position sur le fait de savoir si le terrain peut être utilisé pour réaliser le projet envisagé, par définition, puisque le certificat d'urbanisme tacite résulte du silence de l'administration. Néanmoins, le certificat tacite assure le même degré de sécurité juridique garanti par le certificat d'urbanisme exprès.

iii. Dispositions erronées affectant le certificat d'urbanisme

Les dispositions erronées d'un certificat d'urbanisme ou celles qui ne sont pas encore légalement applicables à la date de sa délivrance ne confère pas de droits acquis¹⁰⁸⁷. En outre, lorsque c'est le cas, il n'est pas possible de régulariser le certificat d'urbanisme. Il n'existe

¹⁰⁸⁴ JORF 9 décembre 2005.

¹⁰⁸⁵ CE 20 février 1980, *Lafite*, req. n° 10825.

¹⁰⁸⁶ CE, 22 janvier 2010, *Cne de la Foye-Monjault*, req. n°312 425.

¹⁰⁸⁷ CE, 11 février 2004, *société France Travaux*, req. n° 212855.

pas, en effet, de régime de certificat d'urbanisme modificatif. Le pétitionnaire doit reformuler sa demande.

Par contre, le titulaire d'un certificat entaché d'erreurs serait recevable à introduire un recours en indemnisation, dès lors qu'il établit avoir subi un préjudice direct, matériel et certain en raison de cette délivrance comportant un vice de forme ou des dispositions d'urbanisme non applicables à la date de la délivrance. Ainsi, un certificat d'urbanisme qui déclare un terrain inconstructible et faisant ensuite échouer une vente sérieusement engagée, permet au pétitionnaire de recevoir une indemnisation¹⁰⁸⁸.

Ce recours en indemnisation obéit à la règle de prescription quadriennale.

B. Les droits acquis

La notion des droits acquis renvoie, en dehors du droit du travail¹⁰⁸⁹, aux droits subjectifs existant à l'époque d'un changement du droit objectif. Elle s'inscrit directement dans la théorie de l'application de la loi dans le temps qui permet avec le principe de l'effet immédiat de la loi nouvelle et le principe de non-rétroactivité, de résoudre les conflits de loi dans le temps.

Cependant, toute loi a vocation à s'appliquer à des actes qui se prolongent dans le temps. Il faut alors déterminer ce qui est régi par la loi nouvelle et ce qui demeure régi par la loi ancienne.

Même si, selon Bertrand Mathieu¹⁰⁹⁰, « *il n'existe pas, en droit constitutionnel français, de droit général à la protection des droits acquis* », l'article 16 de la déclaration de 1789 implique non seulement que le législateur ne peut pas, sans motif d'intérêt général suffisant, porter atteinte aux situations légalement acquises¹⁰⁹¹, mais aussi qu'il ne peut pas, sans un tel motif, remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations¹⁰⁹².

Cette protection maximale prévue par la déclaration n'a pas eu, jusqu'à ce jour, l'intérêt qu'elle mérite de la part de la jurisprudence administrative notamment dans sa partie relative aux effets qui peuvent être légitimement attendus des situations légalement acquises qui renvoient à la notion de la « confiance légitime ». En effet, la jurisprudence administrative française demeure réticente vis-à-vis de cette composante du principe de sécurité juridique.

Cependant, dans sa partie relative à la protection contre l'atteinte aux situations légalement acquises, la protection dictée par la Déclaration semble trouver une oreille attentive de la part du législateur et dans les rangs des juges administratifs. En effet, la jurisprudence du retrait des actes administratifs unilatéraux était fixée depuis l'arrêt du Conseil d'Etat *Dame Cachet* du 3 novembre 1922 validant le retrait des actes illégaux uniquement dans le délai de recours contentieux, jusqu'à l'intervention de l'arrêt du Conseil d'État Ternon 2001 qui a constitué un tournant jurisprudentiel en rompant avec la jurisprudence de l'arrêt *Dame cachet*.

¹⁰⁸⁸ CE, 3 décembre 1986, req. n° 40163.

¹⁰⁸⁹ Dans cette branche du droit privé, on parle des acquis sociaux.

¹⁰⁹⁰ B. MATHIEU, « Réflexions en guise de conclusion sur le principe de sécurité juridique », *op.cit.*

¹⁰⁹¹ Déc. n° 2005-530 DC, 29 décembre 2005.

¹⁰⁹² Déc. n° 2013-682 DC, 19 décembre 2013, cons. 14.

L'arrêt *Ternon* n'autorise l'administration à retirer une décision individuelle explicite créatrice de droits et illégale, que dans le délai de quatre mois suivant la prise de décision. Il procède au découplage du délai de retrait et celui de recours contentieux. Le premier se différencie désormais du second, à la fois par sa durée (quatre mois au lieu de deux) et son point de départ (la date d'adoption de la décision au lieu de la formalité de publicité dont celle-ci doit faire l'objet)¹⁰⁹³. L'idée de cette jurisprudence est de préserver la légalité, dès lors que l'administration ne dispose que de quatre mois pour retirer l'acte illégal, à l'expiration desquels il acquiert un caractère définitif.

Même si une loi du 13 juillet 2006 a prévu que les autorisations d'urbanisme échapperaient à la jurisprudence *Ternon*, le droit de l'urbanisme et plus particulièrement le PLU n'échappe pas à cette tendance à renforcer la sécurité juridique des situations juridiques préexistantes telles que les autorisations définitives (a), le droit à la reconstruction de bâtiments détruits ou endommagés à la suite d'une catastrophe naturelle survenue depuis moins d'un an (b). Toutefois, l'entrée en vigueur du PLU peut emporter la perte de droit acquis (c).

a. Les autorisations définitives

L'idée de la reconnaissance du caractère définitif des autorisations, née d'une volonté de renforcer leur sécurité juridique, est une garantie à caractère global, dont l'objet est d'éviter aux titulaires de ces autorisations de se voir imposés de nouvelles règles d'urbanisme qui leur sont défavorables. Cette garantie a vocation à cristalliser les règles d'urbanisme applicables à une autorisation d'urbanisme à la date où la décision a été prise. Mais elle ne commence à produire ces effets qu'à partir de la date où l'autorisation a acquis son caractère définitif.

Pour parvenir à cette construction juridique, le législateur est parti du constat suivant lequel certaines catégories d'autorisation, tout en relevant du champ d'actes administratifs unilatéraux, font l'objet d'une protection particulière notamment lorsqu'elles deviennent définitives.

Ainsi, lorsqu'elle devient définitive, une autorisation d'urbanisme est en mesure de produire ses effets à l'abri du retrait et sans craindre l'intervention d'une règle nouvelle ou le changement du cadre juridique.

Il a ainsi été jugé que l'adoption du PLU, après l'intervention d'une autorisation d'urbanisme devenue définitive, est, de même, sans incidence sur la légalité de cette dernière, laquelle doit être appréciée en fonction des circonstances de droit et de fait en vigueur à la date de cette décision¹⁰⁹⁴.

Il a été aussi jugé que le classement de terrains en zone inconstructible n'est pas de nature à porter atteinte à des droits acquis par une société dès lors qu'elle « *n'était titulaire d'aucun permis de construire en cours de validité à la date d'entrée en vigueur des dispositions du plan d'occupation des sols* »¹⁰⁹⁵.

¹⁰⁹³ CE Sect., 19 décembre 1952, *Delle Mattei*, Rec., p. 594 ; Ass. 14 mai 1954, *Clavel*, Rec., p. 270, concl. Laurent ; RDP. 1954.801, note M. WALINE. Corrélativement, c'est la décision de retrait qui doit être prise avant l'expiration du délai de quatre mois ; sa notification peut intervenir après (CE Sect. 21 décembre 2007, *Société Bretim*, Rec., p. 519, concl. J.-F. STRUILLLOU ; RFDA, 2008.471, concl. STRUILLLOU ; RDP, 2008.613, comm. Guettier ; AJ 2008.338, chr. BOUCHER et BOURGEOIS-MACHUREAU).

¹⁰⁹⁴ CE, 9 avril 2014, *Cne de Saint-Martin-Le-Vinoux*, req. n° 338363, 9ème / 10ème SSR, Mentionné dans les tables du recueil Lebon, cons. 11.

¹⁰⁹⁵ CE, 8 Janvier 1993, *Sté Compagnie fermière et foncière de Font-Romeu*, req. n° 132413.

b. La reconstruction de bâtiments détruits ou endommagés à la suite d'une catastrophe naturelle survenue depuis moins d'un an

La disposition introduite dans l'ancien article L. 123-5, devenu L. 152-4¹⁰⁹⁶, par l'article 51 de la loi du 30 juillet 2003 autorise, « *dans un souci d'équité et de sécurité juridique* »¹⁰⁹⁷, une dérogation pour permettre la reconstruction de bâtiments détruits ou endommagés à la suite d'une catastrophe naturelle lorsque les règles du PLU sont contraires aux prescriptions imposées aux constructeurs en vue d'assurer la sécurité des personnes et des biens. Cette dérogation peut, par exemple, porter sur la règle de hauteur des constructions imposée par le PLU dans le cas où celle-ci ne permet pas d'autoriser la construction d'un niveau supplémentaire au-dessus de la cote des plus hautes eaux connues. Ce niveau doit permettre, en effet, aux habitants de s'y réfugier en attendant des secours.

Cette disposition n'est valable que pendant un an à compter de la survenance de la catastrophe. Au-delà, il faut modifier le règlement du PLU. Sauf disposition très explicitement contraire du PADD, cela relève presque toujours d'une simple procédure de modification. A défaut, une révision simplifiée pourra toujours être employée.¹⁰⁹⁸

Un autre cas, prévu à l'article L. 111-15¹⁰⁹⁹, vise aussi à régler le problème de la reconstruction à l'identique des bâtiments, régulièrement édifiés, détruits ou démolis par un sinistre depuis moins de dix ans lorsque les dispositions d'urbanisme ont changé. L'article L. 111-15 pose la règle générale selon laquelle ces bâtiments pourront être reconstruits à l'identique « *nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire, sauf si la carte communale, le plan local d'urbanisme ou le plan de prévention des risques naturels prévisibles en dispose autrement.* » Le règlement peut donc comporter des dispositions interdisant ou encadrant la reconstruction dès lors qu'elles se rattachent à un motif d'urbanisme¹¹⁰⁰.

Il peut aussi, afin d'éviter que des ruines anciennes puissent servir à légitimer des constructions nouvelles en secteur inconstructible, fixer un délai dans lequel doit intervenir l'autorisation de reconstruction¹¹⁰¹. Plus couramment, les PLU qui entendent encadrer les reconstructions fixent des conditions matérielles : maintien de l'application de certains des articles du règlement du nouveau PLU, condition spécifique prévue à l'article 2 du règlement de zone (par exemple, reconstruction admise « *en lien avec le caractère ou l'intérêt des lieux avoisinants ou la nécessité de gestion des bois* »). Les auteurs du PLU peuvent également interdire la reconstruction de bâtiments dès lors que les occupants sont exposés à un risque, comme celui qui a causé le sinistre. Mais les conditions définies par la jurisprudence sont sévères car le risque doit être « *certain et prévisible* » et « *de nature à mettre gravement en danger leur sécurité* »¹¹⁰². L'interdiction peut ainsi être prononcée lorsque « *c'est la réalisation d'un tel risque qui a été à l'origine de la destruction du bâtiment pour la*

¹⁰⁹⁶ Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015.

¹⁰⁹⁷ CE, 23 février 2005, *Mme Hutin*, req. n° 271270, avis sur l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme, *DAUH* 2006, n° 273.

¹⁰⁹⁸ Circulaire du 21 janvier 2004 relative à la maîtrise de l'urbanisme et de l'adaptation des constructions en zone inondable.

¹⁰⁹⁹ Ancien article L. 111-3 issu de la loi SRU.

¹¹⁰⁰ J.-F. INSERGUET, « L'écriture des « règle alternative » ou « d'exception » », *Écriture du PLU*, Fiche n° 6, consulté le 12 novembre 2014 sur www.gridauh.fr.

¹¹⁰¹ CAA Bordeaux, 21 novembre 2005, *Mme Silvana Assier de Pompignan*, *BJDU* 1/2006, p. 11, concl. P. POUZOULET, *DAUH* 2006, n° 274 : en l'espèce, un délai de deux ans.

¹¹⁰² CE, 23 février 2005, *Mme Hutin*, req. n° 271270, avis sur l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme, *DAUH* 2006, n° 273. Toutefois, dans cet avis, le juge ne mentionne pas explicitement la possibilité pour le PLU d'interdire la reconstruction en présence d'un risque mais admet un refus de permis de construire fondé sur les dispositions de l'article R. 111-2.

reconstruction duquel le permis est demandé. »¹¹⁰³ L'autorité compétente peut aussi assortir le permis de construire de prescriptions adéquates afin de parer au risque.

C. Autres cas de cristallisation des règles d'urbanisme

L'importance que revêt le maintien de certaines règles du PLU au regard de la sécurité juridique des situations en cours a poussé le législateur à prévoir des cas spécifiques où l'on peut, en toute légalité, se prévaloir d'anciennes règles nonobstant l'entrée en vigueur d'un nouveau PLU. Il s'agit des garanties instituées par l'article L. 600-2 en cas d'annulation d'un refus de permis (a), de celle prévue par l'article L. 442-14 en matière de lotissement (b) et de celle concernant les constructions achevées depuis plus de dix ans (c).

a. Les garanties en cas d'annulation d'un refus d'autorisation

Aux termes de l'article L. 600-2¹¹⁰⁴ : « *Lorsqu'un refus opposé à une demande d'autorisation d'occuper ou d'utiliser le sol ou l'opposition à une déclaration de travaux régies par le présent code a fait l'objet d'une annulation juridictionnelle, la demande d'autorisation ou la déclaration confirmée par l'intéressé ne peut faire l'objet d'un nouveau refus ou être assortie de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme intervenues postérieurement à la demande d'intervention de la décision annulée sous réserve que l'annulation soit devenue définitive et que la confirmation de la demande ou de la déclaration soit effectuée dans les six mois suivant la notification de l'annulation au pétitionnaire.* »

Il ressort donc de cet article que la reprise du projet est possible dans le cadre d'un nouveau permis de construire. Le demandeur souhaitant bénéficier de la cristallisation des règles d'urbanisme à la date à laquelle le refus de permis annulé lui a été notifié, doit confirmer sa demande, quand bien même le juge aurait enjoint à l'administration de réexaminer celle-ci.

Saisie d'une demande de ré-instruction suite à l'annulation d'un refus de permis de construire, l'autorité compétente ne peut recourir au sursis à statuer fondé sur le risque de compromettre ou de rendre plus onéreuse l'exécution d'un PLU prescrit même avant la date de l'annulation du refus. En effet les dispositions concernant le sursis amèneraient alors à faire valoir par anticipation des « *dispositions d'urbanisme* » futures, ce qui va à contre-sens de la garantie instituée par l'article L. 600-2. Le Conseil d'Etat a tranché sur cette question en considérant que le prononcé du sursis à statuer, prévu par l'ancien article L. 111-7 devenu L. 424-1, « *ne peut être fondé (...) sur la circonstance que la réalisation du projet de construction litigieux serait de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution d'un plan local d'urbanisme intervenu postérieurement à la date de la décision de refus annulée, dès lors que cette circonstance, qui repose sur l'anticipation de l'effet que les règles futures du plan local d'urbanisme auront sur l'autorisation demandée, ou celle-ci sur leur mise en œuvre, ne pourrait motiver un nouveau refus ou l'édiction de prescriptions spéciales portant sur le permis demandé sans méconnaître les dispositions de l'article L. 600-2 (...)* »¹¹⁰⁵.

Cette position du Conseil d'Etat déjà soulevée dans d'autres arrêts¹¹⁰⁶, montre à quel point la haute juridiction tient à une stricte application du principe de cristallisation des droits et règles

¹¹⁰³ *Ibid.*

¹¹⁰⁴ Loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, JORF n° 34 du 10 février 1994, p. 2271.

¹¹⁰⁵ CE, 16 juillet 2012, SARL Francimo c/ Cne d'Antibes, req. n°338860.

¹¹⁰⁶ Voir à titre d'exemple : CE, 15 novembre 2010, SARL FRANCIMO, req. n°342.672.

d'urbanisme applicables à la date d'instruction de la première demande d'autorisation, nonobstant les modifications des règles du PLU intervenues postérieurement.

b. La garantie instituée par l'article L. 442-14

Cet article L. 442-14¹¹⁰⁷ apporte une garantie, non moins importante, en matière de maintien des règles applicables aux autorisations d'urbanisme. Il dispose à cet effet que : « *Dans les cinq ans suivant l'achèvement d'un lotissement, constaté dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat, le permis de construire ne peut être refusé ou assorti de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme intervenues postérieurement à l'autorisation du lotissement. Toutefois, les dispositions résultant des modifications des documents du lotissement en application des articles L. 442-10, L. 442-11 et L. 442-13 sont opposables.* »

L'article L. 441-14 organise ainsi une stabilisation du droit des sols appliqué aux lotissements déclarés et évite aux lotisseurs le « *préjudice subi du fait de travaux d'aménagement effectués en pure perte, lorsque, par l'effet d'une évolution des règles d'urbanisme, les droits acquis par lui au titre de l'autorisation de lotir ne pouvaient être mis en œuvre.* »¹¹⁰⁸

Le point de départ du délai de 5 ans s'agissant de ces lotissements, est la date de la non-opposition à la déclaration préalable.

La garantie instituée implique aussi l'illégalité du sursis à statuer sur une demande de permis de construire dans un lotissement fondé sur une procédure de PLU insuffisamment avancée pour ce faire à la date de délivrance de l'autorisation de lotissement dès lors qu'un délai de cinq ans à compter de la déclaration d'achèvement prévue par l'article R. 462-1 n'est pas alors expiré¹¹⁰⁹.

En effet, la légalité d'un sursis à statuer implique non seulement qu'une procédure de PLU soit alors en cours d'élaboration mais également que celle-ci soit en substance suffisamment avancée dans ses orientations aux fins de pouvoir apprécier si le projet objet de la demande est ou non de nature à compromettre l'exécution du futur PLU et/ou à la rendre plus onéreuse.

Ainsi, quand bien même les normes en cours d'élaboration à la date du sursis à statuer ont-elles entre-temps été approuvées, il s'agit alors de dispositions d'urbanisme intervenues postérieurement à l'autorisation de lotissement, ne pouvant donc servir de base légale pour un refus de permis de construire au regard de l'article L. 442-14¹¹¹⁰.

Toutefois, malgré cette garantie, il existe une possibilité de remettre en cause l'effet cristallisateur de l'article L. 442-14. C'est d'ailleurs la position retenue par le Ministère du

¹¹⁰⁷ Créé par Ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005, JORF 9 décembre 2005 en vigueur le 1er octobre 2007 et modifié par l'ordonnance n° 2011-1916 du 22 décembre 2011 relative à certaines corrections à apporter au régime des autorisations d'urbanisme.

¹¹⁰⁸ Ph. MENG, Rapport définitif à jour du décret du 28 février 2012, version 5, GRIDAUH Séminaires des 12 octobre-7 décembre 2011, Réglementation des lotissements : Les corrections apportées au régime des lotissements, P. 21, consulté sur www.gridauh.fr.

¹¹⁰⁹ CAA Nantes, 30 avril 2014, M.A & Mme E, req. n° 12NT02273.

¹¹¹⁰ P. E. DURAND, Sur l'article L.442-14 du Code de l'urbanisme & le sursis à statuer sur une demande de permis de construire présentée dans un lotissement sans travaux, consulté le 31/07/2015 sur : <http://jurisurba.blogspot.com/archive/2014/05/17/sur-le-sursis-a-statuer-sur-une-demande-de-permis-de-construire-3005342.html>.

logement et de l'égalité des territoires¹¹¹¹ dans sa réponse à la question écrite de M. Eric Doligé¹¹¹². Ce dernier a évoqué le problème, jamais tranché par le Conseil d'Etat, posé par l'application des articles L. 121-8 et L. 442-14 qui défendent, selon lui, « *des positions diamétralement opposées.* » En effet, l'ancien article L. 121-8, devenu L. 600-12¹¹¹³, dispose que l'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un PLU a pour effet de remettre en vigueur le PLU ou le document d'urbanisme en tenant lieu immédiatement antérieur. C'est dans ce contexte que s'interrogeait le député sur les règles qui doivent « *s'appliquer lorsqu'un permis d'aménager a été délivré sur le fondement d'un document local d'urbanisme annulé dans les mois qui suivent cette délivrance ? Faut-il délivrer des permis de construire alors que, par exemple, la zone qui était constructible dans le document local d'urbanisme annulé, ne l'est plus du fait du retour à un document antérieur ? Ces deux textes sont difficilement conciliables, et rien ne permet de déterminer si une disposition doit primer.* »

En réponse à ce questionnement, le Ministère du logement et de l'égalité des territoires observe que l'ancien article L. 121-8¹¹¹⁴ implique, en application des principes habituels du contentieux administratif, que l'acte annulé est censé n'avoir jamais existé et qu'en conséquence, « *il n'est pas possible que l'article L. 442-14 du code de l'urbanisme ait cristallisé des dispositions d'urbanisme qui n'ont jamais existé.* » Cet article a seulement pour objet, selon le Ministère, « *de protéger les acquéreurs de lots d'un changement des règles d'urbanisme intervenu du fait de la seule volonté des auteurs du plan local d'urbanisme et non de remettre en cause les principes régissant les effets d'une annulation contentieuse.* »

Il se déduit de cette réponse que l'effet cristallisateur de l'article L. 442-14 qui constitue une exception au principe selon lequel la légalité d'une autorisation de construire s'apprécie au jour où cette autorisation intervient, ne peut, sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux, s'appliquer en cas d'annulation contentieuse d'un PLU.

c. Les constructions achevées depuis plus de dix ans

L'on sait qu'un propriétaire peut se voir refuser une nouvelle demande d'autorisation d'urbanisme tant que la construction initiale n'est pas régularisée et que l'administration peut également refuser que les constructions irrégulières soient raccordées, à titre définitif, aux réseaux d'électricité, d'eau, de gaz ou de téléphone.

Cependant, aux termes du 1er alinéa de l'article L. 421-9¹¹¹⁵ « *Lorsqu'une construction est achevée depuis plus de dix ans, le refus de permis de construire ou la décision d'opposition à déclaration préalable ne peut être fondé sur l'irrégularité de la construction initiale au regard du droit de l'urbanisme.* »

Ces dispositions sont toutefois écartées dans certains cas prévus par le même article. Elles sont ainsi interdites les constructions qui sont de nature, par leur situation, à exposer ses usagers ou des tiers à un risque de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente ; celles qui font l'objet d'une action en démolition engagée dans les conditions prévues par l'article L. 480-13 ; celles situées dans un parc national créé en application des articles L. 331-1 et suivants du code de l'environnement, dans un site classé en

¹¹¹¹ Réponse du Ministère du logement et de l'égalité des territoires publiée dans le JO Sénat du 24/07/2014, p. 1764.

¹¹¹² Question écrite n° 00463 de M. É. DOLIGÉ publiée dans le JO Sénat du 12/07/2012, p. 1536.

¹¹¹³ Créé par ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 - art. 8.

¹¹¹⁴ Devenu L. 600-12 créé par ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 - art. 8.

¹¹¹⁵ Modifié par ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art. 6.

application des articles L. 341-2 et suivants du même code ou sur le domaine public ; celles réalisées sans permis de construire. Enfin, les dispositions du 1er alinéa de l'article L. 421-9 ne sont pas applicables dans les zones exposées aux risques mentionnées au 1° du II de l'article L. 562-1 du code de l'environnement.

Malgré la multiplication des exceptions à la garantie instaurée en faveur des constructions achevées depuis plus de dix ans, cette garantie procure, lorsque les conditions sont remplies, un droit acquis contre le refus du permis de construire ou l'opposition à déclaration préalable fondé sur l'irrégularité de la construction initiale au regard du droit de l'urbanisme.

En somme, en dehors des garanties qu'on vient d'exposer dans ce premier titre et qui permettent la cristallisation de certaines situations juridiques en écartant l'application des règles du PLU, l'entrée en vigueur de ce dernier emporte l'obligation pour les usagers du droit des sols de se soumettre à ces nouvelles règles.

2. La nécessité de soumettre les modifications aux nouvelles règles du PLU

Comme l'a confirmé à plusieurs reprises la jurisprudence administrative, « *l'exercice du pouvoir réglementaire implique pour son détenteur la possibilité de modifier à tout moment les normes qu'il définit* »¹¹¹⁶. Il est aussi constant que la loi nouvelle est, en l'absence de dispositions transitoires particulières, d'application immédiate¹¹¹⁷ et s'impose pour l'avenir aux situations en cours même si elles sont légalement formées c'est-à-dire qu'elles bénéficient avant son entrée en vigueur d'une situation de droit préexistante.

Le PLU n'échappe pas à cette configuration de l'application de la loi dans le temps. Une fois en vigueur, le PLU est soumis au principe d'application immédiate (A) et s'impose aux autorisations d'occuper le sol en terme de conformité (B).

A. Le PLU est régi par le principe d'application immédiate

Sauf suspension du caractère exécutoire du PLU dans les communes non couverte par un SCOT (b), le PLU produit immédiatement ses effets à l'égard de toute utilisation du sol (a).

a. Opposabilité immédiate du PLU

La prescription du PLU ne peut le rendre exécutoire, sauf pour les coupes et abattages d'arbres, mais peut donner lieu à sursis à statuer. L'arrêt du PLU ne fait que le bilan de la concertation, avant mise à l'enquête. C'est l'approbation qui donne au PLU son caractère exécutoire, mais avec un différé d'un mois pour les communes non couvertes par un SCOT approuvé, et sauf observations du préfet.

On parle alors du PLU opposable aux personnes publiques et privées. Le fondement de cette opposabilité réside dans le prolongement de l'effet des sources normatives externes et internes du PLU. En effet la prescription, l'interdiction ou la sanction n'a de sens que par son opposabilité aux tiers.

Cette opposabilité du PLU est soumise au principe de l'application immédiate, elle permet à ce document de produire, sauf dispositions transitoires, ses effets dès son entrée en vigueur.

¹¹¹⁶ CE, 25 septembre 2013, *association Société française pour le droit de l'environnement et al.*, req. 352660.

¹¹¹⁷ Déc. n° 2005-530 DC, du 29 décembre 2005.

C'est-à-dire « dès lors qu'il a été publié et transmis à l'autorité administrative compétente de l'Etat »¹¹¹⁸.

Ainsi, dès l'entrée en vigueur du PLU et en application de l'article L. 152-1, « l'exécution par toute personne publique ou privée de tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, et ouverture d'installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan sont conformes au règlement et à ses documents graphiques. » en outre ces travaux ou opérations doivent être « compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement et de programmation. »

Les nouvelles dispositions du PLU s'imposent donc à toute demande d'autorisation formulée après son entrée en vigueur ce qui permet d'assurer l'effectivité du PLU et des normes juridiques qui lui sont supérieures.

Cependant, l'application du PLU n'est pas systématiquement immédiate. Elle peut être différée dans le temps à la demande du préfet dans les conditions prévues par l'article L. 153-24 et suivants.

b. Suspension du caractère exécutoire du PLU par le préfet

La loi du 12 juillet 2010 a modifié les conditions d'entrée en vigueur des PLU de manière à renforcer les pouvoirs de contrôle et d'opposition du représentant de l'Etat dans le département.

Dans les territoires non couverts par un SCOT approuvé ou lorsque le PLU comporte des dispositions tenant lieu de programme local de l'habitat, le PLU publié ne devient exécutoire qu' « à l'issue d'un délai d'un mois à compter de sa transmission à l'autorité administrative compétente de l'Etat. »¹¹¹⁹

Le préfet notifie, dans ce délai, « à l'établissement public de coopération intercommunale ou à la commune, les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au plan lorsque les dispositions de celui-ci :

1° Ne sont pas compatibles avec les directives territoriales d'aménagement maintenues en vigueur après la date du 13 juillet 2010 ou avec les prescriptions particulières de massif prévues à l'article L. 122-24 et, en l'absence de celles-ci, avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral mentionnées à l'article L. 131-1 ;

2° Compromettent gravement les principes énoncés à l'article L. 101-2, sont contraires à un projet d'intérêt général, autorisent une consommation excessive de l'espace, notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs, ou ne prennent pas suffisamment en compte les enjeux relatifs à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques ;

3° Font apparaître des incompatibilités manifestes avec l'utilisation ou l'affectation des sols des communes voisines ;

¹¹¹⁸ Article L. 153-23 créé par ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015.

¹¹¹⁹ Article L. 153-24.

4° Sont manifestement contraires au programme d'action de la zone de protection naturelle, agricole et forestière du plateau de Saclay visé à l'article L. 123-25 ;

5° Comprennent des dispositions applicables aux entrées de ville incompatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité urbaine, architecturale et paysagère ;

6° Sont de nature à compromettre la réalisation d'un programme local de l'habitat, d'un schéma de cohérence territoriale, d'un schéma de secteur ou d'un schéma de mise en valeur de la mer en cours d'établissement ;

7° Font apparaître une ou des incompatibilités manifestes avec l'organisation des transports prévue par l'autorité organisatrice des transports territorialement compétente. »¹¹²⁰

Le PLU ne devient exécutoire qu'après l'intervention, la publication et la transmission à l'autorité administrative compétente de l'Etat des modifications demandées.

L'intervention du préfet a pour but de préserver les intérêts des communes voisines¹¹²¹ et les principes généraux d'aménagement. Cette disposition a été utilisée afin de suspendre le caractère exécutoire d'un PLU qui ouvrait à l'urbanisation des terrains dans un secteur exposé à un risque d'inondation et classé en zone « rouge » d'un plan de prévention des risques. Le juge administratif a considéré que cette suspension était légale car le PLU n'assurait pas la prévention des risques naturels et violait de ce fait les principes généraux d'aménagement définis par le code de l'urbanisme¹¹²².

Sur ce fondement, un préfet peut notamment demander aux auteurs du PLU de prendre davantage en compte le risque d'inondation¹¹²³. En effet, le fait que le PLU ne prenne pas suffisamment en compte le risque d'inondation compromet gravement un des principes énoncés par l'article L. 101-2, selon lequel les PLU doivent déterminer les conditions permettant d'assurer la prévention des risques naturels prévisibles¹¹²⁴.

La demande ainsi présentée par le préfet à ce stade de la procédure s'apparente à l'exercice d'un « droit de veto ». L'article L. 153-25 prescrit, en effet, que la délibération approuvant le PLU ne deviendra exécutoire qu'après publication et transmission de la délibération approuvant les modifications demandées par le représentant de l'Etat.

Ainsi définitivement approuvé et tenu à la disposition du public, le PLU exécutoire devient opposable aux tiers et produit tous ses effets. Il entraîne un transfert automatique des compétences en matière d'urbanisme au profit des organes de la commune. Il sert de fondement juridique à l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme portant sur des projets situés sur le territoire de la commune. Il se substitue au règlement national d'urbanisme (sauf exception). En raison de son opposabilité et de ses effets, le PLU est susceptible de recours pour excès de pouvoir¹¹²⁵.

¹¹²⁰ Article L. 153-25.

¹¹²¹ L. BESSON, *op. cit.*

¹¹²² TA Dijon, 10 mai 2007, *Cne de Joigny*, n° 05-00959.

¹¹²³ CAA Marseille, 9 décembre 2010, *M. Elmar A.*, n° 09MA00780.

¹¹²⁴ CAA Marseille, 29 janvier 2010, *M. A.*, n° 08MA02787.

¹¹²⁵ S. TRAORÉ, « Les plans locaux d'urbanisme », publié le 02 décembre 2015, consulté le 01 mars 2015 sur <http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Notions-Cles>.

B. Le PLU s'impose aux autorisations d'occuper le sol en terme de conformité

Pour comprendre les conditions juridiques de l'opposabilité du PLU aux autorisations d'occuper le sol, il convient, d'abord, d'examiner la notion de conformité de ces autorisations au PLU (a). Cet examen de l'obligation de conformité nous mène nécessairement à l'étude du champ d'application du PLU (b) et des exceptions qui permettent des entorses à cette obligation de conformité (c)

a. Notion de l'obligation de conformité des autorisations d'urbanisme au PLU

En matière d'urbanisme, comme dans tout autre domaine du droit, la notion de conformité induit une obligation positive d'identité de la norme inférieure à la norme supérieure pour les dispositions ou thématiques qu'elles ont en commun. Dans le domaine qui nous intéresse ici, les autorisations d'urbanisme sont tenues de se conformer au règlement et à ses documents graphiques. Elles sont, en outre, compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement et de programmation.

Dans ce contexte, les prescriptions du PLU ont évidemment un rôle central. « *Tout propriétaire d'immeuble est tributaire des contraintes d'urbanisme auxquelles son bien est soumis. Il ne peut en user que dans le respect de la destination du fonds.* »¹¹²⁶ L'effectivité de la conformité de ses projets et réalisations aux règles générales d'urbanisme, dictées par des considérations de sécurité, d'hygiène, d'esthétique, de prospect, et aux règles prévues par le PLU, est assurée a priori par le permis de construire et a posteriori par les certificats de conformité.

De plus, certains espaces ou immeubles sont soumis à un régime particulièrement contraignant en raison de leur nature ou de leur environnement. Ainsi, toute restauration ou modification d'immeubles classés monuments historiques ou de meubles présentant un intérêt historique ou artistique est soumise à un régime d'autorisation préalable et les travaux sont réalisés sous le contrôle des services de l'État¹¹²⁷ ; quant aux « *monuments naturels* » et « *sites dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général* »¹¹²⁸, les travaux ne sont pas admis dès lors qu'ils modifieraient leur caractère ou l'aspect des lieux.

Etant, comme on l'a déjà vu dans la première partie, un document transversal, Le PLU sanctionne la non-conformité à ces dispositions, issues d'autres législations, en s'appuyant sur un champ d'application très large des autorisations d'urbanisme. Celles-ci couvrent en effet l'ensemble des contraintes réglementaires imposées par le PLU.

b. Champ d'application de l'obligation de conformité

Le règlement du PLU fixe, entre autre et en cohérence avec le PADD, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 101-2, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire. Ces prescriptions sont opposables aux demandes d'autorisation d'occuper le sol (Permis de construire, permis

¹¹²⁶ Cour de cassation, Rapport annuel 2008, p. 174, consultable sur www.courdecassation.fr/IMG/pdf/Cassation_2008.pdf

¹¹²⁷ Articles L. 621-9 et L. 622-7 C. patr.

¹¹²⁸ Article L. 341-14 du C. env.

d'aménager, déclaration préalable, etc...) et c'est là l'une des principales finalités du PLU : permettre l'instruction des demandes d'autorisations d'occupations des sols.

Pour renforcer cette opposabilité, l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 portant réforme des autorisations d'urbanisme a fondé le champ d'application matériel des différentes catégories d'autorisations d'urbanisme sur une distinction entre trois grands modes d'utilisation des sols de droit commun : la construction, l'aménagement et la démolition.

En application de l'article L. 421-1 et suivants, toutes les constructions neuves sont soumises au permis de construire, y compris celles ne comportant pas de fondations. Par ailleurs, relèvent du permis d'aménager notamment certains lotissements, les installations et travaux divers, l'aménagement d'un parc résidentiel de loisirs et l'aménagement d'un terrain de camping ou caravanes ou de plus de vingt personnes ou de plus de six tentes.

Dans sa version issue du décret n° 2012-274 du 28 février 2012 pris en application de l'ordonnance du 22 décembre 2011 précitée, l'article R. 421-19 du code de l'urbanisme inclut dans le champ du permis d'aménager des travaux, aménagements et installations qu'il est possible de regrouper dans trois grandes catégories : les lotissements et les remembrements soumis à permis d'aménager ; les aménagements se rapportant aux espaces destinés à accueillir des hébergements touristiques ; l'aménagement de certaines aires de loisirs

Une quatrième catégorie pourra être fondée sur la localisation même des travaux, installations et aménagements soumis à permis d'aménager dans un but de protection renforcée¹¹²⁹.

Dans tous les cas, un *« permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique. »*¹¹³⁰

En ce qui concerne les travaux de démolition, un permis de démolir précède obligatoirement toute démolition de constructions relevant d'une protection particulière définie par décret en Conseil d'Etat (bâtiments inscrits au titre des monuments historiques, ...) ou est située dans une commune ou partie de commune où le conseil municipal a décidé d'instaurer le permis de démolir (secteurs sauvegardés, sites, ...).

Ce permis *« peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les travaux envisagés sont de nature à compromettre la protection ou la mise en valeur du patrimoine bâti, des quartiers, des monuments et des sites. »*¹¹³¹

Le régime de la déclaration préalable s'applique aux travaux, installations et aménagements de moindre importance, qui, en raison de leurs dimensions, de leur nature ou de leur localisation, ne justifient pas l'exigence d'un permis. L'autorité compétente doit s'opposer à l'exécution de ces opérations ou imposer des prescriptions lorsque les conditions prévues à l'article L. 421-6 ne sont pas réunies¹¹³².

¹¹²⁹ Article R. 421-20.

¹¹³⁰ Article L. 421-6 Modifié par ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005 - art. 15 JORF 9 décembre 2005 en vigueur le 1er octobre 2007.

¹¹³¹ *Ibid.*

¹¹³² *Ibid.*

En parallèle, le code de l'urbanisme organise un régime d'exemption qui concerne les constructions, aménagements, installations et travaux de très faible importance et ceux dont la durée de maintien en place est faible. Ce régime dispense aussi de toute formalité les utilisations et occupations du sol qui nécessitent le secret pour des raisons de sûreté ; celles dont le contrôle est exclusivement assuré par une autre autorisation ou une autre législation. L'exemption concerne enfin les constructions, aménagements, installations et travaux en raison de leur nature et de leur implantation en mer, sur le domaine public maritime immergé au-delà de la laisse de la basse mer.

Les travaux couverts par l'exemption ne sont pas dispensés de l'obligation de conformité aux règles d'urbanisme relatives à l'utilisation des sols.

c. Exception à l'obligation de conformité

Les dérogations aux dispositions du PLU sont illicites. Cependant, la force obligatoire du PLU est parfois remise en cause, par des dérogations à ses règles (i) ou des adaptations mineurs (ii). Cependant, l'effet relatif du PLU ainsi produit, n'empêche pas son opposabilité aux tiers.

i. Dérogations au règlement du PLU

La dérogation consiste à autoriser, à l'occasion d'une décision relative à l'occupation des sols, la non-application du règlement. Contrairement à *l'exception*, il y a donc mise à l'écart de ce dernier. Conçues à l'origine comme un mécanisme d'assouplissement, les dérogations aux règles du PLU ont été interdites par la loi du 31 décembre 1976¹¹³³ en raison des abus rencontrés¹¹³⁴ avant de commencer à les autoriser à nouveau avec la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003¹¹³⁵, la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004¹¹³⁶ et la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009.

L'article L. 152-4¹¹³⁷ prévoit trois cas dans lesquels il est à nouveau possible d'autoriser des *dérogations*.

Tout d'abord, l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut, par décision motivée, accorder des dérogations à une ou plusieurs règles du PLU pour permettre la reconstruction de bâtiments détruits ou endommagés à la suite d'une catastrophe naturelle survenue depuis moins d'un an, lorsque les prescriptions imposées aux constructeurs en vue d'assurer la sécurité des biens et des personnes sont contraires à ces règles.

Le deuxième cas de dérogation possible concerne la restauration ou la reconstruction d'immeubles protégés au titre de la législation sur les monuments historiques, qui peut être autorisée, en vertu du même article, même lorsque les contraintes architecturales propres à ces immeubles sont contraires à ces règles.

¹¹³³ L. 123-1, al. 5.

¹¹³⁴ J.-F. INSERGUET, « L'écriture des « règle alternative » ou « d'exception » », *op. cit.*

¹¹³⁵ Relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, (JORF n° 175 du 31 juillet 2003, p. 13021), art. 51.

¹¹³⁶ De simplification du droit (JORF n° 0287 du 10 décembre 2004, p. 20857), art. 9 III.

¹¹³⁷ Ancien article L. 123-5 al. 4 à 7, modifié par la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 - art. 137 (V).

Enfin, l'article L. 152-4 autorise les travaux nécessaires à l'accessibilité des personnes handicapées à un logement existant¹¹³⁸.

En outre, la loi n° 2013-569 du 1er juillet 2013 habilitant le gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction habilite le gouvernement à prendre par voie d'ordonnance toute mesure de nature législative propre à autoriser les dérogations aux règles du PLU dans certains cas et sous certaines conditions.

Une ordonnance¹¹³⁹, prise le 3 octobre 2013, a introduit dans le code de l'urbanisme un article L. 123-5-1 devenu article L. 152-6 qui a pour objectif de favoriser des opérations de densification de logements dans des secteurs où les besoins sont plus importants. Dans les zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants¹¹⁴⁰ ainsi que dans les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique¹¹⁴¹, appelées zones « *tendues* », il peut être dérogé aux règles du PLU relatives au volume, au gabarit, à la densité des constructions, aux obligations en matière de création d'aires de stationnement et aux règles de retrait¹¹⁴².

La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a prévu aussi d'autres cas où il sera possible de déroger aux règles des plans locaux d'urbanisme relatives à l'emprise au sol, à la hauteur, à l'implantation et à l'aspect extérieur des constructions afin d'autoriser la mise en œuvre d'une isolation ou de dispositifs de protection contre le rayonnement solaire (L. 152-5).

En revanche, on note que la loi ALUR a annoncé en matière des lotissements, la fin des dérogations aux règles d'urbanisme du PLU. Cette loi prévoit, entre autre, que la règle selon laquelle le règlement et le cahier des charges d'un lotissement étaient déjà soumis à caducité à l'expiration d'un délai de 10 ans suivant la délivrance du permis d'aménager, s'applique désormais à toutes les règles d'urbanisme régissant les lotissements, quel que soit le document dans lequel elles sont rédigées. En outre, la loi ALUR a supprimé la possibilité, autrefois dévolue aux colotis, de demander le maintien de ces règles ; dans le cas où ce maintien aurait été obtenu antérieurement à la loi, il a cessé à compter du 27 mars 2014 (art. L. 442-9)¹¹⁴³.

Enfin, il convient de rappeler qu'en matière de contrôle des dérogations aux règles d'urbanisme lors de la délivrance des autorisations, le juge, exerçant un contrôle normal, vérifie que les atteintes portées à l'intérêt général protégé par les règles d'urbanisme ne sont pas excessives par rapport à l'intérêt général que présente la dérogation¹¹⁴⁴.

ii. Adaptations mineures des règles du PLU

Les adaptations des règles et servitudes définies par un PLU, en vue de délivrer une autorisation d'urbanisme, sont prohibées par le code de l'urbanisme. Seules sont permises des adaptations mineures rendues nécessaires par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes.

¹¹³⁸ De mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, art. 4

¹¹³⁹ N° 2013-889 relative au développement de la construction de logements, JO 4 octobre 2013

¹¹⁴⁰ Article 232 CGI.

¹¹⁴¹ CCH, art. L. 302-5, al 7.

¹¹⁴² Le décret d'application n° 2013-891 du 3 octobre 2013, précise le régime procédural de mise en œuvre de cette dérogation (JO 4 octobre 2013).

¹¹⁴³ <http://www.atd13.fr/actualites-juridiques/lotissements-fin-des-derogations-aux-regles-durbanisme-du-plu/>

¹¹⁴⁴ CE, 28 mai 1971, *Ville Nouvelle Est*, Rec., p. 409.

Introduite d'abord par la loi du 31 décembre 1976, l'adaptation mineure constitue une forme de dérogation au règlement du PLU en ce qu'il implique une application adaptée de ses règles. Elle figure aujourd'hui à l'article L. 152-3¹¹⁴⁵. Elle s'en distingue en ce que son utilisation doit être suffisamment encadrée quant à ses motifs et au faible degré d'écart autorisé.

Concernant les motifs, l'adaptation mineure ne peut être utilisée que pour des raisons liées à « *la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes* »¹¹⁴⁶, ce qui vise principalement les articles 3 à 13 du règlement de zone¹¹⁴⁷, ainsi que, a priori, l'article 14 depuis la suppression de la possibilité d'autoriser de façon générale le dépassement du COS.

Concernant les règles quantifiables du règlement, l'adaptation doit avoir une ampleur limitée par rapport à ces règles. Des dépassements de l'ordre de 10 à 15 % semblent pouvoir être admis¹¹⁴⁸, sans qu'il soit toutefois possible de généraliser¹¹⁴⁹.

En plus de son rôle dans le rapprochement entre les conditions physiques et les conditions juridiques d'une demande d'autorisation d'urbanisme, en validant des dispositions pas totalement conforme au PLU, la technique de l'adaptation mineures des règles de PLU peut aussi jouer un rôle, non moins important, dans le rapprochement entre d'autres aspect de l'illégalité touchant une demande d'autorisation d'urbanisme et les dispositions nouvelles du PLU.

La possibilité d'adaptation mineure a été admise ensuite par la jurisprudence du Conseil d'Etat¹¹⁵⁰. Cette dernière détermine le caractère licite ou non d'une adaptation mineure en fonction de la théorie dite « *du bilan* »¹¹⁵¹.

Les juges du fond apprécient souverainement si la dérogation aux règles fixées par le PLU constitue une adaptation mineure ou pas¹¹⁵².

Enfin, il convient de noter que l'autorité administrative compétente pour délivrer l'autorisation demandée ne peut refuser par principe d'examiner la possibilité d'une adaptation mineure lorsqu'elle est invoquée directement par le pétitionnaire¹¹⁵³.

Dans un arrêt de principe¹¹⁵⁴, Le Conseil d'Etat censure pour erreur de droit le raisonnement de la cour administrative d'appel qui avait rejeté les prétentions des requérants au motif qu'ils ne s'étaient pas prévalus, dans leur demande de permis de construire, des adaptations mineures dont ils pouvaient bénéficier. En effet, « *il appartient à l'autorité administrative, saisie d'une demande de permis de construire, de déterminer si le projet qui lui est soumis ne méconnaît pas les dispositions du plan local d'urbanisme applicables, y compris telles qu'elles résultent, le cas échéant, d'adaptations mineures lorsque la nature particulière du*

¹¹⁴⁵ Créé par ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

¹¹⁴⁶ L. 152-3.

¹¹⁴⁷ P. HOCREITÈRE, V. GUEGUEN, *Le plan local d'urbanisme*, Berger-Levrault, 1^{ère} éd., 2004, p. 467.

¹¹⁴⁸ P. HOCREITÈRE, « Les pouvoirs du juge en matière d'adaptations mineures », *LPA*, 26 janvier 1987, p. 12.

¹¹⁴⁹ J.-F. INSERGUET, « L'écriture des « règle alternative » ou « d'exception » », *op. cit.*

¹¹⁵⁰ CE, 23 février 1977, *Consorts Lahellec*, req. n° 99314.

¹¹⁵¹ CE, 2 décembre 1992, n° 94666, *SEMARELP* : JurisData n° 1992-049662 ; Quot. jur. 13 juillet 1993, p. 4.

¹¹⁵² CE, 30 juin 1999, *Epoux Guttierrez*, req. n° 194720.

¹¹⁵³ CE, 15 mai 1995, *Cne de Marnaz*, req. n° 118919.

¹¹⁵⁴ CE, 11 février 2015, *Mme D et M.B c/ la Commune de Gretz-Armainvilliers*, req. n° 367414.

sol, la configuration des parcelles d'assiette du projet ou le caractère des constructions avoisinantes l'exige ».

Par cet arrêt, le Conseil d'État reconnaît au pétitionnaire le droit, à l'appui de sa contestation devant le juge administratif du refus opposé à sa demande de permis de construire, de se prévaloir des adaptations mineures du PLU alors même qu'il n'en n'a pas fait état dans sa demande à l'autorité administrative¹¹⁵⁵.

Il réaffirme aussi une solution récemment retenue dans une décision d'espèce, aux termes de laquelle le Conseil d'État avait censuré le raisonnement du juge d'appel estimant que le pétitionnaire ne pouvait se prévaloir d'une adaptation mineure, faute d'avoir invoqué celle-ci devant le service instructeur¹¹⁵⁶.

Mais si les adaptations mineures procèdent d'une lecture restrictive de la notion de l'obligation de conformité en altérant les effets du PLU et en permettant au pétitionnaire de rapprocher son projet de la légalité requise par ce document, le sursis à statuer assure, en revanche, à la règle du PLU une conformité de nature à justifier l'anticipation des effets de certaines dispositions du PLU non encore exécutoire.

3. L'application anticipée des effets de certaines dispositions du PLU : le cas du sursis à statuer L. 153-11

Le sursis à statuer est une institution fort ancienne qui date d'un décret du 25 juillet 1935 sur l'aménagement de la région parisienne. Assez peu commenté, il paraît malgré tout largement utilisé. Il s'agit d'une mesure de sauvegarde de l'intérêt général qui est prévue pour être opposée lorsque la réalisation, en l'état, du projet présenté est de nature à contrarier l'élaboration ou la révision d'un PLU, la réalisation d'un projet d'intérêt général ou la protection d'un emplacement réservé.

Prévu à l'origine par l'article L. 123-5 devenu L. 123-6, le sursis à statuer en cas de prescription d'un PLU est désormais régi par les dispositions de l'article L. 153-11. Ce texte prévoyait, dans sa version recodifiée par l'ordonnance du 23 septembre 2015, que, « *à compter de la publication de la délibération prescrivant l'élaboration d'un plan local d'urbanisme, l'autorité compétente peut décider de surseoir à statuer, dans les conditions et délai prévus à l'article L. 424-1, sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan.* ». L'article 109 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté modifie le dernier alinéa de cet article L. 153-11. Elle ajoute une condition temporelle à ce sursis qui ne peut désormais être décidé que « *dès lors qu'a eu lieu le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables* ».

Le PLU peut ainsi produire des effets juridiques dès le démarrage officiel de son élaboration. En effet, la décision prescrivant l'élaboration du PLU annonce un éventuel changement des règles de ce document qui devrait intervenir dans un délai moyen de 3 ans.

¹¹⁵⁵ « Adaptations mineures » des règles des PLU, Bulletin de Droit public immobilier, 23 mars 2015, consulté le 11.05.2015 sur : <http://www.riviereavocats.com/upload/documents/BDPI%20adaptations%20mineures.pdf>

¹¹⁵⁶ CE, 13 février 2013, *SCI Saint Joseph*, req n° 250729.

Cet éventuel changement des règles en vigueur, entraîne chez les destinataires du futur PLU un sentiment d'insécurité juridique dû notamment à l'imprévisibilité dans laquelle ils se trouvent vis-à-vis de la règle du droit appelée à changer. Certes, le délai de 3 ans avant l'entrée en vigueur du futur PLU est plus ou moins suffisant pour réaliser et achever les situations juridiques en cours. Cependant, le sursis à statuer peut mettre en échec cette entreprise en application de l'article L. 153-11.

