



### Les contentieux des autorisations d'urbanisme

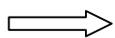
Lundi 28 mars 2011

Association des Maires du Maine-et-Loire

*A l'occasion de la réunion d'information sur les contentieux propres aux autorisations d'urbanisme, différentes questions ont été posées par les participants, au moyen d'un formulaire prévu à cet effet. Ces questions sont parfois générales, parfois précises, se rapportent parfois à des cas rencontrés sur une commune... Les réponses apportées sont nécessairement générales et formulées uniquement à titre de première information.*

**Vincent LAHALLE**, avocat associé  
Spécialiste en droit public

**Jean-François ROUHAUD**, avocat  
Spécialiste en droit de l'urbanisme



**« Le Grenelle de l'environnement est-il applicable et quelles sont les répercussions sur les PLU existants ? »**

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement modifie sensiblement de régime juridique des PLU.

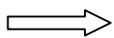
En vertu de la loi du 5 janvier 2011 portant diverses mesures d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne, les PLU approuvés avant le 13 janvier 2011 demeurent applicables. Ils intégreront les dispositions du Grenelle II lors de leur prochaine révision et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Les PLU en cours d'élaboration ou de révision peuvent opter pour l'application des dispositions antérieures à la double condition que le projet soit arrêté par l'organe délibérant de l'EPCI ou le Conseil municipal avant le 1<sup>er</sup> juillet 2012 et approuvé avant le 1<sup>er</sup> juillet 2013. Ils demeurent alors applicables et devront intégrer les dispositions du Grenelle II lors de leur prochaine révision et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Des délais particuliers sont aussi prévus pour les PLU intercommunaux.

En résumé, la loi du 12 juillet 2010 dite loi « Grenelle 2 » oblige les PLU :

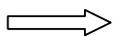
- à porter une attention plus grande à la gestion économe de l'espace, en prévoyant notamment que le PADD « fixe des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain » et que le rapport de présentation du document « justifie les objectifs compris dans le projet d'aménagement et de développements durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques »,
- à favoriser une plus grande densité, en les autorisant par exemple « dans des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés », à imposer « une densité minimale de constructions »,
- à favoriser les énergies renouvelables, en les autorisant par exemple à « imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements », notamment dans les secteurs qu'ils ouvrent à l'urbanisation, « de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées » qu'ils définissent,
- à anticiper sur les projets futurs, en comportant, de façon obligatoire, des orientations d'aménagement et de programmation comprenant des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements.



**« Zone 1AU – Comment en dehors de l'obligation de procéder par tranches freiner les lotisseurs qui ne tiennent pas compte des contraintes de collectivités en matières d'équipements publics, sociaux devant accompagner une augmentation de population ? »**

La maîtrise de l'urbanisation en zone 1AU peut passer par une politique foncière active de la collectivité compétente, par l'exercice du droit de préemption par exemple. Si le règlement de la zone 1AU impose une opération d'aménagement d'ensemble et que la collectivité est propriétaire d'une partie de l'unité foncière, elle peut ainsi « bloquer » l'opération le temps voulu.

La maîtrise de l'urbanisation en zone 1AU peut aussi passer par la définition d'orientations d'aménagement susceptibles d'empêcher la réalisation immédiate de projets.



**« Dans le cadre d'une succession en 2005 la mairie a mal renseigné la fiche de mutation d'un immeuble non bâti le classant en terrain non constructible alors qu'il l'était. Actuellement un PC déposé sur cette parcelle fait l'objet d'un sursis à statuer compte tenu de l'instruction du PLU de la commune. L'ayant droit nous menace de poursuites judiciaires pour obtenir une réparation financière. Quelle attitude avoir face à ce possible recours ? »**

Il convient de vérifier que la décision de sursis à statuer est bien légale. Dans le cas d'un sursis à statuer justifié par la révision du document d'urbanisme, le sursis n'est légal que si le

projet de PLU est suffisamment avancé et qu'il est bien établi que le projet est réellement de nature à compromettre ou à rendre plus onéreux le futur document.

☒ Voir par exemple à ce sujet TA Rennes, 3 février 2011, n° 1001418 :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 123-6, dans sa rédaction applicable à l'espèce : « (...) A 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. 111-8, 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. » ; qu'il ressort des pièces du dossier que pour opposer un sursis à statuer à la demande de permis de construire présentée par les époux R..., dont le projet comporte un accès par le chemin rural n°2, le maire de S... ; a relevé que la réalisation dudit projet était de nature à compromettre l'exécution du futur plan, en ce que le chemin rural, situé à proximité d'une zone d'intérêt archéologique et de l'ancienne voie romaine, avait pour destination de devenir une voie douce entrant dans le schéma global d'aménagement de la commune ; qu'au soutien de ses allégations selon lesquelles le projet serait de nature à compromettre l'exécution du futur plan, dont la révision a été prescrite par délibération du 6 octobre 2003, la commune se borne à produire un document intitulé « document de travail-ébauche » du projet d'aménagement et de développement durable daté du 26 juillet 2007, prévoyant de valoriser les modes de circulation douce et de développer dans le bourg, les réseaux piétons-cycles afin d'assurer une liaison cohérente et sécuritaire inter-quartiers, ainsi qu'un document daté de février 2009 mentionnant, parmi les orientations d'aménagement du centre bourg, le tracé et la réalisation d'une voie verte réservée aux piétons et cycles non motorisés permettant une liaison douce entre les quartiers périphériques du centre historique ; que s'il est constant que le projet de M. et Mme R... prévoit pour accéder à leur propriété, l'usage du chemin rural n°2, sur lequel la commune a projeté de réaliser la future voie verte, il ne ressort cependant pas des pièces du dossier, qu'à la date de la décision litigieuse, les modalités de réalisation et les caractéristiques de ladite voie, sur l'ensemble de son tracé, aient atteint un degré de précision suffisant pour permettre à l'administration de déterminer dans quelle mesure, compte tenu notamment de la configuration urbaine des lieux, et du passage envisagé de cette voie à proximité immédiate de multiples habitations, notamment dans le secteur du bourg, le projet litigieux serait de nature à en compromettre l'exécution ; que par suite, en opposant un sursis à statuer à la demande de permis de construire de M. et Mme R..., le maire de S... ; a méconnu les dispositions de l'article L.123-6 du code de l'urbanisme ;

⇒ « Le PADD d'un PLU est-il vraiment opposable pour exercer le droit de sursis à statuer ? »

Juridiquement, le PADD peut justifier une décision de sursis à statuer.

☒ CE, 1<sup>er</sup> décembre 2006 n° 296543

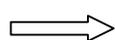
*« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés que la mise en révision du plan d'occupation des sols en vue de sa transformation en plan local d'urbanisme a été prescrite par une délibération du 27 avril 2004 ; que le conseil municipal de l'Hay-les-Roses a débattu le 22 novembre 2005 des orientations du projet d'aménagement et de développement durable et d'orientations particulières d'aménagement pour certains secteurs de la commune ; que le projet d'aménagement et de développement durable prévoit notamment de mettre en valeur l'aqueduc de la Vanne et d' « accompagner le tracé de*

*l'aqueduc par un règlement de zonage favorisant un tissu urbain « vert », type « cité jardin » ;*

*Considérant qu'aux termes de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de la loi du 2 juillet 2003, les plans locaux d'urbanisme « comportent un projet d'aménagement et de développement durable qui définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune / Les plans locaux d'urbanisme comportent un règlement qui fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols » ; que si le projet d'aménagement et de développement durable n'est pas directement opposable aux demandes d'autorisation de construire, il appartient à l'autorité compétente de prendre en compte les orientations d'un tel projet, dès lors qu'elles traduisent un état suffisamment avancé du futur plan local d'urbanisme, pour apprécier si une construction serait de nature à compromettre ou rendre plus onéreuse l'exécution de ce plan ; qu'ainsi, le juge des référés n'a pas commis d'erreur de droit lorsqu'il a estimé qu'en l'espèce, le moyen tiré de ce que la décision de sursis à statuer méconnaissait l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme n'était pas de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de la décision de sursis à statuer ; qu'il a pu, par une appréciation souveraine des faits exempte de dénaturation, estimer, sans erreur de droit, que n'étaient pas davantage de nature à faire naître un doute sérieux les moyens tirés de ce que le projet de construction n'était pas, compte tenu de ses caractéristiques, de nature à compromettre l'objectif précité du plan d'aménagement et de développement durable et de ce qu'avaient été méconnues les dispositions de l'article R. 111-26-2 du code de l'urbanisme relatives à la durée du sursis »*

Néanmoins, pour que le PADD puisse valablement justifier une décision de sursis à statuer, il faut toutefois que soit suffisamment précise l'orientation de ce document susceptible d'être compromise par le projet donnant lieu à la demande de permis.