Ainsi, le sentiment d'insécurité juridique créé par la décision prescrivant l'élaboration du PLU est renforcé par la possibilité offerte à l'autorité compétente, de sursoir à statuer, par habilitation de l'article L. 153-11 et dans les conditions et délais prévus à l'article L. 424-1, sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan.

Pour mieux cerner cette notion de sursis à statuer, il convient de traiter des conditions de son application (A), en précisant la notion clé de « *procédure suffisamment avancée* » (B) avant d'étudier la nature du contrôle qu'exerce le juge administratif sur la décision du sursis à statuer (C)

A. Les conditions d'application du sursis à statuer

Ces conditions portent sur la décision instituant le sursis à statuer (a) et les effets qu'elle est susceptible de créer (b).

a. La décision instituant le sursis à statuer

Seront traités successivement et succinctement, les autorités compétentes (i) et les conditions de validité de la décision de sursis à statuer (ii).

i. Les autorités compétentes

Jusqu'en 1983¹¹⁵⁷, seul le préfet était compétent pour opposer un sursis à statuer, sauf délégation de signature d'ailleurs interprétée de façon limitative par la jurisprudence.

Depuis, le représentant de l'Etat a perdu ce monopole. Dans l'ancien article L. 123-5 traitant de cette matière, l'expression « *l'autorité administrative* » a été remplacée par l'expression « *l'autorité compétente* ».

Cette autorité compétente est, en application de l'article L. 153-8, un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de PLU, de document d'urbanisme en tenant lieu et de carte communale ou une commune non membre d'un tel établissement public.

ii. Les conditions de validité de la décision de sursis à statuer

Lorsque le sursis à statuer est fondé sur l'article L. 153-11, le projet auquel il est opposé doit être « *de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuses l'exécution du futur plan* ». En outre, le contenu du futur plan doit être connu de manière suffisamment certaine. Les dispositions du document n'ont pas à être définitivement arrêtées si elles ont un caractère

¹¹⁵⁷ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat « loi Defferre », (JORF du 9 janvier 1983, p. 215).

« sérieux »¹¹⁵⁸ ou si elles sont « dans un état d'avancement suffisant »¹¹⁵⁹ même si son contenu peut encore varier.

Concernant le fait que le projet soit de nature à compromettre ou à rendre plus onéreux l'exécution du futur plan, il faut reconnaître que le juge l'admet en général sans être trop sévère pour l'administration¹¹⁶⁰. Ainsi, le juge exige que l'opération concernée soit d'une certaine importance et qu'elle ait un impact non négligeable sur l'aménagement de l'espace¹¹⁶¹. Les dispositions d'un schéma directeur ne peuvent légalement fonder un sursis, mais être utilisées pour démontrer l'incompatibilité d'une demande avec les dispositions d'un futur POS¹¹⁶². Cette jurisprudence est transposable en matière du PLU¹¹⁶³.

Le sursis à statuer peut aussi être utilisée afin de suspendre la délivrance des permis de construire dans un secteur boisé qui serait de nature à accroître le risque d'incendie induit par la présence de toute construction et à accroître également l'importance des moyens de lutte à mettre en œuvre en cas d'incendie. En effet, la délivrance de cette autorisation compromettrait l'exécution du futur PLU qui vise dans ce secteur naturel à aléa de feux de forêt très fort à interdire toute construction nouvelle¹¹⁶⁴.

Toutefois, la décision portant sursis à statuer est soumise à l'obligation de motivation et sa durée de validité ne peut excéder deux années¹¹⁶⁵. Elle doit être motivée de manière précise et ne peut se limiter à la simple référence aux textes applicables¹¹⁶⁶. Elle doit exposer les considérations de fait et de droit qui ont constitué le fondement de la décision. Une motivation insuffisante entache la décision d'irrégularité. La précision de cette motivation est d'autant plus nécessaire que les études relatives au document ou à l'opération à préserver sont plus avancées.

La motivation de la décision doit s'attacher aux caractéristiques propres au dossier sans référence à des éléments plus globaux. Ainsi, pour le Conseil d'Etat, le fait que des permis de construire aient été délivrés sur des terrains voisins est sans influence sur la légalité du sursis opposé à une demande¹¹⁶⁷.

A l'expiration de la durée du sursis, l'autorité administrative devra adopter une décision définitive, sur simple confirmation, par l'intéressé, de la demande initiale. Toute nouvelle décision de sursis à statuer opposée au même demandeur devra alors être fondée sur des motifs différents de ceux ayant servi à justifier la première décision de sursis¹¹⁶⁸.

¹¹⁵⁸ CE, 16 novembre 1962, *Hergott*, Leb. p.1149 ; CE, 2 février 1977, *Epoux Charpentier*, AJDA 1977, p. 631 – D 1977, IR, 204 ; CE 2 février 1983, *SCI Golf Panorama*, RDI 1983, p.213

¹¹⁵⁹ TA Versailles, 26 février 1981, *Association des habitants de Chesnay*, leb. p. 518.

¹¹⁶⁰ CE sect., 1er décembre 1978, *Cts Dory*, AJDA, janvier 1979, p. 36, chr. p.32.

¹¹⁶¹ CE, 10 octobre 1990, *Bolhosa*, Leb. p. 272.

¹¹⁶² CE, 6 novembre 1981, *G. Dejeanne*, Leb. T. p.968 ; RDI 1982 p. 76.

¹¹⁶³ J.-H. DRIARD, « Les conditions du sursis à statuer », consulté le 17 mai 2015 sur <http://www.coin-urbanisme.org/autorisations/permis/decision/sursis-cond.html#TOP>

¹¹⁶⁴ CAA Marseille, 25 novembre 2010, *M. et Mme Jean A.*, n° 09MA00197.

¹¹⁶⁵ La décision portant sursis à statuer est tenue d'indiquer la durée du sursis et le délai dans lequel le demandeur pourra confirmer sa demande initiale. A défaut, aucun délai ne sera opposable à ce dernier (article R. 424-9).

¹¹⁶⁶ CE, 1er juillet 1974, *Cne de Priscop*, Leb p. 385.

¹¹⁶⁷ CE, 10 décembre 1969, *Cst Fournel*, Leb. p. 572.

¹¹⁶⁸ S. TRAORÉ, « Permis d'aménager », publié en juin 2014, consulté le 21 août 2014 sur <http://www.outil2amenagement.cerutu.developpement-durable.gouv.fr/permis-d-amenager-a569.html#nb2>

La décision d'octroi, de refus ou de sursis prise par l'autorité compétente, à l'issue de l'instruction de la demande, sera obligatoirement notifiée au demandeur dans les conditions fixées par les dispositions de l'article R. 424-10¹¹⁶⁹.

b. Effets du sursis à statuer

Le sursis à statuer permet à l'administration d'éviter d'accorder une autorisation qui aurait dû normalement être accordée au regard des textes applicables au jour de la décision. C'est une mesure qui présente un caractère essentiellement conservatoire. Il permet de différer la décision et d'interdire temporairement au pétitionnaire le droit de réaliser son projet.

Cependant, à l'expiration du délai de deux années à partir de la date d'instauration du sursis à statuer et lorsque le pétitionnaire confirme sa demande dans le délai de deux mois après l'expiration du délai de validité du sursis à statuer¹¹⁷⁰, l'autorité compétente doit impérativement prendre une décision définitive dans le délai de deux mois suivant cette confirmation. Cette décision sera prise sur le fondement de la réglementation en vigueur à la date de la décision. A défaut de notification de la décision dans ce délai, l'autorisation est considérée comme accordée dans les termes où elle avait été demandée et l'autorité compétente ne peut plus retirer la décision¹¹⁷¹.

B. Précisions sur la notion de procédure suffisamment avancée

Jusqu'à la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, l'article L. 153-11, autorisait l'autorité compétente de décider de surseoir à statuer sur les demandes d'autorisations d'urbanisme lorsque l'élaboration, ou la révision d'un PLU, est prescrit¹¹⁷². Toutefois le code de l'urbanisme ne précisait pas, avant cette loi, à partir de quel moment ou de quelle étape de la procédure, il serait possible de prononcer le sursis. Face à cette lacune, la jurisprudence a posé le principe selon lequel le prononcé du sursis suppose que la procédure en cours soit suffisamment avancée¹¹⁷³.

Dans un arrêt du Conseil d'Etat du 26 décembre 2012¹¹⁷⁴, il a été jugé que lorsqu'un PLU est suffisamment avancé et qu'un projet est contraire à ses futures dispositions, le projet doit faire obligatoirement l'objet d'un sursis à statuer.

Il doit s'agir, en fait, d'un état d'avancement suffisant qui permette à l'autorité compétente de se livrer à une comparaison entre le projet de construction et les futures dispositions

En effet, pour que l'autorité compétente puisse valablement apprécier les effets de la construction en cause sur le futur plan, encore faut-il que ses grandes lignes soient

¹¹⁶⁹ Voir CE, 7 juillet 2008, *M. Philippe Auquier*, La semaine juridique Administration et Collectivités territoriales, 6 octobre 2008, p. 34.

¹¹⁷⁰ Cette demande n'est pas assimilée à une nouvelle demande d'autorisation d'urbanisme (simple courrier de confirmation du pétitionnaire).

¹¹⁷¹ Direction Départementale des Territoires de Seine-et-Marne, Sursis à statuer, Fiche n° 15, juin 2013, consulté le 01/08/2015 sur http://www.seine-et-marne.gouv.fr/content/download/9118/56880/file/c_permis2013_sursis_a_statuer_15_juin.pdf

¹¹⁷² C'est-à-dire dès la délibération prescrivant l'élaboration du plan local d'urbanisme et précisant les objectifs poursuivis et les modalités de concertation, conformément à l'article L. 103-3.

¹¹⁷³ CE, 6 avril 1991, *Cne de Sorèze c/ Roger Carriès*, req. n° 11193 ; CE, 17 mars 1993, *Cne de Gasny c/Roze*, req. n° 131867 ; TA Orléans, 23 mai 2002, *Préfet du Cher c/ Commune de Vierzon*, AJDA, n° 12, septembre 2002, pp. 882-883, note F. LESIGNE ; BJD, 4/2002, p. 281.

¹¹⁷⁴ Req. n°347458.

déterminées à la date où elle édicte une telle décision et, plus précisément, que les futures prescriptions du document d'urbanisme local « *aient atteint un état d'avancement suffisant qui permette à l'autorité compétente de se livrer à une comparaison entre le projet de construction et les futures dispositions et de fonder sa décision* »¹¹⁷⁵.

Il résulte ainsi de la jurisprudence rendue en la matière que l'élaboration de ces prescriptions peut être considérée comme suffisamment avancée et, par voie de conséquence, le sursis à exécution justifié dès lors que le rapport de présentation, le zonage et/ou le règlement de zone ont été établis¹¹⁷⁶.

Mais depuis l'entrée en vigueur de la loi SRU du 13 décembre 2000 et, plus encore, de la loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003¹¹⁷⁷, la question se posait de savoir si l'élaboration du seul PADD et de ses principales orientations pouvaient justifier une décision de sursis à statuer fondée sur l'article L. 153-11.

Sur ce point, le Tribunal administratif d'Orléans avait pu juger, sous l'empire de l'article R. 123-1 dans sa rédaction issue de la loi SRU, lequel précisait alors expressément que ce document était opposable aux tiers, que le PADD pouvait justifier une décision de sursis à statuer sur une demande de permis de construire¹¹⁷⁸.

Cependant, suite à l'intervention de la loi UH, le PADD n'étant plus opposable aux utilisateurs du sol, il semble que la jurisprudence du Tribunal administratif d'Orléans soit devenue obsolète ; en effet, le juge administratif devrait invoquer aujourd'hui la non-opposabilité du PADD aux demandes d'autorisation d'occupation du sol pour sanctionner une décision éventuelle de sursis à statuer prise sur son fondement¹¹⁷⁹.

Pourtant, la Haute juridiction administrative en a décidé autrement¹¹⁸⁰. Désormais que le débat sur le PADD devant intervenir en Conseil municipal¹¹⁸¹ permet de considérer que l'élaboration ou la révision est suffisamment avancée. Certains auteurs vont encore plus loin en considérant, par une interprétation *a contrario* de la jurisprudence, qu'une décision de sursis à statuer pourrait encore être légalement opposée sans qu'il soit nécessairement besoin pour la collectivité compétente d'avoir d'ores et déjà débattu sur les orientations de son PADD¹¹⁸².

Avec l'adoption de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, la notion de procédure suffisamment avancée ne pose plus problème puisque le nouvel article L. 153-11 conditionne la mise en place du sursis à statuer à la tenue préalable du débat sur les orientations du PADD.

¹¹⁷⁵ Circulaire n° 88-26 du 25 mars 1988, § 4.6, *BOMET*, 10 avril 1988, n° 10.

¹¹⁷⁶ CE, 22 mars 1991, *Min. de l'Équip. c/ Mme Baer*, req. n° 110.338 ; Voir également P. E. DURAND, « Une décision de sursis à statuer sur une demande de permis de construire peut être régulièrement motivée par la prise en compte des orientations du PADD », *Juris-urba*, accessible à l'adresse suivante : <http://jurisurba.blogspot.com/>.

¹¹⁷⁷ Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, JORF n° 152 du 3 juillet 2003, p. 11176.

¹¹⁷⁸ TA Orléans, 23 mai 2002, *Préfet du Cher c/ Commune de Vierzon*, AJDA, n° 12, septembre 2002, pp. 882-883, note F. LESIGNE ; BJD, 4/2002, p. 281.

¹¹⁷⁹ N. FOUILLEUL, L'autorité du PADD en cas de sursis à statuer, vers le maintien d'un statut opposable, Note sous CE, 1^{er} décembre 2006, *Sté GFLBI*, consulté le 01/08/2015 sur : <http://www.clairance-urba.fr/lautorite-du-padd-en-cas-de-sursis-a-statuer/>

¹¹⁸⁰ CE, 1^{er} décembre 2006, *Sté GFLBI*, req. n° 296.453, AJDA, 2006, p. 2313 ; dans le même sens, cf. deux autres arrêts, CE, 20 décembre 2006, *SNC Lidl*, req. n° 295.870 ; CAA, Bordeaux, 12 décembre 2006, *M. et Mme Gaben*, req. n° 04BX00216.

¹¹⁸¹ L'article L. 123-9 du Code de l'urbanisme prévoit qu'« un débat a lieu au sein du conseil municipal sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement mentionné à l'article L. 123-1, au plus tard deux mois avant l'examen du projet de plan local d'urbanisme ».

¹¹⁸² P.-E. DURAND, « Une décision de sursis à statuer... », *op. cit.*

Sur ce point, la loi ne fait que confirmer une jurisprudence constante qui exigeait déjà le passage de cette étape pour fonder la décision de sursis. C'est le cas, par exemple, de la Cour administrative d'appel de Marseille qui avait déjà jugé que pour fonder une décision de sursis à statuer, les orientations du PADD doivent traduire un état suffisamment avancé du futur PLU de nature à permettre d'apprécier si la construction projetée est de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution de ce plan¹¹⁸³. De même, le Conseil d'Etat a fondé plus récemment une décision confirmant la régularité d'un sursis à statuer sur le fait que le PADD ainsi que le projet de règlement comportant des cartes détaillées du zonage aient été rendus publics¹¹⁸⁴.

C. Le contrôle juridictionnel de la décision du sursis à statuer

Le contrôle du juge porte d'abord sur le pouvoir d'appréciation de l'administration (a) et sera différent selon la décision à contrôler : décision d'opposer un sursis à statuer (b) ou décision de ne pas opposer le sursis à statuer (c).

a. Le contrôle du pouvoir d'appréciation de l'administration

Sursoir à statuer n'est qu'une simple faculté pour l'administration. Ce pouvoir discrétionnaire a été très tôt reconnu¹¹⁸⁵. Toutefois, même si le recours au sursis n'est pas une obligation, le juge peut censurer des abus de l'administration par le biais de l'erreur manifeste d'appréciation¹¹⁸⁶.

Ainsi est censuré l'octroi d'une autorisation nécessaire à la réalisation d'une opération immobilière quelques jours à peine avant que le plan d'occupation des sols en cours d'élaboration ne devienne opposable¹¹⁸⁷.

De même est censuré le refus d'un préfet de sursoir à statuer sur une demande méconnaissant les dispositions d'un futur plan d'occupation des sols encore à l'étude mais dont le contenu était déjà établi avec suffisamment de précision¹¹⁸⁸ et ce, même lorsque les différences ne semblent pas considérables¹¹⁸⁹.

Pourtant cette jurisprudence contraignante connaît des limites, puisque le Conseil d'Etat n'a pas sanctionné sur la base de l'erreur manifeste d'appréciation le fait de ne pas opposer de sursis à statuer à une demande de permis de construire, douze jours avant la publication du futur plan d'occupation des sols alors que le nouveau COS applicable était déjà fixé depuis un an et non respecté par la demande¹¹⁹⁰.

b. Le contrôle de la décision d'opposer un sursis à statuer

¹¹⁸³ CAA, Marseille, 9 octobre 2009, *Préfet de l'Hérault, Commune de Claret*, req. n° 07MA02764.

¹¹⁸⁴ CE, 30 mai 2011, *Cne de Ramatuelle*, n° 327769.

¹¹⁸⁵ CE, 3 mai 1952, *Leclerc*, Leb. p. 222.

¹¹⁸⁶ CE, 14 octobre 1977, *Ville du Pouliguen*, DA1977, n° 380.

¹¹⁸⁷ CE, 23 octobre 1981, *Peyramaure et autres*, Leb. p. 393 ; RDI, 1982, p.76 ; GP, 17-18 mars 1982, p.11.

¹¹⁸⁸ TA Versailles, 26 février 1981, *Ass. des Habitants de Chesnay*, Leb. p.518.

¹¹⁸⁹ TA Lyon, 2 février 1978, *Lasagne*, Leb. p.564.

¹¹⁹⁰ CE, 3 novembre 1982, *Borrie et autres*, REDI 1983, p.10.

L'arrêté de sursis à statuer peut naturellement faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, mais pas d'une demande de sursis à exécution puisqu'il n'y a pas modification de l'ordonnancement juridique¹¹⁹¹.

Saisi d'un tel recours, le juge contrôle la valeur probante des motifs allégués. Ce contrôle a été réalisé par le juge depuis l'origine de l'existence du sursis à statuer¹¹⁹².

Pour ce faire, le Conseil d'Etat fait application du principe selon lequel la légalité d'un acte administratif s'apprécie en lui-même et non au regard d'autres décisions intervenues dans le même domaine ou dans des circonstances identiques. Ainsi le fait que des tiers aient obtenu un permis de construire est sans influence sur une décision de sursis même opposée à un projet architecturalement semblable¹¹⁹³.

Selon un système identique à celui du contrôle de l'application des règles permissives contenues dans les règles générales d'urbanisme, la décision opposant un sursis à statuer est soumise au « *contrôle normal* » puisque les textes édictent dans la majorité des hypothèses des conditions plus ou moins précises. S'il apparaît que les conditions mises par les textes à l'opposition d'un sursis à statuer ne sont pas remplies, la décision est annulée¹¹⁹⁴.

Ainsi, a été considéré légal un sursis prononcé au vu d'un projet encore non définitif¹¹⁹⁵. De même, le Conseil d'Etat a jugé légal un sursis fondé sur le fait que le terrain d'assiette du projet est situé dans une zone susceptible d'être réservée à des équipements publics, alors même que les annexes du POS n'étaient pas établies à la date de la décision¹¹⁹⁶.

De même encore est jugé légal un sursis fondé sur un projet d'« *utilisation possible... dans un but universitaire* » d'une propriété, dès lors que ce projet présentait un caractère suffisamment sérieux à la date ou a été pris l'arrêté de sursis à statuer¹¹⁹⁷.

Est également considéré comme légal un sursis à statuer destiné à préserver l'instauration d'une zone Na¹¹⁹⁸.

En somme, la décision opposant le sursis à statuer doit « *comporter des mentions exposant de façon détaillée l'état d'avancement du plan local d'urbanisme ou justifiant de cet état* »¹¹⁹⁹. Cette décision doit être annulée si le futur PLU servant de fondement à celle-ci est dans un état d'avancement insuffisant pour justifier légalement le sursis à statuer¹²⁰⁰.

c. Le contrôle de la décision de ne pas opposer le sursis à statuer

Le sursis à statuer relève du pouvoir discrétionnaire de l'autorité compétente. La formulation du 3^e alinéa de l'article L. 153-11 autorise, sans obliger, cette autorité à instituer une telle mesure. Ainsi, la décision de ne pas opposer de sursis à statuer, n'est soumise à aucune condition. Le juge n'exerce donc qu'un contrôle restreint et ne prononce l'annulation de la

¹¹⁹¹ CE, 4 mars 1980, *Sté des Centres Commerciaux*, Leb. T. p.836 - DA 1980 n°130 ; D 1980, IR, p. 532.

¹¹⁹² CE, 1er juillet 1939, *Sieur Chardin*, Leb. p.476.

¹¹⁹³ CE, 4 mars 1980, *Sté des Centres Commerciaux, préc.*

¹¹⁹⁴ J.-H. DRIARD, *op. cit.*

¹¹⁹⁵ CE 13 mars 1970, *SCREG*, AJDA 1970, p. 295.

¹¹⁹⁶ CE, 13 décembre 1975, *Cie pour l'Équipement, le Financement et la Construction*, Leb. p. 612.

¹¹⁹⁷ CE, 2 février 1977, *époux Charpentier et Sieur Nicolas*, AJDA 1977, p. 631.

¹¹⁹⁸ CE, 1er décembre 1978, *Cts Dory*, AJDA, janvier 1979, p.32 et 36 ; AJPI, avril 1979, p.52.

¹¹⁹⁹ CAA Marseille, 9^e chambre - formation à 3, 15 mai 2014, 12MA00584.

¹²⁰⁰ CE, 4 décembre 1981, *Manceau*, AJPI, 1982, p. 102.

décision de ne pas opposer le sursis à statuer que si elle est entachée d'erreur manifeste¹²⁰¹. Dans son contrôle, le juge administratif n'admet qu'exceptionnellement l'existence d'une telle erreur¹²⁰².

Pour conclure ce titre relatif à l'application anticipée des effets de certaines dispositions du PLU dans le cadre du sursis à statuer prévu par l'article L. 153-11, il est nécessaire de rappeler qu'il existe, comme on l'a déjà vu, des garanties accordées aux destinataires du PLU lorsque la prescription de celui-ci emporte sursis à statuer, il s'agit notamment du dispositif de cristallisation institué par l'article L. 442-14 dans le cadre du certificat d'urbanisme¹²⁰³.

Cependant, le certificat d'urbanisme a pour effet de garantir à son titulaire un droit à voir toute demande d'autorisation ou de déclaration préalable déposée dans le délai indiqué examinée au regard des règles d'urbanisme applicables à la date de la délivrance du certificat. Parmi ces règles, figure la possibilité, lorsqu'est remplie, à la date de délivrance du certificat, l'une des conditions énumérées à l'article L. 111-7, d'opposer un sursis à statuer à une déclaration préalable ou à une demande de permis. Si l'omission de la mention d'une telle possibilité dans le certificat d'urbanisme peut être de nature à constituer un motif d'illégalité de ce certificat, elle ne fait pas obstacle à ce que l'autorité compétente oppose un sursis à statuer à une déclaration préalable ou à une demande de permis ultérieure concernant le terrain objet du certificat d'urbanisme¹²⁰⁴.

Pour conclure ce troisième chapitre, consacré à l'appréhension du PLU par ses usagers, on ne peut que confirmer l'insuffisance des garanties accordées à ces derniers à l'occasion de l'élaboration des PLU et leurs changements fréquents. En effet, la fréquence des variations du PLU dans le temps, entraîne l'instabilité et du PLU lui-même et de celle des situations juridiques des usagers du droit du sol.

Pour limiter cette double instabilité, il est une priorité de travailler sur la notion de prévisibilité car plus le PLU est prévisible ou respecte les exigences de prévisibilité, plus sont renforcées la stabilité des situations et la protection des droits acquis. Dans de telles conditions, le recours au changement du PLU se fera de moins en moins. Et lorsqu'il s'impose, tout changement doit faire l'objet d'une motivation suffisante.

Il est aussi une priorité, pour les élus locaux, de simplifier la lisibilité de leurs PLU en s'entourant, « *comme leurs homologues anglais, de juristes pour préciser la rédaction de leur principal document d'urbanisme, s'interdire toute précipitation et se limiter à ce qui ressort de la loi.* »¹²⁰⁵

En adoptant cette approche idéale de la planification urbaine, les élus locaux pourraient surmonter, eux même, les écueils contentieux qui peuvent mettre en péril l'existence même du

¹²⁰¹ CE, 14 juillet 1977, *Ville de Pouliguen*, DA, 1977, n° 380 ; CE, 26 janvier 1979, *Ass. Déf. de l'Env. de Vendée*, D 1979, IR, p.416 ; CE, 8 décembre 1978, *Michon*, AJPI, 1979, p. 52.

¹²⁰² CE, 16 octobre 1981, *Dejeanne*, Leb. T. p. 968, CE, 21 juin 1985, *Sté Pariges*, DA, 1985, n° 407 ; CAA Paris, 26 décembre 1995, *Epoux Marti et Cne de Bois-le-Roi*, n° 94PA01696, 94PA01733, 95PA01500 et 95PA01550.

¹²⁰³ Voir supra

¹²⁰⁴ CE, 6^e et 1^{re} sous-sect., 3 avril 2014, req. n° 362735, *Cne de Langolen*, mentionnée au Recueil Lebon (Annulation TA Rennes, 13 juillet 2012).

¹²⁰⁵ J.-M. DARROIS, « Faut-il tirer un trait sur la sécurité juridique ? », 20 novembre 2013, consulté le 29 novembre 2014 sur <http://business.lesechos.fr/directions-financieres/enjeux/faut-il-tirer-un-trait-sur-la-securite-juridique-57066.php>. Voir aussi S. CALMES, « Le principe de sécurité juridique en droit public allemand et français », *Les annales de droit*, n° 1, 2007, p. 73, Publication des Universités de Rouen et de Havre.

PLU, au lieu de compter sur un juge de moins en moins rigoureux à l'égard des irrégularités entachant des PLU de plus en plus illisibles et instables.

CHAPITRE 2 : LE PLU, UNE REGLEMENTATION QUI S'APPUIE SUR LE JUGE POUR SON MAINTIEN DANS LA HIERARCHIE DES NORMES

Le PLU est, comme on l'a déjà vu, un document d'urbanisme qui, au niveau d'une commune ou d'un groupement de communes, établit un projet d'urbanisme et d'aménagement et fixe par conséquent les règles générales d'utilisation du sol sur son territoire, comme par exemple, en zones constructibles, le coefficient d'occupation des sols, la hauteur maximale des constructions, ou les prescriptions architecturales.

Il doit, dans le respect de la hiérarchie des normes, permettre d'assurer, en prenant en compte les objectifs de développement durable, un délicat équilibre entre l'urbanisation, le développement rural, l'utilisation économe des espaces naturels, la protection des sites et du patrimoine bâti remarquable, la satisfaction des besoins en matière d'habitat, la mixité sociale et la protection de l'environnement. Autrement dit, le PLU doit déterminer les conditions d'utilisation du sol en tenant en compte le principe global de développement durable et les besoins de développement local.

Ainsi, ces objectifs multiples poursuivis par le PLU, parfois contradictoires, peuvent aussi contrarier les intérêts des propriétaires, qui ne manquent alors pas de contester les délibérations l'ayant approuvé, soit directement soit par le biais d'associations constituées spécialement à cet effet¹²⁰⁶.

De plus, le fait que la procédure d'élaboration d'un PLU soit longue et complexe, ouvre souvent aux détracteurs d'un tel projet la possibilité de soulever diverses irrégularités pour demander l'annulation du PLU.

Dans ce contexte très sensible au contentieux, le propriétaire d'un terrain sur lequel il envisagerait de construire une maison peut voir son terrain classé en zone agricole (zone A) par le PLU ; ce qui mettra fin à son projet et empêchera ainsi toute construction hormis les installations nécessaires aux services publics et à l'exploitation agricole. Quand il en va ainsi, le PLU et le refus de permis de construire seront forcément contestés en vue d'établir si des irrégularités ont entaché la procédure d'élaboration de ce plan.

Si l'on sait que la procédure d'élaboration d'un PLU se déroule en plusieurs étapes distinctes, dont notamment diverses phases de concertation, l'on peut présager de la suite. Les possibilités de commettre des irrégularités sont nombreuses, vu le nombre important des contraintes juridiques posées par la hiérarchie des normes.

A titre d'exemple, l'article 103-2 met à la charge de l'auteur du PLU une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées avant toute élaboration ou révision de ce document.

La délibération qui préside à cette concertation doit, en application de l'article L. 103-3, définir de manière claire et précise les objectifs poursuivis et les modalités permettant la participation du public. A défaut, la délibération approuvant le PLU encourt l'annulation.

¹²⁰⁶ V. GUILLON, « Contestation d'un PLU : quels motifs d'annulation ? », consulté le 13 février 2014 sur www.village-justice.com/articles/Contestation-quels-motifs-annulation,15962.html#H2SLHfu6YQOLtrrF.99.

C'est ainsi qu'il a été jugé par le Conseil d'Etat¹²⁰⁷ que la délibération constitue, dans ses deux volets (modalités de la concertation et objectifs poursuivis), « *une formalité substantielle dont la méconnaissance entache d'illégalité le document d'urbanisme approuvé* ».

La délibération qui avait approuvé un PLU a même été annulée par la cour administrative de Marseille, pour cause de non-respect des modalités de la concertation définies par l'auteur du PLU : « (...) *qu'en organisant une seule réunion de concertation le 13 juin 2005 alors que la délibération du 10 octobre 2003 prévoyait nécessairement l'organisation d'au moins deux réunions publiques de concertation, l'administration communale n'a pas respecté les règles ainsi fixées ; que, par suite, le plan local d'urbanisme a été approuvé au terme d'une procédure irrégulière* »¹²⁰⁸.

De plus, il a été jugé¹²⁰⁹ que l'affichage en mairie d'un projet de PLU, sa publication dans le bulletin municipal, sa mise à disposition du public ainsi que la circonstance que le Maire de la commune a reçu individuellement dans son bureau les habitants n'assurent pas la concertation prévue par l'article 300-2 alors applicable, devenu par la suite 103-2.

Par ailleurs, au stade de l'enquête publique qui intervient dès que le projet de PLU est arrêté, l'autorité compétente en la matière est susceptible de commettre plusieurs irrégularités pouvant entraîner l'annulation de la délibération approuvant le PLU.

C'est ce qu'illustre l'arrêt du Conseil d'Etat qui a annulé un PLU en considérant que l'enquête publique ne pouvait pas commencer avant la date d'achèvement des formalités de publicité auxquelles est soumis le plan¹²¹⁰.

En outre, le dossier soumis à l'enquête publique doit comporter, en annexe, les avis recueillis auprès d'associations locales d'usagers et de diverses autorités administratives. Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de juger « *que l'omission de ces avis rend irrégulière la procédure d'élaboration du PLU et entraîne l'annulation de la délibération ayant approuvé ce PLU.* »¹²¹¹

De plus, un PLU peut être contesté sur le plan purement formel lorsqu'il est entaché par un vice de forme. Le tribunal administratif de Rennes a annulé le PLU d'une commune en retenant pour seul motif le vice afférent aux conclusions du commissaire enquêteur qui étaient insuffisamment motivées puisqu'elles ne faisaient état d'aucun avis personnel détaillé et circonstancié¹²¹².

Outre les irrégularités entachant la procédure d'élaboration, le PLU peut aussi être contesté pour d'autres causes.

Ainsi, un PLU pourrait être contesté si son contenu n'est pas conforme aux exigences légales prévues par l'article L. 151-2 qui exige que le PLU comprenne un certain nombre de documents dont un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables, des orientations d'aménagement et de programmation, un règlement et des annexes.

¹²⁰⁷ CE, 10 février 2010, req. n° 327149.

¹²⁰⁸ CA Marseille, 17 décembre 2010, n° 10MA02529.

¹²⁰⁹ CAA de Bordeaux, 4 mars 2010, n° 08BX03261.

¹²¹⁰ CE, 26 janvier 1979, req. n° 04259.

¹²¹¹ CE, 8 juin 1994, req. n° 96571.

¹²¹² TA Rennes, 7 avril 2011, n° 0702629-1.

De même, il est possible de contester un PLU qui méconnaîtrait les principes fondamentaux des administrés tels que le droit de propriété¹²¹³.

Enfin, une décision fondée sur un PLU encourt l'annulation si les règles applicables à cette décision valident des choix constitutifs de détournement de pouvoir¹²¹⁴.

Ces exemples que l'on vient de citer montrent à quel point les décisions prises dans le cadre de l'élaboration ou de l'évolution d'un PLU peuvent être source de fragilité de ce dernier. Et si l'on ajoute à cela la complexité du contexte juridique dans lequel évolue le PLU et sa mutabilité chronique, démontrée dans le chapitre précédent, le cocktail devient explosif.

S'annonce donc un contentieux de grande ampleur où tous les regards sont tournés vers le juge administratif appelé à trancher chaque année des milliers de recours contre le PLU¹²¹⁵. Il s'annonce sur fond d'ambiguïté et d'instabilité du PLU qui suscitent, comme on l'a déjà vu, incompréhension et inquiétude chez les administrés qui accusent souvent ce dernier d'être en phase avec leurs attentes légitimes. En réponse à ces incompréhensions et inquiétudes, le juge administratif, ultime gardien de légalité, a toujours œuvré dans le sens d'un équilibre entre l'intérêt général prôné par le PLU et les intérêts privés défendus par ses destinataires.

Toutefois, ce juge, dont le rôle premier est de veiller à la validité des décisions prises par l'administration, se trouve aujourd'hui confronté à un mouvement législatif, de plus en plus croissant, de renforcement de la justiciabilité du PLU au détriment de certains nombre de droits que l'on ne peut que qualifier de fondamentaux.

Afin de limiter dans le temps les possibilités de recours contre un PLU (L. 600-1), la loi du 9 février 1994 décide que l'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un PLU ou d'un document en tenant lieu ne peut être invoquée par voie d'exception après l'expiration du délai de 6 mois à compter de la prise d'effet de ce document. Cette loi a édicté des règles spéciales qui régissent la recevabilité de l'exception d'illégalité, plus exactement la recevabilité des moyens invocables à l'appui de l'exception.

Un peu moins d'une décennie plus tard, l'article 43 de la loi du 2 juillet 2003, dite urbanisme et habitat, a restreint fortement les possibilités d'invoquer par voie d'exception les irrégularités entachant la concertation.

En 2011, l'article 70 de la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit¹²¹⁶, a procédé indirectement à un nouveau renforcement de la justiciabilité du PLU en ne permettant qu'aux seules irrégularités susceptibles d'avoir influencé le sens de la décision d'une autorité administrative, *d'être invoquées à l'encontre de la décision prise au vu de l'avis rendu par un organisme préalablement consulté*.

¹²¹³ A. BEM, « Causes d'annulation des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des décisions fondées sur un PLU », publié le 22 avril 2014, consulté le 28 février 2015 sur <http://www.legavox.fr/blog/maitre-anthony-bem/causes-annulation-plans-locaux-urbanisme-14684.pdf>

¹²¹⁴ CE, 6 novembre 2006, req. n° 277829.

¹²¹⁵ L'Association des Maires de France considère que le nombre de recours pour excès de pouvoir a quadruplé en vingt ans, passant de 2.700 en 1978 à 11.000 en 1999, tandis que le nombre de POS annulés est d'environ 200 chaque année, source : L. ALTHAPÉ, *La modernisation du droit de l'urbanisme, rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques*, n° 265 (1999-2000), déposé le 15 mars 2000, Sénat.

¹²¹⁶ Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011.

En 2013, et suite au rapport : « Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre », remis le 25 avril 2013 à Madame Cécile DUFLOT, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement¹²¹⁷, l'ordonnance relative au contentieux de l'urbanisme¹²¹⁸, adoptée par le Gouvernement en application de la très récente loi d'habilitation n° 2013-569 du 1^{er} juillet 2013, clôture la réflexion, initiée de longue date, sur les moyens de dissuader, sinon de combattre, les recours contentieux abusifs ou dilatoires.

Cette ordonnance délimite de nouveaux contours à l'intérêt à agir et élargit, dans un souci de pragmatisme, les pouvoirs du juge dans les contentieux de l'urbanisme en l'autorisant dorénavant à condamner les personnes physiques ou morales à des dommages-intérêts en cas de recours considéré comme abusif. La condamnation pourra être prononcée si l'action excède « la défense des intérêts légitimes du requérant » et cause « *un préjudice excessif au bénéficiaire du permis* »¹²¹⁹

La loi ALUR du 24 mars 2014 introduit un nouvel article L. 600-9 dans le code de l'urbanisme, qui permet au juge, saisi de conclusions dirigées contre un PLU, et s'il estime qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la révision de cet acte est susceptible d'être régularisé, de surseoir à statuer jusqu'à l'expiration d'un délai qu'il fixe pour la régularisation et pendant lequel le document d'urbanisme reste applicable.

La même loi instaure le principe de l'annulation partielle du PLU en autorisant le juge qui, « *après avoir écarté les autres moyens, estime que le vice qu'il relève affecte notamment un plan de secteur, le programme d'orientations et d'actions du plan local d'urbanisme ou les dispositions relatives à l'habitat ou aux transports et déplacements des orientations d'aménagement et de programmation* », à « *limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce.* »

Ainsi, aux lois encadrant drastiquement les conditions de recevabilité des recours contre le PLU s'ajoutent des lois prévoyant des alternatives à l'annulation pure et simple du PLU.

Face à ce mouvement législatif ininterrompu qui prône le renforcement de la justiciabilité du PLU, les portes des juridictions administratives ont commencé à se refermer tout doucement mais sûrement aux justiciables mécontents du PLU (section 1).

Au centre de cet enjeu majeur qu'est le renforcement de la justiciabilité du PLU, le contrôle du juge administratif tend de plus en plus vers un contrôle variable de la légalité du PLU au regard de la hiérarchie des normes (section 2)

Section 1 : Un renforcement accru de la justiciabilité du PLU

Doyen Hauriou : « *de même que chaque citoyen a le bulletin de vote, de même il convient qu'il ait la réclamation contentieuse* »¹²²⁰.

¹²¹⁷ Rapport consultable sur : www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000300.pdf.

¹²¹⁸ Ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013.

¹²¹⁹ Article L. 600-7.

¹²²⁰ M. HAURIOU, « Note sous CE, 1er juillet 1910, *Empis* », S. 1911, 3, 89, cité par B. PACTEAU, *Traité de contentieux administratif*, PUF 2008.

L'accès au juge est traditionnellement présenté comme un droit fondamental en raison des liens étroits qu'il entretient avec l'accès au droit ; il est en effet analysé comme un instrument ou une garantie de la concrétisation des droits.

Certes, s'il apparaît, à la lumière d'études menées en sciences sociales, que l'accès au juge n'est pas un élément suffisant pour assurer l'accès au droit, il n'en demeure pas moins que l'accès au juge est un élément indispensable à l'accès au droit¹²²¹.

L'accès au juge renvoie à la problématique plus vaste des garanties apportées au respect des droits fondamentaux et plus particulièrement au droit à l'exercice d'un recours effectif.

En ce qui nous concerne, cette problématique sera abordée sous l'angle du contentieux de l'urbanisme et plus particulièrement celui du PLU dont le régime relativement stable pendant plusieurs décennies, s'est quelque peu emballé à partir des années quatre-vingt-dix, dans le but de réduire la capacité d'action des requérants.

Pour ce faire, le législateur devait choisir entre deux mouvements ambivalents d'aménagement de l'accès au juge. Le premier consiste en la mise en place de filtres ou de conditions procédurales qui permettent de maîtriser l'accès au juge ; tandis que le second tend au contraire au renforcement ou à la création de voies nouvelles d'accès « maîtrisées »¹²²².

Le jeu sur l'irrecevabilité des recours ayant eu la préférence du législateur et du pouvoir réglementaire¹²²³, sans négliger les pouvoirs du juge¹²²⁴.

C'est ainsi qu'afin de limiter dans le temps les possibilités de recours contre un PLU, la loi du 9 février 1994 décide que l'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un PLU ou d'un document en tenant lieu ne peut être invoquée par voie d'exception après l'expiration du délai de 6 mois à compter de la prise d'effet de ce document.

Un peu moins d'une décennie plus tard, l'article 43 de la loi du 2 juillet 2003, dite urbanisme et habitat, a édicté des règles spéciales qui régissent la recevabilité de l'exception d'illégalité entachant la concertation, plus exactement la recevabilité des moyens invocables par voie d'exception à l'encontre de cette procédure.

En 2011, l'article 70 de la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, a écarté les irrégularités non susceptibles d'avoir influencé le sens de la décision d'une autorité administrative. Désormais, *elles ne peuvent être invoquées à l'encontre de la décision prise au vu de l'avis rendu par un organisme préalablement consulté.*

L'Ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, adoptée par le Gouvernement en application de la loi, dite Duflot 2, habilitant le

¹²²¹ I. SAYN, « La place des outils procéduraux dans l'accès au droit et à la justice des plus pauvres », in *Droit et pauvreté*, rapport ONPESDREES MiRe, 2007, p. 139.

¹²²² V. DONIER et B. LAPÉROU-SCHNEIDER (dir.), « Accès au juge : quelles évolutions pour quelle effectivité ? », Projet de recherche collectif, Présentation du champ de l'étude, consulté le 14 avril 2016 sur http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/events/OnEnParle/Acces_juges_ouvrage_Univ_Besancon.pdf.

¹²²³ Loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction (JO 10 févr. 1994, p. 2271) ; Décret n° 94-701 du 16 août 1994 portant application de l'article L. 600-3 et modifiant le Code de l'urbanisme (JO 18 août 1994, p. 12084) ; Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (JO n° 163 du 16 juillet 2006, p. 10662).

¹²²⁴ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (JO n° 289 du 14 décembre 2000, p. 19777).

Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction¹²²⁵, clôture la réflexion, initiée de longue date, sur les contestations dilatoires ou abusives.

La neutralisation du contentieux de l'urbanisme¹²²⁶ s'est poursuivie avec le décret du 1^{er} octobre 2013 relatif au contentieux de l'urbanisme¹²²⁷.

Comblant un vide laissé par les textes précédents, la loi ALUR du 24 mars 2014 introduit un nouvel article L. 600-9 dans le code de l'urbanisme, qui permet la régularisation du PLU en cours d'instance, à l'initiative du juge administratif¹²²⁸.

La même loi permet au juge de limiter la portée de l'annulation qu'il prononce, puis ratifie l'ordonnance du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme¹²²⁹.

C'est ainsi que le contentieux des documents d'urbanisme a connu tout d'abord une restriction d'accès au juge avant qu'une nouvelle refondation de ce contentieux ne voit le jour ensuite pour permettre une meilleure justiciabilité du PLU.

L'analyse se concentre par conséquent sur l'un des aspects du droit au juge en matière du contentieux du PLU sans pour autant l'envisager dans sa globalité, la recherche étant circonscrite aux limitations apportées par les textes au droit d'exercer effectivement un recours (§. 1) et les pouvoirs accordés au juge en vue de tempérer l'impact du contentieux sur la sécurité juridique du PLU (§. 2).

§. 1 : Les limitations apportées par les textes au droit d'exercer effectivement un recours

En droit de l'urbanisme, l'existence d'un litige ne suffit pas pour pouvoir accéder au juge, il faut encore que le justiciable présente certaines qualités et franchissent des obstacles d'ordre juridique.

De surcroît, le justiciable qui invoque l'illégalité d'un PLU doit composer avec un encadrement rigoureux de ce type de contentieux. Il peut s'agir de la possibilité de neutralisation des vices invoqués à l'encontre du PLU (1) ou de certaines limitations de la portée contentieuse de la concertation en cas de recours contre ce document (2).

En effet, pour rompre plus largement avec la fatalité du vice de procédure, la loi du 17 mai 2011¹²³⁰, et la jurisprudence administrative¹²³¹ « ont pris, chacun dans son domaine de compétence, des décisions importantes. »¹²³².

¹²²⁵ Loi n° 2013-569 du 1^{er} juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction (JO n° 0151 du 2 juillet 2013, p. 10985).

¹²²⁶ V. Ph. BILLET, « La « neutralisation » du contentieux d'urbanisme », *JCP A*, 2014 p. 2007.

¹²²⁷ Décret n° 2013-879 (JO 2 octobre 2013, p. 16355).

¹²²⁸ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (JO n° 0072 du 26 mars 2014, p. 5809, art. 137).

¹²²⁹ *Ibid.* art. 172.

¹²³⁰ Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

¹²³¹ CE, ass., 23 décembre 2011, *Danthy*, n° 335033, Rec., Pour une application dans le sens contraire de l'arrêt *Danthy*, voir CE, 17 février 2012, *Société Chiesi SA*, req. n° 332509, Rec.,

¹²³² J.-M. SAUVÉ, « Les nouveaux modes de décision publique », Forum de Trans Europe Experts, Les enjeux juridiques européens, Nouvelles gouvernances et nouvelles régulations en Europe, Vendredi 30 mars 2012, consulté le 27/02/2013 sur <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Les-nouveaux-modes-de-decision-publique>, p. 9

L'idée est de renforcer la justiciabilité du PLU et sécuriser, par conséquent, le travail de l'administration en évitant des annulations pour de simples vices sans incidence réelle sur la légalité du PLU.

Toutefois, cette sécurité juridique du PLU qui consiste dans le jeu de l'irrecevabilité de certains recours ne peut se réaliser qu'au détriment de ses destinataire. Se pose alors la question de l'influence de cet encadrement des recours contre le PLU sur le droit à l'exercice d'un recours juridictionnel effectif (3).

1. Encadrement des vices en cas de recours contre le PLU

Il y a vice de procédure lorsqu'un acte administratif n'est pas adopté selon la procédure prescrite.

En contentieux civil, le vice de procédure peut être invoqué par les requérants pour faire constater par le juge, avant tout débat sur le fond, la nullité d'un acte de procédure. En matière administrative, il est, avec l'incompétence, un des chefs d'annulation d'un acte administratif dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir, sanctionnant le non-respect par l'auteur de l'acte de la procédure et du formalisme auxquels sont assujetties les décisions des autorités publiques¹²³³.

En droit de l'urbanisme, le degré élevé de formalisme procédural auquel sont soumises les décisions administratives conduit, selon Jean-Marc Sauvé, « à poser la question de leur sécurité juridique. » Faut-il en effet juger illégal le non-respect d'une simple formalité ou, au contraire, favoriser la sécurité juridique de l'acte administratif en rompant avec la fatalité du vice de procédure générateur d'annulations systématiques¹²³⁴.

Ce débat ancien¹²³⁵ est attisé par le renforcement contemporain du poids des exigences formelles. En effet, la multiplication des procédures et leur complexité sont source d'incomplétude et d'inexactitude voire même d'irrégularité des actes qui les mettent en œuvre. Ceux-ci peuvent être contestés devant le juge qui pourra les déclarer illégaux et prononcer leur annulation. Cependant, ce dernier « est confronté à deux impératifs contradictoires : celui de ne pas saper l'efficacité de l'action administrative en imposant une sorte de fétichisme de la forme et celui de la protection des droits des administrés et, tout simplement, du principe de légalité »¹²³⁶.

Pour rappel, la procédure d'adoption d'un PLU repose sur plusieurs phases qui vont de la délibération prescrivant l'élaboration ou la révision du plan à la délibération approuvant ce plan. Entre ces deux points se situent plusieurs éléments impliquant différents actes administratifs comme l'arrêt du projet de PLU, le bilan de la concertation, ou encore la phase d'enquête publique.

¹²³³ J.-C. MAITROT, « Vice de forme », *Encyclopædia Universalis* [en ligne], consulté le 25 mars 2015. URL : <http://www.universalis.fr/encyclopedie/vice-de-forme/>

¹²³⁴ Voir sur ce point l'analyse du président LABETOULLE dans « Le vice de procédure, parent pauvre de l'évolution du pouvoir d'appréciation du juge de l'annulation », in *Terres du droit. Mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Paris, Dalloz, 2009, p. 479-488.

¹²³⁵ Voir par exemple la note publiée par M. WALINE sous CE, 16 novembre 1928, *Foucher*, (*Notes d'arrêts*, Paris, Dalloz, t. 1, p. 538-539).

¹²³⁶ J.-M. SAUVÉ, « Les nouveaux modes de décision publique », *op. cit.*, p. 5

La règle veut que les vices de légalité externe soient assez facilement régularisables¹²³⁷ et qu'une annulation fondée sur un moyen de légalité externe n'emporte pas de conséquences « trop » dramatiques, puisque la décision peut être reprise quasiment immédiatement après son annulation, non sans avoir pris soin, bien entendu, de purger le vice ayant conduit à sa censure (signature de l'acte par l'auteur compétent, motivation plus détaillée, réunion de la commission ad hoc etc...) ¹²³⁸.

Toutefois, cette règle n'empêche pas, dans un certain nombre d'hypothèses, qu'un « simple » vice de forme puisse entraîner l'annulation d'un PLU. C'est ce qu'illustre un arrêt du Tribunal administratif de Rennes¹²³⁹ qui a considéré que les conclusions du commissaire enquêteur se contentant de rappeler dans son rapport, les grands principes juridiques applicables en l'espèce, de lister les quelques réserves émises par les administrés et enfin d'évoquer un courrier du préfet, n'étaient pas motivées puisqu'elles ne faisaient état d'aucun avis personnel détaillé et circonstancié.

Ainsi, des vices de forme peuvent, malgré leur intervention plusieurs mois avant l'approbation du PLU, entraîner son annulation.

Cette dimension temporelle n'était, jusqu'à la loi du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, pas prise en compte. Désormais, aux termes de l'article L. 600-1 introduit par l'article 3 de la même loi : « *l'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'une carte communale ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ne peut être invoquée par voie d'exception, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause.* ». Cependant, il est toujours possible d'exciper de l'illégalité de ces documents, lorsque le vice de forme concerne soit la méconnaissance substantielle ou la violation des règles de l'enquête publique sur les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales ; soit l'absence du rapport de présentation ou des documents graphiques.

Tranchant en faveur d'une meilleure justiciabilité du PLU, l'article L. 600-1 valide donc certaines illégalités externes commises de plus de six mois même si elles sont de nature à entacher l'illégalité ce document (A).

Une autre dimension a été prise en compte par la loi du 17 mai 2011¹²⁴⁰ qui a limité par son article 70 la force annulatoire des vices affectant les formalités non substantielles (B). Cette dimension concerne l'intensité de la formalité en cause, et son aptitude à exercer une influence sur le sens de la décision. L'article 70 précité s'applique uniquement lorsque l'autorité administrative procède, avant de prendre une décision, à la consultation d'un organisme.

A. La validation des illégalités opérée par l'article L. 600-1

¹²³⁷ Permis de construire modificatif par exemple.

¹²³⁸ M. CAZO, « L'annulation d'un Plan Local d'Urbanisme pour vice de forme », Publié le 16 mai 2011, consulté le 01 mars 2015 sur <http://www.eurojuris.fr/fr/collectivites/urbanisme/permis-de-construire/articles/annulation-plu-vice-de-forme#.VPllqPmG-Hh>

¹²³⁹ TA, de Rennes 7 avril 2011, *Association îlot vert c/ Commune de Locmiquelic*, req. n° 0702629-1.

¹²⁴⁰ Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (JORF n°0115 du 18 mai 2011, p. 8537).

Le mécanisme de l'exception d'illégalité est d'une utilisation extrêmement fréquente dans le contentieux du PLU. Il est notamment très courant que celui qui attaque un permis de construire ou une autre autorisation d'urbanisme, mette en cause, par voie d'exception, le PLU sous l'empire duquel ce permis ou cette autorisation a été délivré¹²⁴¹.

Pour tenter de limiter le nombre d'annulations reposant sur des erreurs mineures d'ordre procédural, le législateur a adopté une mesure phare. L'article L. 600-1 prévoit que l'illégalité pour vice de forme ou de procédure, notamment d'un SCOT, d'un PLU, d'une carte communale, de l'acte prescrivant l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme ou créant une ZAC ne peut être invoquée par voie d'exception après l'expiration d'un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur du document en cause.

Quatre vices de forme ou de procédure restent, toutefois, en dehors de son champ d'application : l'absence de mise à disposition des SCOT, la méconnaissance substantielle ou la violation des règles de l'enquête publique, l'absence du rapport de présentation ou des documents graphiques. La possibilité d'invoquer ces illégalités est perpétuelle comme l'exception d'illégalité elle-même.

Cette prescription par six mois de l'exception de légalité pour certains vices est une règle de procédure qui ne concerne que le contentieux de l'urbanisme. Pour la cerner, trois titres seront respectivement consacrés aux principes gouvernant la jurisprudence en matière de violation des procédures (a) à l'apport de la loi du 9 février 1994 (b) et à la règle qui veut que l'obligation d'écarter une prescription illégale du PLU ne vaut pas lorsque cette illégalité est couverte par l'article L. 600-1 (c).

a. Les principes gouvernant la jurisprudence en matière de violation des procédures

La jurisprudence administrative distingue entre les formalités substantielles et les formalités non substantielles afin d'éviter des annulations systématiques. Le juge administratif lui-même n'est pas insensible au problème posé par l'annulation d'une décision pour un vice de forme ou de procédure de portée négligeable. Avant même le vote de la loi du 9 février 1994, il a mis au point des aménagements aux principes qui gouvernent sa jurisprudence en établissant une distinction entre les formalités substantielles dont le non-respect entraîne l'annulation de l'acte, et les formalités non substantielles dont « *l'omission ou l'accomplissement irrégulier [n'] a pu exercer une influence sur la décision intervenue* ». Cependant, cette avancée jurisprudentielle ne permet pas de régulariser à posteriori un acte illégal ; tout au plus peut-on grâce à elle, éviter l'annulation d'un acte pour un motif procédural insignifiant.

Par ailleurs, la jurisprudence interprète la restriction posée par l'article L. 600-1 de manière très large, puisqu'elle s'applique à l'exception d'illégalité soulevée devant le juge pénal¹²⁴².

Concernant le Conseil constitutionnel, il s'est prononcé, dans sa décision du 21 janvier 1994¹²⁴³ sur la conformité à la Constitution de l'article L. 600-1, dont l'objet était de fermer la voie de l'exception d'illégalité devant les juridictions administratives après l'écoulement d'un délai de six mois, lorsque cette exception serait invoquée pour vice de forme ou de procédure

¹²⁴¹ J.-B. AUBY, H. PÉRINET-MARQUET, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, 5^e éd., Montchrestien, 2001, p. 12.

¹²⁴² CAA Paris, 20 mai 1999, n° 95PA03054 ; T. corr. Rennes, 13 mars 1996 : Dr. adm. 1996, n°147.

¹²⁴³ Déc. 93-355 DC, 21 janvier 1994.

à l'encontre de certains actes d'urbanisme¹²⁴⁴. Cette disposition remettait en cause le principe bien fixé dans la jurisprudence administrative, selon lequel l'exception d'illégalité des règlements revêt un caractère perpétuel¹²⁴⁵. De même, elle pouvait apparaître comme non conforme au droit au recours juridictionnel consacré par l'arrêt « *Dame Lamotte* »¹²⁴⁶, et surtout consacré par le Conseil Constitutionnel, comme étant un principe supra législatif rattaché à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Cependant le Conseil l'a validé, confirmant ainsi la limitation apportée par le législateur au « droit au juge ». Pour le Conseil, cette dérogation ne « *porte pas d'atteinte substantielle aux droits des intéressés d'exercer des recours* ». C'est la raison pour laquelle, l'ensemble de la doctrine estime qu'à travers cette décision, « *l'effectivité de la garantie au « droit au juge » est restée assez limitée* »¹²⁴⁷.

b. L'apport de la loi du 9 février 1994

Cette loi résulte d'un projet de loi présenté par le ministre Bosson en juillet 1993, au sénat¹²⁴⁸. Qualifiée de « *petite loi* »¹²⁴⁹, cette réforme a paré au plus urgent. Ce projet n'était en fait ni véritablement motivé par les propositions du rapport du Conseil d'État, ni par les travaux du 89^{ème} congrès des notaires de France, mais cherchait à relancer le secteur de la construction, en voulant pallier « *l'insécurité juridique des constructeurs* »¹²⁵⁰. Le projet de loi a abouti à un texte qui vise en premier lieu à limiter les recours pour excès de pouvoir contre les décisions d'urbanisme, notamment par l'insertion de l'article L. 600-1 au code de l'urbanisme.

Ainsi, en matière d'urbanisme, la possibilité d'invoquer, par voie d'exception, l'illégalité d'un document d'urbanisme, est limitée dans le temps. En effet, l'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un PLU, ainsi que l'acte prescrivant l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme, ou créant une ZAC, ne peut plus être invoqué, par voie d'exception, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause, c'est-à-dire de son entrée en vigueur. Dans ce cas, le moyen est donc irrecevable et ne peut être accueilli, quand bien même il serait fondé.

La loi réserve toutefois le cas des vices les plus graves, pour lesquels l'irrecevabilité évoquée ne peut s'appliquer. Il s'agit :

- de l'absence de mise à disposition du public des schémas directeurs, dans le cadre de la mise en œuvre du régime juridique antérieur à la loi SRU ;
- de la méconnaissance substantielle ou de la violation des règles de l'enquête publique sur les SCOT, les PLU et les cartes communales ;
- de l'absence de rapport de présentation ou des documents graphiques.

L'irrecevabilité de l'exception d'illégalité ne peut pas non plus être invoquée utilement :

¹²⁴⁴ Il s'agit, des SCOT, des PLU ou des documents d'urbanisme en tenant lieu, ainsi que des actes prescrivant l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme ou créant une ZAC.

¹²⁴⁵ CE, 29 mai 1908, *Poulin*, Rec., p. 580.

¹²⁴⁶ CE Ass., 17 février 1950, *Dame Lamotte*, Rec., p. 110.

¹²⁴⁷ V. F. MELIN-SOUCRAMANIEN et J. TRÊMEAU, « Droit constitutionnel de l'urbanisme », *J.-Cl. Adm.*, fasc. 1454, n° 44.

¹²⁴⁸ Ce projet reprend pour partie le projet de loi déposé par son prédécesseur, le ministre BIANCO.

¹²⁴⁹ J. MORAND-DEVILLER, « Le conseil constitutionnel et la « petite loi » portant diverses dispositions en matière d'urbanisme », *Rev. Adm.*, 1995, p. 75.

¹²⁵⁰ Ph. FRANÇOIS, *Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques*, n° 9 (1993- 1994), déposé le 6 octobre 1993, Sénat, p. 5-7 ; A. SANTINI, *Rapport fait au nom de la commission de la production*, n° 765, déposé le 25 novembre 1993, Assemblée nationale., p. 5-13.

- lorsque le vice entachant le document, ou l'acte en cause, résulte d'une incompétence de l'auteur de l'acte, ce qui constitue un moyen de légalité externe non visé par l'article L. 600-1 ;
- lorsque le vice relève de sa légalité interne.

Quant au moyen, tiré de l'incompatibilité d'un PLU avec le SCOT, il constitue un moyen de légalité interne. Il est donc recevable nonobstant les dispositions de l'article L. 600-1.

Concernant le délai de recours de 6 mois pour vice entachant la régularité de l'acte prescrivant l'élaboration ou la révision du PLU, il ne commence à courir qu'à partir de la prise d'effet de la délibération prescrivant l'élaboration ou la révision et non à partir de la prise d'effet du document lui-même¹²⁵¹.

Toutefois, lorsque l'acte en cause est l'objet d'un recours en annulation devant un juge du fond n'ayant pas encore statué, son illégalité pour vice de forme ou de procédure peut être invoquée à l'occasion d'un recours contre une décision qui en fait application et ce en dépit même de l'expiration du délai de 6 mois depuis sa prise d'effet¹²⁵².

C'est ce qu'avait précisé le Conseil d'Etat dans un arrêt du 11 octobre 2011¹²⁵³ en estimant que la forclusion édictée par l'article L. 600-1 l'a été dans un souci de sécurité juridique, qui perd sa justification si l'acte en cause est attaqué. Cette jurisprudence a été confirmée par un autre arrêt du Conseil d'Etat qui a considéré que « *le délai de forclusion de six mois n'est pas opposable au requérant lorsque le document d'urbanisme fait lui-même l'objet d'un recours en annulation pendant devant une juridiction du fond.* »¹²⁵⁴

Enfin, il n'est pas moins utile de noter que l'article L. 600-1 n'est pas la moins originale des dispositions propres au contentieux de l'urbanisme. Leur finalité commune est, « *dans un souci de sécurité juridique* » comme l'indique l'arrêt SCA Château de l'Arc¹²⁵⁵, de restreindre les possibilités de contestation des autorisations d'urbanisme et, lorsqu'un recours a passé ce premier crible, d'éviter autant que possible qu'il ne débouche sur l'annulation de l'acte attaqué.

c. L'obligation d'écarter une prescription illégale du PLU ne vaut pas lorsque cette illégalité est couverte par l'article L. 600-1

En vertu d'un principe général du droit, l'administration a l'obligation de ne pas appliquer une norme réglementaire qu'elle sait illégale¹²⁵⁶. Ce qui, s'agissant du PLU, implique de faire application soit des prescriptions du document immédiatement antérieur, soit, en l'absence d'un tel document, des dispositions supplétives du règlement national d'urbanisme. ; sans que n'y aient fait obstacle les dispositions de l'ancien article L. 124-4-1, aux termes duquel les POS ne pouvaient pas être abrogés¹²⁵⁷.

¹²⁵¹ CE, 23 décembre 2014, *Cne Laffrey*, req. n° 368098, Mentionné dans les tables du recueil Lebon.

¹²⁵² L. ERSTEIN, Actes d'urbanisme : le délai d'exception d'illégalité du PLU conservé par le recours pendant, consulté le 9/04/2015 sur www.lexis360.fr

¹²⁵³ CE, 10 octobre 2011, *Cne Ramatuelle*, req. n° 329623, JurisData n° 2011-021632 ; Rec., CE 2011, p. 462.

¹²⁵⁴ CE, 5 novembre 2014, *SCA Château de l'Arc*, req. n°362021.

¹²⁵⁵ CE, 5 novembre 2014, req. n° 362021.

¹²⁵⁶ CE, 14 novembre 1958, *Sieur Ponard*, Rec., p.554

¹²⁵⁷ CE, avis du 8 décembre 1998 cité dans F. ROLIN et al., *Les grands avis du Conseil d'Etat*, Dalloz, 2008, 3^e éd., p. 293.

La question qui se pose à ce stade de l'analyse est de savoir si l'obligation faite à l'administration d'écarter un PLU illégal était opposable lorsque son illégalité procède d'un des vices d'illégalité externe visés par l'article L. 600-1.

Interrogé sur ce point par le Tribunal administratif de Nice, le Conseil d'Etat a répondu que les dispositions de l'article L. 600-1 avaient été introduites par le législateur, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 93-335 DC du 21 janvier 1994, pour prendre en compte le risque d'instabilité juridique, particulièrement marqué en matière d'urbanisme, résultant, pour les décisions prises sur la base des actes qui y sont mentionnés, de la multiplicité des contestations de la légalité externe de ces derniers et, par voie de conséquence, que le législateur a ainsi implicitement mais nécessairement institué une dérogation au principe général susvisé¹²⁵⁸.

Il s'ensuit que non seulement l'administration n'a pas l'obligation d'écarter un PLU illégal entrée en vigueur depuis plus de six mois lorsqu'il n'est entaché que par un des vices visés par l'article L. 600-1 mais, bien plus, que l'administration doit appliquer ses prescriptions indépendamment de son illégalité. C'est ainsi que la Cour administrative d'appel de Marseille a jugé que : « *Si le principe général du droit selon lequel l'administration a l'obligation de ne pas appliquer une norme réglementaire qu'elle sait illégale vaut à l'égard des documents d'urbanisme locaux, cette obligation n'est toutefois pas opposable lorsque cette illégalité procède de l'un des vices de forme ou de procédure couverts par l'article L.600-1 du Code de l'urbanisme.* »¹²⁵⁹

Cette solution est somme toute logique puisqu'elle permet à l'auteur du PLU de ne pas écarter une norme en considération d'un vice de forme ou de procédure qu'un requérant ne pourrait, en application de l'article L. 600-1, invoquer par voie d'exception dans le cadre d'un recours à l'encontre de ce document.

On précisera, toutefois que cette dérogation au principe général du droit posé par la jurisprudence « *Ponard* »¹²⁶⁰ ne vaut pas lorsque le vice d'illégalité externe affectant le PLU concerne soit la méconnaissance substantielle ou la violation des règles de l'enquête publique relatives aux SCOT, PLU et cartes communales ; soit l'absence du rapport de présentation ou des documents graphiques. (Article L. 600-1, 3e alinéa).

En d'autres termes, lorsque l'illégalité du PLU procède de l'un des trois vices précités, l'administration se doit de ne pas en faire application, même si son entrée en vigueur date de plus de six mois¹²⁶¹.

B. Les limitations de l'article 70 de la loi du 17 mai 2011

Les règles formelles qui régissent la prise de décisions administratives, sont instituées afin, d'une part, d'améliorer les conditions d'adoption des actes administratifs et, d'autre part, de

¹²⁵⁸ CE, 9 mai 2005, *M. Marangio*, avis n° 277280.

¹²⁵⁹ CAA Marseille, 7 septembre 2006, *M. X...*, req. n° 04MA02245.

¹²⁶⁰ CE Sec., 14 novembre 1958, *Ponard*, req. n° 35399, Rec., p. 554, cité par D. GIRARD, L'administration est tenue d'exécuter intégralement un jugement déclarant un acte administratif illégal, 09/05/2014, <http://www.revuegeneraledudroit.eu/>

¹²⁶¹ P. E. DURAND, « L'obligation d'écarter une prescription illégale du document d'urbanisme local ne vaut pas lorsque cette illégalité est couverte par l'article L.600-1 du Code de l'urbanisme », consulté le 22 mars 2016 sur <http://jurisurba.blogspot.com/>

renforcer les garanties accordées aux destinataires de ces actes. Leur méconnaissance par l'administration est normalement considérée par le juge comme justifiant l'annulation de l'acte entaché de cette illégalité. Mais la jurisprudence administrative n'a pas fait de ce moyen de contrôle de la légalité externe des décisions une contrainte trop excessive pour l'action de l'administration.

D'où la distinction entre formalités substantielles et non substantielles (a) : la jurisprudence ne prend en considération que la violation du formalisme nécessaire pour annuler un acte, par opposition au formalisme simplement superflu dont le non-respect ne l'entache pas d'une illégalité suffisante pour justifier son annulation.

Construction jurisprudentielle, cette distinction a été abandonnée après l'adoption de la loi du 17 mai 2011 (b) qui pose, dans son article 70, le principe selon lequel ne peuvent être invoquées contre une décision administrative, prise à l'issue de la consultation d'un organisme, que les irrégularités susceptibles d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise au vu de l'avis rendu.

a. Distinction entre formalités substantielles et non substantielles

Dans son livre « *La lutte pour le droit* »¹²⁶² publié en 1872, le juriste allemand *Rudolf Von Jhering* défendit le formalisme présent au sein de l'organisation et du fonctionnement de la justice car il le concevait comme un principe protecteur des droits des justiciables. Jhering considérait ce formalisme comme un principe essentiel : « *Ennemie jurée de l'arbitraire, la forme est la sœur jumelle de la liberté* ».

Cette importance accordée à la procédure judiciaire ne peut masquer l'intérêt que peut susciter la procédure administrative qui veille à la bonne édicition des actes administratifs.

Cependant, porter plus d'attention sur des formalités complexes et multiples peut s'avérer improductif. C'est ainsi qu'au fil du temps, l'attention du juge, encouragé par une législation de plus en plus favorable, s'est concentrée uniquement sur les formalités dites « substantielles ».

Ainsi, afin d'éviter que les excès d'un formalisme trop rigide ne soient à l'origine d'annulations non nécessaires, la jurisprudence avait été amenée à distinguer selon que la formalité entachée d'irrégularité était substantielle (i) ou non (ii) pour décider de l'illégalité ou non de la décision contestée¹²⁶³.

i. Formalités substantielles

La sécurité juridique de la procédure d'adoption ou de révision, voire de modification d'un PLU, impose à l'auteur de ce dernier d'observer certaines formalités substantielles lors de la mise en œuvre de ces procédures.

Parmi ces formalités considérées comme substantielle figure, à titre principal, l'information qui doit être délivrée à l'ensemble des conseillers municipaux.

¹²⁶² R. JHERING, *La lutte pour le droit*, 2006, Dalloz.

¹²⁶³ P. BOUSQUET, « Droit administratif, vice de procédure et légalité », publié le 28 septembre 2012, consulté le 23 mars 2015 sur <http://www.blogavocat.fr>. Pour savoir plus sur cette question, voir aussi X. DOMINO et A. BRETONNEAU, « Le vice, mode d'emploi », *AJDA*, 2012, p. 195.

Ce droit des conseillers municipaux à l'information recouvre trois aspects différents qui varient selon qu'il s'agisse de les informer en amont des séances, de répondre à une demande de leur part ou encore, à l'occasion d'une assemblée, de leur permettre de consulter sur place les pièces et documents nécessaires.

L'omission de cette obligation peut entraîner l'irrégularité du PLU. Cependant, cette formalité est considérée, lorsqu'elle est prévue essentiellement dans l'intérêt de l'administration, plutôt non substantielle¹²⁶⁴.

Figure aussi parmi les causes pouvant conduire à l'annulation du PLU, la méconnaissance substantielle ou la violation des règles de l'enquête publique¹²⁶⁵.

C'est ce qu'aura amené le Tribunal administratif de Rennes à annuler dans sa totalité un PLU d'une commune littorale¹²⁶⁶.

Le jugement s'est fondé, en l'espèce, sur la non motivation des conclusions du commissaire enquêteur, ce dernier s'étant contenté de rappeler dans son rapport, les grands principes juridiques applicables en l'espèce, de lister les quelques réserves émises par les administrés et enfin d'évoquer un courrier du préfet¹²⁶⁷.

Le Tribunal a donc considéré que **ces conclusions n'étaient pas motivées** puisqu'elles ne faisaient état d'aucun avis personnel détaillé et circonstancié. Le commissaire devait expliquer les circonstances de fait et de droit qui justifiaient les raisons pour lesquelles il émettait un avis favorable sur le projet du PLU.

L'absence du rapport de présentation ou des documents graphiques relève des formalités substantielles pouvant entraîner l'annulation du PLU¹²⁶⁸. Cette irrégularité est exclue d'ailleurs par l'article L. 600-1 des illégalités pour vice de forme ou de procédure pouvant être invoquées par voie d'exception, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du PLU.

Encore, faut-il rappeler que l'irrégularité est retenue lorsque l'omission concerne une procédure obligatoire et qu'elle est susceptible d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte.

La sanction des irrégularités entachant les formalités substantielles était donc un moyen efficace pour faire obéir le PLU aux contraintes juridiques de la hiérarchie des normes.

Elle permettait aussi de préserver les intérêts publics et privé contre les abus des procédures.

ii. Formalités non substantielles

Lorsqu'elle est considérée comme non substantielle, la formalité entachée d'irrégularité ne permet pas à la partie l'ayant invoquée d'obtenir l'annulation du PLU.

¹²⁶⁴ CE, du 27 juillet 1984, *Baillou*, req. 39728, publié au recueil Lebon.

¹²⁶⁵ Voir par exemple CAA Lyon, 7 févr. 2012, n° 11LY00938 ; CAA Marseille, 20 octobre 2011, n° 09MA03334 ; CAA Lyon, 7 mars 2011, n° 09LY00482 ; CAA Nantes, 30 janvier 2006, n° 04NT01489.

¹²⁶⁶ TA de Rennes 7 avril 2011, *Association îlot vert c/ Commune de Locmiquelic*, req. n° 0702629-1.

¹²⁶⁷ M. CAZO, *op. cit.*

¹²⁶⁸ Voir par exemple CAA Marseille, 12 novembre 2013, n° 11MA04557 ; CAA Marseille, 20 octobre 2011, n° 09MA03483 ; CAA Nancy, 26 mars 2006, n° 04NC00288 ; CAA Bordeaux, 28 octobre 1999, n° 96BX00112.

Retenir donc le caractère non substantiel d'une formalité, pourtant prévue par une loi ou un règlement, revient à dire qu'il existe des dispositions ou des contraintes juridiques superflues que l'auteur du PLU peut passer outre.

Dans cette catégorie de formalité, considérée par la jurisprudence comme non substantielle, figurait plusieurs irrégularités susceptibles d'entacher d'illégalité la procédure d'élaboration, de révision ou de modification du PLU. C'est ainsi par exemple, que la *Commune de Saint-Prix* a été « *fondée à soutenir que la cour administrative d'appel a entaché son arrêt d'une erreur de fait en écartant le moyen invoqué devant elle tiré de ce que, la commission départementale consultative des gens du voyage n'ayant pas siégé valablement au regard de la règle de quorum fixée à l'article 4 du décret du 25 juin 2001 cité ci-dessus, l'arrêté du 5 novembre 2004 du Préfet du Val d'Oise approuvant le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage a été entaché d'un vice de procédure* »¹²⁶⁹.

Ce juge législateur qui décidait que des dispositions législatives ou réglementaires sont réputées non écrites lorsqu'elles relèvent de la catégorie des formalités non substantielles, pouvait donc porter des entorses à la hiérarchie des normes en privant certaines règles de leur obligatorité.

Cependant, priver le juge de ce pouvoir qu'il s'était lui-même donné, n'était-ce pas l'ériger en un juge prédateur qui sanctionne la moindre irrégularité en dépit des conséquences dramatiques que cela puisse avoir sur le plan administratif et économique.

En effet, est-il logique, qu'après trois ans de réunions et d'échanges, autant d'investissement en temps, en argent et en énergie, un document aussi fondamental qu'un PLU puisse être annulé pour un simple vice de procédure.

Néanmoins, cette distinction fondée essentiellement sur le caractère substantiel ou non de la formalité en cause a été très largement critiquée.

Dans un courrier cité par J.-L Warsmann¹²⁷⁰, le vice-président du Conseil d'Etat s'interrogeait sur « *la portée de la notion de formalité substantielle : trop d'annulations sont prononcées ou d'exceptions d'illégalité accueillies pour des défauts de consultation d'organismes marginaux ou pour des vices mineurs affectant la composition de l'organisme à consulter ou le déroulement de la consultation* ».

Tirant conséquence de cette situation, d'élargissement des limites du pouvoir du juge, l'article 70 de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit marque l'abandon de la distinction entre vices de procédure substantiels et vices de procédure non substantiels. Désormais : « *lorsque l'autorité administrative, avant de prendre une décision, procède à une consultation d'un organisme, seules les irrégularités susceptibles d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise au sens de l'avis rendu peuvent, le cas échéant, être invoquées à l'encontre d'une décision* ».

b. L'abandon de la distinction

¹²⁶⁹ CE, 4 février 2011, *Cne de Saint-Prix*, req. n° 330562, Inédit au recueil Lebon.

¹²⁷⁰ Courrier du vice-président du Conseil d'Etat du 31 octobre 2008 cité par J.-L. WARSMANN, *Simplifions nos lois pour guérir un mal français*, La documentation française, 2009, p. 35.

Une lecture particulière de la jurisprudence intervenue après l'entrée en vigueur de l'article 70 de la loi de simplification mettant un terme à la distinction entre les formalités substantielles et celles qui ne le sont pas, permet de déduire que le nouveau principe posé par cet article (i) reçoit une application extensive de la part du juge administratif (ii).

i. Le nouveau principe de l'article 70 de la loi du 17 mai 2011

L'article 70 de la loi du 17 mai 2011, de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, se base sur le degré d'influence que peut avoir l'omission d'une formalité sur le sens de la décision pour décider ou non de son irrégularité.

Toutefois, pour comprendre la genèse de cette disposition, il convient de se reporter aux travaux parlementaires préparatoires.

La proposition de loi déposée par le député Jean-Luc Warsmann le 7 août 2009 précisait, dans l'exposé de ses motifs, que : « *L'article 35 tend à renforcer la sécurité juridique des actes pris par les autorités administratives, en limitant les cas d'annulation des décisions prises après avis d'un organisme consultatif. Dans les cas où la consultation est obligatoire, seules les irrégularités susceptibles d'avoir exercé une influence sur l'avis rendu par l'organisme consulté pourront être invoquées à l'encontre de la décision. Dans les cas où, bien qu'aucun texte ne prévoie une consultation obligatoire, l'autorité administrative sollicite l'avis d'un organisme consulté, les irrégularités qui pourraient affecter la légalité de l'avis rendu seront sans incidence sur la légalité des décisions prises* ».

Le dispositif proposé, que le Conseil d'État a jugé trop complexe, visait à distinguer le cas de la consultation obligatoire de celui de la consultation facultative, afin qu'une irrégularité dans une consultation non obligatoire ne puisse entraîner l'annulation d'un acte pris par une autorité administrative.

Dans sa version initiale, le texte de la proposition distinguait deux vices de procédure : celui émanant d'une illégalité afférente à une consultation obligatoire de celui procédant d'une illégalité relative à une consultation facultative. En Commission des lois, fut évoquée l'opposition du Conseil d'État à cette distinction : « *il n'y a pas d'obstacle à ce que, dans le cas des consultations facultatives comme dans celui des consultations obligatoires, seules les irrégularités substantielles, c'est-à-dire celles ayant exercé une influence sur le sens de la décision prise, puissent être de nature à entacher la légalité de cette décision.*

En revanche, la disposition du second alinéa de l'article qui prévoit que les irrégularités pouvant affecter la légalité d'un avis rendu, lorsque l'organisme consulté a été saisi de façon facultative, sont sans incidence sur la légalité des décisions prises au vu de cet avis, pourrait, le cas échéant, poser problème au regard de la garantie des droits qui résulte de l'article 16 de la Déclaration de 1789 et du droit à un recours juridictionnel effectif. En outre, l'objectif de simplification poursuivi par cet article conduit à ne pas recommander d'instaurer deux régimes contentieux distincts pour les consultations irrégulières, selon qu'elles sont obligatoires ou non, la distinction entre ces deux catégories étant dans certains cas malaisée.

*Enfin, il y aurait lieu de prévoir expressément que la présente disposition s'applique au cas des consultations ouvertes prévues par l'article 8 de la proposition de loi. »*¹²⁷¹

¹²⁷¹ L'avis du Conseil d'État cité dans É. BLANC, Rapport sur la proposition de loi de M. JEAN-LUC WARSMANN (N° 1890) de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles,

A la suite de cet avis du Conseil d'Etat, les députés décidèrent de ne retenir qu'une seule rédaction, que la consultation soit obligatoire ou non. La lecture des débats en Commission des lois démontre que cet article a bien été rédigé dans le but de sécuriser le travail et de limiter les annulations contentieuses de décisions administratives :

« L'article 35 renforce, quant à lui, la sécurité juridique lorsque l'autorité administrative procède à une consultation. (...) Il vise en effet à limiter les cas d'annulation des décisions prises après avis d'un organe consultatif. (...) Une disposition ne pourra plus être annulée que si l'irrégularité touchant la consultation porte atteinte au sens de la décision. Il s'agit d'une mesure de sécurisation juridique considérable. »

ii. L'application jurisprudentielle extensive de l'article 70 de la loi du 17 mai 2011

La première application jurisprudentielle extensive du principe posé par l'article 70, limité aux consultations, était de le généraliser, par l'arrêt du Conseil d'Etat *Danthony*¹²⁷², à l'ensemble des vices de procédure : *« ces dispositions (celles de l'article 70) énoncent, s'agissant des irrégularités commises lors de la consultation d'un organisme, une règle qui s'inspire du principe selon lequel, si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ; que l'application de ce principe n'est pas exclue en cas d'omission d'une procédure obligatoire, à condition qu'une telle omission n'ait pas pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte »*.

L'application du nouveau principe de l'article 70 de la loi du 17 mai 2011 a conduit donc le juge à avoir une démarche très concrète qui lui permet d'évaluer l'influence de la règle violée sur la décision qui a été prise. En d'autres termes, cette évolution *« place le juge en arbitre subjectif des intentions plutôt qu'en marqueur des irrégularités »*¹²⁷³.

C'est ainsi, qu'au cas par cas, il appartiendra au juge d'apprécier si un vice de procédure a pu avoir une influence sur le sens de la décision ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie.

*« Dans le premier cas, il recherchera concrètement, dans les pièces du dossier, les circonstances dans lesquelles est intervenue l'irrégularité, et déterminera l'influence qu'a eu cette irrégularité, ou qu'elle est susceptible d'avoir eu. Dans le second cas, il devra identifier un vice d'une certaine gravité. »*¹²⁷⁴

Dans son arrêt précité, le Conseil d'Etat a voulu préciser les conditions de mise en œuvre de l'article 70 de la loi du 17 mai 2011. Pour ce faire, il considère que ses dispositions s'inspirent *« du principe selon lequel, si les actes administratifs doivent être pris selon des formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le*

de la législation et de l'administration générale de la République, n° 2095, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 novembre 2009, Tome 1.

¹²⁷² CE, 23 décembre 2011, req. n° 335033 : Dr. adm. 2012, 22, note MELLERAY ; JCP A 2012, 2089, note BROUELLE.

¹²⁷³ Conseil d'Etat, *Consulter autrement, participer effectivement*, EDCE, n° 62, La documentation française, 2011, p.126.

¹²⁷⁴ S. VIGER, « Urbanisme : légalité d'un plan local d'urbanisme et vice de procédure », publié le 12 septembre 2013, consulté le 02 mars 2015 sur <http://www.juritravail.com/Actualite/urbanisme/Id/88611>

déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ».

Au seul critère d'influence sur le sens de la décision prévu par l'article 70, le Conseil d'Etat estime que la privation des intéressés d'une garantie doit aussi entraîner l'illégalité la décision en cause. Il peut s'agir par exemple du respect des droits de la défense.

Ainsi, il paraît que toute violation d'une règle de procédure, en dehors de ces deux cas, n'est pas nécessairement sanctionnée par le juge.

Naturellement appliquée aux procédures d'élaboration, de modification et de révision des PLU, cette jurisprudence a depuis largement colonisé le contentieux administratif de ce document au point que rares semblent être les vices de forme susceptibles de justifier son annulation par le juge administratif.

Parmi ces « spécimens rares », on peut citer notamment la définition des objectifs de la révision d'un PLU par la délibération prescrivant cette révision¹²⁷⁵.

Désormais, invoquer un vice de procédure ne suffit pas toujours à obtenir l'annulation d'un PLU. L'insuffisance de la note explicative de synthèse, présentée aux conseillers municipaux sur la révision d'un PLU, en application de l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales, doit avoir exercé une influence sur le sens de la délibération pour entraîner l'annulation de l'approbation du PLU prise par l'organe délibérant.

Dans l'espèce soumise à la Haute Assemblée, la Cour administrative d'appel de Bordeaux¹²⁷⁶ avait annulé la délibération approuvant la révision d'un PLU, au motif notamment de l'absence d'envoi aux conseillers municipaux, avant la séance du conseil municipal, d'une note de synthèse répondant aux exigences de l'article L.2121-12 du CGCT. Dans son arrêt du 17 juillet 2013¹²⁷⁷, le Conseil d'Etat a rappelé sa jurisprudence de principe connue sous le nom de « *Danthony* »¹²⁷⁸. Ce principe de portée générale est, au cas d'espèce, appliqué pour la première fois à la procédure de révision d'un PLU.

Le Conseil d'Etat constate que la note explicative de synthèse présentait, « *en des termes généraux* », les objectifs poursuivis, les étapes de la procédure ainsi que les recommandations du commissaire-enquêteur, mais ne comportait aucune explication relative aux choix ayant présidé à la révision du PLU. Dans ces conditions, cette note a été considérée comme n'ayant pas permis d'éclairer le sens et la portée des dispositions du plan soumises à l'approbation des conseillers municipaux.

Il a cependant rejeté le recours en précisant que la note « *faisait état des avis des personnes publiques consultées et des suites qui leur ont été réservées, en explicitant la modification apportée au plan soumis à approbation par rapport au projet de révision* ». Ainsi, « *l'insuffisance de la note de synthèse n'a pas, dans les circonstances particulières de*

¹²⁷⁵ CAA de Lyon, 11 Mars 2014, *Deygas c/ Cne d'Anneyron*, requête n° 13LY01054.

¹²⁷⁶ CAA de Bordeaux, 26 avril 2011, *Cne d'Arcachon*, arrêt n° 10BX00882 et 10BX00913.

¹²⁷⁷ CE, 17 juillet 2013, *Société Française du radiotéléphone*, req. n°350380

¹²⁷⁸ CE, 23 décembre 2011, req. 335033 : Dr. adm. 2012, 22, note MELLERAY ; JCP A 2012, 2089, note BROUELLE.

l'espèce, exercé d'influence sur le sens de la délibération et n'a pas, par elle-même, privé les membres du conseil municipal d'une garantie ».

Pour le reste, il a été jugé, par exemple, que la méconnaissance de la publicité de l'ouverture de l'enquête publique, n'est de nature à vicier la procédure et donc à entraîner l'illégalité de la décision prise à l'issue de cette procédure que si elle a pu avoir pour effet de nuire à l'information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou si elle a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative¹²⁷⁹.

Aussi, s'il appartient à la commune souhaitant modifier son projet de PLU avant l'ouverture de l'enquête publique, notamment pour tenir compte de l'avis rendu par une personne publique associée et afin que le dossier soumis à l'enquête publique comporte des avis correspondant au projet modifié, de consulter à nouveau l'ensemble des personnes publiques associées à l'élaboration d'un PLU, l'omission de cette nouvelle consultation n'est de nature à vicier la procédure et à entacher d'illégalité la décision prise à l'issue de l'enquête publique que si elle a pu avoir pour effet de nuire à l'information du public ou si elle a été de nature à exercer une influence sur cette décision¹²⁸⁰.

De même, en application de la jurisprudence « *Danthony* », la cour administrative d'appel de Lyon a refusé d'annuler un PLU pour lequel le centre régional de la propriété forestière avait été consulté au lieu du centre national de la propriété forestière. L'omission d'une formalité pourtant obligatoire n'ayant pas eu d'influence sur la décision, ne privant pas les intéressés d'une garantie et n'affectant pas la compétence de l'auteur du PLU.¹²⁸¹ Cette jurisprudence, combinée aux dispositions de la loi du 17 mai 2011, ouvre ainsi des perspectives intéressantes en matière de contentieux pour des motifs liés à des vices de forme ou de procédure, et ce pour les autorisations de construire comme pour les documents d'urbanisme.

Cependant, la non-convocation de deux personnes publiques qui devaient être associée à la procédure entraînant dès lors que non seulement ces personnes publiques n'avaient pu être associées à la procédure et exposer leur avis sur le projet de révision, mais qu'elles étaient en outre, compte tenu de leurs compétences en matière de gestion des déchets, directement concernées par la révision simplifiée du PLU qui prévoyait l'extension du périmètre d'une ZAC pour permettre notamment l'implantation d'un centre d'enfouissement technique de déchets inertes, est susceptible « *d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise par le conseil municipal de Saint-Prouant et en outre de nature à avoir privé les intéressées d'une garantie, ont également entaché d'illégalité la délibération litigieuse* »¹²⁸².

Enfin, doit être mis à part, parmi les vices de procédure, le défaut de consultation du Conseil d'Etat, dans les hypothèses visées par l'article L. 111-2 du code de justice administrative où elle est rendue obligatoire. Le Conseil d'Etat considère en effet que « *eu égard au rôle ... dévolu au Conseil d'Etat, le défaut de saisine de ce dernier entraîne l'illégalité des actes administratifs dont le projet devait lui être obligatoirement soumis* »¹²⁸³. Contrairement aux

¹²⁷⁹ CE, 3 juin 2013, *Cne de Noisy-le-Grand*, req. n° 345174 : Dr. rur. 2013, 206, note TIFINE.

¹²⁸⁰ CE, 26 février 2014, *Société Gestion Camping Caravaning*, req. n° 351202.

¹²⁸¹ CAA Lyon, 24 avril 2012, n° 11LY02039.

¹²⁸² CAA de Nantes, 10 octobre 2014, req. n° 13NT00915.

¹²⁸³ CE, 17 juillet 2013, *Syndicat national des professionnels de santé au travail*, req. n° 358109, JCP A 2013, 2373, note LE BOT.

autres vices de procédure, le moyen est ici d'ordre public et il doit être soulevé d'office par les juges¹²⁸⁴.

En conclusion, force est de constater que cette application jurisprudentielle de l'article 70 de la loi du 17 mai 2011, extensive soit-elle, représente une avancée indéniable dans le sens de la sécurité du PLU.

La réduction du champ d'invocabilité du vice de procédure n'équivaut pour autant pas à la disparition de ce moyen mais permet de le recentrer sur l'essentiel, à savoir l'influence du vice sur le sens de la décision prise. Elle permet aussi de sécuriser le déroulement de la procédure de concertation qui nécessite la prise d'une multitude d'actes susceptibles, à un moment ou un autre, d'être entachés d'illégalité pouvant entraîner l'annulation du PLU.

2. Limitations de la portée contentieuse de la concertation

La concertation est censée sensibiliser le public au problème de l'aménagement et de l'urbanisme tout en améliorant la qualité de décisions qui suscitent parfois d'importantes contestations.

L'engouement pour cette procédure s'est plutôt traduit par un net élargissement de son champ d'application, montrant de la sorte tout l'intérêt que celle-ci peut revêtir pour favoriser l'implication des citoyens dans les décisions relatives à l'urbanisme, à l'aménagement ou à l'environnement.

Deux lois ont ainsi, une nouvelle fois, étendu l'obligation de concertation en matière de planification urbaine. Tout d'abord, la loi SRU a sensiblement accru le nombre d'opérations soumises à concertation en rendant cette dernière obligatoire pour « *toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme* »¹²⁸⁵.

La loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages¹²⁸⁶ a étendu cette procédure à l'élaboration de plan de prévention des risques technologiques¹²⁸⁷ ou de plan de prévention des risques naturels prévisibles¹²⁸⁸.

L'ancien article L. 300-2 issu de la loi SRU, devenu L. 103-2¹²⁸⁹, a ainsi élargi très sensiblement la participation du public à la conception des décisions administratives en permettant aux habitants, associations locales et autres personnes d'être associés, en amont de l'enquête publique, au processus d'élaboration ou de révision du PLU.

A un Etat omniscient, « *garant et guide à la fois d'un intérêt général surplombant la société* »¹²⁹⁰, se substitue donc un Etat qui fait appel à la société civile pour définir l'intérêt général qui s'attache à ses projets.

¹²⁸⁴ P. TIFINE, « Droit administratif français : Sanction du principe de légalité », *Revue générale du droit on line*, 2013, n° 4342, consulté le 15 avril 2014 sur www.revuegeneraledudroit.eu/?p=4342.

¹²⁸⁵ L'ancien article L. 300-2 issu de la loi SRU, devenu L. 103-2.

¹²⁸⁶ JO 31 juillet 2003, p. 13021.

¹²⁸⁷ C. env., art. L. 515-22.

¹²⁸⁸ C. env., art. L. 562-3.

¹²⁸⁹ Créé par Ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015.

¹²⁹⁰ P. ROSANVALLON, *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Gallimard 1998 ; cf. aussi J. RIVERO, « L'administré face au droit administratif », *AJDA*, 1995, p. 147.

Cet élargissement du champ d'application de la concertation, conduit à s'interroger sur le déroulement (A) ainsi que sur la portée du contrôle contentieux de cette procédure, sachant que plusieurs réformes législatives sont intervenues afin de réduire les possibilités pour un requérant d'invoquer les irrégularités entachant cette procédure aux fins d'obtenir l'annulation de décisions prises à son issue¹²⁹¹ (B).

A. Déroulement de la concertation et sécurité juridique du PLU

La concertation, en matière des documents d'urbanisme, se déroule en application des articles L. 102-2 à L. 102-6 du code de l'urbanisme¹²⁹².

De la lecture de ces articles, il ressort une définition minimale de la concertation (a) pour une sécurité juridique maximale du PLU (b)

a. Une définition minimale de la concertation...

En application de l'article L. 103-3 c'est l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public qui précise les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation¹²⁹³.

L'article L. 103-4 dispose que ces modalités permettent, pendant une durée suffisante et selon des moyens adaptés au regard de l'importance et des caractéristiques du projet, au public d'accéder aux informations relatives au projet et aux avis requis par les dispositions législatives ou réglementaires applicables et de formuler des observations et propositions qui sont enregistrées et conservées par l'autorité compétente¹²⁹⁴. A l'issue de la concertation, cette autorité en arrête le bilan (L. 103-6).

Ces articles formulent, à l'encontre de l'autorité compétente en matière de concertation, trois exigences très générales : une délibération sur les objectifs poursuivis et sur les modalités de la concertation qui se déroule « *pendant toute la durée de l'élaboration du projet* » et associe « *les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées, dont les représentants de la profession agricole* ». Enfin, l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public arrête le bilan de la concertation. En dehors de ces articles figurant tous dans la partie législative du code de l'urbanisme, « *aucun texte réglementaire n'est intervenu pour préciser davantage ce que recèlent ces modalités* »¹²⁹⁵. Cette absence de réglementation ayant été justifiée, selon B. Phémolant, par la nécessité de respecter le principe de libre administration des collectivités territoriales et celui de sécurité juridique¹²⁹⁶. Ces dernières déterminent donc, au cas par cas, les modalités concrètes de la concertation et les objectifs poursuivis en toute liberté. Cette liberté des collectivités publiques doit, selon cette conception, « *être d'autant plus large que les modalités de cette procédure paraissent devoir être adaptées à l'importance du projet.* »¹²⁹⁷

¹²⁹¹ J.-F. STRUILLLOU, « La participation des habitants : la concertation de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme », *Cahier du Gridauh*, n°10 – 2004, Série droit de l'urbanisme, p. 71.

¹²⁹² Ces articles remplacent, à droit constant, l'ancien article L. 300-2 en vertu de l'ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015.

¹²⁹³ Cette compétence appartient à l'autorité administrative compétente de l'Etat lorsque la révision du document d'urbanisme ou l'opération sont à l'initiative de l'Etat.

¹²⁹⁴ Mentionnée à l'article L. 103-3.

¹²⁹⁵ J.-F. STRUILLLOU, « La participation des habitants... », *op. cit.*, p. 71.

¹²⁹⁶ Cf. B. PHÉMOLANT, in *DAUH* 2001, n° 5, p. 131.

¹²⁹⁷ J.-F. STRUILLLOU, « La participation des habitants... », *op. cit.*, p. 71.

En outre, cette définition de la concertation soulève deux questions de droit infiniment complexes. La première qui porte sur les règles qui encadrent l'organisation de la participation, concerne « *la très grande pauvreté de leur contenu* »¹²⁹⁸. En effet, « *ces règles restent pour une partie de la doctrine sujettes à caution, faute pour le législateur d'avoir défini avec suffisamment de précision les grands principes devant entourer la mise en œuvre de cette procédure.* »¹²⁹⁹

La seconde concerne « *la grande faiblesse des garanties procédurales qui entourent la mise en œuvre de cette procédure* »¹³⁰⁰.

Certes, l'absence de définition des objectifs de la révision s'analyse comme un vice de légalité interne¹³⁰¹ et une commune ne peut, à cet égard, valablement se prévaloir des précisions figurant dans le rapport de présentation sur les lignes directrices du projet de plan d'urbanisme. Cependant, cet effort de définition laissé à l'appréciation de l'auteur du PLU ne peut que favoriser la sécurité juridique de ce document au détriment des garanties devant être accordées au public.

b. ...Pour une sécurité juridique maximale du PLU

A la différence de la procédure de l'enquête publique pour laquelle les modalités de la participation du public à la décision sont étroitement définies, réglementées et précisées par un contentieux fourni¹³⁰², la concertation n'a fait que l'objet d'une définition textuelle minimale. Cette absence de réglementation précise se justifie par le souci de sécurité juridique des documents d'urbanisme. « *Le législateur ayant redouté que des règles plus contraignantes alimentent un contentieux de nature à faire obstacle à des opérations d'aménagement ou d'urbanisme qui, par ailleurs, avaient été reconnues d'utilité publique* »¹³⁰³.

Quoi qu'on en dise, la concertation permet, malgré l'extrême prudence du législateur, « *d'engager l'administration dans une voie plus délibérative selon des méthodes souples* »¹³⁰⁴. Cependant, « *ce mouvement s'accompagne d'un découplage entre vice de procédure et annulation de la décision.* »¹³⁰⁵.

En effet, comme l'a fort bien dénoncé Jean-Claude Hélin, si « *la rédaction de l' [ancien] article L. 300-2 du code de l'urbanisme permet à des élus et à des fonctionnaires de mettre en œuvre les modalités de la concertation qui en assurent la sincérité et la complétude, elle tolère également, avec la complicité passive du juge, des formes totalement édulcorées d'implication des citoyens* »¹³⁰⁶.

Dans le même ordre d'idée, Jean-François Struillou trouve que le régime juridique de la concertation s'apparente plus à « *une règle du jeu purement formelle, compatible avec n'importe quel contenu matériel, alors que la mise en œuvre de cette procédure devrait, au*

¹²⁹⁸ J.-C. HÉLIN, « La participation des citoyens, quelles avancées ? », *DAUH*, 2001, p. 129.

¹²⁹⁹ J.-F. STRUILLLOU, « La participation des habitants... », *op. cit.*, p. 71.

¹³⁰⁰ J.-C. HÉLIN, « Entre régulation sociale et régulation juridique : la « charte de la concertation » », in *Études en l'honneur de G. Dupuis*, LGDJ 1997, p. 153.

¹³⁰¹ CAA Lyon, Chambre 1, 11 Mars 2014, *Cne d'Anneyron*, n° 13LY01054.

¹³⁰² Cf. R. HOSTIOU et J.-C. HÉLIN, *Droit des enquêtes publiques*, Le Moniteur, 1993.

¹³⁰³ J.-F. STRUILLLOU, « La participation des habitants... », *op. cit.*, p. 71.

¹³⁰⁴ J.-M. SAUVÉ, « Les nouveaux modes de décision publique », *op. cit.*, pp. 9-10.

¹³⁰⁵ *Ibid.*

¹³⁰⁶ J.-C. HÉLIN, « La participation des citoyens, quelles avancées ? », *DAUH*, 2001, p. 129.

*contraire, impliquer le respect du public en garantissant pour ce dernier le droit d'être pleinement informé des projets en cours d'élaboration et de faire valoir son point de vue sur ces projets. »*¹³⁰⁷

Ainsi, l'encadrement voulu minimal de la concertation, conjugué avec le choix de la libre administration des collectivités locales en la matière, a finalement produit un effet inverse et n'a pu assurer la sécurité juridique de cette procédure. En effet, incapable de résoudre le problème par la fixation de principes clairs de nature à donner un sens à cette procédure, le législateur a pris le soin de limiter sa portée contentieuse en réduisant les possibilités d'invoquer les irrégularités entachant cette procédure.

B. Restriction des possibilités de recours contre la concertation

Alors que traditionnellement il est admis que le recours pour excès de pouvoir doit permettre au juge administratif de vérifier, en cas de recours, la régularité de la procédure préalable à la décision administrative¹³⁰⁸, plusieurs réformes sont intervenues, au nom du principe de la sécurité juridique, pour restreindre la possibilité d'invoquer, à l'occasion d'un recours, le vice de procédure susceptible d'entacher la concertation.

Face cette évolution du régime juridique de la concertation qui met en échec la possibilité de contrôler par le juge que la mise en œuvre de la concertation répond bien aux principes légaux d'organisation de la participation, il est légitime de se demander « *si un contrôle contentieux de la concertation est encore possible* »¹³⁰⁹.

En effet, aux restrictions de la possibilité d'invoquer les vices de procédures susceptibles d'entacher la régularité de la concertation prévues par l'article L. 600-11 (a), s'ajoutent les dispositions de l'article L. 600-1 empêchant d'invoquer par voie d'exception les irrégularités entachant cette procédure (b).

a. Restriction de la possibilité d'invoquer les vices de procédures susceptibles d'entacher la régularité de la concertation L. 600-11

Cet article¹³¹⁰ qui remplace le 20^e alinéa de l'ancien article L. 300-2 dispose que les documents d'urbanisme ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation dès lors que les modalités définies aux articles L. 103-1 à L. 103-6 et par la décision ou la délibération prévue à l'article L. 103-3 ont été respectées.

Cet article, complété par l'article 43 de la loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003, s'emploie donc à restreindre la possibilité d'invoquer directement, à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir intenté contre la décision soumise à concertation, les vices de procédure susceptibles d'entacher la concertation. Il s'agit, à travers cette disposition, d'« *éviter la multiplication des contentieux complexes* » en mettant des obstacles au contrôle qui était jusqu'ici exercé par le juge sur le caractère suffisant ou non de la concertation. Celle-ci est désormais légale du seul fait du respect des modalités définies, en toute liberté, par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public.

¹³⁰⁷ J.-F. STRUILLLOU, « La participation des habitants... », *op. cit.*, p. 72.

¹³⁰⁸ Voir, R. HOSTIOU, *Procédure et formes de l'acte administratif unilatéral en droit français*, LGDJ, 1974.