☒ CAA Marseille, 9 octobre 2009 n° 07MA02764 : « *Considérant que, comme l'ont relevé les premiers juges, le conseil municipal avait approuvé, le 3 février 2004, le projet d'aménagement et de développement durable mentionnant, notamment dans son orientation n° 8 la nécessité de protéger les espaces agricoles de la commune ; que toutefois, les orientations de ce document ne traduisent pas, notamment en ce qui concerne la zone dans laquelle est situé le projet, un état suffisamment avancé du futur plan local d'urbanisme, permettant d'apprécier si une construction serait de nature à compromettre ou rendre plus onéreuse l'exécution de ce plan ; que, par ailleurs, aucun autre document versé au dossier, en première instance ou en appel, n'établit qu'à la date du sursis contesté, le zonage envisagé pour ladite parcelle et sa réglementation auraient été arrêtés de façon certaine ou matérialisés dans les documents associés à l'élaboration du plan ; que, par suite, est fondé à soutenir que le sursis à statuer qui lui a été opposé méconnaît les dispositions précitées de l'article L.123-6 du code de l'urbanisme »*



**« Que faire et comment faire entre droit de préemption et droit de sursis à statuer ? »**

Le droit de préemption urbain est un outil qui permet l'acquisition d'un bien par priorité à toute autre personne, lorsque le propriétaire manifeste sa volonté de le vendre.

Le droit de préemption urbain est exercé lorsqu'une commune a élaboré un projet et que l'acquisition du bien vendu est nécessaire à la réalisation de ce projet. Il ne peut donc être exercé uniquement pour tenir en échec un projet d'urbanisme.

A l'opposé, le sursis à statuer est une faculté ouverte à l'autorité administrative lorsqu'une demande d'autorisation d'urbanisme est de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan local d'urbanisme.

Dans certains cas de figure, les conditions sont réunies pour que le droit de préemption urbain, uniquement, soit exercé.

Dans d'autres cas de figure, les conditions sont réunies pour qu'une décision de sursis à statuer, uniquement, soit édictée.

⇒ **« Est-il possible d'exercer le droit de préemption sur une partie d'une unité foncière ? »**

Oui. Selon l'article L. 213-2-1 du code de l'urbanisme : *« Lorsque la réalisation d'une opération d'aménagement le justifie, le titulaire du droit de préemption peut décider d'exercer son droit pour acquérir la fraction d'une unité foncière comprise à l'intérieur d'une partie de commune soumise à un des droits de préemption institué en application du présent titre.*

*Dans ce cas, le propriétaire peut exiger que le titulaire du droit de préemption se porte acquéreur de l'ensemble de l'unité foncière ».*

Cette possibilité concerne le cas d'une parcelle située « à cheval » sur une zone de préemption, l'autorité administrative ne pouvant exercer son droit que sur la partie du bien située à l'intérieur de la zone.

⇒ **« Comment négocier dans le cadre d'une préemption dans le cadre de la réalisation d'un PLU ? »**

La valeur d'un bien est déterminée par rapport à sa qualification ou non de terrain à bâtir.

Un terrain peut recevoir cette qualification s'il est classé en zone constructible au document d'urbanisme et s'il est desservi par l'ensemble des réseaux.

La réglementation définit, selon les procédures, la date à laquelle il faut se placer pour apprécier la qualification de terrain à bâtir.

Juridiquement, la valeur d'un bien peut donc être impactée par l'approbation d'un plan local d'urbanisme.

Tels sont les principes.

Chaque négociation se fait au cas par cas, en fonction des circonstances précises de chaque situation, à étudier.