¹³⁰⁹ J.-F. STRUILLLOU, « La participation des habitants... », *op. cit.*, p. 74.

¹³¹⁰ Créé par Ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015

Rappelons que, dans l'état antérieur du droit de la concertation, le juge administratif avait recours à ce standard¹³¹¹, c'est-à-dire un minimum au-dessous duquel cette dernière ne lui paraissait pas satisfaisante, pour sanctionner des « *concertations illusoires et confidentielles et la méconnaissance grossière et manifeste de la notion même de concertation* »¹³¹².

Le recours à ce standard précité, a permis au Conseil d'Etat de censurer une procédure de concertation qui se bornait à prévoir « *une exposition de courte durée organisée au cours de l'enquête publique et une réunion avec une association de protection de l'environnement* »¹³¹³, ces modalités sommaires ne lui paraissaient pas satisfaisantes pour respecter les règles de la participation.

Il a permis aussi aux juridictions administratives du fond de reconnaître plus facilement le caractère insuffisant de la concertation. C'est ainsi que la cour administrative d'appel de Bordeaux a pu considérer que, « *eu égard au caractère succinct des informations portées à la connaissance du public, à la brièveté des périodes de consultations, lesquelles n'ont pas couvert l'élaboration du projet et n'ont pu ainsi donner lieu à des échanges avec les auteurs de la révision, et compte tenu de l'importance de l'ouverture à l'urbanisation de ces zones par la commune* », les mesures définies par la délibération organisant la procédure de concertation ne satisfaisaient pas aux exigences prévues par les dispositions légales¹³¹⁴. La même juridiction avait également jugé insuffisante une concertation organisée dans le cadre d'une modification d'un POS, dès lors que la délibération organisant cette procédure se bornait à prévoir dans chacune des communes concernées « *la simple mise à disposition auprès du public d'un dossier et d'un registre afin qu'y soient recueillies ses observations et ses suggestions* »¹³¹⁵.

Cette intensification du contrôle exercé par le juge administratif sur les modalités de concertation entraînant souvent des annulations, a conduit le législateur à limiter les recours pour insuffisance de la concertation. La motivation de l'amendement parlementaire dont est issu l'article 43 de la loi urbanisme et habitat est en ce sens particulièrement claire : « *certain commentateurs et même certains tribunaux ont estimé que le juge administratif pouvait annuler les décisions de la commune si la concertation organisée lui paraissait insuffisante. L'amendement 88 de mon collègue Sauvadet vise à mettre fin à cette incertitude juridique injustifiée* »¹³¹⁶. En adoptant cet amendement, le législateur a donc une nouvelle fois cantonné la possibilité pour un requérant d'invoquer devant le juge administratif la régularité de la concertation et par là même restreint la faculté pour le juge de contrôler les modalités de celle-ci¹³¹⁷.

Depuis l'intervention de cette disposition, le juge s'est abstenu de soumettre, lors du contrôle de la procédure de concertation, l'action de l'administration à des contraintes bien strictes, « *le Conseil d'État faisant montre d'une extrême réserve dès lors qu'il s'agissait de vérifier le contenu des modalités de la concertation.* »¹³¹⁸

¹³¹¹ Voir, S. RIALS, *Le juge administratif et la technique du standard*, LGDJ, 1980.

¹³¹² J. MORAND-DEVILLER, « La procédure de création de ZAC », *Droit et ville* 1993, n° 36, p. 26.

¹³¹³ CE, 10 mai 1996, *Cne de Saint-Jorioz c/ SCI La Tuilerie*, req. n° 155169.

¹³¹⁴ CAA Bordeaux, 6 décembre 2001, *Cne de Bignoux*, req. n° 98BX01499.

¹³¹⁵ CAA Bordeaux, 20 décembre 2001, *Asphodèle*, req. n° 98BX02090.

¹³¹⁶ P. FOLLIOU, JOAN CR 3 avril 2003. V. aussi D. BRAYE et C. GUENÉ, *Projet de loi portant diverses dispositions relatives à l'urbanisme, à l'habitat et à la construction, rapport fait au nom de la commission des affaires économiques*, n° 270, déposé le 30 avril 2003, Sénat. Le rapport justifie cet amendement par le souci d'« éviter tout recours abusif ».

¹³¹⁷ J.-F. STRUILLLOU, « La participation des habitants... », *op. cit.*, p. 77.

¹³¹⁸ *Ibid.*, p. 76.

Toutefois, une commune ne pouvait se contenter de permettre aux habitants de consigner leurs remarques sur un registre, sans jamais organiser de réunion publique ni de permanences pour l'adoption d'un nouveau PLU¹³¹⁹. Le juge administratif s'attachait à vérifier que la concertation a été suffisante ce qui a conduit le législateur à préciser les modalités de la concertation dans une ordonnance du 5 janvier 2012 : auparavant, cette procédure devait avoir lieu pendant toute la durée d'élaboration du PLU, il est désormais indiqué que « *Les modalités de la concertation permettent, pendant une durée suffisante et selon des moyens adaptés au regard de l'importance et des caractéristiques du projet, au public d'accéder aux informations relatives au projet et aux avis requis par les dispositions législatives ou réglementaires applicables et de formuler des observations et propositions qui sont enregistrées et conservées par l'autorité compétente.* » (L. 103-4)

Le législateur a aussi pris la précaution de limiter les conséquences des éventuelles insuffisances en décidant que : « *les documents d'urbanisme (...) ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités (de concertation) ont été respectées. Les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illégales du seul fait des vices susceptibles d'entacher cette délibération ou les modalités de son exécution.* »

C'est dans cet esprit de renforcement de la justiciabilité des PLU, qu'un arrêt du Conseil d'Etat du 8 octobre 2012, a décidé que : « *la légalité d'une délibération approuvant un PLU ne saurait être contestée au regard des modalités de la procédure de concertation qui l'a précédée dès lors que celles-ci ont respecté les modalités définies par la délibération prescrivant l'élaboration de ce document* ».

Selon cet arrêt, seule l'absence ou le non-respect des modalités de la concertation entachent la délibération approuvant un PLU.

Ainsi, l'insuffisance des modalités de la concertation ne peut être contestée que dans le délai de deux mois à compter de la publication de la délibération prescrivant l'élaboration du PLU les fixant.

Désormais, seule l'illégalité résultant de l'absence de définition des objectifs poursuivis par l'élaboration ou la révision du PLU¹³²⁰ et des modalités de la concertation dans la délibération prescrivant l'élaboration peut être invoquée directement contre la délibération approuvant un PLU ainsi que lorsque les modalités de la concertation dument définies n'ont pas été respectées¹³²¹.

b. Restriction de la possibilité d'invoquer par voie d'exception les irrégularités entachant la concertation L. 600-1

En plus de l'article L. 600-11 restreignant la possibilité d'invoquer les vices de procédures susceptibles d'entacher la régularité de la concertation, l'article L. 600-1¹³²² permet également de réduire, dans le domaine de la concertation, le recours à l'exception d'illégalité.

¹³¹⁹ CAA de Lyon, 6 avril 2006, *Cne de Saulon-la-Chapelle*, 04-LY00675.

¹³²⁰ CE, 10 février 2010, *Cne de Saint-Lunaire*, req. n° 327149.

¹³²¹ CAA de Marseille, 17 décembre 2010, req. n° 10MA02529.

¹³²² Cette disposition est issue de la loi du 9 février 1994 portant dispositions diverses en matière d'urbanisme (loi « Bosson »).

En vertu de cet article, l'exception d'illégalité, tirées en particulier de l'irrégularité de la concertation, d'un PLU ne peut être soulevée après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du plan. Ainsi, le renforcement de la justiciabilité du PLU prévu par l'article L. 600-1 s'étend à la procédure de concertation.

Cette évolution, qui cherche à accommoder la stabilité des situations juridiques avec le principe de légalité¹³²³, trouve des justifications dans les travaux préparatoires qui ont présidé à l'adoption de la loi du 9 février 1994. En effet, les débats sur cette loi qui a introduit l'article L. 600-1 dans le code de l'urbanisme, ont montré que les restrictions ainsi apportées à la possibilité d'invoquer les vices susceptibles d'entacher la concertation précédant l'adoption du PLU, ont pour objet de renforcer la stabilité de ce document, d'éviter son annulation en raison de simples vices de forme ou de procédure, de « limiter le volume du contentieux de l'urbanisme »¹³²⁴, et de « prévenir, ce qui n'est pas sans importance, des annulations dont les conséquences pourront être graves pour les bénéficiaires des autorisations et dont la cause serait une « simple » irrégularité procédurale, dans laquelle ils ne sont pour rien »¹³²⁵.

Avec ces deux dispositions, le législateur a marqué une rupture avec des règles séculaires qui ont fortement participé à l'élargissement des conditions de recevabilité des recours et des moyens de recours. Cette situation peut, selon Yves Jégouzo, paraître regrettable¹³²⁶ dans la mesure où ces limitations apportées au droit au recours contre la concertation « portent atteinte à l'unité, et par suite à la clarté et à l'intelligibilité du recours contentieux, sans qu'il soit possible, en outre, d'expliquer clairement pourquoi la concertation fait ici l'objet d'un traitement particulier, notamment par rapport à cette autre procédure de participation qu'est l'enquête publique. »¹³²⁷

Ainsi, face aux lacunes de la hiérarchie des normes, notamment l'absence de règles claires en matière de concertation, qui mettent en danger la sécurité juridique du PLU, le législateur a préféré agir sur les règles de contentieux en les durcissant à une réforme profonde du régime juridique de la concertation par la fixation de son contenu et ses modalités.

Cette attitude législative dans un domaine aussi important qu'est la concertation peut apparaître comme une atteinte au droit de recours.

3. Encadrement des recours contre le PLU et le droit à l'exercice d'un recours juridictionnel effectif

Principe de valeur constitutionnelle¹³²⁸, le droit au juge qui occupe une place essentielle et primordiale dans l'échelle des droits fondamentaux, trouve son fondement dans l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Sa protection est assurée par le juge administratif¹³²⁹, sous le contrôle exigeant de la Cour européenne des droits de l'homme¹³³⁰.

¹³²³ Cf. D. LABETOULLE, « Principe de légalité et principe de sécurité », in *L'État de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Dalloz 1996, p. 403.

¹³²⁴ J.-F. STRUILLOU, « La participation des habitants... », *op. cit.*, p. 77.

¹³²⁵ R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, LGDJ, 2008, n° 776, p. 629.

¹³²⁶ Y. JÉGOUZO, « Les dispositions relatives à l'urbanisme de la loi du 2 juillet 2003 », *AJDA*, 2003, p. 1607.

¹³²⁷ J.-F. STRUILLOU, « La participation des habitants... », *op. cit.*, p. 77.

¹³²⁸ Cons. const. 21 janvier 1994, Loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, décis. n° 93-335 DC.

¹³²⁹ CE, 29 juillet 1998, *Syndicat des avocats de France*, req. n° 188715, Rec., p. 313 ; *AJDA*, 1998, p. 1010.

¹³³⁰ CEDH 28 juin 1990, *Obermeier c/ Autriche*, A. 179 § 70.

Sous peine de vider ce droit « *de sa substance* »¹³³¹ et de sa raison d'être, son exercice ne peut être effectif que devant un tribunal de pleine juridiction, au sens de l'article 6§1 de la CEDH, c'est-à-dire devant « *un juge dont le contrôle ne doit pas s'avérer trop limité.* »¹³³²

Exercé dans de telles conditions, le droit au juge constitue la garantie traditionnelle de l'effectivité de tous les autres droits¹³³³, l'instrument privilégié de la réalisation de l'Etat de droit : « *le droit d'accès au juge est à la fois conquête et instrument de l'Etat de droit.* »¹³³⁴, et « *la caractéristique de base de toute société fondée sur le respect de la règle de droit. Le droit au recours est en fait le bouclier des autres droits fondamentaux.* »¹³³⁵

Cependant, dans le domaine qui nous intéresse ici, en l'occurrence le contentieux de l'urbanisme, l'évolution qu'on vient de décrire et qui touche plus particulièrement le contentieux du PLU, a ouvert une brèche dans le principe de valeur constitutionnel du droit d'accès au juge (A). Cette évolution reconnue comme une entrave au droit au recours par le Conseil d'Etat, a conduit ce dernier à réserver une application restrictive de ce dispositif (B), notamment dans sa partie organisée par l'article L. 600-1 et qui limite le droit d'invoquer l'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un document d'urbanisme, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause.

A. L'article L. 600-1 et le principe constitutionnel de droit à l'exercice d'un recours juridictionnel effectif

En tant que principe constitutionnel, le droit à l'exercice d'un recours juridictionnel effectif doit se comprendre comme un des piliers de la « *garantie des droits et libertés* »¹³³⁶.

Dans sa décision sur la loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, le Conseil constitutionnel a relié ce principe constitutionnel à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, aux termes duquel : « *toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.* »

Cependant, pour justifier son choix de ne pas censurer l'article L. 600-1 le Conseil constitutionnel a considéré que, au regard de l'article 16 précité, « *il n'est pas porté d'atteinte substantielle au droit des intéressés d'exercer des recours* »¹³³⁷.

Pour comprendre cette attitude contradictoire du Conseil constitutionnel, il faut d'abord analyser les conditions dans lesquelles il exerce son contrôle de constitutionnalité sur la base de cet article 16 notamment en matière du droit à l'exercice d'un recours juridictionnel effectif. Pour cela, il convient de rappeler la décision du Conseil constitutionnel du 27 juillet 2006, selon laquelle l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 garantit « *le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif, le*

¹³³¹ T. GRUNDLER, « Le droit au recours confronté au secret », *AJDA*, 2009 p. 2358.

¹³³² *Ibid.*

¹³³³ H. DINÇER, *La condition de l'intérêt à agir dans le contrôle de légalité affectant l'environnement*, Master 2, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2009.

¹³³⁴ J. RIDEAU, « Droit au juge : conquête et instrument de l'Etat de droit », in *Le droit au juge dans l'Union Européenne*, J. RIDEAU (dir.), Paris, LGDJ, 1998, pp. 3-7 cité dans H. DINÇER, *op. cit.*

¹³³⁵ T. RENOUX, « Le droit au recours juridictionnel », *J.-Cl. P.*1993, I, p. 3675 cité dans H. DINÇER, *op. cit.*

¹³³⁶ « Le Conseil constitutionnel et la protection des droits fondamentaux » (présentation faite lors du vingtième anniversaire de la révision constitutionnelle de 1974), p. 6.

¹³³⁷ Déc. n° 93-335 DC du 21 janvier 1994 sur la loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction. Considérants n° 4 et 7.

droit à un procès équitable, ainsi que les droits de la défense lorsqu'est en cause une sanction ayant le caractère d'une punition ». Pierre Mazeaud, observe à propos de cette décision que « *le Conseil constitutionnel ne limite pas le principe des droits de la défense au seul domaine pénal.* »¹³³⁸ C'est un principe qui s'applique pleinement dans l'ordre juridique français, que l'ordre juridictionnel auquel se rattache le contentieux « *soit de nature pénale, administrative ou disciplinaire.* »¹³³⁹

Ainsi, le contentieux de l'urbanisme ne devait pas échapper, dans cette affaire, à l'application du principe constitutionnel de droit à l'exercice d'un recours juridictionnel effectif surtout que la première décision dans laquelle apparaît l'article 16, en tant que garantie des droits¹³⁴⁰, est celle du 21 janvier 1994 rendue sur la loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction¹³⁴¹.

Ce n'était pas, toutefois, le cas puisqu'alors que cette loi limitait dans le temps l'exception d'illégalité d'un document d'urbanisme pour vices de forme et de procédure non substantiels, le Conseil constitutionnel juge qu'elle ne porte pas d'atteinte substantielle au droit des intéressés d'exercer des recours.

Ensuite, le juge constitutionnel a fait, dans cette même décision, un usage quelque peu ambigu de la notion de sécurité juridique. En effet, sans s'y référer explicitement, il en a fait, dans un souci d'éviter des contentieux ultérieurs, la justification d'une mesure équivalant à une « *validation préalable* » des documents d'urbanisme¹³⁴² : la limitation du contentieux lui a paru représenter une préoccupation conforme à l'intérêt général.

Il a considéré « *que la restriction apportée par les dispositions contestées est limitée à certains actes relevant du seul droit de l'urbanisme* » et qu' « *eu égard à la multiplicité des contestations de la légalité externe de ces actes (...) le législateur a entendu prendre en compte le risque d'instabilité juridique en résultant, qui est particulièrement marqué en matière d'urbanisme, s'agissant des décisions prises sur la base de ces actes* ».

Le Conseil constitutionnel considère aussi qu'il n'a pas été porté « *d'atteinte substantielle au droit des intéressés d'exercer des recours* » dès lors que le législateur a exclu les vices de forme ou de procédure substantiels, a maintenu un délai de six mois au cours duquel toute exception d'illégalité peut être invoquée, a laissé ouverte à tout requérant la possibilité de demander l'abrogation d'actes réglementaires illégaux ou devenus illégaux et de former des recours pour excès de pouvoir contre d'éventuelles décisions de refus explicites ou implicites.

Enfin, alors qu'on aurait pu s'attendre à ce qu'il juge que le moyen tiré d'une méconnaissance de l'article 16, dont il ne cite pas le contenu, est infondé, il préfère dire qu'il « *manque en fait* ». Cette rédaction laisse transparaître son hésitation à faire de l'article 16 une véritable norme de référence¹³⁴³.

¹³³⁸ Discours prononcé par le président Mazeaud, le 3 janvier 2007, à l'occasion de la rentrée solennelle de l'Ecole de formation des barreaux de la cour d'appel de Paris, p. 6.

¹³³⁹ Ibid.

¹³⁴⁰ L'article 16 avait déjà été considéré comme une garantie de séparation des pouvoirs dans les décisions 88-248 DC et 92-316 DC.

¹³⁴¹ Déc. n° 93-335 DC du 21 janvier 1994 sur la loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction.

¹³⁴² V. B. SEILLER, « Les validations préalables », *AJDA*, 2005, p. 2384.

¹³⁴³ O. SCHRAMMECK, « Statut de la Polynésie française », *AJDA*, 1996, p. 371. V. aussi R. Fraisse, « L'article 16 de la Déclaration, clef de voûte des droits et libertés », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014/3, n° 44, p. 9-21.

Ainsi, le caractère substantiel de l'atteinte portée par l'article L. 600-1 au droit à l'exercice d'un recours juridictionnel effectif n'a pas été retenu par le Conseil constitutionnel qui a admis la constitutionnalité de cet article.

En revanche dans une autre décision¹³⁴⁴ à propos de la Polynésie française, le Conseil constitutionnel censure une disposition qui avait « *pour effet de priver de tout droit au recours devant le juge de l'excès de pouvoir la personne qui entend contester la légalité d'un acte pris conformément à une délibération de l'assemblée territoriale plus de quatre mois après la publication de cette délibération* ». Dans cette décision, le Conseil relève « *le souci du législateur de renforcer la sécurité juridique des décisions de l'assemblée* ». Ainsi, la sécurité juridique d'une norme ne permet pas de limiter celle des particuliers... Il y a là un arbitrage intéressant entre la sécurité juridique d'une norme et celle des particuliers, notions que l'on confond trop souvent, au risque de rendre ambigu et paradoxalement incertain le concept de sécurité juridique...¹³⁴⁵

B. Application restrictive de l'article L. 600-1 par le Conseil d'Etat

Le Conseil d'État a eu l'occasion de relever que la recevabilité de l'exception d'illégalité d'un règlement est une garantie du droit « *à un recours juridictionnel effectif* »¹³⁴⁶.

Mais dans la mesure où le contentieux de l'urbanisme constitue depuis longtemps un laboratoire d'essai des orientations futures du contentieux administratif général, il convient d'être attentif à l'interprétation que donne le Conseil d'État des dispositions en cause.

En effet, si les restrictions apportées par l'article L. 600-1 au droit d'exciper de l'illégalité d'un PLU dans le délai de six mois après sa prise d'effet, sont strictement appliquées par le Conseil d'État¹³⁴⁷. Cela n'a jamais empêché ce dernier de s'ériger en garant de l'équilibre entre le principe de sécurité juridique et celui de légalité.

La recherche de cet équilibre a conduit récemment le Conseil d'État à retenir une interprétation restrictive du champ d'application de l'article L. 600-1¹³⁴⁸.

Il a ainsi considéré que cet article qui « *prive les requérants de la faculté d'invoquer par voie d'exception, devant les juridictions administratives, certains vices de procédure ou de forme susceptibles d'affecter les actes d'urbanisme qu'il énumère, dont les plans locaux d'urbanisme* » a été adopté « *dans un souci de sécurité juridique, ne saurait être opposé (...) au requérant qui fait état de ce que l'acte d'urbanisme de l'illégalité duquel il excipe fait l'objet d'un recours en annulation pendant devant une juridiction du fond* ».

Ainsi, les dispositions de l'article L. 600-1 ne peuvent être opposées, en application de cette nouvelle jurisprudence, au requérant qui fait état de ce que le PLU contesté par voie d'exception fait l'objet d'un recours en annulation pendant devant une juridiction du fond.

Dans une autre affaire¹³⁴⁹, il a été jugé que l'illégalité résultant de ce que la délibération prescrivant la révision du PLU n'a pas fait l'objet d'une insertion en caractères apparents dans

¹³⁴⁴ 96-373DC du 9 avril 1996.

¹³⁴⁵ V. F. LUCHAIRE, La sécurité juridique en droit constitutionnel français, www.coseil-constitutionnel/dossier.

¹³⁴⁶ CE, 7^e et 2^e SS, 23 février 2004, *Feler et a.*, req. n° 251791.

¹³⁴⁷ CE, 6^e SSJS, 22 juillet 2015, req. n° 380374, Inédit au recueil Lebon.

¹³⁴⁸ CE, 5 novembre 2014, *SCA Château-l'Arc*, req. n° 362021 : mentionné aux Tables Rec.,

¹³⁴⁹ CAA Lyon, 17 août 2010, M. A., req. n° 08LY01672, Comm. D. GILLIG, Environnement 12/10, n° 149.

un journal diffusé dans le département, n'entre pas dans le champ d'application de l'article L. 600-1.

De ce nouveau sort que réserve désormais le juge administratif aux dispositions de l'article L. 600-1, il ressort qu'une application restrictive de cet article est entrain de se dessiner rendant ainsi aux personnes intéressées certaines possibilités de recours à l'encontre des vices de forme ou de procédure entachant la légalité du PLU même au-delà du seuil temporel instauré essentiellement pour éviter ce type de recours.

En définitive, si le législateur ne cesse de « multiplier les formes et procédures », il ne s'empêche « *parallèlement à priver celles-ci de leur "venin" contentieux* »¹³⁵⁰. Cette tendance suscite de nouveaux questionnements sur la place du contentieux de la légalité externe en matière d'aménagement, d'urbanisme et d'environnement¹³⁵¹.

Il apparaît donc que la sécurité juridique du PLU doit être recherchée plus dans un perfectionnement de la règle¹³⁵² que dans des « obstacles mis plus ou moins artificiellement aux recours »¹³⁵³.

§. 2 : Les pouvoirs accordés au juge en vue de tempérer l'impact du contentieux sur la sécurité juridique du PLU

Malgré la mise en place d'un système protégeant en amont le PLU contre l'invocation de certaines irrégularités aux fins d'obtenir son annulation, il existe toujours des vices de forme ou de fond qui peuvent entraîner, sous le regard impuissant du juge et du législateur, l'annulation de ce document.

Conscient que le risque zéro ne peut exister dans le contentieux du PLU à moins de réduire à néant tout droit de recours, le législateur a organisé une nouvelle protection qui peut intervenir en aval en permettant la régularisation du PLU ou son annulation partielle lorsque cette régularisation s'avère, au regard des textes, impossible.

Ainsi, dans le droit fil des récentes réformes du contentieux de l'urbanisme, ces deux innovations sont la transposition, pour les PLU, d'un mécanisme identique prévu pour les permis de construire, introduit par l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 et codifié à l'article L.600-5-1¹³⁵⁴.

¹³⁵⁰ R. HOSTIOU, note sous CE 2 juin 2003, Union fédérale des consommateurs Que choisir de Côte-d'Or, *AJDA* 2003, p. 1978. Cf. aussi J.-C. HÉLIN et R. HOSTIOU, « Participation, décentralisation et déconcentration : une nouvelle donne en matière de grands projets », *AJDA*, 2002, p. 291.

¹³⁵¹ Faut-il par exemple que les pouvoirs du juge soient accrus « de telle manière que puissent être purgés en cours d'instruction certains vices de forme »? (Y. JÉGOUZO, « Tribunaux administratifs : un anniversaire et des interrogations », *AJDA*, 2003, p. 1745.). Cf. aussi J.-C. BONICHOT, « Vers une plus grande sécurité juridique ? », *BJDU*, 2000, n° 6, p. 403, dans lequel l'auteur évoque « la possibilité de donner au juge la possibilité de déclarer légale une décision sous réserve d'aménagements ou de régularisation » ; J. CAPION, L'État de droit vu par le juge administratif, in *L'État de droit*, PUF 1987, p. 133.

¹³⁵² La sécurité juridique c'est aussi « qu'une "règle du jeu" accessible, compréhensive et prévisible dans sa mise en œuvre préside aux relations entre administration et administré » (B. PACTEAU, « La sécurité juridique, un principe qui nous manque ? », *AJDA*, 1995, p. 151.).

¹³⁵³ J.-C. BONICHOT, Vers une plus grande sécurité juridique ?, *BJDU* 6/2000, p. 403.

¹³⁵⁴ En application de l'article L. 600-5-1 C. urb., le juge administratif s'il estime qu'un permis de construire, de démolir ou d'aménager est entaché d'une illégalité, peut surseoir à statuer et inviter le pétitionnaire à justifier, sous un certain délai, d'un permis modificatif régularisant le vice constaté.

Seront donc successivement traitées les questions suivantes : le sursis à statuer en vue de régulariser le PLU (1) et la possibilité de limiter la portée de l'annulation du PLU dans le cadre d'un contentieux (2)

1. Le sursis à statuer en vue de régulariser le PLU

Le contentieux de l'urbanisme se révèle lourd de conséquences pour les communes ou les EPCI qui voient leurs PLU annulés par la justice administrative. En effet, l'annulation de ce document a pour effet de remettre en vigueur le PLU ou le POS immédiatement antérieurs¹³⁵⁵ alors même qu'il ne se trouve plus adapté au territoire concerné. Les conséquences sont d'autant plus lourdes que l'annulation du document résulte d'un simple vice de forme ou de procédure.

Animée par un souci de sécurisation du PLU et par un certain réalisme consistant à relativiser l'utilité de son annulation, et s'inspirant des mécanismes prévus pour les autorisations individuelles¹³⁵⁶, l'article L. 600-9 introduit par la loi ALUR du 24 mars 2014 a apporté une réponse à cette problématique en instaurant la faculté pour le juge de prononcer un sursis à statuer, lorsqu'il est saisi d'une demande en annulation d'un PLU, permettant à la collectivité publique de régulariser dans un délai déterminé l'illégalité identifiée et de prononcer une annulation partielle du PLU¹³⁵⁷.

L'article L. 600-9 donne un rôle déterminant au juge administratif dans la mise en œuvre du sursis à statuer (A). En effet, plutôt que de prononcer l'annulation du document d'urbanisme, le juge peut demander à l'auteur de l'acte de régulariser le vice constaté, sous un certain délai.

Cependant, ce texte pose un certain nombre de conditions relativement strictes pour la mise en œuvre d'une telle régularisation, en fonction notamment du type de vice qui affecte la légalité du document (B) et de la nature de la procédure entachée par ce vice (C).

A. Rôle du juge administratif dans la mise en œuvre du sursis à statuer

Le régime prévu pour la régularisation du PLU en cours d'instance, réserve un rôle majeur au juge administratif qui peut surseoir à statuer lorsqu'il est saisi de conclusions dirigées contre un PLU. Il ne peut cependant envisager cette régularisation qu'à la double condition, d'une part, d'avoir préalablement estimé que les autres moyens d'annulation ne sont pas fondés et, d'autre part, que l'illégalité est susceptible d'être régularisée¹³⁵⁸.

Le juge administratif décide ainsi de la possibilité ou non de la régularisation (a) et dans l'affirmative il fixe le délai de régularisation (b)

a. Il décide de la possibilité ou non de la régularisation

Selon l'article L.600-9, saisi de conclusions dirigées contre le PLU, le juge administratif peut lorsqu'il constate que les autres moyens ne sont pas fondés, que l'illégalité entachant l'élaboration ou la révision du PLU est susceptible d'être régularisée et après avoir invité les

¹³⁵⁵ Article L. 600-12.

¹³⁵⁶ V. Réponse ministérielle publiée au JO le : 18/11/2014 p. 9658.

¹³⁵⁷ Pour une analyse de ce dispositif, V. Ph. BILLET, « ALUR et contentieux de l'urbanisme », *JCP A.*, 2014, p. 2264.

¹³⁵⁸ Ph. BILLET, « ALUR et contentieux de l'urbanisme », *JCP A.*, 2014, p. 2264.

parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer, même sans avoir été saisi de conclusions en ce sens, jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation.

Il s'agit d'une simple invitation à régulariser, mais non d'une obligation, sauf pour le juge à faire usage de ses pouvoirs d'injonction.

Ainsi, on assiste avec cette nouvelle disposition à une évolution du pouvoir du juge en matière d'annulation du PLU « *vers une faculté de « guérison » des documents d'urbanisme, dont il sera libre de faire usage.* »¹³⁵⁹

b. Il fixe le délai de régularisation

Pour éviter l'annulation du PLU pour une illégalité qu'il estime susceptible d'être régularisée, le juge accorde un délai à l'auteur de ce document en vue de sa régularisation. La fixation de ce délai relève du pouvoir discrétionnaire du juge. En pratique, la régularisation d'une illégalité, dans le cadre d'un sursis à statuer, pourrait impliquer de reprendre formellement la procédure depuis le stade du vice à régulariser, et de la mener une nouvelle fois jusqu'à son terme¹³⁶⁰. Toutefois, le délai de cette opération ne peut dépasser celui fixé pour la procédure de modification du PLU puisque même pour les illégalités plus grave qu'un simple vice de forme ou de procédure, « *le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité est susceptible d'être régularisée par une procédure de modification* ». (Article L. 600-9)

Mais généralement, ce délai varie selon la procédure en cause, c'est-à-dire en fonction du délai moyen des procédures en ce sens.

Pendant le délai fixé pour la régularisation de l'illégalité, le PLU reste applicable dans toutes ses dispositions, y compris celles, irrégulières que le juge a invité à régulariser. En effet, le sursis à statuer ne vaut cependant pas suspension d'exécution.

Si la régularisation intervient dans le délai fixé, elle est notifiée au juge, qui apprécie la légalité du PLU au regard de la régularisation apportée. Ce dernier peut donc, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, rejeter le recours. Cependant, cette perspective n'interdit pas au requérant de contester la validité de cette régularisation, par un nouveau recours, assorti le cas échéant d'un référé suspension, et susceptible comme tel d'avoir des incidences sur l'instance en cours. La formule retenue par le législateur laisse supposer que le juge n'a pas nécessairement compétence liée pour rejeter le recours ensuite de la régularisation, dès lors qu'un doute subsisterait sur sa légalité. Cependant, si le juge estimait que cette régularisation était légale, et rejetait le recours, il préjugerait, en quelque sort, de la solution à apporter à l'autre instance ouverte contre la procédure de régularisation. Un appel judicieusement interjeté contre la décision juridictionnelle de rejet dans l'instance initiale et quelques artifices de procédure permettant de retarder la décision d'appel dans l'attente de la décision à rendre dans la nouvelle instance pourrait modifier le cours de la procédure ouverte sur le fondement de ce nouvel article L. 600-9, pour autant que le juge saisi de la régularisation annule celle-ci. Bien loin donc, la simplification qu'appelaient de ses vœux la doctrine et les parlementaires¹³⁶¹.

B. Vices concernés

¹³⁵⁹ *Ibid.*

¹³⁶⁰ J.-B. OLLIER, « Urbanisme : la loi ALUR vers une immunité contentieuse des Plu ? », *Letterducadre.fr*.

¹³⁶¹ Ph. BILLET, « ALUR et contentieux de l'urbanisme », *JCP A*, 2014, p. 2264.

La possibilité de régulariser un PLU en cours d'instance, ne concerne que certaines irrégularités, à savoir celles ne touchant pas de manière significative le contenu général du document d'urbanisme. Les vices de forme ou de procédure intervenus avant le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables et les vices de fond qui ne peuvent être régularisés que par une refonte importante du PLU ne sont pas susceptibles d'être régularisée en application de l'article L. 600-9.

Autrement dit, ne seront pas régularisées les toutes premières étapes de la procédure d'élaboration ou de révision de PLU : délibération prescrivant le lancement de la procédure d'élaboration ou de révision, définition des objectifs poursuivis, mise en œuvre de concertation, etc.

En revanche, toute autre irrégularité intervenue après le débat sur le PADD est régularisable : arrêt de projet de PLU, bilan de la concertation, ouverture et déroulement de l'enquête publique, conclusions du commissaire-enquêteur, approbation finale du PLU, ...¹³⁶²

Dorénavant, le juge, saisi de conclusions dirigées contre un PLU, peut surseoir à statuer pendant un délai qu'il fixe, si le vice de procédure est intervenu chronologiquement après le débat du PADD (a). Il en est de même en cas d'illégalité autre qu'un vice de forme ou de procédure régularisable par modification (b).

a. Un vice de forme ou de procédure intervenant après le débat sur les orientations du PADD

Le vice de procédure, assimilé parfois à un cas d'incompétence, constitue un cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir destiné à permettre l'annulation d'un acte administratif unilatéral pour violation des règles relatives aux opérations d'élaboration de cet acte. Le vice de procédure n'est pas régularisable, une réédition correcte de la décision est nécessaire.

Le vice de forme correspond au manquement ou à l'accomplissement irrégulier par l'administration des formalités prévues. Le contreséing et la motivation constituent les formalités les plus couramment requises. Comme l'exprime le professeur Chapus, « contrairement au vice de procédure qui affecte le processus même de l'élaboration d'une norme, le vice de forme concerne la présentation extérieure de l'acte par lequel la norme est édictée : le contenant [instrumentum] et non le contenu [negotium] »¹³⁶³.

Comme on l'a déjà vu, le juge refuse un formalisme excessif, il ne procède à l'annulation de la décision que si le vice de forme ou de procédure revêt une importance telle qu'il a été de nature à exercer une influence déterminante sur la décision qui a été prise. Cela a amené la jurisprudence à distinguer les formalités substantielles, dont la méconnaissance entraîne l'annulation de l'acte (consultation préalable, signature, motivation lorsqu'elle est requise, parallélisme des formes), de celles qui sont accessoires et qu'elle refuse de sanctionner (visas de l'acte, date, consultation spontanée d'un organisme)¹³⁶⁴.

¹³⁶² V. J.-B. OLLIER, *op. cit.*

¹³⁶³ Cité par R. SCHWARTZ, M. KACZMAREK, « La procédure contentieuse devant les juridictions administratives », *La Gazette*, Cahier détaché n°2 - 17/1739 - 26 avril 2004, p.218-219.

¹³⁶⁴ *Ibid.*

Toutefois, le juge peut considérer, compte tenu des circonstances de l'espèce, une décision comme régulière malgré la transgression de règles substantielles : c'est le cas si la méconnaissance de la règle n'est pas de nature à exercer une influence sur la décision prise, s'il est impossible ou inutile de respecter la règle, ou si la procédure prescrite a été remplacée par une procédure au moins équivalente.

En matière du PLU, un vice de forme ou de procédure peut résulter de l'inobservance d'une ou plusieurs règles organisant la procédure d'élaboration ou de révision de ce document. Il peut s'agir, en pratique, de l'obligation de prendre un ou plusieurs avis, de ne décider que sur le vu de propositions, ou après examen particulier des circonstances de chaque affaire ou encore après organisation d'enquêtes publiques. De tels vices peuvent, lorsqu'ils relèvent de la catégorie des formalités substantielles, entraîner l'annulation du PLU. Néanmoins, l'article L. 600-9 les prive de cette force annulatrice s'ils sont intervenus après le débat sur les orientations du PADD. Le juge peut ainsi décider de surseoir à statuer pour permettre la régularisation de ces vices dans un délai qu'il fixe à cet effet.

Ainsi, la régularisation ne peut couvrir que les vices non intervenus trop tôt en amont de la procédure d'élaboration ou de révision du PLU. En effet, lorsque l'irrégularité entachant le PLU a été commise avant cette étape de la procédure, il n'y a point d'intérêt de procéder à une régularisation. Il n'est pas question de reprendre « à zéro » la procédure d'élaboration ou de révision impliquant un délai de régularisation trop long¹³⁶⁵.

b. Un vice de fond susceptible d'être régularisé par une procédure de modification

Pour les vices autres que de forme ou de procédure, notamment ceux concernant le zonage et les servitudes d'urbanisme instaurées, le juge ne peut, en application de l'article L. 600-9, surseoir à statuer que si l'irrégularité invoquée à l'encontre du PLU est régularisable par une procédure de modification, voire de modification simplifiée.

L'esprit de ce texte veut que l'usage de cette procédure de sursis à statuer ne conduise « à altérer de manière trop conséquente l'économie générale du document d'urbanisme. »¹³⁶⁶

Concrètement, la régularisation des vices de fond, prévue par l'article L. 600-9, ne peut en tout état de cause conduire à un changement des orientations du PADD ; à une réduction une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels ; ou à réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière.

Ce type de modification entre dans le champ d'application de la procédure de révision du PLU, et non dans celui de la modification.

Dans ce contexte, il ne peut constituer un vice de fond susceptible d'être régularisé par une procédure de modification la méconnaissance de l'obligation de délibérer, au moins dans leurs grandes lignes, sur les objectifs poursuivis par la commune en projetant d'élaborer ou de réviser un document d'urbanisme, qui est de nature à affecter le contenu même de cette délibération et à entraîner l'illégalité du document d'urbanisme approuvé¹³⁶⁷.

¹³⁶⁵ J.-B. OLLIER, op. cit.

¹³⁶⁶ *Ibid.*

¹³⁶⁷ CAA de Lyon, 1ère chambre – formation à 3, 27 janvier 2015, n° 14LY01961.

Aussi, l'absence de définition des objectifs de l'élaboration ou de la révision du PLU, prévue par l'ancien article L. 300-2 devenu 103-2, met en cause, non pas la procédure d'adoption de la délibération définissant les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation, mais son contenu même, s'analysant ainsi comme un vice de légalité interne¹³⁶⁸.

C. Procédures de gestion du PLU concernées par le régime du sursis à statuer

La loi ALUR a apporté quelques restrictions à la possibilité de régularisation d'un PLU en cours d'instance. Ainsi le sursis à statuer pour ce faire ne peut être décidée que si l'illégalité entachant ce document l'a été pendant son élaboration ou sa révision. Les vices affectant la procédure de modification ou de mise en compatibilité du PLU ne sont pas régularisables. Ils entraînent inéluctablement son annulation totale ou partielle lorsqu'ils constituent une formalité substantielle ou lorsqu'ils entrent dans le champ d'application de l'article 70 de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

Au cours des débats parlementaires, il avait été envisagé de rendre possible le sursis à statuer pour les procédures de modification, mais le principe en a été rejeté dès lors que *« prévoir un sursis à statuer semble inutile pour une modification, qui peut intervenir dans un délai très bref, de quelques mois seulement. Cela a plus de sens pour une révision ou une élaboration »*¹³⁶⁹.

En définitive, la possibilité offerte au juge de surseoir à statuer renforce substantiellement la sécurité juridique du PLU et du travail de l'administration en évitant *« le retour à l'application du document d'urbanisme précédent ou du règlement national d'urbanisme, ce qui est normalement le cas lorsqu'un document d'urbanisme est annulé, et pose de nombreux problèmes lorsque le document précédent est très ancien ou la commune fortement urbanisée. »*¹³⁷⁰

Cependant, lorsqu'il n'est pas possible d'échapper à l'annulation d'un PLU, celle-ci peut se limiter à la partie affectée par l'irrégularité soulevée à son encontre. Cette solution permet à l'auteur du PLU de ne reprendre qu'une partie seulement de la procédure.

2. La possibilité de limiter la portée de l'annulation du PLU dans le cadre d'un contentieux

Les procédures d'établissement de PLU sont des procédures longues et coûteuses pour les communes. Elles durent souvent entre 2 et 3 années, voire plus, ce qui représente un travail conséquent et un coût manifestement élevé pour les collectivités locales. Or, il arrive encore parfois qu'afin de défendre un intérêt particulier, voire un simple intérêt politicien, le PLU est mis à l'épreuve devant le juge administratif. Jusqu'à la loi ALUR, ce n'est pas seulement la disposition qui pourrait ne pas être conforme qui était sanctionnée par l'autorité judiciaire mais l'ensemble du PLU. L'auteur du PLU se retrouvait *« ainsi parfois à devoir reprendre la procédure d'élaboration du PLU à son origine pour parfois un simple vice de forme dans le délai de convocation ou tout autre point de droit. »*¹³⁷¹

¹³⁶⁸ *Ibid.*

¹³⁶⁹ Cité par Ph. BILLET, « ALUR et contentieux de l'urbanisme », *JCP A*, 2014, p. 2264.

¹³⁷⁰ Réponse publiée au JO du 18 novembre 2014, p. 9658.

¹³⁷¹ Question publiée au JO du 02 septembre 2014, p. 7294 (M. Marc Francina à l'attention de Mme la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité sur les recours judiciaires possibles contre les PLU).

Compte tenu de l'insécurité juridique qui accompagnait de telles situations et leur improductivité, il était nécessaire de limiter la remise en cause du PLU aux seules dispositions concernées par l'illégalité et non l'intégralité de ce document.

C'est ainsi que la loi ALUR du 24 mars 2014, a rompu avec les hésitations du législateur, qui s'en est dans un premier temps tenu à la possibilité d'une annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme illégale¹³⁷², sans égard pour les documents d'urbanisme. Elle a corrigé cet « oubli » en confirmant, dans un nouvel article L. 600-9, la divisibilité contentieuse des documents d'urbanisme et a prévu plusieurs motifs permettant au juge de ne prononcer qu'une annulation partielle du PLU (A).

Cependant, l'article L. 600-9 ne traite pas des effets de ce type d'annulation. Ces effets restent donc régis par l'article L. 600-12 qui prévoit la remise en vigueur du document antérieur (B).

A. Diversité des motifs d'annulation partielle

En dehors des cas où le juge admet la divisibilité de certaines dispositions d'un document d'urbanisme. L'article L. 600-9 permet au juge de ne prononcer qu'une annulation partielle du PLU. En effet, en application de cet article, le juge peut, après avoir écarté les autres moyens, et si il estime que le vice qu'il relève affecte notamment un plan de secteur, le programme d'orientations et d'actions du plan local d'urbanisme ou les dispositions relatives à l'habitat ou aux transports et déplacements des orientations d'aménagement et de programmation, limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce.

Un PLU peut faire l'objet d'une annulation partielle pour un motif de fond (a) ou de forme (b).

a. Annulation partielle pour un motif de fond

Selon l'article L. 600-9, si l'illégalité n'affecte que le plan de secteur, le programme d'orientations et d'actions du PLU ou les dispositions relatives à l'habitat ou aux transports et déplacements des orientations d'aménagement et de programmation, le juge peut limiter l'annulation à l'élément concerné. Toutefois, cet article emploie le terme « notamment », laissant ainsi ouverte la possibilité d'annulation partielle dans d'autres hypothèses, par exemple pour une erreur de délimitation de zones, comme auparavant. L'annulation ne portera alors que sur le seul zonage concerné.

C'est ainsi qu'a été partiellement annulé un PLU exécutoire depuis le 11 janvier 2008, par un jugement du Tribunal Administratif de Rennes en date du 23 juin 2011, « *en tant qu'il crée une zone 1AUhc* ». Les magistrats ont considéré en l'espèce que l'ouverture à l'urbanisation de 16 hectares n'était pas suffisamment limitée, et n'était pas conforme aux prescriptions de l'article L. 146-4-II¹³⁷³ alors en vigueur devenu Article L. 121-13 depuis l'ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015.

¹³⁷² Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, JORF n°163 du 16 juillet 2006, p. 10662. – C. urb., art. L. 600-5.

¹³⁷³ « II - L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés à l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 précitée doit être justifiée et motivée, dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. »

b. Annulation partielle pour un motif de procédure

L'identification par le juge administratif d'un vice de procédure ou de forme dans l'élaboration d'un PLU le conduit normalement à prononcer l'annulation totale de celui-ci.

A la différence d'un vice de fond qui peut, en raison du caractère divisible des dispositions d'un PLU, entraîner simplement une annulation partielle de ces dispositions, un vice de procédure ou de forme remet en cause les « fondations » juridiques du document et anéantit tout effet juridique de ses dispositions.

Cependant, ce dispositif peut céder dans l'hypothèse où les requérants, sur le fondement d'un motif de légalité externe, n'ont pas conclu à l'annulation du règlement d'urbanisme dans son ensemble mais à celle des seules dispositions (réglementaires ou de zonage) opposables à leur parcelle. Retenant ce motif, le juge ne peut alors prononcer l'annulation du règlement que dans la limite de sa saisine, c'est-à-dire pour la partie dont il est demandé l'annulation¹³⁷⁴.

On aboutit alors à la situation particulière où le motif de procédure n'entraîne pas l'annulation totale du document. Se pose alors la question des moyens juridiques permettant de régulariser cette illégalité.

Comme on l'a déjà vu, lorsque l'annulation partielle ressort d'une illégalité de fond, la procédure de modification ou de révision doit être utilisée pour régulariser cette annulation¹³⁷⁵.

Mais dans cette hypothèse, c'est une procédure « existante » qui est ainsi révisée ou modifiée.

Or, qu'en est-il lorsque l'annulation partielle, prononcée pour un motif de légalité externe, concerne une procédure qui n'existe plus ? Autrement dit, comment procéder pour la modification ou la révision d'une procédure qui a été annulée ?

On peut avancer, à ce titre, deux hypothèses qui ni l'une ni l'autre ne sont pleinement satisfaisantes au plan juridique.

La première, la plus satisfaisante juridiquement, peut consister dans la révision du PLU en s'assurant que seront bien cette fois respectées toutes les dispositions applicables. Au terme de cette procédure qui correspond à l'élaboration d'un nouveau PLU, celui-ci se trouvera « purgé » du vice de procédure relevé par le juge.

Cette manière de procéder a l'avantage de satisfaire à l'impératif de légalité des actes administratifs, mais on ne peut méconnaître que la remise en cause du PLU dans sa totalité alors que l'illégalité ne concerne que des parties très limitées du territoire couvert par le plan s'avérera lourde et non exempte de risques contentieux pour la commune.

La seconde hypothèse nous mène à se demander si la procédure plus simple de modification ou de révision partielle pourrait être opportunément utilisée ?

Le dernier alinéa de l'article L. 600-9 ne distingue pas selon que la cause de l'illégalité retenue est de fond ou de forme de sorte que par une interprétation littérale de ce texte pourrait se

¹³⁷⁴ CAA Lyon, 22 juin 2010, n°09LY00154.

¹³⁷⁵ Question publiée au JO du 14 juillet 2009, p. 7010.

trouver justifiée une révision ou une modification limitée à la partie du PLU annulée par le juge.

Certes, dans ce cas, la révision ne « purgera » pas le PLU du vice d'origine dont il est affecté et ne satisfera pas au souci de légalité dont on a fait état.

On constate en définitive que n'existe aucune réponse pleinement satisfaisante pour répondre à une décision juridictionnelle d'annulation partielle d'un document d'urbanisme fondé sur un vice de procédure¹³⁷⁶.

B. Les effets de l'annulation partielle du PLU

L'annulation partielle du PLU n'affectera pas la légalité de l'ensemble du document. Elle n'a pas le caractère d'une déclaration d'illégalité (a) et ses effets ne peuvent concerner que les seules dispositions expressément annulées par le juge (b).

a. L'annulation partielle du PLU n'a pas le caractère d'une déclaration d'illégalité

La déclaration d'illégalité d'un document d'urbanisme a un effet absolu. Les dispositions de l'art. L. 125-5, devenu L. 121-8, rendent applicables les dispositions d'urbanisme antérieures en cas d'annulation ou de déclaration d'illégalité d'un document d'urbanisme. Ces dispositions dérogent, dans les limites qu'elles fixent, au principe de l'autorité relative de la déclaration d'illégalité d'un acte administratif prononcée par le juge administratif.

S'il est vrai qu'en application de l'art. L. 600-1, l'illégalité d'un document d'urbanisme pour vice de procédure ou de forme ne peut plus, sauf exceptions, être invoquée passé un délai de six mois suivant la prise d'effet du document en cause, de sorte qu'après ce délai l'autorité compétente est tenue de se fonder sur le document même affecté d'un vice de procédure ou de forme pour instruire les demandes d'AOS, il n'en va pas de même en vertu de l'article L. 121-5 lorsqu'est intervenue une décision juridictionnelle déclarant ce document illégal pour quelque motif que ce soit : dans cette hypothèse, la déclaration d'illégalité du PLU, même fondée sur un vice de forme ou de procédure, a pour effet de rendre applicable à la commune, selon le cas, soit le document d'urbanisme antérieur à celui qui a été déclaré illégal soit la règle de constructibilité limitée.

La haute juridiction a en effet censuré, la solution retenue par la Cour administrative d'appel de Marseille qui, se fondant sur l'article L. 600-1 faisant obstacle à la déclaration d'illégalité d'un PLU pour vice de forme ou de procédure plus de six mois après sa prise d'effet, a considéré que, bien que déclaré illégal, le POS demeurerait opposable aux demandes d'autorisations d'occuper le sol¹³⁷⁷.

Toutefois, lorsque l'annulation ne concerne qu'une partie du PLU, elle ne peut avoir, selon un arrêt du Conseil d'État, « le caractère d'une déclaration d'illégalité, au sens et pour

¹³⁷⁶ O. SAVIGNAT, « L'annulation partielle d'un document d'urbanisme pour un motif de procédure ou la régularisation impossible », publié le 08 avril 2011, consulté le 11 mars 2015 sur <http://www.blogavocat.fr/space/olivier.savignat/tag/annulation%20partielle>.

¹³⁷⁷ CE, 10 octobre 2011, *Cne de Ramatuelle*, req. n° 329623.

l'application des dispositions précitées de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, et ce alors même que l'illégalité relevée par ce motif affecte l'ensemble de cet acte »¹³⁷⁸.

Il en résulte que l'annulation partielle d'un PLU même pour un motif l'affectant dans son ensemble, ne permet d'écarter l'application que des seules dispositions expressément annulées par le juge.

b. Les effets de l'annulation partielle du PLU

Le nouvel article L. 153-7¹³⁷⁹ qui remplace, dans ses alinéas 15 et 16, l'ancien article L. 123-1 prévoit que l'annulation partielle par voie juridictionnelle d'un PLU entraîne l'élaboration sans délai des « *nouvelles dispositions du plan applicables à la partie du territoire communal concernée par l'annulation.* »

Dans l'attente de cette rectification, c'est le droit préalablement en vigueur qui s'applique. En outre, les actes qui sont directement attachés aux dispositions annulées du PLU sont aussi annulés tels que la décision instituant le droit de préemption urbain. En revanche, les autorisations d'urbanisme ne sont pas considérées comme des actes d'application des documents d'urbanisme. L'annulation du document n'entraîne donc pas de fait celle des autorisations. C'est au juge qu'il revient d'interpréter le lien entre la disposition annulée et la délivrance de l'autorisation.

Le juge administratif considère que les autorisations individuelles d'urbanisme ne constituent pas, par principe, des actes d'application du document d'urbanisme communal¹³⁸⁰.

Il n'annule donc, par voie de conséquence de l'illégalité du document réglementaire, que les autorisations individuelles d'urbanisme qui n'ont pu être délivrées qu'à la faveur des dispositions illégales en cause, ou celles qui ont été délivrées sur la base de dispositions spécialement adoptées pour rendre possible leur octroi¹³⁸¹. L'annulation par voie de conséquence d'un permis de construire ou d'un refus de permis de construire, suppose donc un lien d'indissociabilité suffisant entre la disposition illégale du POS et l'acte individuel en cause. Elle exclut toute possibilité de substitution de base légale par le juge administratif.

En revanche, dans le cas où l'autorisation est dissociable du document réglementaire, saisi de conclusion en ce sens, le juge administratif peut opérer une substitution de base légale sur le fondement du document d'urbanisme immédiatement antérieur, s'il en existe un (voir le nouvel article L. 121-8, reprenant les principes posés par le premier alinéa de l'ancien article L. 125-5), ou même du RNU¹³⁸², ce qui peut permettre de rejeter le recours dirigé contre l'autorisation individuelle.

¹³⁷⁸ CE, 5 avril 2013, *Ministre de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement c/ M. Bernard*, req. n° 352656.

¹³⁷⁹ Créé par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015

¹³⁸⁰ Voir également, pour une décision jugeant qu'un POS n'est pas un acte d'application d'un schéma directeur ou de secteur, de sorte qu'il n'est pas possible, à l'occasion d'un recours dirigé contre un POS, d'exciper par voie d'exception de l'illégalité de ces schémas : TA Versailles, 8 juin 1999, *Union giffoise des associations de protection de l'environnement*, req. n° 981528.

¹³⁸¹ CE Sect., 8 juin 1990, *Association de sauvegarde du patrimoine martiniquais*, req. n° 93191 et 93193, Rec., 148 ; v. pour un permis de construire : CE, 19 juin 1991, *Epoux Johannet*, Rec., p. 244 ; CE, 19 mai 1993, *Compagnie générale des eaux*, Rec., p. 980 ; CE, 28 juil. 1999, *Ricard*, Rec., p. 271 ; voir pour une autorisation de lotir : CE, 28 juil. 2000, *Cne de Port-Vendres*, Rec., p. 360, Bull. CPU, novembre 2000, p. 34.

¹³⁸² CE, Sect., 3 décembre 1993, *Murtin*, Rec., p. 346.

Enfin, il faut rappeler que l'approbation d'un document d'urbanisme a pour effet de transférer des compétences au profit des autorités communales ou intercommunales. En cas d'annulation juridictionnelle du document, le législateur a posé la règle selon laquelle ce transfert était définitif¹³⁸³. Plus précisément, en cas d'annulation partielle d'un PLU et lorsque la décision n'a pas pour effet de remettre partiellement en vigueur un document antérieur, l'avis du préfet sera nécessaire sur les demandes de permis postérieures à l'annulation contentieuse¹³⁸⁴.

Pour rétablir la légalité du PLU, l'autorité compétente peut recourir soit à une procédure de modification soit à une procédure de révision.

Cependant, elle devra procéder à la révision du PLU si le changement souhaité porte atteinte à l'économie générale du PADD, réduit un espace boisé classé, une zone agricole, une zone naturelle et forestière, ou une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels ainsi qu'en cas de graves risques de nuisance. (art. L. 153-31).

Ces procédures requièrent une enquête publique et non une simple « rectification », procédure qui n'existe pas en droit de l'urbanisme¹³⁸⁵.

Pour conclure cette première section consacrée au contentieux du PLU dans sa dimension relative précisément aux possibilités qu'ont ses destinataires de le contester devant un juge, il convient de souligner que, d'après ce qui précède, la période récente a été marquée par « *une volonté d'extirper des « nids de contentieux » qui pourraient résulter d'une approche trop formaliste des procédures* »¹³⁸⁶ mais aussi des difficultés qu'éprouve aujourd'hui le PLU à s'insérer délicatement dans la hiérarchie des normes.

Pour l'usager du PLU, en l'occurrence le public visé par ce document, il convient de constater qu'il était la victime directe des dernières réformes du contentieux de l'urbanisme qui se sont toutes construites à son détriment.

Pour l'administration, il s'agit d'un gage de sécurité important, puisque cela évite ainsi de remettre régulièrement en cause les orientations d'aménagement prévues, alors que les irrégularités invoquées à l'encontre du PLU relèvent souvent de l'omission d'une simple formalité, concernant une infime partie du document ou peuvent être régularisées en cours d'instance.

Pour le juge, cette volonté confirmée du législateur à donner plus de garantie à l'administration contre le risque d'annulation du PLU, est une invitation tacite à participer à cet effort en adaptant ses modalités de contrôle aux particularités du PLU.

En effet, cette volonté du législateur, qui permet certes une plus grande justiciabilité du PLU, ne s'est jamais inscrite dans une démarche globale de sécurité juridique du PLU. Elle s'attaque au risque contentieux mais jamais à ses causes. Elle permet d'anéantir les risques mineurs liés à la forme du PLU mais jamais les risques majeurs qui touchent à sa légalité interne. Le législateur est conscient des limites de sa démarche et sais très bien que la sécurité

¹³⁸³ L. 422-6 C. urb.

¹³⁸⁴ M. DEGOFFE, « L'annulation partielle du PLU par le juge nécessite, selon les cas, l'usage de la procédure de révision ou de modification », Lettre n° 182 du 13 janvier 2011, Consulté le 01 mars 2015 sur <http://urbanismepratique.com/article-68043.html?edition=4407>

¹³⁸⁵ QE n° 55266 de M.-J. ZIMMERMANN, réponse minist. Transports, JOAN du 16 novembre 2010, p. 12516.

¹³⁸⁶ J.-M. SAUVÉ, « Les nouveaux modes de décision publique », *op. cit.*, p. 10.

juridique du PLU passe nécessairement par l'assurance d'une qualité juridique qui nécessite une refondation globale de l'approche poursuivie en la matière.

C'est ainsi que le juge est invité à accompagner cette démarche du législateur en s'attaquant, dans le respect de la légalité, aux autres risques qui peuvent encore exister et qui menacent sérieusement le PLU et partant le travail de l'administration.

Section 2 : Un contrôle variable de la légalité du PLU au regard de la hiérarchie des normes

Si le législateur a pu plus ou moins faire face à certains risques qui menacent l'existence même du PLU et répondre ainsi à certaines préoccupations des élus en la matière, la sécurité juridique de ce document reste néanmoins incertaine. Il ne suffit pas de s'attaquer aux vices de forme ou de procédure et dans certains cas très limités aux irrégularités de fond pour prétendre gagner la bataille de la sécurité juridique du PLU.

La légalité interne du PLU ne peut résulter que d'un respect total de la hiérarchie des normes, elle constitue en effet le second volet de la sécurité juridique de ce document jusqu'à lors oublié par le législateur.

Ce deuxième volet est laissé au juge administratif qui doit s'assurer que le PLU contribue à la mise en œuvre de la hiérarchie des normes et non à sa mise en cause.

C'est ainsi qu'en raison de la multiplicité des exigences de compatibilité du PLU avec les normes qui lui sont hiérarchiquement supérieures, le contrôle du respect de la pyramide normative exercé par le juge apparaît de plus en plus comme un contrôle à géométrie variable qui doit instaurer le juste équilibre entre l'exigence de légalité et celle de la sécurité juridique.

Le rôle du juge est essentiel en ce qu'au travers de l'interprétation qu'il fait prévaloir, il détermine le sens, la substance normative du PLU qui dépend tout à la fois de la teneur du texte qui l'exprime et de l'interprétation qu'en donne le juge chargé de la sanctionner.

Il n'est pas non plus sans ignorer qu'une rigueur excessive de sa part serait de nature à entraver le développement local d'autant plus gravement que la lourdeur procédurale rend l'élaboration et la révision des PLU fort longue et problématique.

Dans ce contexte, où la sécurité juridique est évocatrice de « *stabilité et d'incontestabilité, de garantie, de protection et de permanence, d'assurance, de certitude et de confiance, donc de tout ce qu'on attend justement... du droit* »¹³⁸⁷, la notion de compatibilité connaît une application variable dans la détermination jurisprudentielle des liens normatifs qui peuvent exister entre le PLU et la hiérarchie des normes (§.1) et le juge exerce un contrôle qui varie en fonction de l'intensité normative du dispositif supérieur (§.2).

§. 1 : Une application jurisprudentielle variable de la notion de compatibilité

La non-contrariété des normes supérieures qui caractérise la nature même du rapport du PLU avec ces dernières permet à l'auteur de ce document de se rapprocher ou de s'éloigner de la

¹³⁸⁷ B. PACTEAU, « La sécurité juridique... », *op. cit.*, p. 151.

substance normative du texte à appliquer en fonction du degré de précision des règles formulées par ce texte.

Cette marge de manœuvre nécessaire à l'insertion du PLU dans le gigantesque système juridique qui le surplombe, n'est pas sans soulever des problèmes d'application de la notion même de la compatibilité.

Tout d'abord, il n'existe pas de définition pratique de la notion de compatibilité. Ensuite, l'application de cette notion dans le cadre du PLU ne correspond pas toujours à sa définition théorique.

Cette distance qui sépare nécessairement la notion de l'obligation de compatibilité de la réalité de sa mise en œuvre, conduit le juge à faire une application parfois contraignante rapprochant le lien de compatibilité du lien de conformité (1) ou laxiste éloignant le PLU de la norme supérieure (2).

1. Une application très contraignante rapprochant le lien de compatibilité du lien de conformité

La hiérarchie des normes d'urbanisme supérieures au PLU est constituée, comme on l'a déjà vu dans le premier chapitre de cette thèse, par un ensemble de normes et principes dont le nombre n'a cessé de s'alourdir depuis la décentralisation de la matière et dont le caractère contraignant a été constaté par le conseil d'État¹³⁸⁸ il y a vingt-cinq ans.

Ces normes et principes sont de nature différente : les principes généraux énonçant les objectifs généraux à respecter par le PLU ; les dispositions particulières à certaines zones ; les schémas et plans de planification urbaine ou d'environnement...

Ces normes qui s'expriment de façon aussi différente s'imposent toutes, à quelques exceptions près, de la même façon au PLU. Ce dernier doit être compatible avec leurs dispositions.

L'application par le juge de la notion de compatibilité varie en fonction, d'une part, de la nature de la norme supérieure et de sa façon de s'exprimer c'est-à-dire son degré de précision.

C'est ainsi que devant la précision de certaines normes supérieures, le juge chargé du respect de la réalité du lien de compatibilité, rapproche dans certains cas ce lien à celui de la conformité en affirmant une vision restreinte de la notion de compatibilité. Le cas le plus illustratif de ce rapprochement est l'interprétation jurisprudentielle de certaines notions prévues par les lois Littoral et Montagne, où le juge n'hésite pas à exiger une quasi-identité du PLU à la norme supérieures.

En effet, le juge tient compte du fait que les dispositions à comparer sont plus ou moins complètes, détaillées, contraignantes pour adopter une conception stricte ou souple de la compatibilité : *« une conception stricte prévaut en présence de dispositions précises mais une conception souple s'impose en présence de dispositions plus vagues, moins détaillées correspondant davantage à des prévisions et des orientations qu'à des règles strictes »*¹³⁸⁹.

¹³⁸⁸ Conseil d'Etat, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, op. cit., p. 61 et s.

¹³⁸⁹ W. COULET, op. cit., p. 291.

En d'autres termes, « *plus la norme et la mesure qui doit la respecter sont précises et plus la compatibilité se rapproche de la conformité* »¹³⁹⁰.

Qualifiant cette situation de compatibilité renforcée, Bernard Lamorlette a admis que dans ce cadre le « *rapport de compatibilité est plus étroit, se réduisant même dans certains cas à une relation de conformité* »¹³⁹¹.

Le Conseil d'État a, en plusieurs occasions, adopté cette vision de la compatibilité qui peut être appréciée comme très contraignante et rigoureuse.

On rencontre cette hypothèse dès 1968¹³⁹² alors que la notion de compatibilité ne fait pas encore réellement débat, et que son acception demeure proche de la conformité¹³⁹³. Se fondant sur l'article 72 du décret du 26 juillet 1954¹³⁹⁴ qui impose que les travaux publics ou privés « *à entreprendre dans le périmètre auquel s'applique le projet d'aménagement* » ne peuvent être réalisés que s'ils sont « *compatibles avec ce projet* », le Conseil d'Etat a estimé que sont incompatibles avec le projet d'aménagement les travaux ayant abouti à un exhaussement d'un chemin le transformant ainsi en impasse alors que le projet d'aménagement ne prévoyait qu'un redressement du chemin et non son exhaussement. Le Conseil a fait ainsi une application restreinte de la notion de compatibilité en raison de la précision des dispositions du décret du 26 juillet 1954.

Un autre arrêt du 7 novembre 1980¹³⁹⁵ montre que la précision des dispositions à appliquer est susceptible d'entraîner une interprétation restrictive de la notion de compatibilité. Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a estimé que l'installation d'une zone portuaire et industrielle dans une zone classée rurale par le POS, ne pourrait être considérée comme compatible avec ce dernier. Le Conseil d'Etat a considéré que la possibilité prévue par le POS d'admettre en zone classée rurale des « *établissement industriels, qui, par leur importance ou leur nature, ne pourraient être admis à l'intérieur du périmètre d'agglomération* » n'était pas compatible avec une autre disposition du POS qui prévoyait que ces installations ne pourraient porter atteinte, « *par leur aspect, au caractère du paysage* ».

Un autre exemple de la jurisprudence montre aussi à quel point la précision des dispositions concernées peut être à l'origine d'une interprétation extensive du lien de conformité.

Il s'agit d'un arrêt du Conseil d'Etat¹³⁹⁶ qui a considéré que la révision d'un POS n'était pas compatible avec le SDRIF en ce qu'elle prévoyait la transformation d'une zone ND (zone de risques et de nuisances et de protection des sites, du patrimoine bâti et des milieux naturels) en zone NA-H (zone d'urbanisation future) alors que le SDRIF avait classé cette zone en « *zone d'intérêt récréatif et/ou paysager* ».

¹³⁹⁰ J.-P. LEBRETON, « La compatibilité en droit de l'urbanisme », *AJDA*, 1991, p. 491. Voir aussi CE, 14 novembre 1990, *M^{me} Collin*, req. n° 109.154 et 109.372, D. 1991, jur., p. 148, note H. CHARLES.

¹³⁹¹ B. LAMORLETTE, « Le contentieux des schémas... », *op. civ.*, p. 40.

¹³⁹² CE, 1^{er} mars 1968, *Sieur Croissant*, req. n° 69918, Rec., p. 157-158.

¹³⁹³ M. WALINE, « La compatibilité des grands travaux d'équipement avec les schémas directeurs d'urbanisme, note sur CE, 22 février 1974, *Adam et autres, Communes de Bernolsheim et Mommenheim*, req. n° 91848, 93520 », *RDV*, 1974, p. 1783.

¹³⁹⁴ Décret n° 54-766 du 26 juillet 1954 portant codification des textes législatifs concernant l'urbanisme et l'habilitation, JORF du 27 juillet 1954, p. 7080.

¹³⁹⁵ CE, 7 novembre 1980, *Comité de défense Nord-Médoc*, req. n° 11769, Rec., T.

¹³⁹⁶ CE, 28 mars 1990, *Cne de Villemoisson-Sur-Orge*, req. n° 92782.

Dans un arrêt Commune de Narbonne¹³⁹⁷, le Conseil d'Etat, amené à se prononcer sur la compatibilité d'un classement d'espaces boisés dans un POS, affirme que le classement en cause a été opéré « *conformément aux dispositions de l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme* ». Ce vocabulaire utilisé par le Conseil d'Etat ne peut qu'augmenter un peu plus la confusion entre l'obligation de compatibilité et celle de conformité¹³⁹⁸.

Cette approche restrictive de la notion de compatibilité, a conduit le Conseil d'Etat¹³⁹⁹ à considérer comme incompatible avec les principes généraux et les prescriptions du schéma d'aménagement régional de la Réunion, le plan d'aménagement qui prévoyait une emprise de 3 hectares, en vue d'y construire des habitations collectives et individuelles, sur des espaces classés comme « *espaces naturels remarquables du littoral à préserver* » par le dit schéma et dans lesquels il était prévu que toute nouvelle urbanisation est « *strictement interdite* ».

Dans ce cas d'espèce, la compatibilité exclut toute possibilité d'empiétement sur la zone inconstructible prévue par le schéma, ce qui constitue une acception rigoureuse de cette notion¹⁴⁰⁰.

Il en va de même dans l'étude de la relation de compatibilité qui lie les schémas directeurs et les plans d'urbanisme. Domaine dans lequel le juge a été pratiquement amené à développer le plus son contrôle en se montrant moins sévère à l'égard du schéma qu'à l'égard du plan¹⁴⁰¹.

En 1987, Le Conseil d'Etat¹⁴⁰² a estimé que la révision du POS entraînant le classement en zone UB (zone urbanisable) d'une « *partie du secteur côtier (...) alors que le reste de ce secteur côtier restait classé en zone naturelle* », alors que SDAU ne prévoyait, quant à lui, qu'une zone limitée « *à des hébergements fluides (terrains de camping ou villages vacances), encadrée par des espaces naturels protégés inconstructibles* », entraînerait « *un usage du terrain non conforme aux prescriptions* » du SDAU. « *Le lien de compatibilité, une fois encore, est très proche du lien de conformité du fait de la grande précision des dispositions contenues dans la norme supérieure.* »¹⁴⁰³

Ces arrêts semblent situer le lien de compatibilité dans une configuration excessivement proche de celle de la conformité lorsque les dispositions de la norme supérieure sont précises.

Mais en dehors des cas où la précision des dispositions concernées conduisait le juge à opter pour une lecture restrictive du lien de compatibilité, le Conseil d'Etat veille à ce que les juges du fond ne transforment pas l'exigence de compatibilité entre deux normes en une obligation de conformité¹⁴⁰⁴. Il a même parfois donné une interprétation extensive de la compatibilité en

¹³⁹⁷ CE, 4 janvier 1995, *Cne de Narbonne c/ Mme Arditi*, req. n° 153533, Rec., p. 2.

¹³⁹⁸ L. PRIEUR, *Droit et littoral : recherches sur un système juridique*, thèse, droit, Université de Bretagne Occidentale, 2001, p. 290 et s. cité dans P. Y. CADIOU, *op. cit.*

¹³⁹⁹ CE, 18 octobre 2006, *Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire c/ M. Bègue Commune de Saint-Leu*, req. n° 264292, 265147, Rec., T.

¹⁴⁰⁰ P. Y. CADIOU, *op. cit.*, p. 404.

¹⁴⁰¹ L. YOUSRY, *Jurisprudence administrative illustrée, La notion de compatibilité dans le droit de l'urbanisme*, Ministère de l'Équipement, du Logement, du Transport et de l'Espace, septembre 1991, p. 11 et p. 26 à 28 ; J.-C. BONICHOT, « Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ? », in *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Presses universitaires d'Orléans, janvier 2006 ; L. FONBAUSTIER et K. BOUADOUDA, « Remarques critiques sur la portée normative des SDAGE », *Env.*, juin 2008, n° 6, p. 13.

¹⁴⁰² CE, 4 décembre 1987, S.A. « Europe Maison », req. n° 61930, Rec., T.

¹⁴⁰³ P. Y. CADIOU, *op. cit.*

¹⁴⁰⁴ CE, 10 juin 1998, *SA Leroy-Merlin*, req., n° 176920, Rec., p. 221 ; BJD, 1998, n° 4, p. 242, concl. H. SAVOIE.

matière d'urbanisme¹⁴⁰⁵ en exigeant toutefois que les opérations projetées ne remettent en cause ni les options fondamentales du schéma ni la destination générale des sols. En ce sens, la compatibilité suppose que l'on ne remette pas en cause l'économie du projet et que l'on ne touche pas à un espace de qualité.

Il a aussi tendance à interpréter la notion de compatibilité de façon plus simple que par le passé tant que ne sont pas en cause des espaces de qualité reconnus et auxquels le document ou l'opération sont de nature à porter atteinte de façon irrémédiable.

C'est ainsi que dans un arrêt du 10 juin 1998¹⁴⁰⁶, le Conseil d'État a précisé que les dispositions d'un schéma directeur « *ne sauraient avoir légalement pour effet d'imposer une stricte conformité des plans d'occupation des sols à ces prescriptions* » et a admis la possible divergence entre les deux outils du fait de la « *très faible* » superficie de la zone concernée. Cette approche du lien de compatibilité a été reprise en 2002¹⁴⁰⁷ et 2004¹⁴⁰⁸ et plus récemment en 2014¹⁴⁰⁹ pour le SDRIF.

Henri Jacquot considère l'arrêt de 1998 comme l'avènement d'une nouvelle position de la jurisprudence concernant le lien de compatibilité qui entraîne une application moins rigoureuse de cette notion indépendamment du caractère précis ou non de la norme à respecter¹⁴¹⁰. Pourtant, il semble, comme l'admet l'auteur lui-même, que cette jurisprudence ait été largement remise en cause dans de nombreux arrêts. Cette position du Conseil d'État n'est encore que marginale, puisqu'elle ne concerne que le SDRIF et accorde toujours une place centrale à la substance normative dans la détermination du degré d'opposabilité de la norme supérieure.

Dans le même ordre d'idée, l'analyse rigoureuse que réserve parfois le juge au rapport de compatibilité concerne aussi le lien de prise en compte qui peut parfois être entendu de manière contraignante et ainsi largement contredire la vision d'une prise en compte proche du degré 0 de l'opposabilité¹⁴¹¹.

C'est ce qu'illustre un arrêt de la Cour Administrative d'appel de Nancy¹⁴¹² qui précise qu'en application de L. 123-1 alors en vigueur, la transformation par le POS en zone NA¹⁴¹³ d'un espace précédemment classé en zone agricole, dans le but de créer un parc d'activités intercommunal non commercial, ne prenait pas en compte les dispositions du SDAGE.

Le Conseil d'Etat a considéré que la révision du POS « *modifie de manière substantielle le périmètre des champs d'inondation et les conditions d'écoulement des eaux en portant atteinte à la sécurité publique des communes avoisinantes, le projet de parc d'activité ayant une incidence importante sur les conditions d'écoulement des eaux* ».

¹⁴⁰⁵ CE, 22 févr. 1974, *Sieur Adam et autres*, n°s 91.848 et 93.520, Rec., p. 145, AJDA, 1974, p. 272, chron. FRANCE et BOYON, p. 197, RDP 1974, p. 1780, note M. WALINE et RDP, 1975, p. 485, concl. GENTOT.

¹⁴⁰⁶ CE, 18 juin 1998, *SA Leroy-Merlin*, req. n°176920, Rec., p. 221.

¹⁴⁰⁷ CE, 29 juillet 2002, *Association Seine-et-Marnaise pour la sauvegarde de la nature*, req. n° 232582, Rec., p. 303.

¹⁴⁰⁸ CE, 15 octobre 2004, *Cne de la Rochette*, req. n° 227506, AJDA, 14 mars 2005, p. 563

¹⁴⁰⁹ CAA de Versailles, 2^{ème} chambre, 19 juin 2014, 12VE03382, Inédit au recueil Lebon.

¹⁴¹⁰ H. JACQUOT, « La règle de la compatibilité limitée oubliée », *AJDA*, 2005, jurispr. p. 563 et ss.

¹⁴¹¹ J.-P. LEBRETON, « L'imbroglie de la hiérarchie des normes... », *op. cit.*, p. 8.

¹⁴¹² CAA Nancy, 23 mars 2006, *Cne de Gamsheim c/ Préfecture de la région Alsace*, req. n° 04NC00376.

¹⁴¹³ Zone d'urbanisation future devenu zone à urbaniser (AU) depuis la loi SRU.

De même, il a été considéré, dans un arrêt du Conseil d'Etat¹⁴¹⁴, que le POS du groupement d'urbanisme de la communauté urbaine de Lille¹⁴¹⁵, ayant classé des terrains en zone constructible, affectée d'un coefficient d'occupation des sols de 0,40 « *est, sur ce point, incompatible avec les dispositions du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de l'arrondissement de Lille, qui ont classé ces terrains "espace vert - parc urbain".* »

Une fois encore, s'opère un rapprochement entre deux liens d'intensité différente permettant à celui plus lâche de prise en compte de produire des effets qui se ressemblent au lien de compatibilité¹⁴¹⁶.

2. Une application laxiste éloignant le PLU de la norme supérieure

Le lien de compatibilité peut parfois être perçu de manière relativement souple par la jurisprudence. En effet, l'obligation de non-contrariété de la norme supérieure qui constitue la substance même de ce rapport, permet au juge d'exercer une lecture plus simple et plus souple des moyens mis en œuvre pour respecter les dispositions concernées.

Dans ce contexte, le PLU peut parfois remettre en cause les objectifs de certaines normes supérieures en s'éloignant des choix opérés par celles-ci.

Cette acception de la notion de compatibilité a été consacrée dès 1974 lorsque le Conseil d'État avait reconnu, par l'arrêt Adam¹⁴¹⁷, comme compatible le tracé d'une autoroute, faisant l'objet d'un décret portant déclaration d'utilité publique, qui, sur une longueur de 6,5 Km était différent de celui prévu par le SDAU de l'agglomération strasbourgeoise. Le tracé retenu devait ainsi traverser une zone d'herbage dont le rendement à l'hectare était faible, mais passait en réalité à travers une zone de production intensive de céréales, betteraves, houblon et de tabac. De plus, le SDAU faisait apparaître le choix de grouper les voies de communication dans la vallée du Zorn et le tracé retenu passait à 3 ou 4 Km au Nord dans les hauteurs¹⁴¹⁸.

Dans cet arrêt, le Conseil d'État considère que le tracé « *ne remet en cause ni les options fondamentales du schéma, ni la destination générale des sols* ». Cette formulation sera largement reprise dans la jurisprudence et sera utilisée pour justifier un lien normatif peu contraignant, permettant une différence notable avec la norme supérieure. Elle sera aussi transposable dans les relations entre documents d'urbanisme.

Marcel Waline¹⁴¹⁹ qualifia cette solution de laxiste car, pour lui, les dispositions du SDAU n'étaient pas respectées¹⁴²⁰.

Cependant, ce laxisme retenu par le Conseil d'Etat dans son arrêt Adam et expliqué par les conclusions du président Michel Gentot (...) qui a défini la portée la notion de compatibilité, témoigne de l'équilibre recherché entre un contrôle classique de conformité et l'absence de

¹⁴¹⁴ CE, 11 février 1991, *société anonyme d'habitations à loyer modéré ARTOIS LOGEMENT*, req. n°100597.

¹⁴¹⁵ Approuvé par arrêté préfectoral du 2 avril 1975 et du 10 février 1976, modifié par arrêté du 26 novembre 1979.

¹⁴¹⁶ P. Y. CADIOU, *op. cit.*

¹⁴¹⁷ CE, 22 février 1974, *Adam et autres, Cnes de Bernolsheim et Mommenheim*, req. n° 91848, 93520, Rec., p. 145.

¹⁴¹⁸ M. GENTOT, « Conclusions sur CE, 22 février 1974, *Adam et autres, Cnes de Bernolsheim et Mommenheim*, req. n° 91848, 93520 », RDP, 1975, p. 494, cité dans P. Y. CADIOU, *op. cit.*, p. 409.

¹⁴¹⁹ M. WALINE, « La compatibilité des grands travaux d'équipement avec les schémas directeurs d'urbanisme, note sur CE, 22 février 1974, *Adam et autres, Cnes de Bernolsheim et Mommenheim*, req. n° 91848, 93520 », *op. cit.*, p. 1784, cité dans P. Y. CADIOU, *op. cit.*, p. 409.

¹⁴²⁰ Dans le même sens, voir B. ODENT, « Observation sous CE, 22 février 1974, *Adam et autres, Cnes de Bernolsheim et Mommenheim*, req. n° 91848, 93520 », JCP, 1975, II, 8064.

tout contrôle effectif. Selon les termes de ces conclusions, « *Le contrôle qu'il vous faut exercer est donc incontestablement plus souple qu'il ne l'est lorsque vous vérifiez l'existence d'un rapport de conformité ; il est plus rigoureux cependant qu'un simple contrôle de la dénaturation* ». Quelques années plus tard, la décision de la section du contentieux Chambre d'agriculture de l'Indre¹⁴²¹ a montré que la possibilité d'une annulation pour incompatibilité avec un schéma directeur n'était pas que théorique ; de telles annulations demeurent cependant rares¹⁴²².

Ainsi, il a été jugé que même si le tracé retenu par un POS pour le passage d'une ligne électrique à très haute tension « *diffère de celui indiqué au schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la Vallée de l'Austrberthe approuvé par arrêté préfectoral du 24 mars 1974, il ressort des pièces du dossier que cette différence ne remet en cause ni les options fondamentales du schéma, ni la destination générale des sols qu'il prévoit pour l'ensemble du plateau de Roumare ; qu'ainsi, sur ce point, les dispositions du plan d'occupation des sols de Roumare sont compatibles avec celles du schéma directeur* »¹⁴²³.

Cette possibilité de remettre en cause la norme supérieure peut s'expliquer par le caractère moins précis de ses objectifs comparativement aux dispositions prévoyant la destination précise des sols. Cependant, elle ne peut concerner ses orientations ou ses options fondamentales.

Cette lecture simple du rapport de compatibilité a été confirmée dans un autre arrêt du Conseil d'Etat¹⁴²⁴ qui a considéré que l'extension d'une zone NA d'un POS pour permettre la construction d'installations d'hébergement touristiques entraînant un déboisement, (...) était compatible avec les dispositions du SDAU qui avait classé cette zone en secteur « *espace-parc* ». Dans son arrêt, le Conseil d'Etat a expliqué sa position par la « *médiocrité du boisement concerné et à la faible superficie du terrain classé* » par rapport aux surfaces protégées par le POS et la nécessité, prévue par le schéma, d'ouvrir de « *nouveaux espaces pour les loisirs* ». L'arrêt précise en outre que l'extension de la zone opérée par le POS ne constituait pas une remise en cause des options fondamentales ou de la destination générale des sols prévues par le schéma directeur.

Le Conseil d'Etat¹⁴²⁵ a aussi censuré, pour erreur de droit, l'arrêt de la Cour d'appel qui a jugé incompatible avec les orientations du schéma directeur la création par le POS d'une zone II NAa à l'intérieur de la « *coupure verte* » de la vallée de l'Hers prévue par le schéma directeur. En effet, même si ce schéma prévoit que les « *coupures vertes (...) devront être inscrites dans les plans d'occupation des sols qui en assureront la protection intégrale* », le Conseil d'Etat a estimé que « *ces dispositions ne sauraient avoir légalement pour effet d'imposer une stricte conformité des plans d'occupation des sols aux prescriptions du schéma directeur en ce qui concerne les coupures vertes* ». Cette application encore plus souple de la notion de compatibilité tient, selon le Conseil d'Etat, au fait « *que la superficie de la zone en cause, rapportée à la superficie totale du territoire de la commune situé dans la coupure verte, est très faible* ».

¹⁴²¹ CE, Sect., 17 décembre 1982, *Chambre d'agriculture de l'Indre*, req. n° 38517, Rec., p. 433.

¹⁴²² Conseil d'Etat, *Le droit souple*, op. cit., p. 67.

¹⁴²³ CE, 13 octobre 1982, *Cne de Roumare*, req. n° 23553-25570, Rec., p. 782.

¹⁴²⁴ CE, 3 avril 1987, *Ministre de l'urbanisme et du logement c/ Association pour la protection de l'environnement des habitants de Chateauneuf-Grasse*, req. n° 60963, Rec., p. 121.

¹⁴²⁵ CE, 10 juin 1998, *Société Leroy Merlin*, req. n° 176920.

Ce relâchement du lien de compatibilité a été aussi observé dans un autre arrêt du Conseil d'Etat¹⁴²⁶ qui a considéré que le classement d'un terrain de 2,4 hectares en zone U dans un POS, pour permettre l'extension d'une zone industrielle alors que le schéma directeur classait ce terrain dans une zone agricole de 77 hectares n'a remis en cause ni les options fondamentales, ni la destination des sols prévues par ledit schéma. Pour motiver sa position, le Conseil d'Etat s'est basé sur l'absence de remise en cause de la vocation de la zone prévue par le schéma (2,4 hectares sur 77) et l'absence de dispositions interdisant explicitement cette éventualité.

De même, l'absence de dispositions interdisant explicitement une déviation, a conduit le Conseil d'Etat à admettre que le tracé de la déviation d'un pont d'une longueur de 2, 3 Km était compatible avec un schéma directeur même si celui-ci ne prévoyait pas cette déviation¹⁴²⁷.

De ce qui précède, il semble que le Conseil d'Etat a presque toujours fondé sa perception non contraignante du lien de la compatibilité sur la non remise en cause par le PLU des options fondamentales et de la destination générale des sols prévues par le schéma directeur. Cette façon de dire le droit ne permet pas de définir précisément le lien de compatibilité. Jean-Pierre Lebreton¹⁴²⁸ proposait dès 1991 de se baser sur l'intensité de la substance normative des dispositions supérieures au PLU et sur les caractéristiques de la substance du lien normatif pour parvenir à son classement et à sa définition.

Pour conclure ce titre consacré à l'importance de la notion de compatibilité dans la détermination par la jurisprudence des liens qu'entretient le PLU avec la hiérarchie des normes, il convient de rappeler que s'il n'existe aucune possibilité de dérogation d'un PLU aux normes qui s'imposent à lui et qu'il doit toujours être compatible avec elles ou les prendre en compte, l'obligation de compatibilité est toutefois moins contraignante que celle de conformité dès lors qu'elle n'impose pas le respect de la norme supérieure dans tous ses détails, mais seulement dans sa globalité. *« En conséquence, le juge procède alors à un contrôle moins détaillé, en confrontant la norme inférieure aux orientations générales résultant de la norme supérieure sans vérifier l'adéquation à chaque disposition particulière. »*¹⁴²⁹

Dans ses conclusions sur une décision Société Davalex¹⁴³⁰ le rapporteur public Gaëlle Dumortier, précisait que si la notion de compatibilité est *« moins rigide que celle de conformité »* et *« autorise des appréciations d'espèce, plus justes, moins aveugles »*, *« il ne s'en déduit pas que la compatibilité relèverait d'un « droit mou » par lequel autorité et juge administratif seraient invités au laxisme et au « doigt mouillé »*. *La caractéristique majeure du contrôle de compatibilité, du moins en droit de l'urbanisme, est qu'il doit être effectué à un niveau global. Il faut, pour reprendre l'expression du Président Bonichot, « changer de focale », se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert et de l'ensemble des prescriptions du document, pour pouvoir mesurer si l'acte contrôlé est ou non compatible »*.

§. 2 : Un contrôle variant en fonction de l'intensité normative du dispositif supérieur

¹⁴²⁶ CE, 19 mars 1993, *Cne de Saint-Égrève*, req. n° 119147 Rec., T.

¹⁴²⁷ CE, 5 juin 1981, *Association fédération régionale de protection de la nature*, req. n° 21346, 21585. Voir aussi les conclusions d'Y. ROBINEAU, CJEG., 1981, p. 158, cité dans P. Y. CADIOU, *op. cit.*, p. 411.

¹⁴²⁸ J.-P. LEBRETON, « La compatibilité en droit de l'urbanisme », *AJDA*, 1991, p. 491.

¹⁴²⁹ Le Conseil d'Etat, *Le droit souple*, *op. cit.*, p. 68.

¹⁴³⁰ CE, 12 décembre 2012, *Société Davalex*, req. n° 353496, Tables au Rec., cité in Le Conseil d'Etat, *Le droit souple*, *op. cit.*, p. 68.

Si les cas d'application du contrôle de la compatibilité ne se réduisent pas aux domaines de l'utilisation de l'espace¹⁴³¹, ce type de contrôle tire, pour autant, son origine de contentieux relatifs à l'urbanisme.

Entièrement bâti sur la recherche d'une conciliation, d'une harmonisation entre les différentes décisions qui encadrent les possibilités d'utilisation du sol, le droit de l'urbanisme fait souvent appel au rapport plus souple de compatibilité.

Mais, lorsque se pose une difficulté particulière d'articulation entre les normes d'urbanisme, le juge a recours au contrôle de compatibilité entre ces normes qui n'est autre qu'une modalité d'application du contrôle normal par laquelle le juge administratif apprécie la légalité des actes avec une certaine souplesse en réponse à la spécificité du droit de l'urbanisme : « *La compatibilité apparaît comme une notion souple étroitement liée aux considérations d'espèce et inspirée du souci de ne pas remettre en cause l'économie du projet de croissance sans pour autant figer le détail de sa réalisation* »¹⁴³². Le contrôle de compatibilité répond au mieux à la finalité spécifique du droit de l'urbanisme ce qui justifie son application fréquente à la matière sans pour autant être un contrôle exclusif au domaine de l'urbanisme. Il permet d'apporter, par sa nature même, une certaine souplesse que commande le droit de l'urbanisme dans ses applications¹⁴³³.

L'étendue de ce type de contrôle découle de l'intensité normative de la norme supérieure

Ainsi, le juge exercera un contrôle classique qualifié de normal en présence de dispositions suffisamment précises (1). Le contrôle de la légalité interne du PLU relève de ce type de contrôle. Toutefois, le juge pourra éventuellement exercer un contrôle restreint de l'erreur manifeste d'appréciation¹⁴³⁴ qui existe pour le contrôle d'un pouvoir discrétionnaire non limité par des dispositions légales ou lorsque ces dispositions sont peu précises ou moins contraignantes (2)

1. Le contrôle normal « classique » en présence de dispositions suffisamment précises

L'on sait que dans le domaine du droit de l'urbanisme et plus particulièrement celui de la réglementation applicable au PLU, plus les normes intermédiaires se multiplient, plus se creuse l'écart entre ce document et les orientations supérieures décidées pour une échelle plus large¹⁴³⁵.

Cet écart entre le PLU et les normes qui lui sont supérieures entraîne un relâchement normatif dû essentiellement à la multitude de niveaux de précision des normes applicables directement ou indirectement au PLU.

¹⁴³¹ CE, ass., 28 février 1992, *S.A. Rothmans International France*, Rec., Leb., p. 80, concl. M. LAROQUE ; AJDA, 1992, p. 329, chron. C. MAUGÜÉ et R. SCHWARTZ ; RFDA, 1992, p. 425, note L. DUBOIS : illégalité pour cause d'incompatibilité avec les objectifs d'une directive de la réglementation relative au prix de vente des tabacs et, en conséquence, annulation des décisions prises sur le fondement de cette réglementation.

¹⁴³² H. CHARLES, J.P. GILLI, J. de LANVERSIN, *Les grands arrêts du droit de l'urbanisme*, 4^e éd., 1996.

¹⁴³³ C. PREBISSY-SCHNALL, *op. cit.*, p. 3.

¹⁴³⁴ L. YOUSRY, « Le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation en matière de zonage des POS », *RDI*, octobre-décembre 1985, p. 335.

¹⁴³⁵ S. CALMES, *op. cit.*, p. 65.

La substance normative initiale contenue dans la législation et la réglementation nationales, perd de sa force en traversant des normes intermédiaire (schémas et plans) qui font souvent office d'écran entre la norme supérieure et la norme inférieure qu'est le PLU.

Cependant, cette spécificité du droit de l'urbanisme qui entraîne une liberté d'appréciation accrue de l'auteur de la norme inférieure (PLU), n'a pas empêché le juge administratif de développer un mode de contrôle beaucoup plus restrictif que celui de l'erreur manifeste d'appréciation pour sanctionner les entorses susceptibles d'être apportées par le PLU à la hiérarchie des normes.

Ce contrôle dit « normal » correspond au contrôle de la qualification juridique des faits sur lesquels l'auteur du PLU s'est basée pour prendre sa décision (A).

Le recours à ce type de contrôle est systématique lorsque l'autorité administrative dispose d'un pouvoir discrétionnaire assujéti à une condition légale.

Si le contrôle de la qualification juridique des faits soulève plusieurs interrogations quant à son applicabilité dans l'assurance du respect de la hiérarchie des normes en soumettant le rapport de compatibilité entre les documents d'urbanisme, et le respect de la hiérarchie qui s'établit entre eux à son champ d'application (B), ce type de contrôle demeure couramment appliqué en droit de l'urbanisme, principalement dans le cadre de l'application de certaines dispositions précises et complètes des lois Montagne et Littoral (C) ou lorsque le pouvoir discrétionnaire est limité par une disposition précise de la loi.

A. Un contrôle étendu à la qualification juridique des faits

Le contrôle est dit normal lorsqu'il porte jusqu'à la qualification juridique des faits à l'origine de la décision. Les bases de ce contrôle ont été posées pour la première fois à l'occasion d'une affaire d'urbanisme lorsque le Conseil d'État admit, dans un arrêt dit *Gomel*¹⁴³⁶, de contrôler non seulement l'exactitude du raisonnement juridique suivi par l'administration mais aussi la validité de la qualification juridique des faits à laquelle elle s'était livrée pour prendre la décision attaquée. L'arrêt *Gomel* marque ainsi une extension significative du contrôle qu'exerce le juge de l'excès de pouvoir sur l'administration.

Ce type de contrôle intervient lorsque l'autorité qui prend sa décision voit ses compétences précisément conditionnées c'est-à-dire lorsque les textes ont posé des conditions et des limites à son action.

Même si cette situation n'est pas très fréquente, elle se rencontre essentiellement lorsque l'administration doit appliquer les règles impératives contenues dans le règlement national d'urbanisme (Ce qui est le cas notamment pour les règles de prospect fixées par les articles R. 111-16, R. 111-18 et R. 111-19) ou les règlements locaux d'urbanisme. Certaines dispositions du code de l'urbanisme prévoyant des cas de compétence liée appellent également à un contrôle normal. C'est ainsi que le juge vérifie si le fait pour les auteurs d'un POS de porter la largeur de la bande littorale à plus de cent mètres est justifié par des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes au sens de l'article L. 146-4 III¹⁴³⁷.

¹⁴³⁶ CE, 4 avril 1914, req. n° 55125, *Rec.*, p. 488 ; S. 1917, 3, 25, note M. HAURIOU ; *GAJA* n° 30.

¹⁴³⁷ CE, 17 juin 1998, *Assoc. de défense des propriétaires longevillais*, *BJDU*, 1998, n° 5, p. 333, concl. J.-C. BONICHOT.

Après l'intervention de l'arrêt *Gomel*¹⁴³⁸, le contrôle de la qualification juridique des faits « *aurait pu être perçu comme relevant d'une appréciation de l'opportunité pour l'administration de prendre la décision* »¹⁴³⁹, mais deux ans après, le Conseil d'Etat a précisé dans un arrêt de 1916¹⁴⁴⁰, que s'il « *ne peut apprécier l'opportunité des mesures qui lui sont déférées par la voie du recours pour excès de pouvoir, il lui appartient, d'une part de vérifier la matérialité des faits qui ont motivé ces mesures et, d'autre part, dans le cas où lesdits faits sont établis, de rechercher s'ils pouvaient légalement motiver l'application des dispositions prévues dans un texte.* »

Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a écarté l'application de la théorie du bilan qui dépasse la simple qualification juridique des faits, met en balance les inconvénients et les avantages d'une opération d'urbanisme en tenant compte notamment des coûts financiers et sociaux de cette dernière¹⁴⁴¹. Elle sanctionne les décisions administratives qui seraient considérées comme excessives¹⁴⁴².

Le Conseil d'Etat est en effet très prudent quant à l'utilisation de ce contrôle, qui pourrait faire de lui un juge « qui gouverne », substituant sa propre appréciation en opportunité à celle de l'administration. Il se refuse d'exercer ce type de contrôle. Ainsi a-t-il écarté l'application de la théorie du bilan au contenu du POS en précisant que « *le moyen tiré d'un prétendu déséquilibre entre les avantages et les inconvénients d'une opération ne saurait être utilement invoqué à l'encontre d'une délibération relative à la modification d'un plan d'occupation des sols* »¹⁴⁴³, suivant ainsi l'avis du commissaire du gouvernement¹⁴⁴⁴.

B. Contrôle normal et rapport de compatibilité

Le débat sur l'applicabilité du seul contrôle de la qualification juridique des faits au rapport de compatibilité qui lie les documents d'urbanisme entre eux et aux normes supérieures n'a jamais été tranché.

La doctrine est à ce titre plus que divisée : si le contrôle de ce type de rapport relève, pour Henri Jacquot et François Priet, classiquement du seul contrôle normal¹⁴⁴⁵, Raphaël Romi¹⁴⁴⁶ affirme que « *la compatibilité s'entend donc classiquement comme un rapport lâche, que le juge ne sanctionne que s'il constate une erreur manifeste d'appréciation des personnes publiques dans l'exercice de leurs compétences* ».

Claude HEUMANN affirme, quant à lui, que la différence entre un contrôle « restreint » s'étendant à l'erreur manifeste d'appréciation et un contrôle « normal » portant sur la qualification juridique des faits, « *ne tient parfois qu'à un usage de formules différentes de rédaction. Les solutions (...) peuvent ne présenter que peu de différences* »¹⁴⁴⁷.

¹⁴³⁸ CE, 4 avril 1914, req. 55125, *Rec.*, p. 488 ; S. 1917, 3, 25, note M. HAURIOU ; GAJA n° 30.

¹⁴³⁹ P. Y. CADIOU, *op. Cit.*, p. 456.

¹⁴⁴⁰ CE, 14 janvier 1916, *Camino*, req. n° 59619 et 59679, *Rec.*, p. 15.

¹⁴⁴¹ G. BRAIBANT, « Conclusions sur CE, 28 mai 1971, *Ministre de l'Équipement et du logement c/ Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé « ville nouvelle Est* », req. n° 78825 », *Rec.*, p. 419.

¹⁴⁴² H. JACQUOT, F. PRIET, *op. cit.*

¹⁴⁴³ CE, 8 janvier 1993, *Association des riverains du front de Seine-Parc de Passy*, req. n° 130157, *Rec.*, T.

¹⁴⁴⁴ J.-C. BONICHOT, « Conclusions sur CE, 8 janvier 1993, *Association des riverains du front de Seine-Parc de Passy*, req. n° 130157 », *LPA*, 29 mars 1993, n° 38, p. 8.

¹⁴⁴⁵ H. JACQUOT, F. PRIET, *Droit de l'urbanisme*, 4^{ème} éd., Dalloz, 2001, p. 728.

¹⁴⁴⁶ R. ROMI, « Cohérence, compatibilité, opposabilité : teneur et portée de l'obligation créée par la charte des parcs naturels », *RJE*, n° spécial 2006, p. 59.

¹⁴⁴⁷ C. HEUMANN, *Dix ans de jurisprudence du Conseil d'État 1967-1976*, EDCE, 1976, n° 28, p. 24.

Quel que soit la position de la doctrine, c'est ce caractère lâche du rapport de compatibilité qui suscite la division et est aussi à l'origine d'un contrôle juridictionnel variable qui oscille, comme on l'a déjà vu, entre application restrictive et permissive de cette notion de compatibilité.

Le juge peut ainsi, dans une acception tolérante du lien de compatibilité, reconnaître « *un large pouvoir discrétionnaire à l'auteur de cet outil lorsque les dispositions sont peu précises et laissent une large place à l'interprétation, ce qui le rapproche alors des conditions entraînant un simple contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation.* »¹⁴⁴⁸ C'est ainsi que le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser, dans un arrêt¹⁴⁴⁹ récent, qu'un PLU pouvait sans être entaché d'erreur manifeste d'appréciation, classer en zone N des parcelles situées dans un espace bocager dont l'enjeu paysager est important et qui, notamment en raison de son voisinage avec une forêt, constitue un milieu naturel favorable à la présence d'une faune diversifiée, le PLU n'était pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

Toutefois, il semble que le contenu d'un PLU demeure soumis à un contrôle normal strict lorsque les dispositions à prendre en compte sont précises et claires. Dans le cas où ces dispositions souffrent d'un manque de précision ou de clarté, le juge, disposant d'une grande marge d'appréciation, opère un contrôle moins exigeant même lorsqu'il s'agit de contrôler l'obligation de compatibilité du PLU avec une norme supérieure.

C. La spécificité du contrôle des modalités d'application des dispositions particulières aux zones « littoral » et « montagne »

Même si le contrôle de la qualification juridique des faits n'est pas fréquemment utilisé en droit de l'urbanisme, il se rencontre souvent lorsque le PLU met en œuvre les dispositions particulière aux zones « littorales » (a) et « montagne » (b).

a. Le cas de la loi Littoral

En application de l'article L. 121-3, les dispositions du chapitre intitulé « Aménagement et protection du littoral » s'appliquent, en principe, à tous les actes réglementaires et individuels régis par le code de l'urbanisme.

Ces dispositions, issues de la loi Littoral, qui se présentent comme devant permettre la protection et l'aménagement du territoire sont en réalité essentiellement des dispositions de protection. Elles édictent pour ce faire un régime juridique gradué : certaines dispositions concernent tout le territoire des communes littorales¹⁴⁵⁰, d'autres ne sont applicables qu'aux espaces proches du rivage et, enfin, la « bande » littorale des cent mètres fait l'objet d'une protection drastique.

L'ancien article L. 111-1-1, introduit par la loi SRU, a fait perdre à la loi Littoral sa qualité de loi d'aménagement et d'urbanisme, sans remettre en cause son opposabilité aux documents d'urbanisme comme aux autorisations individuelles, ni la jurisprudence antérieure.

¹⁴⁴⁸ P. Y. CADIOU, *op. Cit.*, p. 467.

¹⁴⁴⁹ CE, 1^{ère} et 6^e chambres réunies, 8 juin 2016, req. n° 387547, mentionné aux tables du recueil Lebon.

¹⁴⁵⁰ Définies à l'article L. 321-2 du code de l'environnement.

Dans le cadre de l'application de ces dispositions, c'est le contrôle normal qui prend le devant dès lors que l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire mais qu'il existe une condition légale à son application.

L'une de ces disposition qui suscite le plus d'intérêt en matière du contentieux relatif à l'application de la loi Littoral est l'ancien article L. 146-6 qui correspond depuis l'ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015, aux articles L. 121-23 et suivants du code de l'urbanisme.

Il s'agit de la préservation des espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques, mise à la charge des documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation des sols.

Ces dispositions s'imposent aux auteurs des documents locaux d'urbanisme qui se trouvent, à ce titre, dans une situation de compétence liée, et justifient, du fait de leur caractère précis et complet, l'exercice d'un contrôle normal. Ainsi, la révision d'un PLU doit permettre la mise en compatibilité de la réglementation locale avec les prescriptions de la loi Littoral. C'est ainsi qu'a été interdit le classement en zone NA d'un massif boisé de qualité¹⁴⁵¹.

Il a été aussi considéré illégale et encourt l'annulation un schéma directeur qui ne contenait aucune zone d'activité agricole protégée, aucun coteau urbanisé et horticole, et ce sur l'ensemble du périmètre de l'agglomération concernée incluant des sites localisés en grande majorité en zone d'application de la loi Littoral¹⁴⁵².

S'agissant du classement ou du déclassement des espaces boisés les plus significatifs, le juge vérifie toujours la qualification juridique des faits justifiant une telle affectation. Ainsi, par l'arrêt du 5 février 2002, la Cour d'Appel de Nantes¹⁴⁵³ considère qu'un espace boisé d'une parcelle située dans un secteur d'habitat dispersé, desservie par des équipements publics, et jouxtant un secteur comprenant un boisement dense en forme de triangle ne saurait être regardé comme faisant partie des espaces boisés les plus significatifs malgré l'avis de la commission départementale des sites. Le Conseil d'État a très clairement adopté cette position et fait largement référence aux caractères du boisement concerné. L'arrêt du 15 octobre 2001 est particulièrement significatif, puisque le Conseil d'État précise que pour une parcelle « *comprise dans un secteur urbanisé, situé à proximité de la route nationale n° 193, caractérisée par l'existence de plusieurs immeubles à usage d'habitat collectif et desservie par les équipements publics ; que si cette parcelle comporte, dans sa partie sud, sur une superficie d'environ 8 200 m² sur 15 223 m², un boisement constitué de chênes-lièges et de mimosas, celui-ci ne peut être regardé, eu égard à la configuration des lieux (...) et au caractère de son boisement par rapport à d'autres espaces boisés de la commune d'Ajaccio, comme faisant partie des parcs et ensembles boisés les plus significatifs* »¹⁴⁵⁴.

Concernant les coupures d'urbanisation, s'exprimant dans des termes impératifs, l'article L. 121-22 prévoit que « *Les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme doivent prévoir des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation.* »

¹⁴⁵¹ TA Nice, 1^{er} décembre 1994, Assoc. Aide, req. n° 94386 et 94387 ; BJDU 1995, p. 3, concl. N. CALDÉRARO.

¹⁴⁵² TA Nice, 6 mars 1996, *comité de sauvegarde du Port Vauban et a. c/ Synd. Intercommunal d'étude et de programmation de l'agglomération Cannes-Grasses-Antibes*, req. 943533 ; BJDU 1996, p. 170, concl. N. CALDÉRARO.

¹⁴⁵³ CAA Nantes, 5 février 2002, M. et Mme Loyer c/ Commune de la Turballe, req. n° 00NT00761. Voir la note de B. PHÉMOLANT, M. RAUNET, BJDU, 3/2002, p. 227.

¹⁴⁵⁴ CE, 15 octobre 2001, *Mme Sevet*, req. n° 219883, BJDU, 2001, n° 6, p. 416, cité par P. Y. CADIOU, *op. cit.*, p. 457.

L'imprécision de cette notion des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation a amené le juge à considérer que peut constituer une coupure d'urbanisation, la zone non urbanisée ne comportant aucune construction, séparant deux ensembles d'habitation, même si elle est raccordée à la voie et aux réseaux et jouxte la zone urbanisée¹⁴⁵⁵ et à sanctionner, à maintes reprises, le classement en zone U des coupures d'urbanisation pour méconnaissance de l'article L. 121-22¹⁴⁵⁶ (ancien L. 146-2).

Le caractère limité ou non d'une extension relève de l'appréciation souveraine des juges du fond sauf dénaturation¹⁴⁵⁷.

Enfin, il n'est pas inutile de préciser que le contrôle de l'application des dispositions particulières aux zones littorales n'est pas exclusivement normal. Le juge administratif utilise aussi la technique du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation pour sanctionner la méconnaissance de cette loi.

Ainsi, par exemple, en matière de détermination des capacités d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, l'article L. 121-21 n'impose aux documents d'urbanisme qu'une obligation de prise en compte qui ne justifie qu'un simple contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. C'est ce qui ressort d'ailleurs d'un arrêt¹⁴⁵⁸ du Conseil d'Etat qui précise qu'au regard des capacités d'accueil prévues par cet article, ne constitue pas une erreur manifeste l'autorisation de la réalisation sur 102,5 hectares d'une SHON de 105 000 m² dont une faible partie n'est pas en contiguïté avec l'agglomération existante.

En effet, il a été jugé auparavant que les dispositions de cet article L. 121-21 (L. 146-2 au moment des faits) ne sauraient être regardées comme interdisant de modifier, lors de la révision d'un POS, et en fonction des nécessités du développement de l'agglomération, l'affectation de certaines zones notamment pour ouvrir à l'urbanisation des terrains jusqu'alors consacrés à des activités agricoles¹⁴⁵⁹.

b. Le cas de la loi Montagne

Le mode normal du contrôle de légalité du PLU exercé par le juge se rencontre aussi dans le cadre de certaines dispositions de la loi Montagne.

Sous réserve des règles particulières à certains ouvrages, installations et routes, prévues par les articles L. 122-3 et L. 122-4, les dispositions de cette loi sont applicables, en vertu de l'article L. 122-2 « à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, aménagements, installations et travaux divers, la création de lotissements, l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, l'établissement de clôtures, la réalisation de remontées mécaniques et l'aménagement de pistes, l'ouverture des carrières, la recherche et l'exploitation des minerais et les installations classées pour la protection de l'environnement. »

¹⁴⁵⁵ CE, 31 juillet 1996, *Levasseur*, req. n° 144990, Rec., T., p. 1209.

¹⁴⁵⁶ TA Nice, 16 décembre 1993, *Préfet des Alpes-Maritimes c/ Assoc. ASPONA*, req. n°s 93687 et 932964.

¹⁴⁵⁷ CE, 5 avril 2006, *Sté Les Hauts de Saint-Antoine*, req. n° 272004 ; BJD 2006, p. 33 ; DAUH 2007, p. 695, n° 835.

¹⁴⁵⁸ CE, 29 novembre 1996, *Sté de développement du Dramont-Agay*, req. n° 129241 ; BJD 1997, p. 74, concl. PIVETEAU ; RDP, 1998, p. 300.

¹⁴⁵⁹ CE, 2 décembre 1991, *Chambre départementale d'agriculture des Alpes-Maritimes*, req. n° 95067, Leb. T. 1246.

D'après cet article, le champ d'application des dispositions particulières aux zones de montagne est précisément délimité, ne laissant aucune marge de manœuvre au PLU qui doit s'imposer dans le respect de l'article L. 122-2. Dès lors, le juge exerce un contrôle normal¹⁴⁶⁰. Ainsi, la révision du POS d'une commune ne relevant pas de la zone montagne, ne peut être annulée pour méconnaissance des dispositions d'urbanisme contenues dans la loi Montagne même si le rapport de présentation prévoyait le respect de celles-ci¹⁴⁶¹.

Les communes classées en zone de montagne, sont soumises à un régime particulier d'urbanisation « *en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants* » (L. 122-5).

Pour ce faire, le PLU « *peut délimiter les hameaux et groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants en continuité desquels il prévoit une extension de l'urbanisation, en prenant en compte les caractéristiques traditionnelles de l'habitat, les constructions implantées et l'existence de voies et réseaux.* » (L. 122-6)

Les juges du fond apprécient souverainement l'existence ou l'inexistence de la continuité de l'urbanisation, leur appréciation n'étant pas susceptible d'être discutée en cassation¹⁴⁶².

Ainsi, une cour ne commet pas d'erreur de droit en retenant la circonstance que le terrain d'assiette de la construction projetée était situé dans une zone réservée à des activités industrielles et commerciales et comportait déjà des bâtiments affectés à de tels usages et implantés avant l'entrée en vigueur de la loi Montagne et qu'il avait donc perdu sa vocation de terres nécessaires aux activités agricoles, pastorales ou forestières¹⁴⁶³.

De même, la modification d'un POS classant en zone NA un ensemble de parcelles, inscrites jusqu'ici en zone NB, ce qui y autorise la réalisation d'équipements et un droit de construire non négligeable, constitue une urbanisation en continuité de l'existant¹⁴⁶⁴. En revanche, méconnaît cette règle de continuité la révision d'un POS qui délimite des secteurs UA et UB en l'absence de continuité due au faible nombre des immeubles bâtis¹⁴⁶⁵.

En outre, n'est entaché d'aucune dénaturation la qualification juridique des faits opérée par les juges du fond qui se basent sur un plan de situation et une photographie aérienne mettant en évidence le caractère épars et non groupé des constructions entourant le terrain d'assiette du projet litigieux¹⁴⁶⁶.

L'article L. 122-7 prévoit des exceptions au principe d'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante, lorsque « *le schéma de cohérence territoriale ou le plan local d'urbanisme 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*

¹⁴⁶⁰ CE, 30 juillet 1997, *Assoc. SOS Environnement de Portes*, req. n° 159446, Rec., T. 1032.

¹⁴⁶¹ CAA Lyon, 29 décembre 2005, *Cne de Seyssins*, req. n° 03LY00828 ; BJD 2006, p. 306, Chron. PHÉMOLANT et RAUNET.

¹⁴⁶² CE, 28 juillet 1999, *Assoc. Féd. pour les espaces naturels et l'environnement Catalan*, req. n° 180467.

¹⁴⁶³ *Ibid.*

¹⁴⁶⁴ CE, 14 décembre 1992, *Cne de Saint-Gervais-les-Bains*, req. n° 115359, Leb. T. 1372 ; Droit. adm. 1993, n° 55 ; D. 1994, Somm. 96, obs. CHARLES.

¹⁴⁶⁵ CE, 23 octobre 1996, *Cne de Combloux*, req. n° 159473 ; BJD 1997, p. 200.

¹⁴⁶⁶ CE, 12 janvier 2007, *Cne de Tourette-sur-Loup*, req. n° 285063 ; DAUH, 2008, p. 370, n° 441.

articles L. 122-9 et L. 122-10 ainsi qu'avec la protection contre les risques naturels. » Les conclusions de cette étude s'impose au PLU pour la délimitation des zones à urbaniser.

Opérant un contrôle juridique des faits, le juge considère que les constructions nécessaires aux activités agricoles et pastorales ne sont pas soumises à l'obligation d'urbanisation en continuité édictée par l'article L. 122-6¹⁴⁶⁷.

Ainsi, malgré le pouvoir discrétionnaire dont dispose l'auteur du PLU en matière de classement des zones, le juge exerce un contrôle de qualification des faits pour décider ou non du caractère continu de l'urbanisation.

En dehors des possibilités d'aménagement offertes par la règle d'urbanisation en continuité de l'existant, le PLU doit comporter « *les dispositions propres à préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard.* » (L. 122-9). Il doit en outre protéger les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières (L. 122-10).

Les articles L. 122-12 à L. 122-14 organisent une protection drastique des parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie inférieure à mille hectares et l'article L. 122-15 encadre la création des unités touristiques dont la localisation, la conception et la réalisation doivent respecter la qualité des sites et les grands équilibres naturels en zones de montagne.

Les obligations résultant de ces articles mettent l'auteur du PLU dans une situation de compétence liée, imposant un contrôle normal, comme le rappelle le commissaire du gouvernement Marcel Pochard¹⁴⁶⁸ dans une affaire relative à la création d'une unité touristique nouvelle. Le Conseil d'État va suivre les recommandations du commissaire du gouvernement en précisant, dans son arrêt du 15 mai 1992, que « *considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, compte tenu, d'une part, de sa situation, qui n'affecte qu'une partie très limitée de massif du Mont Salève, et du parti adopté en ce qui concerne la nature des constructions et leur insertion dans le site et, d'autre part, des mesures prises pour sauvegarder le régime d'écoulement des eaux et de la faible importance des déboisements et des suppressions de prairies naturelles qu'elle entraîne, la création de l'unité touristique nouvelle autorisée par l'arrêté préfectoral du 13 février 1989 n'apporte pas à la qualité du site et aux grands équilibres naturels des atteintes de nature à la faire regarder comme contraire aux dispositions de l'article L. 145-3* »¹⁴⁶⁹. J. M.-Deville¹⁴⁷⁰ affirme que, dans cette hypothèse, le contrôle normal s'impose car la commune ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire du fait du caractère impératif des règles posées à l'article L. 122-9 et suivants du code de l'urbanisme.

Enfin, si le contrôle normal permet, en principe, de sanctionner une mauvaise qualification juridique des faits, qu'en est-il dispositions déraisonnables du règlement ou de l'établissement

¹⁴⁶⁷ TA Grenoble, 24 mai 2000, *Mlle Yvonne Mandon et a*, req. n° 99-126 : BJD 2000, p. 302, concl. SOGNO.

¹⁴⁶⁸ M. POCHARD, « Conclusions sur CE, 15 mai 1992, *Cne de Cruseilles, Ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer c/ Association « Frapna Haute-Savoie », Club alpin français et autres*, req. n° 118573, 118867 », DA, septembre 1992, p. 3

¹⁴⁶⁹ CE, 15 mai 1992, *Cne de Cruseilles, Ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer c/ Association « Frapna Haute-Savoie », Club alpin français et autres*, req. n° 118573, 118867, Rec., p. 210.

¹⁴⁷⁰ J. MORAND-DEVILLER, « Note sous CE, 15 mai 1992, *Cne de Cruseilles, Ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer c/ Association « Frapna Haute-Savoie », Club alpin français et autres*, req. n° 118573, 118867 », AJDA, novembre 1992, p. 760, cité in P. Y. CADIOU, *op. cit.*, p. 458

d'un zonage ? Doit-on y appliquer le même mode de contrôle ou les sanctionner simplement pour erreur manifeste d'appréciation qui relève d'un contrôle beaucoup plus restreint. Dans le titre qui suit nous allons apporter quelques éléments de réponse à ce questionnement.

2. Un contrôle restreint dans le cas de dispositions peu précises ou moins contraignantes

Le contrôle juridictionnel de l'affectation des sols par le PLU, relève principalement d'un contrôle restreint limité à l'erreur manifeste d'appréciation (A) favorable à la sécurité juridique du PLU (B).

A. Un contrôle restreint limité à l'erreur manifeste d'appréciation

Selon J. M.-Deville, le contrôle restreint, dit aussi contrôle minimum, « *occupe une place importante eu égard à l'ampleur des décisions qui, n'étant pas liées par des conditions légales précises, laissent à l'administration un large pouvoir d'appréciation discrétionnaire* »¹⁴⁷¹.

En effet, lorsqu'aucune condition légale ne vient encadrer le pouvoir discrétionnaire de l'administration, l'examen des faits, par le juge, est limité à l'erreur manifeste d'appréciation et s'exerce dans le cadre d'un contrôle restreint.

Sont soumis au contrôle restreint : la décision de prescrire un PLU, le refus d'un sursis à statuer.... La jurisprudence¹⁴⁷² estime que le contenu du PLU s'agissant du classement des zones à risques n'est soumis qu'à un contrôle restreint. En effet, compte tenu de la difficulté à estimer l'intensité d'un événement naturel exceptionnel, le juge reconnaît à l'administration une certaine marge d'erreur : celle-ci n'est sanctionnée que si elle est manifestement dépassée au vu des circonstances de l'espèce¹⁴⁷³.

Le juge ne censure que l'erreur manifeste affectant le contenu des documents d'urbanisme dès lors que l'administration dispose d'une large latitude d'action en la matière. Inauguré en matière de POS¹⁴⁷⁴ par l'arrêt Bouchemaine, le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation a rencontré très vite un vif succès qui ne se dément pas, comme l'atteste l'étude de la jurisprudence¹⁴⁷⁵.

Dans ses conclusions sur cet arrêt, Daniel Labetoulle évoque ce type de contrôle comme permettant de laisser « *l'administration maîtresse de ses choix, à condition de ne pas franchir les frontières du raisonnable* »¹⁴⁷⁶. Pour le commissaire du gouvernement, il ne peut s'agir en l'espèce d'un contrôle de qualification juridique puisque les dispositions déterminant le contenu des zones sont des indications, des suggestions et non de « *véritables définitions* ».

¹⁴⁷¹ J. MORAND-DEVILLER, *Droit de l'urbanisme*, mémento Dalloz, 8^e éd., 2009, p. 156.

¹⁴⁷² CE, 23 mars 1979, *Cne de Bouchemaine*, Rec., p. 127.

¹⁴⁷³ CE, 22 mai 1996, *Comité de Sauvegarde du patrimoine du pays de Montpellier*, DA n° 404, obs. D. PIVETEAU ; CAA Nantes, 29 décembre 2000, *Millet*, DA 2001, comm. n° 136.

¹⁴⁷⁴ CE, 23 mars 1979, *Cne de Bouchemaine*, Rec., p. 127, concl. D. LABETOULLE, pour le contrôle exercé sur le zonage. Un contrôle similaire est exercé sur les dispositions du règlement du POS : CE, 29 décembre 1993, *Sté de Torrès*, BJD 3/1994, p. 85, concl. S. FRATACCI.

¹⁴⁷⁵ Pierre COMTE fait état d'un taux de 38% des POS annulé pour erreur manifeste d'appréciation entre 1984 et 1988 : P. COMTE, « Réflexion sur l'utilisation de l'erreur manifeste d'appréciation dans le contentieux des plans d'occupation des sols », *RFDA*, 1990, p. 73. Voir aussi F. BOUYSSOU, *Le contentieux administratif des plans d'occupation des sols*, EDCE, 1983, n° 34, p. 81 et ss.

¹⁴⁷⁶ D. LABETOULLE, « Conclusions sur CE, 23 mars 1979, *Cne de Bouchemaine*, req. n° 09860 », Rec., p. 127.

juridiques en fonction desquelles chaque terrain englobé dans un POS devrait être rangé dans telle catégorie et non dans telle autre »¹⁴⁷⁷.

Suivant le commissaire du gouvernement, le Conseil d'État précise qu'en classant en zone ND en tant qu'« *espaces naturels qu'il convient de protéger en raison de la qualité du paysage, du caractère et des éléments naturels qui les composent* », un vallonement, à proximité d'une rivière, destiné à relier entre elles deux zones ND et à constituer une coupure verte entre deux zones d'habitation, « *l'administration n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation* »¹⁴⁷⁸, confirmant ainsi le pouvoir discrétionnaire très important laissé par les textes à l'auteur du POS.

Le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser qu'un POS pouvait, sans être entaché d'erreur manifeste d'appréciation, prévoir le classement en zone agricole de parcelles qui n'ont aucune vocation agricole même si elles supportent déjà des constructions et qu'elles sont situées à proximité d'une zone constructible et qu'aucune différence notable, à l'exception de la séparation par une voie de circulation, n'existe entre les parcelles soumises à un classement différencié. Cette position laisse s'exprimer très librement le pouvoir discrétionnaire de l'auteur du PLU quant à la délimitation des zones¹⁴⁷⁹.

Plus récemment, le Conseil d'État¹⁴⁸⁰ a considéré dans un arrêt du 8 juin 2016 qu'en classant en zone N des parcelles situées dans un espace bocager dont l'enjeu paysager est important et qui, notamment en raison de son voisinage avec une forêt, constitue un milieu naturel favorable à la présence d'une faune diversifiée, le PLU n'était pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

Toutefois, le juge n'hésite pas à sanctionner avec « *une fermeté, que les dérives inhérentes à la décentralisation ont encouragé, l'erreur manifeste d'appréciation* »¹⁴⁸¹ en annulant les erreurs grossières commises affectant le classement des terrains par les PLU.

C'est ainsi que le tribunal administratif d'Orléans a pu annuler la délibération approuvant le POS de la commune de Sologne des étangs pour erreur manifeste d'appréciation entachant le classement en zone NA destinée à la création d'une base de loisirs accueillant des équipements sportifs, hôteliers, commerciaux, et d'habitations alors que la zone était auparavant classée en ZNIEFF et que l'intérêt de cette dernière était comparable à celui des zones avoisinantes classées en zones ND¹⁴⁸².

La Cour Administrative d'Appel de Nantes a, quant à elle, censuré pour le même motif la révision d'un POS qui avait pour objet de créer un emplacement réservé permettant la réalisation d'une station d'épuration dans une zone ND alors qu'il existait des risques d'inondation dans le secteur choisi¹⁴⁸³.

¹⁴⁷⁷ *Ibid.*

¹⁴⁷⁸ CE, 23 mars 1979, *Cne de Bouchemaine*, req. n° 09860, Rec., p. 127.

¹⁴⁷⁹ P. Y. Cadiou, *op. Cit.*, p. 465.

¹⁴⁸⁰ CE, 8 juin 2016, 1ère et 6^e chambres réunies, req. n° 387547, mentionné aux tables du recueil Lebon.

¹⁴⁸¹ J. MORAND-DEVILLER, *Droit de l'urbanisme*, mémento Dalloz, 8^e éd., 2009, p. 156.

¹⁴⁸² TA Orléans, 29 mars 1988, *M. Jacques Rommel et autres*, req. n° 87316, D., 1989, p. 491. Voir dans le même sens : TAA de Strasbourg, *AFRPN c/ Ministre de l'Industrie*, RJE, 1983, p. 117 et CE, 30 octobre 1987, *Société Karl Epplé*, RJE, 1988, p. 40.

¹⁴⁸³ CAA Nantes, 14 octobre 1998, *Commune de la Chapelle d'Augillon*, req. n° 96NT2136, BJD, 1/99, p. 56. Voir aussi CAA Nantes, 30 septembre 1998, *Commune de Dhuizon*, req. n° 96NT1895, BJD, 1/99, p. 56 (sanction de la création d'une zone d'urbanisation future située à deux kilomètres d'un bourg dans un vaste ensemble boisé caractéristique de la Sologne).

Rappelons que dans quelques cas exceptionnels, le juge administratif s'abstient de contrôler l'éventuelle erreur manifeste d'appréciation. Il en est ainsi lorsqu'il s'agit d'apprécier le choix de l'emplacement prévu pour une opération d'aménagement, ou du tracé d'une voie publique faisant l'objet d'un emplacement réservé par un POS. Le juge répond traditionnellement qu'il s'agit là d'une question d'opportunité dont il ne lui appartient pas de connaître¹⁴⁸⁴.

B. Un contrôle restreint favorable à la sécurité juridique du PLU

Comme on l'a déjà évoqué, le contrôle est qualifié de restreint lorsque l'examen des faits est limité à l'erreur manifeste d'appréciation, qualifiée souvent « *d'erreur grossière* ». Il permet de sanctionner effectivement le caractère déraisonnable, évident¹⁴⁸⁵, dans certains classements ou certaines révisions de PLU « *à partir d'un examen attentif des circonstances de fait, situation et desserte des terrains par les équipements* »¹⁴⁸⁶.

En effet, lorsqu'aucune condition légale ne vient encadrer le pouvoir discrétionnaire de l'administration, le juge refuse d'examiner la qualification juridique des faits. Il renonce par avance à substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative sous la seule réserve que celle-ci n'ait pas commis d'erreur manifeste dans cette appréciation. Le juge n'annulera la décision que si une erreur évidente et grave a été commise. Ce contrôle intervient de manière significative en droit de l'urbanisme où les autorités locales disposent d'un large pouvoir d'appréciation, ce qui est le cas par exemple pour la détermination du zonage du PLU¹⁴⁸⁷.

En effet, cette technique d'aménagement « *organisant la répartition d'un territoire en zones et fixant pour chacune d'elles le genre et les conditions de l'utilisation du sol* »¹⁴⁸⁸ est soumise à des contraintes juridiques et physiques. Il s'agit pour l'auteur du PLU de concilier la complexité des normes à respecter avec les configurations spatiales encore plus compliquées.

C'est pour cela que le législateur a choisi de ne pas enfermer les auteurs du PLU dans une situation de compétence liée, évitant ainsi que le contrôle de cette opération ne se transforme en tragédie contentieuse.

Ainsi, la tendance est clairement à la sécurité juridique au sein du contentieux de l'urbanisme, à l'heure où les tentatives de relance de la construction font l'objet de toutes les attentions. C'est dans ce contexte qu'ont été pris l'ordonnance du 18 juillet 2013 et le décret¹⁴⁸⁹ du 1^{er} octobre 2013 relatifs au contentieux de l'urbanisme, auxquels il convient d'ajouter la loi ALUR¹⁴⁹⁰.

Cette tendance est accentuée par cette étendue variable du contrôle juridictionnel du PLU, qui tend encore à accroître la sécurité juridique de ce document. Ce faisant, la subjectivisation du contentieux de l'urbanisme continue de progresser, au détriment d'une conception davantage légaliste et objective, renforçant ainsi la sanctuarisation du PLU mais altérant également la notion même de recours en excès de pouvoir. En effet, permettre au PLU d'évoluer dans un climat de sécurité juridique renforcé à l'occasion par une série de textes qui, le moins que l'on

¹⁴⁸⁴ CE sect., 23 mars 1979, *Valentini*, *Rec.*, p. 133 ; CE, 5 juillet 1995, *Chaigne*, *Rec.*, p. 284.

¹⁴⁸⁵ J. ROUVIÈRE, « Réflexions sur l'erreur manifeste », *EDCE*, 1988, n° 39, p. 65.

¹⁴⁸⁶ Y. JÉGOUZO, « Note sur TA Orléans, 29 mars 1988, M. Jacques Rommel et autres, req. n° 87316 », *D.*, 1989, p. 491.

¹⁴⁸⁷ CE sect., 23 mars 1979, *Cne de Bouchemaine*, *Rec.*, p. 127, concl. LABETOULLE.

¹⁴⁸⁸ Franterm Néol. 1984

¹⁴⁸⁹ N° 2013-879.

¹⁴⁹⁰ Au moins au regard du nouvel article L. 600-9 qu'elle insère dans le Code de l'urbanisme, et qui permet de régulariser les irrégularités d'un PLU sous certaines conditions dans le cadre contentieux devant le juge administratif.

puisse dire, privent les tiers d'exercer un recours effectif à l'encontre de ce document, ne peut être considéré comme une solution durable. L'évolution de la jurisprudence européenne en matière du droit au juge obligera bientôt le législateur à revoir l'ensemble des techniques anti-contentieux qu'il a pu mettre en place durant les vingt dernières années.

Bien que le procès serait de nature pathologique pour la société démocratique, force est de constater avec Hauriou que le procès a ses vertus : « *la lutte juridictionnelle, avec ses garanties accoutumées, ses péripéties et ses frais, a le don d'apaiser les plaideurs qu'elle qu'en soit l'issue* ». ¹⁴⁹¹

¹⁴⁹¹ M. HAURIOU, *Précis de droit administratif*, 11^e édition, 1927, p.942

C ONCLUSION GENERALE

A l'issue de cette étude, un constat théorique à vocation générale apparaît. La conception du PLU lui-même ne peut prospérer sans s'assurer que la conception, plus largement, de l'environnement juridique dans lequel il s'insère, soit favorable à sa lisibilité et sa stabilité.

Cette question de la conception du PLU s'ordonne autour de la notion clef de l'inscription dans la hiérarchie des normes. En effet, c'est le degré de conformité de cette inscription qui permet de mesurer la qualité de l'obéissance d'un PLU donné à ses obligations juridiques en termes de compatibilité et de prise en compte des normes supérieures. Si le PLU obéit, il sera valide et en mesure de produire pleinement ses effets juridiques en dépit de tout risque contentieux. Si en revanche, le PLU désobéit, il aura une valeur juridique négative et l'on parlera de document entaché d'irrégularité. Dans cette conception restrictive de la légalité largement associée au droit de l'urbanisme et plus particulièrement au PLU, la légalité de ce dernier est naturellement acquise par le respect de la hiérarchie des normes.

Cependant, cet angle d'appréhension du PLU, angle de la valeur juridique acquise par la compatibilité avec les normes supérieures, n'est certes pas le seul possible : la norme supérieure n'est pas exempte d'imperfections qui trouveront chemin vers le PLU souvent incapable d'en faire abstraction. La hiérarchie des normes n'est ainsi pas seulement un vecteur de transmission de la validité au PLU mais aussi de ses propres imperfections qui une fois affectent le PLU, ce dernier n'aura qu'une valeur juridique incertaine.

Il n'en demeure pas moins que la hiérarchie des normes ne peut renvoyer que deux valeurs, l'une négative, associée à la violation d'une norme donnée, l'autre positive, associée au respect conforme de l'ordre supérieur. Le droit ne reconnaît ni les valeurs ambiguës ni les valeurs intermédiaires. L'inscription du PLU dans la hiérarchie des normes ne peut avoir une valeur incertaine ou être relativement correct.

C'est ainsi que notre questionnement de départ portait sur les conditions juridiques de l'inscription du PLU dans la hiérarchie des normes. Il convient d'exposer en premier lieu les éléments de réponse qu'a suscités cette étude.

Le premier élément de réponse à cette interrogation consiste à analyser l'interaction du travail de production du PLU en tant que norme juridique avec les autres normes existantes. Il en résulte des incertitudes normatives affectant l'ordre supérieur au PLU – inflation et illisibilité de cet ordre – mais aussi des incertitudes affectant les rapports juridiques, notamment la compatibilité, liant le PLU à cet ordre. L'identification de ces incertitudes témoigne des difficultés qu'éprouve le PLU dans sa démarche d'inscription dans la hiérarchie des normes.

En effet, la hiérarchie des normes d'urbanisme avec, notamment, l'obligation de compatibilité du PLU avec les normes et documents supérieurs est, telle qu'elle est conçue, un facteur d'alourdissement et de renchérissement considérables de la procédure d'élaboration des PLU et aboutit surtout à leur instabilité chronique, sans du reste garantir une sécurité juridique satisfaisante¹⁴⁹².

¹⁴⁹² F. CALVET et M. DAUNIS, *Droit de l'urbanisme et de la construction...*, op. cit., p. 60.

Pour démontrer l'ampleur et la réalité de ce constat, nous avons, à travers l'étude du PLU au regard de la hiérarchie des normes, déterminé le contenu de l'ordre juridique opposable à ce document. Il en est ressorti un important empilement normatif considérablement divers et multiple. Cet empilement n'est pas figé dans le temps et son évolution entraîne systématiquement celle des PLU.

Aussi, nous avons tenté de clarifier la problématique ravivée par la densité de la hiérarchie des normes et son instabilité chronique. Pour ce faire, nous avons, dans le cadre de l'étude du PLU au regard de la hiérarchie des normes, confronté ce document à la quasi-totalité des normes qui lui sont opposables. Il en est ressorti que les premiers rapports internes ont lieu entre le PLU et les normes d'urbanisme qui lui sont supérieures. Ces rapports sont régis par la subordination juridique du premier aux deuxièmes. L'intensité de cette subordination peut aller de la conformité à la prise en compte ou en considération en passant par la compatibilité. Mais le lien fondamental qui régit les rapports normatifs en droit de l'urbanisme est le rapport de compatibilité qui aère l'élaboration normative du PLU et lui permet de s'adapter et d'évoluer tout en respectant la règle supérieure. En effet, l'exigence d'un rapport de conformité en la matière, peut paralyser l'évolution du PLU qui ne pourra s'adapter aux nouvelles dynamiques urbaines sans manquer de respect à la norme supérieure.

Les deuxièmes rapports existent entre normes d'urbanisme et normes extérieures. Ils sont régis par le principe d'indépendance de législations mais cela n'a pas empêché le législateur de bâtir des ponts et réglementer le lien entre normes d'urbanisme et normes extérieures. En effet, d'autres branches de droit et d'autres règles juridiques s'intéressent ou intéressent le droit de l'urbanisme qui doit s'ouvrir, dans un cadre bien précis de compatibilité ou de prise en considération, à ces règles extérieures et leur permettre de produire des effets dans des domaines essentiellement régis par le droit de l'urbanisme.

Néanmoins, cette ouverture sans cesse croissante du PLU sur toutes les autres matières qui touchent de près comme de loin à l'affectation des sols et l'extension, comme on l'a déjà vu, à l'infini des finalités qui lui sont assigné, font de ce document un ensemble juridique complexe, instable et aux limites floues. Cela nous amène, logiquement, au second élément de réponse à notre interrogation de départ qui réside dans les conséquences qui découlent de ces incertitudes notamment au niveau de sa perception par le public auquel il s'adresse et au niveau de sa réception, lors de sa remise en cause contentieuse, par le juge.

Concernant le premier point – réception par le public –, il a été sujet de l'impact déstabilisateur de la hiérarchie des normes qui entraîne les PLU dans des révisions/modifications en chaîne, ponctuelles et successives, pour coller à l'objectif de compatibilité avec les normes et documents supérieurs. Cette mutabilité autorisée, voir même imposée, par le code de l'urbanisme est indispensable pour assurer la cohérence des documents de planification. Cependant, elle est, sous sa forme actuelle d'obligation de compatibilité ou de prise en compte devant intervenir dans des délais stricts (un an ou trois ans, en cas de révision), une cause d'instabilité chronique pour les documents inférieurs et singulièrement les PLU qui doivent être modifiés ou révisés à intervalles rapprochés pour « suivre l'évolution », souvent désynchronisée, des documents supérieurs. Actuellement, chaque changement d'un document supérieur peut potentiellement contraindre à la révision du PLU en cas d'incompatibilité¹⁴⁹³.

¹⁴⁹³ F. CALVET et M. DAUNIS, *Droit de l'urbanisme et de la construction...*, *op. cit.*, p. 23.

Cette mutabilité nécessaire du PLU est perçue aujourd'hui, par ses destinataires comme une instabilité de moins en moins légitime puisqu'elle perturbe l'ensemble des acteurs. En outre, trop morcelé ou trop imprécis, le PLU, en tant que norme juridique, devient trop vulnérable.

Christian Atias¹⁴⁹⁴ soulignait déjà en 1984 « *l'existence d'une vulnérabilité en amont du processus de production de la règle d'urbanisme qui fait qu'en aval de ce processus, c'est-à-dire en passant à la mise en œuvre de la règle ainsi élaboré, on aboutit le plus souvent à des situations de blocage qui font planer le risque d'insécurité juridique des usagers de ladite règle.* »

Cette vulnérabilité vient, selon le même auteur, « *en grande partie de la mutabilité chronique de la règle locale d'urbanisme qui, étant élaborée et évoluant dans un contexte mutant, elle devient méconnaissable, illisible, difficile à suivre...* » Et le même auteur de conclure qu'il « *est donc naturel qu'une règle élaborée dans de telles conditions soit vulnérable et à l'origine de l'insécurité juridique qui peut menacer à tout moment la vie (notamment l'annulation d'un document d'urbanisme) de la règle des utilisateurs.* »

Ce problème de la sécurité juridique qui n'a, pendant longtemps, inquiété que la doctrine, commence aujourd'hui à préoccuper le juge. C'est ainsi qu'on vient au deuxième point du second élément de réponse qui concerne la réception du PLU par le juge. En effet, ce dernier, dont le rôle premier est de veiller à la validité des décisions prises par l'administration, se trouve aujourd'hui sollicité pour jouer un rôle de plus en plus important dans le maintien du PLU dans l'ordre juridique même lorsqu'il est en contradiction avec certaines normes supérieures. Il est, ainsi, appelé à mettre en échec de nombreuses irrégularités qui peuvent entacher la légalité du PLU.

En effet, depuis plus de deux décennies, le législateur, conscient de la vulnérabilité de plus en plus croissante de la règle locale d'urbanisme, a commencé à renforcer la justiciabilité de cette dernière en adoptant des mesures permettant au juge administratif d'éviter son annulation. Cette approche de la sécurité juridique du PLU, veut que l'on aborde le problème en aval (là où il se termine) par la réforme du contentieux de ce document alors que la résolution de cette problématique nécessite une intervention en amont. Certes, attaquer le problème dans ses sources peut s'avérer un travail long et risqué, mais permettra sans doute d'apporter les bonnes réponses à la problématique de la vulnérabilité du PLU. Pour ce faire, c'est dans trois directions qu'il faut s'orienter : des normes de moins en moins nombreuses (Allègement de la hiérarchie des normes) et de plus en plus claires et stables ; repenser les rapports entre PLU et normes supérieures en évitant les rapports directs avec le PLU et favorisant le rapport unique du PLU avec le SCOT ; un autre volet de ce travail doit s'intéresser à la protection des droits des destinataires du PLU que l'on peut qualifier de fondamentaux et à leurs situations juridiques en renforçant la reconnaissance des droits acquis et la généralisation des mesures transitoires lors de l'évolution du PLU.

Aujourd'hui, la question de la vulnérabilité juridique du PLU reste entière parce que les possibilités de commettre des irrégularités sont nombreuses, vu le nombre important des contraintes juridiques posées par la hiérarchie des normes. C'est pour cela que la tâche consiste, en l'absence d'une volonté inflexible de réformer la hiérarchie des normes opposables au PLU, à rechercher par quels autres moyens parvenir à la sécurité juridique dans

¹⁴⁹⁴ C. ATIAS, « Décentralisation et permis de construire », *AJDA*, 20 mai 1984, p. 303.

un domaine où l'on ne peut conférer à la norme la clarté et la permanence qui ordinairement permettent la réalisation de cet objectif. Il serait donc judicieux d'accorder plus d'intérêt au PLU lui-même dans un premier temps. Car si l'on ne peut alléger l'empilement juridique qui pèse sur le PLU, l'on ne doit s'empêcher de renforcer le volet réglementaire de ce dernier en améliorant sa formulation juridique et en multipliant et diversifiant les mesures transitoires pouvant être mises en place par les auteurs de ce documents. En un mot, il s'agit d'immuniser le PLU de l'intérieur à défaut d'une immunité de l'extérieur.

Pour s'inspirer de l'exemple d'un bâtiment ou d'un ouvrage de travaux publics, l'on sait que les fondations qui constituent une partie de ce bâtiment ou de cet ouvrage, assurent la transmission dans le sol des charges (poids propre, forces climatiques,...) de celui-ci. Elles représentent, à ce titre, un enjeu majeur de la construction d'un bâtiment et forment la partie structurelle qui assure sa portance et permet de contrôler les tassements dues aux charges qu'il applique au sol.

De cet exemple, tiré des techniques du bâtiment, il ressort que l'intérêt porté aux fondations n'a d'égal que celui porté au bâtiment lui-même. Si les fondations sont mal conçues, la construction elle-même risque de s'effondrer.

Qu'en est-il de la construction hiérarchique des normes supérieures au PLU ? Est-ce qu'on prête plus d'attention aux fondations, c'est-à-dire le PLU, ou au contraire tout l'intérêt est réservé à la construction superficielle ?

Certes, la présente thèse n'a pas apporté d'éléments de réponse à cette problématique car la vision de la hiérarchie des normes adoptée tout au long de cette étude était une vision par le haut, ce qui nous a permis de mettre l'accent sur les problèmes qui affectent cette hiérarchie à un niveau supérieur au PLU et qui, comme on l'a vu, se répercutent sur le volet normatif de ce document (stabilité et lisibilité) et entraînent avec eux un contentieux de plus en plus imprévisible et coûteux. Alors qu'en adoptant un regard de la hiérarchie des normes opposables au PLU, par le bas, on se rend compte vite que ce document est à l'image des niveaux supérieurs qui le surplombent. En effet, il n'est pas moins utile de rappeler que la plupart des maux relevés au niveau des normes supérieures figurent aussi au niveau du PLU : abondance réglementaire, équivocité, instabilité...

Ce caractère instillateur de la hiérarchie des normes d'urbanisme n'a d'autre résultat que de mettre en difficulté le PLU censé constituer la partie structurelle qui assure la portance de cette hiérarchie. Il devient alors légitime de s'interroger sur la solidité de cette dernière dont la fondation est de plus en plus fragilisée.

Ce constat nous conduit aussi à s'interroger sur les raisons qui font que la configuration actuelle de la hiérarchie des normes permet non pas seulement de transmettre la validité aux normes inférieures et assurer le respect des normes supérieures, mais aussi la transmission des incertitudes qui affectent les secondes aux premières. De la synthèse de ces questionnements, nous retiendrons que la hiérarchie des normes ne désigne plus cette éminence d'où descend exclusivement la validité et vers qui remonte nécessairement la conformité.

Pour mieux comprendre cette transformation de la hiérarchie des normes en passoire d'incertitudes qui pèsent sur le PLU, il est particulièrement intéressant de se poser la question à propos du fonctionnement de cette hiérarchie qui, en vertu du principe de légalité, exige que chaque norme juridique doit se conformer à l'ensemble des règles en vigueur de rang

supérieur, ou du moins être compatible avec ces règles. Dans cette conception restrictive du système juridique, il est impératif de veiller scrupuleusement à ce que les nouvelles dispositions édictées se trouvent en harmonie avec la hiérarchie des textes en vigueur. Or, restreindre l'acquisition de la validité à une obéissance quasi-aveugle aux règles supérieures parfois non conscientes des difficultés de celles qui leurs sont inférieures, ne peut que rendre difficile l'élaboration d'un PLU à la fois ancré dans l'ici et le maintenant, via son règlement et son PADD et relié à plus grand en s'inscrivant correctement dans la hiérarchie des normes. En effet, dans ce mouvement de l'intérieur vers l'extérieur, des fondements vers l'idéal, le contenu opposable du PLU perd de sa clarté, les incertitudes normatives s'accroissent et trouveront chemins vers le PLU.

Sans rentrer dans un débat philosophique sur le global et le local, il est évident que les normes juridiques supérieures soient plus globales que celles qui lui sont inférieures, lesquelles normes sont censés les mettre en œuvre en les détaillant et les interprétant. Mais, dans le domaine qui nous intéresse ici à savoir le droit de l'urbanisme, les règles supérieures sont caractérisées, dans leur majorité, par un globalisme qui semble loin des contraintes qui pèsent sur la règle locale. On attend effectivement de cette dernière qu'elle apporte des réponses plus proches de la réalité du terrain, à des questions plus proches de la globalité voir de l'universalité.

Certes, la fonction principale du SCOT, en tant que document intermédiaire, est d'atténuer cette difficulté en rapprochant le niveau supérieur du niveau inférieur, mais cela n'enlève rien à l'existence de normes juridiques qui s'affranchissent du SCOT-écran, et s'imposent directement au PLU¹⁴⁹⁵.

Soulignant cette difficulté de manier ces « différences de nature et de niveau », Jean-Bernard Auby, a écrit : « *Il semble que la vision pyramidale des rapports juridiques est en train d'expirer, et remplacé par un rapport d'influence réciproque* »¹⁴⁹⁶. Que l'on partage ou non ce constat, la crise de la hiérarchie des normes en tant que mode de fabrication du droit, est toujours au centre de l'actualité puisque même le président de la République, après avoir dénoncé l'une de ses principales manifestations qu'est la prolifération législative en la qualifiant de maladie, a souhaité une évaluation complète de tous les textes importants dont des lois plus anciennes « *afin d'ouvrir la possibilité d'abroger des lois qui auraient par le passé été trop vite adoptées, mal construites ou dont l'existence aujourd'hui représenterait un frein à la bonne marche de la société française.* »¹⁴⁹⁷

D'autres critiques non moins virulentes ont été adressées à la théorie même de la hiérarchie des normes¹⁴⁹⁸. La présente thèse a rejoint ce mouvement en essayant de le ramener au plus près de la réalité locale. C'est ainsi que l'exercice auquel elle s'est livrée, contribue à la compréhension du fonctionnement du PLU dans ses rapports avec les normes supérieures. Toutefois, même si cette compréhension reste largement incomplète, l'étude des conditions juridiques de l'inscription du PLU dans la hiérarchie des normes est selon nous porteuse d'enseignements sur le plan théorique.

¹⁴⁹⁵ On peut citer à titre d'exemple, les lois « littoral » et « montagne ».

¹⁴⁹⁶ J.-B. AUBY, Sanction de la hiérarchie des normes et documents d'aménagement et d'urbanisme, in *L'articulation des règles d'occupation des sols en Europe*, colloque international Nice 14/15 novembre 1997, *Cahiers du Gridauh*, série droit comparé, n° 1/1998

¹⁴⁹⁷ Présidence de la République, Service de presse, Discours du président de la République au Congrès de Versailles, 13 juillet 2017.

¹⁴⁹⁸ Voir « Critique de la hiérarchie des normes », Introduction générale.

L'appréhension de ce fonctionnement du PLU sous le prisme des conditions juridiques de son inscription dans la hiérarchie des normes juridique semble tout d'abord confirmer, à la différence de l'approche normative, que le meilleur moyen capable aujourd'hui de classer une norme dans la catégorie juridique de ses paires c'est non pas seulement parce qu'elle est la signification d'un acte de volonté qui impose au droit une forme pyramidale dépassée, c'est non pas aussi parce qu'elle est un énoncé impératif et obligatoire en direction des normes inférieures et obéissant à l'égard des normes supérieures, mais c'est la réponse de cette norme aux exigences de la sécurité juridique qui est presque la raison d'être du droit lui-même. Ce principe comporte normalement deux ensembles de règles : le premier vise à assurer la stabilité des situations juridiques, c'est-à-dire la permanence au moins relative de celle-ci dans le temps ; le second exige la certitude des règles et des décisions étatiques, et donc une certaine qualité dans leur formulation.

Une telle appréhension contribue ensuite à expliquer une des fonctions du contentieux du PLU. Le fait de savoir que le rôle du juge administratif dans ce type de contentieux est de plus en plus animé par le souci de pérennité du PLU que par la légalité, ne peut que confirmer les difficultés du PLU à s'inscrire paisiblement et sans entorse à la légalité dans la hiérarchie des normes et que son effectivité dépend certaines fois de la réception bienveillante du juge. Cette clémence du juge, autorisé par le législateur, influence directement l'organisation de la hiérarchie des normes d'urbanisme en permettant à un PLU pourtant manquant de respect à certaines formalités de demeurer en vigueur en dépit de la règle posée par l'article L. 600-12. En effet, cet article a pour effet de remettre en vigueur le PLU ou le document d'urbanisme en tenant lieu immédiatement antérieur, en cas d'annulation ou de déclaration d'illégalité d'un PLU.

Néanmoins, l'étude des conditions juridiques de l'inscription du PLU dans la hiérarchie des normes montre que cette hiérarchie est à l'évidence nécessairement consubstantiels au fonctionnement du PLU. Le transfert probable des incertitudes des normes supérieures au PLU, n'enlève rien à la capacité du système hiérarchique des normes de produire du droit.

On ne peut demander au PLU d'être figée dans le temps, claires dans les esprits, sans porter atteinte au respect dû aux règles supérieures. Cantonner le PLU dans ce carcan spécifique, c'est l'empêcher, pour recouvrir différents champs du droit, de s'appliquer largement et sagement en seule considération des fins.

Cependant, l'étude des conditions juridiques de l'inscription du PLU dans la hiérarchie des normes ne permet pas une compréhension complète des éléments qui influencent la validité de ce document mais ce constat n'est que la conséquence logique de l'approche méthodologique retenu au début de cette thèse, celui de l'analyse de la validité du PLU sous l'angle exclusif des conditions de son inscription dans la hiérarchie des normes. Une analyse juridique de la validité du PLU sous l'angle de sa mise en œuvre est possible et peut témoigner du fait que le fonctionnement juridique du PLU ne peut probablement pas être appréhendé de façon exhaustive sans une diversification des approches. Notre étude n'a par conséquent pas pour autre ambition que de constituer un élément, juridique, d'une recherche plus vaste qui reste à construire sur les éléments influençant la validité du PLU.

Enfin, de nombreuses questions demeurent en effet ouvertes. Il conviendrait peut-être d'approfondir la compréhension des rapports complexes entre le PLU et les normes juridiques qui lui sont opposables. Surtout, il serait nécessaire d'identifier précisément les canaux qui, au sein de la hiérarchie des normes, permettent le transfert des incertitudes au PLU afin de mieux

comprendre le jeu complexe qui influence la validité de ce document. Il conviendrait aussi de démêler la complexité de ce processus de transfert de validité en isolant, aux fins de l'analyse, l'axe dynamique et l'axe statique de la hiérarchie des normes afin de mieux comprendre leurs relations avec les conditions juridiques d'inscription du PLU dans cette hiérarchie et plus largement le jeu complexe qui influence le fonctionnement de ces deux axes. La plupart de ces prolongements dépasse cependant largement le sujet qui est le nôtre.

BIBLIOGRAPHIE

1. OUVRAGES

AUBY (J.-B.), PÉRINET -MARQUET (H.), *Droit de l'urbanisme et de la construction*, 11^e éd., Montchrestien, 2001.

BACHELARD (G.), *La formation de l'esprit scientifique*, 11^e éd., Paris, Vrin, 1980.

BASTIÉ (J.), *La croissance de la banlieue parisienne*, PUF 1964, 624 p.

BÉCANE (J.-C.), « La loi revisitée. Réflexion sur les rapports entre la loi et l'État de droit », in *Mélanges Pierre Avril, La République*, Montchrestien, 2001, p. 180

BÉCET (J.-M.) et LE MORVAN (D.), *Le droit du littoral et de la mer côtière*, Economica, 1991, Introduction, p. 5.

BECHILLON (D.), *Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'Etat*, Economica, 1996.

BENTHAM (J.), *Traité de législation civile et pénale, Extrait des manuscrits de Jérémie Bentham, Et. Dumont*, 2^e éd., t. III, Paris 1820, p. 398.

BESSON (E.), « Principe de clarté et objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi », in J.-M. PONTIER [dir.], *La simplification du droit*, PUAM, 2006, p. 63 à 84.

BIGOT (F.), *L'urbanisme au défi de l'environnement*, éd. Apogée Coll. Ecoplanet, 1994.

BILLET (Ph.), *L'intervention par le droit de l'urbanisme in Les collectivités locales et l'entreprise*, CAUDAL (S.) et SETIER (J.-F.) (sous la dir.), LGDJ, 2002, p. 129.

BONICHOT (J.-C.) :

- « Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ? », in *Mélanges en l'honneur de Henri JACQUOT*, Presses universitaires d'Orléans, janvier 2006.
- *Les nouveaux enjeux du POS*, EFE, p. 23.

BOUYSSOU (F.)

- *Le contentieux administratif des plans d'occupation des sols*, EDCE, 1983, n° 34.
- *La loi Littoral et le code de l'urbanisme*, Economica, 1987, p. 113 et 114.

CALDÉRARO (N.) :

- *Droit du littoral*, Le Moniteur, 2005.
- *Loi littoral et loi montagne, Jurisprudence commentée*, EFE, 1998 (actualisé en 2003).

CAPION (J.), L'État de droit vu par le juge administratif, in *L'État de droit*, PUF 1987.

CARBONNIER (J.) :

- *Droit et passion du droit sous la Ve République*, Paris Flammarion, coll. « Forum », 1996.
- *Essais sur les lois*, Defrénois, 2^e éd., 1995.
- *Flexible droit, Pour une sociologie du droit sans rigueur*, LGDJ, 1992, 7^e éd.

CARPENTIER (E.), SOLER-COUTEAUX (P.), Droit de l'urbanisme, Dalloz, 6^e éd., Septembre 2015, 964 p.

CERDA-GUZMAN (C.), *Cours de droit constitutionnel et des institutions de la V^e République*, Gualino, 2^e éd. 2016-2017.

CHAMPEIL-DESPLATS (V.) :

- « Les clairs-obscur de la clarté juridique », in *Legal language and Search for Clarity*, WAGNER (A.) et CACCIAGUIDI-FAHY (S.), Bern, Peter Lang, 2006, p. 35.
- « Les nouveaux commandements du contrôle de la production normative », in *L'architecture du droit, Mélanges en l'honneur de Michel Troper*, Économica, Paris, 2006, p. 275.

CHAPUS (R.),

- *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien, 15^e éd., 2001.
- *Droit du contentieux administratif*, LGDJ, 2008

CHARLES (H.), GILLI (J.P.), DE LANVERSIN (J.), *Les grands arrêts du droit de l'urbanisme*, 4^e éd., 1996.

CHEVALLIER (J.), « Article de synthèse », in (L.) BOY, (J.B.) RACINE, (F.) SIIRAINEN, *Sécurité juridique et droit économique*, Larcier, 2008, pp. 559-578.

CORNU (G.),

- *Droit civil*, 9^e éd., Montchrestien, 1999.
- « Le juste et le beau », présentation du thème *Droit et esthétique*, au colloque de l'Association française de philosophie du droit, Paris, Décembre 1994, in *L'art du droit en quête de sagesse*, coll. Doctrine juridique, PUF, 1998, p. 397.
- *Vocabulaire juridique*, PUF, Paris, 1990.

CRISTINI (R.), *Droit de l'urbanisme*, Économica, 1985.

DAILLIER (P.), PELLET (A.), *Droit international public*, 7^e édition, LGDJ, 2002.

DANAN (Y. M.), « Essai de typologie de la complexification en droit de l'urbanisme », in *La règle et l'urbanisme*, AUBY (J.-B.) et Alii, ADEF, Paris, 1987, p. 37.

DRAGO (R.), *La confection de la loi*, PUF, 1995.

DROBENKO (B.), Les paradoxes de la légalité en droit de l'urbanisme, *in mélanges en l'honneur d'Henri Jacquot*, Presses Universitaires d'Orléans, 2006, p. 202.

DWORKIN (R.), *Prendre les droits au sérieux*, PUF, Paris, 1996.

EISENMANN (C.) :

- *Le droit administratif et le principe de légalité*, EDCE, n° 11, 1957.
- *Cours de droit administratif*, tome II, LGDJ, Paris, 1983, p. 313.

ERNEUX (P. Y.), « L'accès du notaire aux informations qu'il est légalement tenu de procurer aux parties sur le statut juridique de l'immeuble », *in Yves Lejeune (ss. dir.), Pratique notariale et droit administratif, Aménagement du territoire, Environnement et opérations immobilières des pouvoirs locaux*, éd. Larcier, 1998.

GÉRARD (P.), *Pratique du droit de l'urbanisme, Urbanisme réglementaire, individuel et opérationnel*, EYROLLES, 2^e éd., 2000.

GICQUEL (J.) et (J.-E.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 26^e éd., 2012.

GOELZER (H.), *Dictionnaire latin*, Éd. Garnier, 1986.

HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif*, 1^e édition, 1927.

HAURIOU (A.), « Le pouvoir discrétionnaire et sa justification », *in mélanges R. Carré de Malberg*, Librairie Edouard Duchemin, 1977, p. 233.

HÉLIN (J.-C.), Entre régulation sociale et régulation juridique : la « charte de la concertation », *in Études en l'honneur de G. Dupuis*, LGDJ 1997, p. 153.

HEUMANN (C.), *Dix ans de jurisprudence du Conseil d'État 1967-1976*, EDCE, 1976, n° 28.

HOCREITÈRE (P.), GUEGUEN (V.) *Le plan local d'urbanisme*, Berger-Levrault, 1^{ère} éd., 2004.

HOSTIOU (R.), HELIN (J.-C.), *Droit des enquêtes publiques*, Le Moniteur, 1993.

HOSTIOU (R.), *Procédure et formes de l'acte administratif unilatéral en droit français*, LGDJ, 1974.

JACQUOT (H.), PRIET (F.), *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 4^e éd., 2001.

JHERING (R.), *La lutte pour le droit*, 2006, Dalloz.

KELSEN (H.) :

- *Théorie pure du droit*, 2^e éd., (1960), trad. Ch. Eisenmann, LGDJ, Bruylant, 1999.
- *Théorie générale des normes*, (1979), Léviathan, PUF, 1996.
- *Allgemeine Theorie des Normen*, Wien, Manzsche Verlags – und Universitäts – buchhandlung, 1979.

KUHN (Th.), *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion, 1972.

LABETOULLE (D.) :

- « Le vice de procédure, parent pauvre de l'évolution du pouvoir d'appréciation du juge de l'annulation », in *Terres du droit. Mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Paris, Dalloz, 2009, p. 479-488.
- « Principe de légalité et principe de sécurité », in *L'État de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Dalloz 1996, p. 403.

LACHAUME (J.-F.), *La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public français*, LGDJ, 1966.

LASSERRE-KIESOW (V.), « Comment faire les lois : l'éternel retour d'un défi », in R. DRAGO, *La confection de la loi*, PUF, 1995, p. 209.

LECOQ (V.), *Contribution à l'étude juridique de la norme locale d'urbanisme*, Pulim, collection droit public, 2004.

LIBCHABER (R.), « L'exception d'ordre public en droit international privé » in B. BEIGNIER, T. REVET, *L'ordre public à la fin du XX^e siècle, thèmes et commentaires*, Dalloz, 1996, 111 p.

MAILLOT (D.), *Droit de l'urbanisme*, CNFPT, 1993.

MATHIEU (B.), « La sécurité juridique : un principe constitutionnel clandestin mais efficient, Droit constitutionnel », in *Mélanges Patrice Gelard*, Montchrestien 2000, p. 304.

MERLIN (P.) et CHOAY (F.), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF, 1988.

MILLARD (E.) :

- *Théorie générale du droit*, Connaissance du droit, Dalloz, Paris, 2006.
- « Eléments pour une approche analytique de la complexité », in DOAT (M.), LE GOFF (J.) et PEDROT (PH.), *Droit et complexité – Pour une nouvelle intelligence du droit vivant*, PU Rennes, 2007.

MONTALIVET (P. de), « La juridicisation de la légistique. A propos de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi », in R. DRAGO (dir.), *La confection de la loi*, PUF, Coll. Cahiers des sciences morales et politiques, 2005, pp. 99-136.

MOLFESSIS (N.), *Combattre l'insécurité juridique ou la lutte du système juridique contre lui-même*, EDCE, n°58, 2006.

MORAND-DEVILLER (J.), *Droit de l'urbanisme*, Mémento Dalloz, 8^e éd. 2009, 185 p.

MORIN (E.), *Introduction à la pensée complexe*, Seuil, 2005.

PACTEAU (B.), *Traité de contentieux administratif*, PUF 2008.

POPPER (K.), *La connaissance objective : une approche évolutionniste*, Flammarion, 2009, 578 p., Coll. Champs Essais.

PRIET (F.), *La décentralisation de l'urbanisme*, LGDJ, 1995.

OMNESLAGHE (P. V.), « L'auto-régulation, rapport de synthèse » in *L'auto-régulation*, sous la dir. de X. Dieux et al., Bruxelles Bruylant, 1995, p. 263.

OST (F.) et VAN DE KERCHOVE (M.) :

- *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Publication des Facultés universitaire de Saint-Louis, 2002.
- « Rationalité et souveraineté du législateur, « paradigme » de la dogmatique juridique ? » in *Jalons pour une théorie critique du droit*, Bruxelles, Publication des Facultés universitaires Saint-Louis, 1987.
- *Le système juridique entre ordre et désordre*, Paris, PUF, Collection « Les voies du droit », 1988, 254 p.

RIALS (S.), *Le juge administratif et la technique du standard*, LGDJ, 1980.

RIDEAU (J.), « Droit au juge : conquête et instrument de l'Etat de droit », in *Le droit au juge dans l'Union Européenne*, RIDEAU (J.) (dir.), Paris, LGDJ, 1998, 248 p.

ROMANO (S.), *L'ordre juridique*, Dalloz, 2002.

ROLIN (F.) et al., *Les grands avis du Conseil d'Etat*, Dalloz, 2008, 3^e éd.

ROSANVALLON (P.), *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Gallimard 1998.

ROSSILLION (P.), *Les plans d'urbanisme*, Berger-Levrault, 1963, n° 196 et s.

ROUSSEAU (J.-J.), *Fragments politiques*, in *Œuvres complètes*, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, t. III, 1964.

ROUVIÈRE (J.), *Réflexions sur l'erreur manifeste*, EDCE, 1988, n° 39.

SOLER-COUTEAUX (P.), *Réflexion sur le thème d'insécurité du droit administratif ou la dualité moderne du droit administratif*, Liber amicorum J. Waline, p. 391.

TRPOER (M.) :

- *Philosophie du droit*, 3^eme éd, Que sais-je ?, PUF, 2011.
- *Pour une théorie juridique de l'Etat*, Paris, PUF, 1994.

VALEMBOIS (A. L.), *La Constitutionnalisation de L'exigence de sécurité juridique en droit français*, LGDJ, 2005, 534 p.

VAN OMMESLAGHE (P.), « L'auto-régulation, rapport de synthèse » in *L'auto-régulation*, sous la dir. de X. DIEUX et al., Bruxelles Bruylant, 1995.

VANDERLINDEN (J.), *Le concept de code en Europe occidentale du XIIIe au XIXe siècles. Essai de définition*, Bruxelles, 1967.

VITO (M.), *Légistique et effectivité*, Presses universitaires de Paris Ouest, 2008.

YOUSRY (L.), *Jurisprudence administrative illustrée, La notion de compatibilité dans le droit de l'urbanisme*, Ministère de l'Équipement, du Logement, du Transport et de l'Espace, septembre 1991.

ZAGREBELSKY (G.), *Le droit en douceur (Il diritto mite)*, trad. Par M. Leroy, Paris, Economica, 2000.

2. THÈSES ET MEMOIRES

BÉTAILLE (J.), *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, thèse, droit, Université de Limoges, décembre 2012.

CADIOU (P. Y.), *Le droit de l'urbanisme et les zonages écologiques – Contribution à l'étude de l'intégration de la protection des espaces naturels*, thèse, droit, Université de Bretagne Occidentale, 2008.

CAMOUS (D.-A.), *Le secteur à plan de masse une technique singulière d'urbanisme*, mémoire de DEA, Université de Nice, faculté de droit, 1997.

DINÇER (H.), *La condition de l'intérêt à agir dans le contrôle de légalité affectant l'environnement*, mémoire de Master 2, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2009.

EXPERTON (T.), *L'approche juridique de la gestion durable du littoral méditerranéen à travers la problématique et la mise en place d'une opération d'intérêt national dans la plaine du Var*, thèse, droit, Université Nice Sophia Antipolis, 2016.

FENESTRE (F.), *La notion d'aménagement et de composition urbaine dans les documents d'urbanisme - Retour sur un siècle d'évolution*, mémoire de DESS, Institut d'Études Politiques de Lyon, Université Lumière Lyon 2, 2002.

GODFRIN (G.), *Aménagement urbain et bâti existant*, thèse, droit, LGDJ, 1999.

IZEMBARD (A.), *Le transport et le droit de l'urbanisme*, thèse, droit, Université de Toulouse 1, 2004.

NICOUD (F.), *Du contentieux administratif de l'urbanisme : entre singularité et exemplarité*, thèse, droit, Université de Nice, 2005.

DEVEZE (M.), *Le zonage en milieu montagnard*, thèse, droit, Nice, 1997.

PRIEUR (L.), *Droit et littoral : recherches sur un système juridique*, thèse, droit, Université de Bretagne Occidentale, 2001.

QUERMONNE (J.-L.), *L'évolution de la hiérarchie des actes juridiques en droit public français*, thèse, droit, Caen 1952.

SOAZIC (M.), *Le principe de mutabilité et le droit de l'urbanisme*, thèse, droit, Université de Caen, 2009.

VITO (M.), *L'idéal législatif du Conseil constitutionnel. Etude sur les qualités de la loi*, thèse, droit, Université de Nanterre - Paris X, décembre 2007.

3. ARTICLES DE REVUES

ALBERTINI (P.), « La codification et le Parlement », *AJDA*, septembre 1997, p. 660.

ATIAS (C.), « Décentralisation et permis de construire », *AJDA*, 20 mai 1984, p. 303.

AUBY (J.-B.), « L'avenir de la jurisprudence Blocage des prix et des revenus », *CCC*, n° 19, 2005.

BATIFFOL (H.), « Aspects philosophiques du droit international privé », *Dalloz*, 03/2002, n° 22.

BAFFERT (P.), **BONNEAU (O.)**, « La « prise en compte » par les SCOT et les PLU des documents de programmation indépendants du droit de l'urbanisme : de la nécessité de bien s'entendre sur les mots », *BJDU*, 2012, n° 4, p. 260-264.

BEAUVAIS (P.), « Le droit à la prévisibilité en matière pénale dans la jurisprudence des cours européennes », *Archives de politique criminelle*, 2007, n° 29, p. 3-18.

BERGERÈS (M.-C.), « Un principe à valeur constitutionnelle paradoxalement ignoré du droit fiscal: l'intelligibilité de la loi », *RJF*, 2003, n° 24, p. 799.

BESSON (L.), « Pour un urbanisme plus cohérent », *MTPB*, 10 mars 2000, p. 22.

BILLET (Ph.) :

- « ALUR et contentieux de l'urbanisme », *JCP A.*, 2014, p. 2264.
- « La « neutralisation » du contentieux d'urbanisme », *JCP A.*, 2014 p. 2007.

BOCKEL (A.), « Contribution à l'étude du pouvoir discrétionnaire de l'administration », *AJDA*, juillet-août 1978, p. 357.

BONICHOT (J.-C.), « Vers une plus grande sécurité juridique ? », *BJDU*, 2000, n° 6, p. 403.

BOURGOIS (J.-L.), « Solidarité et urbanisme », *La Semaine Juridique Notariale et Immobilière*, 2001, n° 09.

BRUNET (P.), « Introduction : la hiérarchie des normes, fétiche ou nécessité ? », *Revus*, n° 21, 2013, p. 5.

CALMES (S.), « Le principe de sécurité juridique en droit public allemand et français », *Les annales de droit*, n° 1, 2007, p. 65, Publication des Universités de Rouen et de Havre.

CAMBY (J.-P.), « La loi et la norme (À propos de la décision no 2005-512 DC du 21 avril 2005) », *RDP*, 01 juillet 2005, n° 4, p. 849

CARCASSONE (G.), « Penser la loi », *Pouvoirs*, n° 114, p. 46.

CHAPUISAT (J.), BOUYSSOU (F.), « La répartition des compétences », *AJDA*, 1983, p. 81.

CHEVALLIER (J.), « Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique », *RDP*, 1998, p. 684.

COMBY (J.), « POS volatils », *EF*, 1991, n° 50, p. 1.

COMTE (P.), « Réflexion sur l'utilisation de l'erreur manifeste d'appréciation dans le contentieux des plans d'occupation des sols », *RFDA*, 1990, p. 72.

COULET (W.), « La notion de compatibilité en droit de l'urbanisme », *AJDA*, 1976, p. 291.

COULOMBIÉ (H.), « Loi ENE : la nouvelle hiérarchie des normes en matière d'urbanisme conséquence de la disparition des DTA (1re partie) », *Constr.-Urb.* 2011, n° 1, étude 1.

COUTON (X.), « Régime des travaux dans les AVAP », *Construction-urbanisme*, 2012, n° 7, p. 19.

DALIGAUX (J.), « La DTA en recherche d'équilibre », *EF*, n° 104, juillet-août 2003, p. 36.

DEMOUVEAUX (J.-P.), « Le territoire, patrimoine commun de la nation », *EF*, n° 100, novembre 2002, p. 5-6.

DESNAUDS (C.), « Trois enjeux majeurs à intégrer dans le PLU », *Géomètre*, n° 2039, juillet-août 2007, p. 40.

DOMINO (X.), BRETONNEAU (A.) :

- « Le vice, mode d'emploi », *AJDA*, 2012, p. 195 ;
- « Jurisprudence Danthony : bilan après 18 mois », *AJDA*, 2013 p. 1733.

DRAGO (G.), « Le Conseil constitutionnel, la compétence du législateur et le désordre normatif », *RDP*, 2006, p. 48.

DUFOUR (O.), « La codification, victime des lenteurs du Parlement », *LPA*, 21 novembre 1997, n° 140, p. 4.

DUFAUR (C.), « Compatibilité des lignes électriques et des postes de transformation avec les plans d'occupation des sols », *CJEG*, 1986, p. 67.

ENCINAS DE MUNAGORRI (R.), « Droit international privé et hiérarchie des normes », *Revus*, 21, 2013, pp. 71–89, n° 1 et 2.

FALQUE (M.), « Dix ans d'études d'impact », *MTP*, 1987, n° 41, p. 49.

FLAUSS (J.-F.), « L'influence du droit communautaire sur le droit administratif français (1^{ère} partie) », *LPA*, 09 janvier 1995, n° 4, p. 4.

FONBAUSTIER (L.), BOUADOUDA (K.), « Remarques critiques sur la portée normative des SDAGE », *Env.*, juin 2008, n° 6, p. 13.

FORTIER (V.), « La fonction normative des notions floues », *Droit Prospectif*, 1991-3.

FRAISSE (R.), « L'article 16 de la Déclaration, clef de voûte des droits et libertés », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014/3, n° 44, p. 9-21.

FRANDESCAKIS (P.), « Quelques précisions sur les lois d'application immédiate et sur leurs rapports avec les règles des conflits de lois », *RCDIP*, 1966, pp. 1-18.

FROMAGEAU (J.), « La notion historique de patrimoine commun », *La revue juridique d'Auvergne*, volume 98/4, p. 30.

GIVAUDAN (A.), « Phénoménologie de la pollution du droit de l'urbanisme », *RFDA*, juil.-août 1998, p. 868.

GOUR (C.), « Hiérarchie des textes et respect de la légalité en droit public cambodgien », *Annales de la Faculté de Droit de Phnom-Penh*, vol. IV, 1962.

GRASS (E.), « L'inflation législative a-t-elle un sens ? », *RDP*, 2003, n° 1.

GROS (M.), « Quel degré de normativité pour les principes environnementaux ? », *RDP*, 01 mars 2009, n° 2, pp. 425-448.

GROULIER (C.) :

- « À propos de l'« interprétation facilitatrice des normes » », *RDP*, 01 janvier 2015, n° 1, p. 205.
- « Quelle effectivité juridique pour le concept de patrimoine commun ? », *AJDA*, 23 mai 2005, p. 1040.

GRUEL (T.), FARNEC (C.), « La sécurité juridique à l'épreuve de la complexité du droit : les causes d'insécurité juridique objective », *LPA*, 30 avril 2015 n° 86, p. 17.

GRUNDLER (T.), « Le droit au recours confronté au secret », *AJDA*, 2009 p. 2358.

GUASTINI (R.), « Gerarchie normative », *Revus*, n° 21, 2013, pp. 57-70.

HÉLIN (J.-C.), « La participation des citoyens, quelles avancées ? », *DAUH*, 2001, p. 129.

HÉLIN (J.-C.), HOSTIOU (R.) :

- « Participation, décentralisation et déconcentration : une nouvelle donne en matière de grands projets », *AJDA*, 2002, p. 291.
- « La loi SRU et la participation du public », *Dr. env.* 2002, n° 95, p. 39.

HISPALIS (G.), « Pourquoi tant de loi(s) ? », *Pouvoirs*, n° 114, p. 101 et ss.

HOCREITÈRE (P.) :

- « Les pouvoirs du juge en matière d'adaptations mineures », *LPA*, 26 janvier 1987, p. 12.
- Présentation du Dossier « Décentralisation de l'urbanisme et planification intercommunale : bilan et réflexions pour l'avenir », *RFDA*, 1990.171.
- « Sur la portée normative de l'article L. 110 du Code de l'urbanisme », *DA*, novembre 1993, p. 1.
- « Jusqu'où peut-on aller avec les règles d'occupation et d'utilisation du sol ? », *MTP*, 17 et 24 mai 1996.
- « La loi SRU, la hiérarchie et la substance des normes d'urbanisme », *Dr adm.*, Février 2001, p. 4.
- « Les POS ne sont pas devenus des PLU », *MTP*, 28 juin 2002.
- « Sécurité et insécurité juridique après la loi SRU », *RFDA*, janvier-février 2003, pp. 145-146.
- « Plan local d'urbanisme et projet d'aménagement et de développement durable », *RDI*, janvier-février 2003, p. 16.
- « Les plans locaux d'urbanisme à l'épreuve de la loi Grenelle II », Dossier L'action économique locale, *Les cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n° 305, novembre 2010.

JACQUOT (H.) :

- « D'un urbanisme de séparation à un urbanisme de mixité », *Droit et ville*, 1992, n° 34, p. 97.
- « Les effets des DTA à l'égard des documents et des autorisations d'urbanisme », *Droit et ville*, 2000, n° 5, pp. 55-65.
- « Les nouveaux principes d'encadrement de la planification urbaine », *DAUH*, Dalloz, 2001, p. 39.
- « La refonte de la planification urbaine », *AJDA*, 2001, p. 27.
- « La règle de la compatibilité limitée oubliée », *AJDA*, 2005, jurispr. p. 563.
- « Les documents d'urbanisme, quel document pour quel projet de territoire ? », *Les Cahiers de l'AUE*, n° 18, juin 2008.

JÉGOUZO (Y.) :

- « Les dispositions relatives à l'urbanisme de la loi du 2 juillet 2003 », *AJDA*, 2003, p. 1607.
- « Tribunaux administratifs : un anniversaire et des interrogations », *AJDA*, 2003, p. 1745.
- « La circulaire du 14 octobre 2003 précise la politique de l'Etat en matière de connaissance des zones inondables et d'information du public », *RDI*, 2004 p. 346.
- « De l'urbanisme de projet à l'urbanisme sommaire », *AJDA*, 2012, p. 626.

JÉGOUZO (Y.), ZITOUNI (F), P. SOLER-COUTEAUX... et al., « ALUR : une grande loi ou une loi volumineuse ? », *AJDA*, 2014, n°19, p. 1071-1102.

KORNPORST (B.), « La compétence liée », *RDP*, 1961, p. 935.

LAMORLETTE (B.) :

- « La compatibilité des documents d'urbanisme », *EF*, n° 49, décembre 1990, p. 34.
- « Le contentieux des schémas directeurs », *AJDA*, 20 mai 1993, spécial, p. 47.

LANVERSIN (J. de), « Pour une science politique de la ville », *Droit et Ville*, 1993, n° 34, pp. 107-110.

LARRALDE (J.-M.), « Intelligibilité de la loi et accès au droit », *LPA*, 19 novembre 2002, n° 231, p. 12.

LEBRETON (J.-P.) :

- « La compatibilité en droit de l'urbanisme », *AJDA*, 1991, p. 491.
- « L'imbroglio de la hiérarchie des normes affectant directement ou indirectement l'acte de construire », *LPA*, 17 juillet 1996, n° 86, p. 6.
- « L'encadrement des DTA par le droit de l'urbanisme », *Droit et ville*, 50-2000, p. 38.

MAÏA (J.), « La contrainte européenne sur la loi », *Pouvoirs*, 2005, n° 114, p. 54.

MALAUURIE (P.), « L'intelligibilité des lois », *Pouvoirs*, septembre 2005, n°114, p.135.

MASSIMO-LA TORRE (V.), « Le modèle hiérarchique et le *Concept de droit de Hart* », *Revus*, n° 21, 2013, 117–139.

MATHIEU (B.) :

- « La normativité de la loi : une exigence démocratique », *CCC*, n° 21 (Dossier : la normativité), janvier 2007, consulté le 14/11/2013 sur : <http://www.conseil-constitutionnel.fr>.
- « Réflexions en guise de conclusion sur le principe de sécurité juridique », *CCC*, n° 11 (Dossier : Le principe de sécurité juridique), décembre 2001, consulté le 14/11/2013 sur : <http://www.conseil-constitutionnel.fr>.
- « La part de la loi, la part du règlement – de la limitation de la compétence réglementaire à la limitation de la compétence législative », *Pouvoirs*, n° 114, p. 75 et ss.

- « La sécurité juridique: un produit d'importation dorénavant "made in France" », *D.*, 2000, n° 4, p. VII

MAUGÜÉ (C.), « Quelques considérations sur le décret du 31 août 2005 ouvrant la procédure de révision du SDRIF », *AJDA*, 2004, p. 2344 et s.

MAYER (P.), « Le mouvement des idées dans le droit des conflits de lois », *Droits*, Janvier 1985, p. 133.

MAZETIER (A.M.), « La compatibilité des plans d'occupation des sols avec les schémas directeurs », *Gaz. cnes*, 17 avril 2000, p. 52.

MESNARD (A.-H.), « Anciens et nouveaux lieux de concertation en matière d'abords de monument historiques, de sites et de patrimoine », *RJE*, 1989, p. 17.

MICHOUD (L.), « Étude sur le pouvoir discrétionnaire de l'Administration », *Revue générale d'Administration*, septembre-octobre 1914, tome III, p. 9.

MILLARD (E.) :

- « La hiérarchie des normes. Une critique sur un fondement empiriste », *Revus*, 2013, n° 21, p. 163-199.
- « Qu'est-ce qu'une norme juridique ? », *CCC*, n° 21, 2006, p. 59.

MOLFESSIS (N.) :

- « Les illusions de la codification à droit constant et la sécurité juridique », *RTD civ.*, 2000, p. 189.
- « Les « avancées » de la sécurité juridique », *RTD civ.*, 2000, p. 660.

MORAND-DEVILLER (J.) :

- « Où va le droit de l'urbanisme et de l'environnement ? », *Rev. Adm.*, n° 301, p. 152.
- « Synthèse, colloque « Montagne et droit » », *LPA*, 21 février 1996, n° 23, p. 49.
- « Le conseil constitutionnel et la « petite loi » portant diverses dispositions en matière d'urbanisme », *Rev. Adm.*, 1995, p. 75.
- « La procédure de création de ZAC », *Droit et ville*, 1993, n° 36, p. 26.
- « Droit et politique de l'urbanisme, sécurité et efficacité », *LPA*, 21 avril 1993, p. 11.
- « Rapport de synthèse du colloque de Toulouse », *Droit et ville*, 1992, n° 35, p. 182.

MORANGE (J.), « La hiérarchie des textes dans la Constitution du 4 octobre 1958 », *D.*, 1959, Chron. p. 23.

MORENO (D.), « Solidarité et renouvellement urbains », *LPA*, 30 janvier 2001, n° 21, p. 4.

NIVARD (C.), « L'ambivalence du traitement jurisprudentiel de la sécurité juridique », *DA*, n° 2, Février 2010.

OST (F.), VAN DE KERCHOVE (M.), « Possibilité et limites d'une science du droit », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 1, 1978, p. 1-39.

PACTEAU (B.), « La sécurité juridique, un principe qui nous manque ? », *AJDA*, 1995, p. 151.

PÉRINET-MARQUET (H.), « Le nouvel article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme », *RFDA*, 1995, p. 905.

PHÉMOLANT (B.), « Déclaration d'utilité publique, projets d'intérêt général et documents d'urbanisme », *AJDA*, 4 novembre 2002, p. 1103.

PICOD (F.), « La normativité du droit communautaire », *CCC*, n° 21 (Dossier : la normativité), janvier 2007.

PLANCHET (P.), « De la ZPPAUP à l'AVAP », *AJDA*, 2011, p. 1538.

PONTIER (J.-M.), « L'aménagement du territoire, les schémas et les collectivités locales », *Revue administrative*, n° 321, p. 302.

PRATS (Y.), « Vers une politique du littoral », *AJDA*, décembre 1978, p. 601.

PREBISSY-SCHNALL (C.), « A la recherche d'une cohérence globale : la multiplication des contrôles de compatibilité en droit de l'urbanisme », *LPA*, 04 août 2004, n° 155, p. 3.

PREUVOT (P.), « L'amélioration de l'application des lois : un enjeu dans la relation Parlement/Gouvernement », *RDP*, 2012, p. 49.

(M.) PRIEUR, « Réflexions introductives sur la notion de patrimoine commun privé », *La revue juridique d'Auvergne*, volume 98/4, p. 22.

RIVERO (J.), « L'administré face au droit administratif », *AJDA*, 1995, p. 147.

ROMI (R.), « Cohérence, compatibilité, opposabilité : teneur et portée de l'obligation créée par la charte des parcs naturels », *RJE*, numéro spécial 2006, p. 59.

SAVARIT (I.), « Le patrimoine commun de la nation, déclaration de principe ou notion juridique à part entière ? », *RFDA*, mars-avril 1998, p. 312.

SAUVÉ (J.-M.), « Les sanctions administratives en droit public français », *AJDA*, n° spécial, octobre 2001, p. 16.

SAVINAS-HUBERTY, « La notion de compatibilité et le droit de l'urbanisme », *Quest. jur.*, 19 févr. 1991, p. 2 et s.

SAVY (R.), « Les effets juridiques des directeurs d'aménagement et d'urbanisme », *AJDA*, 1970, p. 463.

SEILLER (B.), « Les validations préétablies », *AJDA*, 2005, p. 2384.

SCHOETTL (J.-E.) :

- « Le Conseil Constitutionnel et la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains », *AJDA*, 2001, p. 186.
- « La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école devant le Conseil constitutionnel », *LPA*, 20 mai 2005, n° 100, p. 3.

SCHRAMECK (O.), « Statut de la Polynésie française », *AJDA*, 1996, p. 371.

SCHWARTZ (R.), **Kaczmarek (M.)**, « La procédure contentieuse devant les juridictions administratives », *La Gazette*, Cahier détaché n°2 - 17/1739 - 26 avril 2004, pp. 218-219.

SOLER-COUTEAUX (P.) :

- « Le contrôle de la cohérence interne d'un PLU (à propos de la constitution d'une trame verte d'agglomération) », *RDI*, juin 2009, n° 6, p. 338.
- « Les incertitudes de la règle d'urbanisme applicable à l'acte de construire », *LPA*, 17 juillet 1996, n° 86, p. 22.

SOURIOUX (J.-L.), **LERAT (P.)**, « L'euphémisme dans la législation récente », *Dalloz*, 1983, Chron., p. 221.

STEMMER (B.) et **CORINALDESI (C.)**, « Du pouvoir réglementaire au pouvoir économique du POS », *JCP*, 1996 éd. N, I, p. 569.

STRUILLOU (J.-F.), « La participation des habitants : la concertation de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme », *Cahier du Gridauh*, n°10 – 2004, Série droit de l'urbanisme, p. 71.

TESTARD (Ch.), « Sécurité juridique et changement des règles de procédure : les doutes levés par la jurisprudence Danthony », *Rev. jurisp. ALYODA*, 2012, n°3.

TIMSIT (G.), « Compétence liée et principe de légalité », *D.*, 1964, p. 218.

TROUVET (L.) :

- « La loi « SRU » à l'épreuve du Conseil constitutionnel », *BJDU*, 2000, n° 6, p. 379.
- « Le nouveau schéma directeur de la région Ile-de-France », *BJDU*, 1994, n° 4, p. 3.

TROPER (M.), « La pyramide est toujours debout ! Réponse à Paul Amselek », *RDP*, 1978, p. 1523.

VALEMBOIS (A.-L.), « La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français », *CCC*, n° 17, mars 2005.

VALLET (O.), « Les mutations des hiérarchies », *ÉTVDES*, Tome 381, n° 3 (3813), septembre 1994, p. 187.

VIANDIER (A.), « La crise de la technique législative », *Droits*, 1986, 4, p. 75 et s.

WALINE (M.), « Le pouvoir discrétionnaire de l'administration et sa limitation par le contrôle juridictionnel », *RDP*, 1930, p. 206.

YOUSRY (L.), « Le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation en matière de zonage des POS », *RDI*, octobre-décembre 1985, p. 335.

4. NOTES, CONCLUSIONS ET CHRONIQUES : Conseil d'Etat

4.1 Avant 1979

HAURIOU (M.) :

- « Note sous CE, 1er juillet 1910, *Empis* », S. 1911, 3, 89.
- « Note sous CE, 4 avril 1914, req. n° 55125, Rec., p. 488 », S. 1917, 3, 25.

WALINE (M.) :

- « Note sous CE, 16 novembre 1928, *Foucher* » Dalloz, t. 1, pp. 538-539.
- « Note sous CE, Ass., 14 mai 1954, *Clavel* », RD publ. 1954.801.

4.2 Entre 1970 et 1971

BRAIBANT (G.), « Conclusions sur CE, 28 mai 1971, *Ministre de l'Équipement et du logement c/ Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé « ville nouvelle Est »*, req. n° 78825 », Rec., p. 419.

BROUSSOLLE (D.), « Note sous CE, Sect., 23 mars 1979, *Cne de Bouchemaine*, req. n° 09860 », D. 1979.534.

GENTOT (M.), « Conclusions sur CE, 22 février 1974, *Adam et autres, Communes de Bernolsheim et Mommenheim*, req. n° 91848, 93520 », RDP, 1975, p. 494.

LABETOULLE (D.), « Conclusion sur CE, Sect., 23 mars 1979, *Cne de Bouchemaine*, req. n° 09860 », Rec., p. 127.

LAGARDE (P.), « Note sous Cass. Ass. Plén., 14 octobre 1977 », D. 1978, 417.

ODENT (B.), « Observation sous CE, 22 février 1974, *Adam et autres, Communes de Bernolsheim et Mommenheim*, req. n° 91848, 93520 », JCP, 1975, II, 8064.

WALINE (M.), « La compatibilité des grands travaux d'équipement avec les schémas directeurs d'urbanisme, note sur CE, 22 février 1974, *Adam et autres, Communes de Bernolsheim et Mommenheim*, req. n° 91848, 93520 », RDP, 1974, p. 1783.

4.3 Entre 1980 et 1989

AUBY (J.-B.), « Observation sur CE, 18 mai 1988, *Moreels et autres* », AJDA, 1988, p. 767.

DANNA (P.-P.), « Note sur TA Nice, 25 mai 1987, *Cne de Caillan*, req. n° 180-86-II, EF, 1988, n° 32, p. 22.

GENEVOIS (B.), « Conclusion sur CE, sect., 17 décembre 1982, *Chambre d'agriculture de l'Indre* » CJEG, 1983, p. 135.

JÉGOUZO (Y.), « Note sur TA Orléans, 29 mars 1988, *M. Jacques Rommel et autres*, req. n° 87316 », D., 1989, p. 491.

LEQUETTE, « Note sous Cass. Civ. 1, 6 juillet 1988, *Baaziz* » R. 1989.71.

MORAND-DEVILLER (J.), « Note sous CE, sect., 17 décembre 1982, *Chambre d'agriculture de l'Indre* », JCP, 1983, n° 20017.

ROBINEAU (Y.), « Conclusion sur CE, 5 juin 1981, *Association Fédération régionale de protection de la nature et autres* », CJEG, 1981, p. 58.

SCHRAMECK (O.), « Conclusion sur CE, 23 décembre 1987, *Centre national d'ophtalmologie des Quinze-Vingts* », RFDA, 1988, p. 465.

4.4 Entre 1990 et 1999

BONICHOT (J.-C.) :

- « Conclusions sur CE, 8 janvier 1993, *Association des riverains du front de Seine Parc de Passy*, req. n° 130157 », LPA, 29 mars 1993, n° 38, p. 8.
- « Conclusion sur CE, 17 juin 1998, *Assoc. de défense des propriétaires longevillais* », BJD, 1998, n° 5, p. 333.

CALDÉRARO (N.) :

- « Conclusion sur TA Nice, 1er décembre 1994, *Assoc. Aide*, req. n° 94386 et 94387 », BJD, 1995, p. 3.
- « TA Nice, 6 mars 1996, *comité de sauvegarde du Port Vauban et a. c/ Synd. Intercommunal d'étude et de programmation de l'agglomération Cannes-Grasses-Antibes*, req. 943533 », BJD, 1996, p. 170.

CHARLES (H.) :

- « Note sous CE, 14 novembre 1990, *Mme Collin et comité de défense de l'avenue Ortolan*, req. n° 109.154 et 109.372, *Rec.*, p. 328 », D., 1991, J, p. 148.
- « Observation sous CE, 14 décembre 1992, *Cne de Saint-Gervais-les-Bains*, req. n° 115359, *Leb. T.* 1372 », D. 1994, *Somm.* 96.
- « Note sous CE, 17 mars 1993, *Calvo*, *Rec.*, T. p. 1077 », D., 1994, *somm.* p.195.
- « Observation sur CE, 24 octobre 1994, *Cne de Bennwihr* », D., 1996, *somm.* 272.; *Rec.*, T. p. 1235 ; DA, 1994, n° 695.

DUBOIS (L.), « Note sous CE, ass., 28 févr. 1992, *Sté Arizona Tobacco Products et SA Philip Morris France*, *Rec.*, 1992, p. 78 », RFDA, 1992, p. 425.

FRATACCI (S.), « Conclusion sur CE, 20 novembre 1995, *Association l'Environnement à Concarneau*, req. n° 144.817 », BJD, 1995, n° 6, p. 432 à 436 ; *Rec.*, 1995, p. 419.

GLASER (E.), « Conclusion sur CAA Paris 18 mai 1999, *Cne de Clairefontaine-en-Yvelines* », RFDA, 2005, p. 1024.

LAROQUE (M.), « Conclusion sur CE, ass., 28 févr. 1992, *Sté Arizona Tobacco Products et SA Philip Morris France*, Rec., 1992, p. 78 », AJDA, 1992, p. 210.

MAUGÜÉ (C.), « Conclusion sur CE, ass., 30 octobre 1998, *Sarran et Levacher*, req. n° 200286 200287 », Rec., 1998, p. 369.

MORAND-DEVILLER (J.), « Note sous CE, 15 mai 1992, *Commune de Cruseilles, Ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer c/ Association « Frapna Haute-Savoie* », *Club alpin français et autres*, req. n° 118573, 118867 », AJDA, novembre 1992, p. 760.

PIVETEAU (D.) :

- « Conclusion sur CE, 4 décembre 1995, *Chambre d'agriculture de la Mayenne* », BJDU, 1995, n° 6, p. 449.
- « observation sous CE, 22 mai 1996, *Comité de Sauvegarde du patrimoine du pays de Montpellier* », DA, n° 404.
- « Conclusion sur CE, 29 novembre 1996, *Sté de développement du Dramont-Agay*, req. n° 129241 », BJDU, 1997, p. 74.

POCHARD (M.), « Conclusions sur CE, 15 mai 1992, *Cne de Cruseilles, Ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer c/ Association « Frapna Haute-Savoie* », *Club alpin français et autres*, req. n° 118573, 118867 », DA, septembre 1992, p. 3.

POUJADE (A.) :

- « Conclusion sur TA Nice 10 avril 1997, *M. Roger Haddad c/ Commune de Bormes-les-Mimosas et préfet du Var*, req. n° 92-481 », BJDU 3/1997, p. 159.
- « Conclusion sur TA Nice, 25 septembre 1997, *Préfet des Alpes Maritimes c/Communes de Mandelieu-La Napoule* », BJDU, 1998, n° 1, p. 21.

SAVOIE (H.), « Conclusion sur CE, 10 juin 1998, *SA Leroy-Merlin* », BJDU, 1998, n° 4, p. 242.

TROUVET (L.), « Conclusion sur CE, 10 févr.1997, *Assoc. pour la défense des sites de Théoule* », RFDA, 1997, p. 436 ; Rec., p. 35 ; DA, 1997, n° 117 ; BJDU, 1997, n° 1, p. 21, concl. ; D. 1997, IR, p. 88.

4.5 Entre 2000 et 2009

AGUILA (Y.) :

- « Conclusion sur CE 27 juillet 2005, *Comité de sauvegarde du Port-Vauban, Vieille-Ville et Antibes-Est* », BJDU, 2005, n° 4.
- « Conclusions sur CE 21 mai 2008, *Association d'environnement Attainville ma Campagne*, req. n° 296347 », BJDU, 2008, p. 94.

BONICHOT (J.-C.), « Observation sous CE 27 juillet 2005, *Comité de sauvegarde du Port-Vauban, Vieille-Ville et Antibes-Est* », BJDU, 2005, n° 4.

BOISSARD (S.), « Conclusion sur CE, 15 octobre 2001, *Mme Sevet*, req. n° 219883 », BJDU, 2001, n° 6, p. 414.

BUI-XAN (O.), « Note sous CE, 13 décembre 2006, n° 287845, *Lacroix*, Rec., p. 541 », D. 2007, p. 847.

CHANTELOUP (H.), « Observation sur Cass. Civ. 1, 17 février 2004 », D., 2005.1266.

EVEILLARD (G.), « Note sous CE, 13 décembre 2006, n° 287845, *Lacroix*, Rec., p. 541 », RFD adm. 2007, p. 275.

FOUILLEUL (N.), « L'autorité du PADD en cas de sursis à statuer, vers le maintien d'un statut opposable », Note sous CE, 1er décembre 2006, *Sté GFLBI*, consulté le 01/08/2015 sur : <http://www.clairance-urba.fr/lautorite-du-padd-en-cas-de-sursis-a-statuer/>

GUETTIER (C.), « Commentaire du CE Sect. 21 décembre 2007, *Société Bretim*, Rec., p. 519 », RDP, 2008, p. 613.

GUYOMAR (M.), « Conclusion sur CE, 25 févr. 2005, n° 248060, *Association Préservons l'avenir à Ours Mons Taulhac et autres* », BJDU, 2005, n° 1.

HOSTIOU (R.), « Note sous CE 2 juin 2003, *Union fédérale des consommateurs Que choisir de Côte-d'Or* », AJDA, 2003, p. 1978.

HOURSON (S.), « Principes généraux du droit communautaire et Constitution, Commentaire sous CE, 3 décembre 2001, *Syndicat national de l'industrie pharmaceutique (SNIP) et autres*, requête n° 226514, rec., p. 624. » : *Revue générale du droit on line*, 2008, numéro 1880 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=1880).

KELLER (R.), « Conclusion sur CE, 19 mars 2008, n° 296504, *Cne Saint-Cast-le-Guildo* », BJDU, 2008, n° 3, p. 195.

LESIGNE (F.), « Note sous TA Orléans, 23 mai 2002, *Préfet du Cher c/ Commune de Vierzon* », AJDA, septembre 2002, n° 12, pp. 882-883.

PHÉMOLANT (B.), RAUNET (M.), « Note sous CAA Nantes, 5 février 2002, *M. et Mme Loyer c/ Commune de la Turballe*, req. n° 00NT00761 », BJDU, 2002, n° 3, p. 227.

POUZOLET (P.), « Conclusion sur CAA Bordeaux 21 novembre 2005, *Mme Silvana Assier de Pompignan* », DAUH, 2006, n° 274.

SOGNO (C.), « Conclusion sur TA Grenoble, 24 mai 2000, *Mlle Yvonne Mandon et a*, req. n° 99126 », BJDU, 2000, p. 302.

STRUILLOU (J.-F.), « Conclusion sur CE Sect. 21 décembre 2007, *Société Bretim*, Rec., p. 519 », RFDA, 2008, p. 471

TOUVET (L.), « Conclusion sur CE, 26 mars 2001, *S.A.R.L. Le Blanc Coulon*, req. n° 205629 », BJDU, 2001, n° 2, p. 115.

4.6 Entre 2010 et 2016

BILLET (Ph.), « Note sous CAA Lyon, 22 mai 2012, n° 11LY00778, *M. T. c/ Cne Magland*, JCP A, 2013, 2018.

LE BOT (O.), « Note sous CE, 17 juillet 2013, *Syndicat national des professionnels de santé au travail*, req. n° 358109 », JCP A, 2013, 2373.

ROMA (G.), « Exception d'illégalité et annulation par voie de conséquence : où passe la frontière ? », commentaire de la décision CE, Section, 30 décembre 2013, n° 367615, Mme O..., <http://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/decisions/conseil-detat-section-30-decembre-2013-mme-o-requete-numero-367615/>

SANTONI (L.) :

- « Note sous CE, 8 octobre 2012, *Cne Illats*, req. n° 338760, Constr.-Urb. 2012, comm. 172.
- « Note sous CE, 23 octobre 2013, *Cne Crolles*, n° 350077 », Constr.-Urb. 2014, comm. 1.

TIFINE (P.), « Note sous CE, 3 juin 2013, *Cne de Noisy-le-Grand*, req. n° 345174 », Dr. rur. 2013, 206.

5. Rapports

ALTHAPÉ (L.), *La modernisation du droit de l'urbanisme, rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques*, n° 265 (1999-2000), déposé le 15 mars 2000, Sénat.

BLANC (É.), Rapport sur la proposition de loi de M. JEAN-LUC WARSMANN (N° 1890) *de simplification et d'amélioration de la qualité du droit*, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, n° 2095, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 novembre 2009, Tome 1.

BRAYE (D.) et **GUENÉ (C.)**, *Projet de loi portant diverses dispositions relatives à l'urbanisme, à l'habitat et à la construction, rapport fait au nom de la commission des affaires économiques*, n° 270, déposé le 30 avril 2003, Sénat.

BRAYE (D.), **NÈGRE (L.)**, **SIDO (B.)** et **DUBOIS (D.)**, *Projet de loi portant engagement national pour l'environnement, Rapport fait au nom de la commission de l'économie*, n° 552 (2008-2009), déposé le 9 juillet 2009, Sénat.

CALVET (F.) et DAUNIS (M.), *Droit de l'urbanisme et de la construction : l'urgence de simplifier, Rapport d'information, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, n° 720 (2015-2016), déposé le 23 juin 2016, Sénat.*

CANTAL-DUPART (M.), *La question de l'urbanisme ou la ville de droit, Rapport sur « L'état de l'urbanisme en France en 2001 » Remis à Madame Marie-Noëlle Lienemann Secrétaire d'État au Logement, Janvier 2002.*

CÉSAR (G.) et REVET (Ch.), *Projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, Rapport fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, n° 436 (2009-2010), enregistré à la présidence du Sénat le 6 mai 2010.*

CONSEIL D'ETAT :

- *Droit communautaire et droit français, EDCE, n° 33, La documentation française, 1981/1982.*
- *De la sécurité juridique, EDCE, n°43, La documentation française, 1991.*
- *L'urbanisme : pour un droit plus efficace, La documentation française, 1992.*
- *La norme internationale en droit français, La documentation française, 2000.*
- *Sécurité juridique et complexité du droit, EDCE, n° 57, La documentation française, 2006.*
- *Consulter autrement, participer effectivement, EDCE, n° 62, La documentation française, 2011.*
- *Le droit souple, EDCE, n° 64, La documentation française, 2013.*

DOLIGÉ (E.), *La simplification des normes applicables aux collectivités locales, La documentation française, juin 2011, 227 p.*

ECREMENT (B.), *L'expérience de la France 1950-2000, CDI Dossier réalisé en 2002.*

FOREST (H.), *Les Directives territoriales d'aménagement : présentation et première expertise de l'expérimentation, GIP Maison des sciences de l'homme et de la société Ange Guépin, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, Octobre 1998, p. 150, téléchargé sur : www.ladocumentationfrancaise.fr.*

FRANÇOIS (Ph.), *Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques, n° 9 (1993-1994), déposé le 6 octobre 1993, Sénat.*

LABETOULLE (D.), *Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre, Rapport remis le 25 avril 2013, téléchargeable sur www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000300.pdf*

LAFONT (J.), *La Prise en compte de l'environnement dans les projets de travaux et d'aménagement, www.ladocumentationfrancaise.fr.*

LAMBERT (A), BOULARD (J.-C.), *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative, rapport au Premier ministre, Ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique, mars 2013, 116 p.*

LAMURE (É.), *Proposition de loi portant accélération des procédures et stabilisation du droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement*, Rapport, fait au nom de la commission des affaires économiques, n° 20 (2016-2017), déposé le 12 octobre 2016, Sénat.

LEFEBVRE (L.), ISELIN (P.) et STEVENS (D.), *Cohérence de la mise en œuvre des réglementations applicables à l'espace forestier*, Rapport CGEDD n° 010292-01, CGAAER n° 15083, Février 2016.

Ministère de l'Environnement, *Plan d'occupation des sols*, La Documentation française, 1980.

Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'énergie, *Trame verte et bleue et documents d'urbanisme*, guide méthodologique, juillet 2013.

Ministre du Logement, *Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme*, JORF n° 0221 du 24 septembre 2015, p. 16802, texte n° 22, consultable sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/eli/rapport/2015/9/24/ETLL1511519P/jo/texte>.

PELLETIER (P.), *Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme*, Rapport au garde des sceaux, ministre de la justice, et au ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, janvier 2005, téléchargeable sur <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/054000147.pdf>.

RETAILLEAU (B.), *Proposition de loi tendant à assurer une gestion effective du risque de submersion marine*, Rapport, fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, n° 454 (2010-2011), déposé le 26 avril 2011, Sénat.

SANTINI (A.), *Rapport fait au nom de la commission de la production*, n° 765, déposé le 25 novembre 1993, Assemblée nationale.

SAYN (I.), « La place des outils procéduraux dans l'accès au droit et à la justice des plus pauvres », in *Droit et pauvreté*, rapport ONPESDREES MiRe, 2007, p 139.

VALADE (J.), Avis n° 17 présenté au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan, sur le projet de loi, déclaré d'urgence, relatif à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat et la lettre rectificatrice n° 516 (1981-1982), première session ordinaire, 1982-1983, p. 8.

(J.-L.) WARSMANN :

- *Simplifions nos lois pour guérir un mal français*, rapport remis au Premier ministre, le 29 janvier 2009, La documentation française, 240 p.
- *La simplification du droit au service de la croissance et de l'emploi*, La documentation française, juillet 2011, 422 p.

WELLHOFF et **PERIGNON (J.-M.)**, *Influence sur la qualité architecturale de la réglementation issue des documents d'urbanisme : du bon usage de l'article 11 des plans locaux d'urbanisme*, CGEDD/IGAP, mars 2010.

6. DOCUMENTS EN LIGNE

ALLEMAND (R.), Les effets juridiques du schéma régional climat air énergie, *Droit et gestion des collectivités territoriales*, Tome 33, 2013. Collectivités territoriales et énergie : ambitions et contradictions. pp. 170 ; doi, consulté le 26 mars 2017 sur 10.3406/coloc.2013.2403 http://www.persee.fr/doc/coloc_2111-8779_2013_num_33_1_2403.

AMSELEK (P.), « Une fausse idée claire : la hiérarchie des normes juridiques », document au format PDF, consulté le 18 février 2017 sur http://paul-amselek.com/textes/fausse_idee_claire.pdf.

BEM (A.), « Causes d'annulation des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des décisions fondées sur un PLU », publié le 22 avril 2014, consulté le 28 février 2015 sur <http://www.legavox.fr/blog/maitre-anthony-bem/causes-annulation-plans-locaux-urbanisme-14684.pdf>.

BOUSQUET (P.), « Droit administratif, vice de procédure et légalité », publié le 28 septembre 2012, consulté le 23 mars 2015 sur <http://www.blogavocat.fr>.

BROUANT (J.-P.) :

- « Les règles relatives aux déplacements qui s'imposent au PLU », Écriture du PLU, PLU et déplacements, Fiche n° 2, publié le 24 octobre 2012, consulté le 5 octobre 2015 sur www.gridauh.fr.
- « La prise en compte des déplacements par le règlement et ses documents graphiques », GRIDAUH, Écriture du PLU, 25 novembre 2009, consulté le 05 octobre 2015 sur www.gridauh.fr.

CAZO (M.), « L'annulation d'un Plan Local d'Urbanisme pour vice de forme », Publié le 16 mai 2011, consulté le 01 mars 2015 sur <http://www.eurojuris.fr/fr/collectivites/urbanisme/permis-de-construire/articles/annulation-plu-vice-de-forme#.VPllqPmG-Hh>.

CERTU, Plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de PLH et PDU, Analyse juridique de l'intégration du PDU, collection Dossiers n° 277 : <http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/>

Cour de cassation, *Incertitude et sécurité juridique*, Rapport général, 2005, consulté le 20 janvier 2014 sur www.courdecassation.fr/venements_23/colloques_activites_formation_4/2005_2033/rapport_general_8048.html.

Cour de cassation, Rapport annuel 2008, p. 174, consultable sur https://www.courdecassation.fr/IMG/pdf/Cassation_2008.pdf

DANNA (P.-P.), Panorama des dispositions d'urbanisme de la loi solidarité et renouvellement urbains, Exposé présenté le 15 mai 2001 à la Faculté de droit et de sciences économiques de l'Université de Nice – Sophia Antipolis dans le cadre des réunions-débats du GIR, Maralpin, consulté sur http://www.gir-maralpin.org/conferences/conferences_fichiers/DannaSRU.pdf.

DARROIS (J.-M.), « Faut-il tirer un trait sur la sécurité juridique ? », 20 novembre 2013, consulté le 29 novembre 2014 sur <http://business.lesechos.fr/directions-financieres/enjeux/faut-il-tirer-un-trait-sur-la-securite-juridique-57066.php>.

DEGOFFE (M.), « L'annulation partielle du PLU par le juge nécessite, selon les cas, l'usage de la procédure de révision ou de modification », Lettre n° 182 du 13 janvier 2011, Consulté le 01 mars 2015 sur <http://urbanismepratique.com/article-68043.html?edition=4407>.

Direction Départementale des Territoires de Seine-et-Marne, Sursis à statuer, Fiche n° 15, juin 2013, consulté le 01 août 2015 sur http://www.seine-et-marne.gouv.fr/content/download/9118/56880/file/c_permis2013_sursis_a_statuer_15_juin.pdf.

DONIER (V) et LAPÉROU-SCHENEIDER (B.) (dir.), « Accès au juge : quelles évolutions pour quelle effectivité ? », Projet de recherche collectif, Présentation du champ de l'étude, consulté le 14 avril 2016 sur http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/events/OnEnParle/Acces_juges_ouvrage_Univ_Besancon.pdf

DRIARD (J.-H.), « Les conditions du sursis à statuer », consulté le 17 mai 2015 sur <http://www.coin-urbanisme.org/autorisations/permis/decision/sursis-cond.html#TOP>

DURAND (P. E.), « Une décision de sursis à statuer sur une demande de permis de construire peut être régulièrement motivée par la prise en compte des orientations du PADD », *Juris-urba*, accessible à l'adresse suivante : <http://jurisurba.blogspot.com/>.

DURAND (P. E.), « L'obligation d'écarter une prescription illégale du document d'urbanisme local ne vaut pas lorsque cette illégalité est couverte par l'article L.600-1 du Code de l'urbanisme », consulté le 22 mars 2016 sur <http://jurisurba.blogspot.com/>

FOULQUIER (N.), « Comment caractériser le droit de l'urbanisme français après la loi SRU. Une analyse historique du droit contemporain de l'urbanisme », consulté le 2 décembre 2016 sur <http://serdeaut.univ-paris1.fr/publications/publications-des-membres-du-serdeaut/>

GILLIG (D.), « Synthèse - Principaux règlements locaux d'urbanisme : Schémas, PLU, Cartes », 30 Octobre 2014, consulté le 9 avril 2015 sur www.lexis360.fr.

GILSON (E.), *Le thomisme, introduction au système de Saint Thomas d'Aquin*, Paris, Librairie philosophique J. Vrin, 1922, consulté le 16 janvier 2017 sur www.thomas-d-aquin.com/documents/files/lethomisme.pdf.

GIRARD (D.), L'administration est tenue d'exécuter intégralement un jugement déclarant un acte administratif illégal, 09/05/2014, <http://www.revuegeneraledudroit.eu/>

GODFRIN (G.), La règle locale d'urbanisme en question, Pré-rapport – GRIDAUH, Juillet 2011, consulté le 12 octobre 2102 sur www.gridauh.fr ; publié également dans *Constr.-Urbanisme*, 2011, ét.12, n° 30.

Guide méthodologique SAGE, Fiche n° 6, « SAGE et urbanisme, », Juillet 2008, consulté le 19 août 2015 sur <http://www.gesteau.eaufrance.fr/>

GUILLON (V.), « Contestation d'un PLU : quels motifs d'annulation ? », consulté le 13 février 2014 sur www.village-justice.com/articles/Contestation-quels-motifs-annulation,15962.html#H2SLHfu6YQOLtrrF.99.

HOCREITÈRE (P.), « Le schéma d'aménagement de la Martinique », consulté le 22 décembre 2016 sur <http://www.foncier.org/index.html>.

HOCREITÈRE (P.), « L'audit juridique : l'exemple du code de l'urbanisme », *Politiques et management public*, vol. 11 n° 4, 1993, numéro spécial droit et management public (Numéro préparé par J.-B. Auby), pp. 159-167, Consulté le 22 avril 2015 sur http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/pomap_0758-1726_1993_num_11_4_3137.

IAURIF, L'impact des lois récentes sur la planification régionale, Note rapide sur le bilan du SDRIF, juin 2002, téléchargé le 13 septembre 2004 sur http://www.iaurif.org/fr/savoirfaire/nr_sdrif.

INSERGUET (J.F.), « L'écriture du règlement : problèmes généraux », Écriture du PLU, Fiche n° 7, publié le 22 août 2012, consulté le 12 novembre 2014 sur www.gridauh.fr

INSERGUET (J.F.), « L'écriture des « règle alternative » ou « d'exception » », Écriture du PLU, Fiche n° 6, consulté le 12 novembre 2014 sur www.gridauh.fr.

JACQUOT (H.), « Le projet d'aménagement et de développement durable », Écriture du PLU, Fiche n° 1, publiée le 6 décembre 2013, consultée le 12 juin 2014 sur www.gridauh.fr.

JOYE (J.-F.), L'écriture des PLU de montagne, Fiche n° 1, « L'encadrement normatif des PLU de montagne », publié le 22 octobre 12, p.7, consulté le 23 août 2015 sur <http://www.gridauh.fr>.

LUCHAIRE (F.), La sécurité juridique en droit constitutionnel français, www.coseil-constitutionnel/dossier.

ERSTEIN (L.), « Actes d'urbanisme : le délai d'exception d'illégalité du PLU conservé par le recours pendant », consulté le 9/04/2015 sur www.lexis360.fr.

MAITROT (J.-C.), « Vice de forme », *Encyclopædia Universalis* [en ligne], consulté le 25 mars 2015. URL : <http://www.universalis.fr/encyclopedie/vice-de-forme>.

MERLIN (P.), Planification urbaine et écologie, La jaune et la rouge, Février 1995, consulté le 28 juin 2014 sur <http://www.x-environnement.org/index.php/la-jaune-et-la-rouge/18-1995.html?showall=&start=3>.

MONÉDIAIRE (G.), Écriture du PLU, PLU et commerce, Fiche n° 2 « Les normes supérieures s'imposant au PLU », 24 octobre 2012, consulté le 7 juillet 2015 sur www.gridauh.fr.

OLLIER (J.-B.), « Urbanisme : la loi ALUR vers une immunité contentieuse des Plu ? », Letterducadre.fr.

PLANCHET (P.), Ecriture du PLU, Fiche n° 4, « PLU et ZPPAUP/AVP », publié le 22 octobre 2012, consulté le 19 juin 2014 sur www.gridauh.fr.

PRIEUR (L.), L'écriture des PLU littoraux, Fiche introductive, consulté le 3 février 2013 sur www.gridauh.fr.

PRIEUR (L.), L'écriture des PLU littoraux, Fiche n° 2, « Les normes s'imposant aux PLU littoraux », consulté le 14 septembre 2015 sur www.gridauh.fr.

A. P et N. K – AFP, « Les sénateurs unanimes pour simplifier le droit de l'urbanisme », publié le 02 novembre 2016, consulté le 18 novembre 2016 sur : <http://www.lemoniteur.fr/article/les-senateurs-unanimes-pour-simplifier-le-droit-de-l-urbanisme-33557102>.

SAVIGNAT (O.), « L'annulation partielle d'un document d'urbanisme pour un motif de procédure ou la régularisation impossible », publié le 08 avril 2011, consulté le 11 mars 2015 sur <http://www.blogavocat.fr/space/olivier.savignat/tag/annulation%20partielle>.

Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable, L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme – Fiche méthode n° 10 « Les plans et programmes que les documents d'urbanisme doivent prendre en compte », Décembre 2011, consulté le 21 août 2015 sur http://www.grand-est.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/F10_-_Docs_a_prendre_en_compte_pour_les_plans_et_programmes_cle095b99.pdf.

TIFINE (P.), « Droit administratif français : Sanction du principe de légalité », *Revue générale du droit on line*, 2013, n° 4342, consulté le 15 avril 2014 sur www.revuegeneraledudroit.eu/?p=4342.

TRAORÉ (S.), « Les plans locaux d'urbanisme », publié le 02 décembre 2015, consulté le 01 mars 2015 sur <http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Notions-Cles>.

TRAORÉ (S.), « Permis d'aménager », publié en juin 2014, consulté le 21 août 2014 sur <http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/permis-d-amenager-a569.html#nb2>.

VIGER (S.), « Urbanisme : légalité d'un plan local d'urbanisme et vice de procédure », publié le 12 septembre 2013, consulté le 02 mars 2015 sur <http://www.juritravail.com/Actualite/urbanisme/Id/88611>.

ZITOUNI (F.) :

- Écriture du PLU, PLU et logement, Fiche n° 2 « Contenu et portée des obligations résultant des normes supérieures », publié le 24 octobre 2012, consulté le 05 octobre 2015 sur www.gridauh.fr
- Écriture du PLU, PLU et logement, Fiche n° 3 « Prise en compte du logement dans les orientations d'aménagement et le règlement », publié le 24 octobre 2012, consulté le 05 octobre 2015 sur www.gridauh.fr

7. Conseil constitutionnel

Cons. const., 16 janvier 1982, déc. n° 81-132 DC

Cons. const., 27 juillet 1982, déc. n° 82-142 DC.

Cons. const., 30 juillet 1982, déc. n° 82-143-DC.

Cons. const., déc. n° 83-162 DC.

Cons. const., 18 janvier 1985, déc. n° 84-183 DC, loi relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises, *Rec., Cons. const.*, 1985, p. 32.

Cons. const., déc. n° 85-189 DC.

Cons. const., 8 août 1985, déc. n° 85-197 DC, *Rec., Cons. const.*, 1985, p. 70.

Cons. const., 13 décembre 1985, déc. n° 85-198 DC.

Cons. const., 2 juin 1987, déc. n° 87-226 DC, *Rec., Cons. const.*, 1987, p. 34.

Cons. const., déc. n° 88-248 DC.

Cons. const., 29 mai 1990, déc. n° 90-274 DC, *Rec., Cons. const.*, 1990, p. 61.

Cons. const., 9 juin 1992, déc. n° 92-309 DC, *RJCI*, 502.

Cons. const., 17 décembre 1992, déc. n° 92-314 DC, *RJCI*, 511.

Cons. const., 92-316 DC.

Cons. const., 12 janvier 1993, déc. n° 315 DC, *RJCI*, 514.

Cons. const., 20 janvier 1993, déc. n° 92-316 DC, loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, *Rec., Cons. const.*, 1992, p. 14.

Cons. const., 21 janvier 1994, déc. n° 93-335 DC, loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction.

Cons. const., 10 mars 1994, déc. n° 338 DC, *RJCI*, 585.

Cons. const., 15 décembre 1995, déc. n° 368 DC, *RJCI*, 643.

Cons. const., 20 décembre 1994, déc. n° 94-350 DC, loi relative au statut fiscal de la Corse, *Rec., Cons. const.*, 1994, p. 134.

Cons. const., 21 janvier 1994, déc. n° 93-335 DC, loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction.

Cons. const., 26 janvier 1995, déc. n° 94-358 DC, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Cons. const., 9 avril 1996, déc. n° 373 DC.

Cons. const., 14 octobre 1996, déc. n° 381 DC, *RJC I*, 683.

Cons. const., 14 octobre 1996, déc. n° 382 DC, *RJC I*, 683.

Cons. const., 10 juin 1998, déc. n° 98-401 DC, Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail, *Rec., Cons. const.*, 1999, p. 258.

Cons. const., 14 janvier 1999, déc. n° 98-407 DC, loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des Conseils régionaux, *Rec., Cons. const.*, 1999, p. 21.

Cons. const., 16 décembre 1999, déc. n° 99-421 DC, Codification par ordonnance, *Rec., Cons. const.*, 1999, p. 136.

Cons. const., 13 janvier 2000, déc. n° 99-423 DC, *Rec., Cons. const.*, p. 33.

Cons. const., 7 décembre 2000, déc. n° 2000-435 DC, loi d'orientation pour l'outre-mer, *Rec., Cons. const.*, p. 164.

Cons. const., 7 décembre 2000, déc. n° 2000-436 DC, loi sur la solidarité et le renouvellement urbains, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19840.

Cons. const., 4 mai 2000, déc. n° 2000-428 DC, *Rec., Cons. const.*, p. 70.

Cons. const., 18 juillet 2001, déc. n° 2001-447 DC, *Rec., Cons. const.*, p. 192.

Cons. const., 12 janvier 2001, déc. n° 2001-455 DC, la loi de modernisation sociale 2002, *Rec., Cons. const.*, p. 49.

Cons. const., 22 août 2002, déc. n° 2002-460 DC, *Rec., Cons. const.*, p. 198.

Cons. const., 29 août 2002, déc. n° 2002-461 DC, *Rec., Cons. const.*, p. 204.

Cons. const., 26 juin 2003, déc. n° 2003-473 DC, *Rec., Cons. const.*, p. 382.

Cons. const., 24 juillet 2003, déc. n° 2003-475 DC, *Rec., Cons. const.*, p. 397.

Cons. const., 29 avril 2004, déc. n° 2004-494 DC, loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social. *Rec., Cons. const.*, p. 91.

Cons. const., 29 juillet 2004, déc. n° 2004-500 DC, loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, *Rec., Cons. const.*, p. 116.

Cons. const., 19 novembre 2004, déc. n° 2004-505 DC, sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe relative à l'examen du traité signé à Rome le 29 octobre 2004 établissant une Constitution pour l'Europe.

Cons. const., 21 avril 2005, déc. n° 2005-512 DC, loi pour l'avenir de l'école ; *RDP*, 2005, p. 849, note Jean-Pierre Camby.

Cons. const., 29 décembre 2005, déc. n° 2005-530 DC.

Cons. const., 27 juillet 2006, déc. n° 2006-540 DC, loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information.

Cons. const., 9 avril 2009, déc. n° 2009-579 DC, § 16 ; *JCP G*, 2010, p. 1531, chron. B. Mathieu, M. Verpeaux et A. Macaya.

Cons. const., déc. n° 2009-581 DC.

Cons. const., 25 juin 2009, déc. n° 2009-582 DC.

Cons. const., 12 mai 2011, déc. n° 2011-629 DC, Loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, Journal officiel du 18 mai 2011, p. 8571.

Cons. const., déc. n° 2013-682 DC.

Cons. const., 7 mai 2014, déc. n° 2014-395 QPC.

8. Législations

8.1 Ordonnances

Ordonnance n°45-1423 du 28 juin 1945 relative à la réglementation de l'urbanisme et l'habitation, JORF du 29 juin 1945 p. 3931.

Ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 portant transposition de la directive 2001/42/ CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, JORF n°129 du 5 juin 2004 p. 9979.

Ordonnance n° 2005-554 du 26 mai 2005 relative à diverses mesures de simplification dans le domaine agricole, JORF n°122 du 27 mai 2005 p. 9233.

Ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, JORF n°286 du 9 décembre 2005 p. 18997.

Ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports La partie législative du code des transports, JORF n°0255 du 3 novembre 2010 p. 19645.

Ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme, JORF n°0005 du 6 janvier 2012 p. 246.

Ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, JORF n° 0166 du 19 juillet 2013 p. 12070.

Ordonnance n° 2013-888 du 3 octobre 2013 relative à la procédure intégrée pour le logement, JORF n°0231 du 4 octobre 2013 p. 16461.

Ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logement, JORF n°0231 du 4 octobre 2013 p. 16464.

Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme, JORF n° 0221 du 24 septembre 2015, p. 16803.

8.2 Lois

Loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement, JORF du 2 septembre 1948, p. 8659.

Loi n° 72-12 du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale, JORF du 6 janvier 1972, p. 195.

Loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme, JORF du 1 janvier 1977, p. 4.

Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat « loi Defferre », JORF du 9 janvier 1983, p. 215.

Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JORF du 4 janvier 1986, p. 200.

Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, JORF n°167 du 19 juillet 1991, p. 9521.

La loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques, JORF n° 7 du 9 janvier 1993, p. 503.

Loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, JORF n° 34 du 10 février 1994, p. 2271.

Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF du 3 février 1995, p. 1840.

Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JORF n° 31 du 5 février 1995, p. 1973.

Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, JORF n° 0088 du 13 avril 2000, p. 5646.

Loi n° 2000-1208, 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JORF n° 289 du 14 décembre 2000, p. 19777.

Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, JORF n° 152 du 3 juillet 2003, p. 11176.

Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, JORF n° 175 du 31 juillet 2003, p. 13021.

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JORF n°190 du 17 août 2004, p. 14545.

Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, JORF n° 0287 du 10 décembre 2004, p. 20857.

Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, JORF n°163 du 16 juillet 2006, p. 10662.

Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, JORF n° 0303 du 31 décembre 2006, p. 20285.

Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, JORF n°0073 du 27 mars 2009, p. 5408.

Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, JORF n° 0089 du 16 avril 2009, p. 6528.

Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JORF n°0179 du 5 août 2009, p. 13031.

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n° 0160 du 13 juillet 2010, p. 12905.

Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, JORF n°0115 du 18 mai 2011, p. 8537.

Loi n° 2012-376 du 20 mars 2012 relative à la majoration des droits à construire, JORF n° 0069 du 21 mars 2012, p. 5121.

Loi n° 2013-569 du 1er juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction, JORF n° 0151 du 2 juillet 2013, p. 10985.

Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, JORF n° 0072 du 26 mars 2014, p. 5809.

Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, JORF n° 0238 du 14 octobre 2014, p. 16601.

Loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives, JORF n° 0295 du 21 décembre 2014, p. 21647.

Loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes, JORF n° 0064 du 17 mars 2015, p. 4921.

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF n° 0182 du 8 août 2015, p. 13705.

Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, JORF n° 0189 du 18 août 2015, p. 14263.

Loi n° 2016-1888 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, JORF n° 0302 du 29 décembre 2016.

8.3 Textes européens et internationaux

Directive cadre européenne sur l'eau d'octobre 2000.

Directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Directive no 2007/60 du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, rendant le PGRI opposable au PLU en l'absence de SCOT.

Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, publiée par le décret n° 96-774 du 30 août 1996 portant publication de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (ensemble neuf annexes), signée à Montego Bay le 10 décembre 1982.

Accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, fait à New York le 28 juillet 1994 (ensemble une annexe), JORF du 7 septembre 1996, p. 13307.

La nouvelle charte d'Athènes 2003, La vision du Conseil d'Europe des Urbanistes sur les Villes du 21^e siècle, Lisbonne, 20 novembre 2003, consulté le 18 mars 2012 sur <http://www.apr-strasbourg.org/detail-document-182-.html>.

9. Colloques – Discours – courriers – communiqués

AUBY (J.-B.), Sanction de la hiérarchie des normes et documents d'aménagement et d'urbanisme, in *L'articulation des règles d'occupation des sols en Europe*, colloque international Nice 14/15 novembre 1997, *Cahiers du Gridauh*, série droit comparé, n° 1/1998.

BORDES (E.), Radioscopie jurisprudentielle du principe de sécurité juridique, Analyse des évolutions possibles à la lumière de la QPC, VIIIe Congrès national de l'A.F.D.C., Nancy, 16,17 et 18 juin 2011

Conseil des ministres, Communiqué du 4 janvier 2012.

Conseil d'État, Ass., n° 288460, 288465, 288474, 288485, SOCIETE KPMG, Communiqué de presse du 24 mars 2006 : Le Conseil d'Etat consacre solennellement le principe de sécurité juridique.

Conseil d'État, Courrier du vice-président du Conseil d'Etat du 31 octobre 2008 cité par J.-L. Warsmann, *Simplifions nos lois pour guérir un mal français*, La documentation française 2009, p. 35.

DENOIX de SAINT-MARC (R.), « Trop de lois tuent la loi », entretien au *Journal du dimanche*, 21 janvier 2001.

DUTHEILLET DE LAMOTHE (O.), La sécurité juridique, Le point de vue du juge constitutionnel, exposé, à l'occasion de l'accueil de hauts magistrats brésiliens, le 20 septembre 2005, consultable sur : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseilconstitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/securitejuridique.pdf

HÉRIN (J.-L.), « La qualité de la loi », Colloque « La réforme du travail législatif », Cahiers constitutionnels de Paris I, Dalloz, 2006.

HÉRISSON (P.) et ALTHAPÉ (L.), La réforme du droit de l'urbanisme à mi-parcours, Colloque sénat, Annexe au procès-verbal de la séance du 11 octobre 2000, Rapport n° 18 d'information, www.senat.fr.

IBANEZ (P.), Loi montagne en région PACA, Colloque : Loi montagne, Vingt ans et après, CEJU, Aix-en-Provence, décembre 2004.

LAMBERT (A), Mettre fin à l'inflation normative, rendre sa compétitivité à notre droit, Chambre des Notaires de Paris, Paris, le 25 juin 2013, p. 4, disponible sur : http://www.paris.notaires.fr/sites/default/files/cr_-_conference_au_chatelet_-_alain_lambert.pdf.

LANRY (J.-C.), La planification urbaine version Grenelle II – ALUR, Université des maires, Nantes, le 9 juin 2014, consulté le 10 août 2015 sur http://www.maires44.fr/adherent/pdf_univ/URBANISME_PLANIF_OGE_Mairie2000-NANTES.pdf.

MAGNON (X.), En quoi le positivisme – normativisme – est-il diabolique ? VIIe Congrès français de droit constitutionnel, Association française de droit constitutionnel, Congrès de Paris, 25, 26 et 27 septembre 2008 consulté le 29/08/2015 sur <http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC7/MagnonTXT.pdf>, p. 6.

MAZEAUD (P.), Discours prononcé le 3 janvier 2007, à l'occasion de la rentrée solennelle de l'Ecole de formation des barreaux de la cour d'appel de Paris.

MENG (Ph.), Rapport définitif à jour du décret du 28 février 2012, version 5, GRIDAUH Séminaires des 12 octobre-7 décembre 2011, Réglementation des lotissements : Les corrections apportées au régime des lotissements, p. 21, consulté sur www.gridauh.fr.

Présidence de la République, Service de presse, Discours du président de la République à l'occasion de l'inauguration de la Cité de l'architecture et du patrimoine, le 17 septembre 2007.

Présidence de la République, Service de presse, Discours du président de la République au Congrès de Versailles, 13 juillet 2017.

SAUVÉ (J.-M.), « Les nouveaux modes de décision publique », Forum de Trans Europe Experts, Les enjeux juridiques européens, Nouvelles gouvernances et nouvelles régulations en Europe, Vendredi 30 mars 2012, consulté le 27/02/2013 sur <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Les-nouveaux-modes-de-decision-publique>, p. 9.

Programme colloque, Penser la technique juridique 8-9 octobre 2015 Besançon-Faculté de droit, Centre de recherches juridiques de l'Université de Franche-Comté – EA 3225 – Université de Franche-Comté.

10. Sites

www.actu-environnement.com

www.cairn.info

www.cnrtl.fr

www.coin-urbanisme.orgwww.conseil-etat.fr

www.collectivites-locales.gouv.fr

www.courdecassation.fr

www.densinormative.sciencesconf.org

www.developpement-durable.gouv.fr

www.droitconstitutionnel.org

www.dictionnaire-juridique.com

www.eurojuris.fr

www.foncier.org

www.gridauh.fr

www.larousse.fr

<http://www.le-dictionnaire.com/>

www.littre.org

www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr

www.paul-amselek.com

www.persee.fr

www.revuegeneraledudroit.eu

www.toupie.org

www.universalis.fr

www.urbanismepratique.com

www.village-justice.com

www.wikiterritorial.cnfpt.fr

www.x-environnement.org

DGALN-SuDocUH et observatoire-des-territoires.gouv.fr

Table des matières

Introduction

1. Terminologie

- 1.1 Hiérarchie
- 1.2 La norme

2. Représentation de la hiérarchie des normes

- 2.1 Le concept de la hiérarchie des normes
- 2.2 Hiérarchie des normes et systèmes juridiques : le droit international privé comme exemple
Point sur le paradigme de la hiérarchie des normes

3. Point sur le paradigme de la hiérarchie des normes

- 3.1 Critiques de la hiérarchie des normes
- 3.2 Remise en cause de la hiérarchie des normes
- 3.3 L'appui du paradigme de la hiérarchie des normes

4. Hiérarchie des normes et conception du droit de l'urbanisme

- 4.1 La conception du droit de l'urbanisme est antérieure à la hiérarchie des normes
- 4.2 Caractéristiques de la hiérarchie des normes du droit de l'urbanisme
 - 4.2.1 Echelonnement hiérarchique des normes
 - 4.2.2 Diversité des rapports entre normes d'urbanisme
 - 4.2.3 Progressivité des rapports entre normes d'urbanisme

5. Hiérarchie des normes et conception du PLU

- 5.1 Hiérarchie des normes et entrée du PLU dans la sphère des normes
- 5.2 Hiérarchie des normes et sécurité juridique du PLU

6. Intérêt de l'étude du PLU sous l'angle de la hiérarchie des normes

7. Approche méthodologique

Partie 1. Insertion du PLU dans la hiérarchie des normes, une conception difficile

Chapitre 1. Les conditions juridiques d'inscription du PLU dans la hiérarchie des normes

Section 1. Normes et principes directement opposables au PLU

§1. Les principes généraux énoncés aux articles L. 101-1 à L. 101-3.

- 3. La portée de l'article L. 101-1 à l'égard du PLU
 - C. L'absence de définition du « *patrimoine commun de la nation* »

- D. La valeur juridique de l'article L. 101-1
- 4. L'article L. 101-2 relatif aux principes généraux du droit de l'urbanisme
 - C. Le nouveau contenu du nouvel article L. 101-2
 - D. Effets de l'article L. 101-2 à l'égard du PLU

§2. Les documents de planification urbaine directement opposables au PLU

- 4. Les schémas de cohérence territoriale
 - C. Application de la notion de SCOT « écran » ou « intégrateur »
 - c. L'existence d'un SCOT fait en principe obstacle à l'application des normes supra-SCOT
 - d. Quelles dispositions appliquer lorsqu'un SCOT ne comporte aucune précision sur la mise en œuvre d'une norme supra-SCOT ?
 - D. Limitation de l'obligation hiérarchique du PLU à la seule compatibilité avec le SCOT
 - d. Les rapports juridiques entre PLU et SCOT
 - e. Traduction du rapport de compatibilité avec le SCOT dans la rédaction du PLU
 - f. Quel rapport entre PLU et SCOT illégal ?
- 5. Les plans de déplacements urbains
 - D. Les effets normatifs du PDU
 - E. La traduction des orientations du PDU dans le PLU
 - F. Le PLU tenant lieu de PDU
- 6. Les programmes locaux de l'habitat
 - D. Les objectifs contenus dans le PLH
 - E. La traduction des objectifs du PLH dans le PLU
 - a. Mise en œuvre du PLH par le PLU
 - b. Le rôle du préfet dans la mise en œuvre du PLH
 - F. Le PLU tenant lieu de PLH

§3. L'articulation directe du PLU avec la planification de l'environnement

- 3. Les schémas de mise en valeur de la mer
 - D. Contenu des SMVM
 - E. Chapitre individualisé aux SCOT, valant SMVM
 - c. Objet du chapitre individualisé valant SMVM .
 - d. Contenu formel du chapitre individualisé valant SMVM
 - F. Effets du schéma de mise en valeur de la mer à l'égard du PLU
- 4. Les dispositions particulières aux zones de bruit des aéroports
 - C. Les prescriptions d'urbanisme au voisinage des aéroports
 - d. Les constructions nouvelles
 - e. L'habitat existant
 - f. Les équipements publics
 - D. Effets du PEB à l'égard du PLU

6. Le plan climat-air-énergie territorial
 - C. La valeur juridique du PCET
 - a. Un acte administratif d'objectifs non opposable aux AOS
 - b. Un acte susceptible de recours en annulation
 - D. La portée juridique du PCET à l'encontre du PLU
7. Les schémas départementaux d'accès à la ressource forestière
8. Obligation de compatibilité spécifique aux PLU tenant lieu de plan de déplacements urbains
 - C. Le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie
 - c. Du caractère réglementaire des SRCAE
 - d. Degrés d'opposabilité du SRCAE au PLU
 - D. Plan de protection de l'atmosphère

Section 2. Normes opposables au PLU uniquement en l'absence du SCOT

§1. Les dispositions particulières à certaines zones

3. Les dispositions particulières au littoral
 - D. Champ d'application de la loi Littoral
 - E. Généralités sur l'opposabilité de la loi Littoral au PLU
 - F. Les conséquences de l'existence d'une DTA pour l'application des dispositions particulières au littoral
4. Les dispositions particulières aux zones de montagne
 - D. Les nouvelles dispositions introduites par la loi Montagne 2
 - E. Généralités sur le respect de la loi Montagne par le PLU
 - F. Les conséquences de l'existence d'une DTA pour l'application des dispositions particulières à la montagne

§2. Les schémas régionaux opposables aux PLU en l'absence de SCOT

4. Le schéma directeur de la région d'Ile-de-France
 - C. Contenu du SDRIF
 - D. Effets du SDRIF à l'égard du PLU
5. Les schémas d'aménagement régional prévus par le 4° de l'article L. 131-1
 - C. A une spécificité géographique correspond une spécificité juridique
 - D. Effet des SAR d'outre-mer à l'égard du PLU
6. Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse

§3. Les documents de planification de l'environnement opposables au PLU uniquement en l'absence de SCOT

7. Les chartes des parcs naturels régionaux et les chartes des parcs nationaux
8. Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux
9. Les plans de gestion des risques d'inondation

- 10. Les schémas régionaux de cohérence écologique
- 11. Les schémas régionaux des carrières
 - C. Qualification juridique des SRC
 - D. Effets juridiques du SRC à l'égard du PLU
- 12. Les schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine
 - C. Fondements et valeur juridique du SRDAM
 - D. Les effets du SRDAM sur le PLU

Chapitre 2. Les incertitudes normatives affectant l'inscription du PLU dans la hiérarchie des normes

Section 1. Les incertitudes affectant l'ordre supérieur au PLU, une hiérarchie qui croule sous l'inflation

§1. Les causes de l'inflation normative

- 5. Les causes communes à toutes les branches de droit
 - E. L'extension continue du domaine de la loi
 - F. La constance de la force symbolique de la loi tant pour les médias que pour l'opinion
 - c. La médiatisation de l'action législative
 - d. La pression de l'opinion publique
 - G. Le développement du droit de l'Union européenne
 - c. Primauté du droit européen
 - d. Transposition des normes européennes
 - H. Transformation et complexification de la société française
- 6. Les causes spécifiques à la réglementation d'urbanisme
 - D. A la recherche d'une législation cohérente
 - c. Cohérence interne
 - d. Décloisonnement des approches
 - E. Décentralisation et excès de l'encadrement
 - F. La méfiance institutionnalisée et l'addiction à la sécurité
- 7. Les causes inhérentes à la prise en compte de l'environnement
 - C. L'intérêt tardif pour l'environnement
 - c. Des politiques d'urbanisme dévouées à la croissance...
 - d. ... à la montée en puissance de l'écologie
 - D. L'environnement, une présence de plus en plus marquée en droit de l'urbanisme
 - d. Principes d'urbanisme à valeur environnementale
 - e. Les objectifs de préservation des DTA

- iii. Les enjeux environnementaux
 - iv. La valeur ajoutée des DTA en termes de protection de l'environnement.
- f. Les lois intervenues dans le domaine de l'environnement
- 8. Les causes inhérentes à la multiplication des systèmes de protection patrimoniale
 - C. La protection du patrimoine naturel
 - e. La préservation de la qualité de l'eau
 - f. La protection des espaces boisés
 - g. La préservation de la qualité des milieux, sites et paysages naturels ou urbains.
 - h. La protection des espaces agricoles
 - D. La protection du patrimoine bâti
 - d. Les directives paysagères
 - e. La ZPPAUP
 - f. Protection des monuments historiques et de leurs abords

§2. Les conséquences de l'inflation normative sur la lisibilité de l'ordre normatif supérieur au PLU

- 3. Les conséquences de l'inflation verticale de l'ordre supérieur au PLU
 - C. Les problèmes de déficit de normativité et d'imprécision
 - d. L'incertitude normative affectant les principes généraux de l'article L. 101-2
 - e. Le problème de l'utilisation de notions très générales
 - f. Utilisation d'un droit sans sanction
 - D. Amplification du problème, l'intégration des principes d'environnement dans l'ordre normatif supérieur au PLU
 - c. La difficile intégration dans un ordre normatif instable
 - d. La difficile intégration dans un ordre normatif rigide
- 4. Les conséquences de l'inflation horizontale sur la lisibilité formelle de l'ordre supérieur au PLU
 - E. Dispersion des sources
 - F. Diversité des régimes juridiques applicables aux POS et aux PLU
 - G. Défauts de conception de l'ordre statique supérieur au PLU
 - H. Complexité de l'ordre dynamique supérieur au PLU

Section 2. Les incertitudes affectant les rapports du PLU aux normes supérieures, une effectivité incertaine de l'obligation de compatibilité

§1. La compatibilité, une notion difficilement appréhendable

- 3. Obstacles à la définition
 - C. Le caractère fuyant du rapport de compatibilité
 - D. Le lien normatif n'est que le produit de l'ordre juridique lui-même.
- 4. Tentatives de définition de l'obligation de compatibilité
 - D. Notion de compatibilité et droit de l'urbanisme
 - E. Eléments de définition de la notion de compatibilité
 - e. La formule jurisprudentielle de l'arrêt Adam
 - f. Tendance jurisprudentielle

- g. Décision du conseil constitutionnel (n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000)
- h. La doctrine

F. Compatibilité limitée

- c. Notion de la compatibilité limitée
- d. Une compatibilité différée dans le temps

§2. Mise en œuvre de l'obligation de compatibilité, une graduation multiforme

3. Les variations de la compatibilité, un rapport pouvant aller de la conformité à la prise en compte
 - E. La compatibilité, un rapport à facettes multiples
 - F. La compatibilité stricto sensu, principal lien normatif entre PLU et normes supérieures
 - G. Conformité en présence de dispositions suffisamment précises
 - H. Prise en compte des normes excessivement vagues
4. Variation du pouvoir discrétionnaire de l'auteur du PLU en fonction de l'intensité de la substance normative supérieure
 - C. Graduation du pouvoir discrétionnaire basée sur le degré de détermination de la norme supérieure
 - D. Le pouvoir discrétionnaire de l'auteur d'un PLU oscillant en fonction des différentes mesures envisagées et du contenu de la norme supérieure

§3. Difficultés liées à la mise en œuvre du rapport de compatibilité

1. La compatibilité, un rapport qui favorise les entorses à la légalité
2. Difficultés liées à l'application de la compatibilité limitée
 - A. Le mécanisme de l'exception d'illégalité en droit commun
 - B. L'application contentieuse du principe de compatibilité limitée dans le cadre de l'exception d'illégalité au sein de la pyramide des normes d'urbanisme

Partie II. Les conséquences de l'insertion du PLU dans la hiérarchie des normes

Chapitre 1. Le PLU, une réglementation contestée par les destinataires en raison de ses conditions d'application défavorables à ces derniers

Section 1. Une perception ambiguë, le PLU à l'épreuve de l'exigence de lisibilité

§1. Les fondements de l'exigence de lisibilité

3. Les sources constitutionnelles de l'exigence de lisibilité
 - E. La reconnaissance du principe de la clarté de la loi
 - F. La consécration de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi
 - G. La promotion constitutionnelle de la codification et de la simplification
 - H. La censure des dispositions législatives ambiguës parce que non normatives
4. Contenu de l'exigence de lisibilité
 - C. Le principe de clarté de la loi
 - c. Clarté et précision
 - d. Univocité

- D. L'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi
 - c. Signification des termes d'accessibilité et d'intelligibilité
 - iii. Accessibilité physique
 - iv. Intelligibilité
 - d. L'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme peut-il invoqué contre un acte réglementaire (ou PLU)?

§2. Du respect de l'exigence de lisibilité par le PLU

- 3. Lecture horizontale du PLU, un document de nature hybride
 - C. Un document prospectif de projection et de programmation
 - c. Le PLU est avant tout un projet urbain
 - d. Le PLU est aussi un programme d'aménagement
 - D. Un document réglementaire fixant un règlement et un zonage
 - d. Partie écrite du règlement
 - e. La partie graphique du règlement
 - iii. Les caractéristiques « fondamentales » du zonage
 - iv. Les formes du zonage
 - a. Les dispositions normatives des OAP
- 4. Lecture verticale du PLU
 - D. Le PLU, une inflation réglementaire pathologique
 - c. Abondance réglementaire
 - d. Multiplication des zonages
 - E. La formulation incertaine du PLU
 - d. La formulation du règlement, quel degré de précision ?
 - e. Utilisation de la règle quantitative et sécurité juridique
 - f. Le problème de l'insuffisance du rapport de présentation
 - F. La cohérence du contenu normatif du PLU avec les orientations du PADD

Section 2. Le PLU, une réglementation régie par le principe de mutabilité

§1. Le PLU, un document particulièrement exposé à la mutabilité dans les circonstances

- 3. Une diversité de circonstances incitant à la mutabilité
 - C. Adaptation aux circonstances de fait
 - D. Adaptation aux circonstances de droit
- 4. Une diversité d'instruments visant à permettre la mutabilité du PLU
 - C. Les procédures permettant l'évolution du PLU
 - e. Révision
 - f. La modification
 - g. La mise à jour des annexes du plan local d'urbanisme

- h. Les mises en compatibilité portant modification du PLU
- D. Garanties apportées aux usagers en cas de mutabilité du PLU
 - c. Contrôle du choix de la procédure de modification ou de révision
 - d. Les dispositions transitoires

§2. Nul n'a le droit au maintien d'un règlement

- 4. Le droit au maintien des règles d'urbanisme en vigueur à une date antérieure
 - D. Articulation entre le principe de mutabilité du PLU et le principe de sécurité juridique
 - c. Articulation entre le droit de construire et le principe de mutabilité du PLU
 - d. Articulation entre le droit à la stabilité de l'information procuré par le certificat d'urbanisme et le principe de mutabilité du PLU
 - j. Le certificat d'urbanisme apporte des garanties de stabilité des renseignements
 - ii. La portée d'un certificat d'urbanisme tacite¹⁴⁹⁹
 - iii. Dispositions erronées affectant le certificat d'urbanisme
 - E. Les droits acquis
 - c. Les autorisations définitives
 - d. La reconstruction de bâtiments détruits ou endommagés à la suite d'une catastrophe naturelle survenue depuis moins d'un an
 - F. Autres cas de cristallisation des règles d'urbanisme
 - d. Les garanties en cas d'annulation d'un refus d'autorisation
 - e. La garantie instituée par l'article L. 442-14
 - f. Les constructions achevées depuis plus de dix ans
- 5. La nécessité de soumettre les modifications aux nouvelles règles du PLU
 - C. Le PLU est régi par le principe d'application immédiate
 - c. Opposabilité immédiate du PLU
 - d. Suspension du caractère exécutoire du PLU par le préfet
 - D. Le PLU s'impose aux autorisations d'occuper le sol en terme de conformité
 - d. Notion de l'obligation de conformité des autorisations d'urbanisme au PLU
 - e. Champ d'application de l'obligation de conformité
 - f. Exception à l'obligation de conformité
 - iii. Dérogations au règlement du PLU
 - iv. Adaptations mineures des règles du PLU
- 6. L'application anticipée des effets de certaines dispositions du PLU . le cas du sursis à statuer L. 153-11
 - D. Les conditions d'application du sursis à statuer
 - c. La décision instituant le sursis à statuer
 - iii. Les autorités compétentes
 - iv. Les conditions de validité de la décision de sursis à statuer

¹⁴⁹⁹ Ou le degré de sécurité juridique garanti par le certificat d'urbanisme tacite

- d. Effets du sursis à statuer
- E. Précisions sur la notion de procédure suffisamment avancée
- F. Le contrôle juridictionnel de la décision du sursis à statuer
 - d. Le contrôle du pouvoir d'appréciation de l'administration
 - e. Le contrôle de la décision d'opposer un sursis à statuer
 - f. Le contrôle de la décision de ne pas opposer le sursis à statuer

Chapitre 2. Le PLU, une réglementation qui s'appuie sur le juge pour son maintien dans la hiérarchie des normes

Section 1. Un renforcement accru de la justiciabilité du PLU

§1. Les limitations apportées par les textes au droit d'exercer effectivement un recours

- 4. Encadrement des vices en cas de recours contre le PLU
 - C. La validation des illégalités opérée par l'article L. 600-1
 - d. Les principes gouvernant la jurisprudence en matière de violation des procédures
 - e. L'apport de la loi du 9 février 1994
 - f. L'obligation d'écarter une prescription illégale du PLU ne vaut pas lorsque cette illégalité est couverte par l'article L. 600-1
 - D. Les limitations de l'article 70 de la loi du 17 mai 2011
 - c. Distinction entre formalités substantielles et non substantielles
 - j. Formalités substantielles
 - iii. Formalités non substantielles
 - d. L'abandon de la distinction
 - iii. Le nouveau principe de l'article 70 de la loi du 17 mai 2011
 - iv. L'application jurisprudentielle extensive de l'article 70 de la loi du 17 mai 2011
- 5. Limitations de la portée contentieuse de la concertation
 - C. Déroulement de la concertation et sécurité juridique du PLU
 - c. Une définition minimale de la concertation...
 - d. ...Pour une sécurité juridique maximale du PLU
 - D. Restriction des possibilités de recours contre la concertation
 - c. Restriction de la possibilité d'invoquer les vices de procédures susceptibles d'entacher la régularité de la concertation L. 600-11
 - d. Restriction de la possibilité d'invoquer par voie d'exception les irrégularités entachant la concertation L. 600-1
- 6. Encadrement des recours contre le PLU et le droit à l'exercice d'un recours juridictionnel effectif
 - C. L'article L. 600-1 et le principe constitutionnel de droit à l'exercice d'un recours juridictionnel effectif
 - D. Application restrictive de l'article L. 600-1 par le Conseil d'Etat

§2. Les pouvoirs accordés au juge en vue de tempérer l'impact du contentieux sur la sécurité juridique du PLU

3. Le sursis à statuer en vue de régulariser le PLU
 - D. Rôle du juge administratif dans la mise en œuvre du sursis à statuer
 - c. Il décide de la possibilité ou non de la régularisation
 - d. Il fixe le délai de régularisation
 - E. Vices concernés
 - c. Un vice de forme ou de procédure intervenant après le débat sur les orientations du PADD
 - d. Un vice de fond susceptible d'être régularisé par une procédure de modification
 - F. Procédures de gestion du PLU concernées par le régime du sursis à statuer
4. La possibilité de limiter la portée de l'annulation du PLU dans le cadre d'un contentieux
 - C. Diversité des motifs d'annulation partielle
 - c. Annulation partielle pour un motif de fond
 - d. Annulation partielle pour un motif de procédure
 - D. Les effets de l'annulation partielle du PLU
 - c. L'annulation partielle du PLU n'a pas le caractère d'une déclaration d'illégalité
 - d. Les effets de l'annulation partielle du PLU

Section 2. Un contrôle variable de la légalité du PLU au regard de la hiérarchie des normes

§1. Une application jurisprudentielle variable de la notion de compatibilité

1. Une application très contraignante rapprochant le lien de compatibilité du lien de conformité
2. Une application laxiste éloignant le PLU de la norme supérieure

§2. Un contrôle variant en fonction de l'intensité normative du dispositif supérieur

3. Le contrôle normal « classique » en présence de dispositions suffisamment précises
 - D. Un contrôle étendu à la qualification juridique des faits
 - E. Contrôle normal et rapport de compatibilité
 - F. La spécificité du contrôle des modalités d'application des dispositions particulières aux zones « littoral » et « montagne »
 - c. Le cas de la loi Littoral
 - d. Le cas de la loi Montagne
4. Un contrôle restreint dans le cas de dispositions peu précises ou moins contraignantes
 - C. Un contrôle restreint limité à l'erreur manifeste d'appréciation
 - D. Un contrôle restreint favorable à la sécurité juridique du PLU

Résumé

Le PLU fixe, dans le respect de la hiérarchie des normes, les règles d'utilisation du sol sur son territoire. Cette hiérarchie est constituée par un ensemble de normes et principes dont le nombre n'a cessé de s'alourdir depuis la décentralisation. Bien que de nature différente, ces normes s'imposent toutes, à quelques exceptions près, de la même façon au PLU. Ce dernier doit être compatible avec leurs dispositions. Cet agencement, apparemment cohérent, dissimule de nombreuses imperfections. Les normes supérieures non moins générales, peuvent aussi s'exprimer dans des termes précis, mixant élasticité et rigidité, précision et imprécision, certitude et incertitude,... Les rapports normatifs, du fait de leur imprécision, transmettent non seulement la validité déterminée par l'ordre supérieur mais aussi les incertitudes affectant ce dernier. Ils n'excluent pas la possibilité d'intensification qui pourrait aboutir à la conformité ni celle d'un affaiblissement aboutissant à une simple prise en compte. Il revient alors au PLU de tempérer ces excès de rigueur ou de mollesse et d'en ressortir des règles intellectuellement accessibles, relativement stables et juridiquement sécurisées. Mais, l'exercice est très délicat et préoccupe les communes qui ne peuvent adopter une interprétation totalement conforme à l'esprit de la norme supérieure sans échapper à la reproduction, au niveau du PLU, de l'ambiguïté qui caractérise cette norme. Il en résulte un PLU difficilement déchiffrable et juridiquement vulnérable puisque ses destinataires, exposés à la difficulté de donner un sens précis à ses règles et de déterminer avec précision celles applicables à un moment donné, ne manquent pas de le contester. Dans ce contexte, le juge s'est vu accordé de nouveaux pouvoirs en vue de tempérer l'impact du contentieux sur la sécurité juridique du PLU. Ainsi, à un encadrement drastique des conditions de recevabilité des recours contre le PLU s'ajoutent des alternatives à son annulation pure et simple.

Abstract

The Local Urbanism Plan (LUP) set, within the respect of the norms hierarchy, the using rules of the soil on his territory. This hierarchy is constituted by a number of norms and principles which kept growing more and more since it was decentralized. Even though they're different, these norms are all applicable in the same way to the LUP, with some exceptions. The LUP has to be compatible with their dispositions. This layout apparently coherent hides a high amount of imperfections. Higher norms, but not less generals, can as well be expressed in precise terms, mixing elasticity and rigidity, precision and imprecision, certitude and incertitude. Since nominative reports are not precise, they share in the first place the validity determined by the higher order, but also the incertitude affecting it. They don't exclude the possibility it will intensify, meaning it could lead to the conformity, and neither have they excluded the weakening leading to a simple take into account. Then the LUP has to deal with these excess of rigor or weakness and to take into account the intellectuals, accessible, relatively stables, and legally secured rules. But this exercise is very tricky and a lot of towns are concerned since they cannot adopt an interpretation totally conform to the spirit of the superior norm without escaping the reproduction of the ambiguity which characterize this norm at the LUP level. As a result, LUPs become hardly decipherable and legally vulnerable since their recipients, which have hard times to give a precise meaning to this rules and characterize with precision which are applicable to a given time, are always ready to contest it. In this context, the judge received new capabilities in order to temper the litigation impact about the LUP legal security. Thus, alternatives to its cancelling are added to the drastic monitoring of the admissibility conditions of the recourse against the LUP.

Mots clés

Plan local d'urbanisme ; hiérarchie des normes ; inflation normative ; droit de l'urbanisme, droit de l'environnement ; compatibilité ; lisibilité ; mutabilité ; sécurité juridique ; contentieux de l'urbanisme ; accès au juge ; contrôle de légalité.

Keywords

Local Urbanism Plan ; Norms hierarchy ; Normative inflation ; Urbanism law ; Environmental law ; Compatibility ; Readability ; Mutability ; Legal security ; Urbanism litigation ; Justice access ; Legality control.