## ⇒ « Faut-il préférer des zones réservées au PADD dans le cadre d'un PLU ? »

La technique dite des « emplacements réservés » permet aux collectivités de « réserver » des emplacements à des équipements collectifs, afin que ces emplacements ne fassent pas l'objet d'une utilisation incompatible avec leur destination.

Les « emplacements réservés » ne peuvent être prévus que pour certains équipements : voies et ouvrages publics, installations d'intérêt général, espaces verts publics.

Tout projet de nature à compromettre l'équipement prévu pourra être refusé.

Une fois le terrain acquis par la collectivité, l'équipement prévu pourra être réalisé.

Les propriétaires concernés par les emplacements réservés disposent d'un droit de délaissement.

Cette technique est intéressante si des projets sont susceptibles d'être conçus et réalisés sur des terrains stratégiques pour l'implantation d'équipements collectifs.

## ⇒ « Dossier sur les Gens du voyage avec les caravanes, branchement provisoire électricité, eau, où en est-on ? »

Selon l'article L. 111-6 du code de m'urbanisme : « *Les bâtiments, locaux ou installations soumis aux dispositions des articles L. 421-1 à L. 421-4 ou L. 510-1, ne peuvent, nonobstant toutes clauses contraires des cahiers des charges de concession, d'affermage ou de régie intéressée, être raccordés définitivement aux réseaux d'électricité, d'eau, de gaz ou de téléphone si leur construction ou leur transformation n'a pas été, selon le cas, autorisée ou agréée en vertu des articles précités* ».

Cette disposition ne peut permettre à l'autorité administrative de s'opposer à un raccordement provisoire.

☒ voir à ce sujet CAA Bordeaux, 27 novembre 2008, n° 07BX02301 : « *Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors en vigueur : « Les bâtiments, locaux ou installations soumis aux dispositions des articles L. 111-1, L. 421-1, L. 443-1 ou L. 510-1 ne peuvent, nonobstant toutes clauses contraires des cahiers des charges de concession, d'affermage ou de régie intéressée, être raccordés définitivement aux réseaux d'électricité, d'eau, de gaz ou de téléphone si leur construction ou leur transformation n'a pas été, selon le cas, autorisée ou agréée en vertu des articles précités. » ; que ces dispositions ne permettent au maire que de s'opposer au raccordement définitif, au réseau de distribution d'électricité, des caravanes mobiles stationnant irrégulièrement, soit au regard des articles R. 443-1 et suivants du code de l'urbanisme, soit au regard du règlement annexé au plan d'occupation des sols ou du plan local d'urbanisme, sur le territoire de la commune ;*

*Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M. X a saisi le maire de SAINT-ROMAIN-DE-BENET d'une demande tendant au raccordement provisoire de sa caravane au réseau électrique pour une durée n'excédant pas trois mois par an ; que, dès lors, c'est à juste titre que le tribunal administratif a considéré que le maire, qui ne pouvait statuer qu'au vu de la demande qui lui était adressée, n'était pas compétent pour s'opposer à un tel raccordement provisoire dès lors qu'il appartient au seul gestionnaire du réseau de déterminer si le raccordement électrique provisoire sollicité par M. X est techniquement possible ; que le moyen tiré du fait que M. X aurait procédé à des travaux d'aménagement de son terrain en infraction à la réglementation d'urbanisme, n'est pas de nature à justifier la décision opposée par le maire, qui tient des dispositions des articles L. 480-1 et suivants du code de l'urbanisme le pouvoir de faire constater toutes infractions aux dispositions d'urbanisme applicables sur le territoire de la commune »*

☒ voir aussi à ce sujet CAA Bordeaux, 23 novembre 2010, n° 10BX00760 : « Considérant, en premier lieu, que si cette demande était présentée à titre provisoire, elle ne mentionnait aucune durée précise, alors qu'il ressort des pièces du dossier, que Mme X habite sur ce terrain avec son concubin, ses deux enfants et quatre petits-enfants et que dans son courrier, Mme X indiquait y être installée de manière permanente et que les caravanes et le wagon qui s'y trouvaient constituaient sa résidence principale ; qu'en conséquence Mme X ne peut utilement soutenir que les dispositions de l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme ne font pas obstacle à l'autorisation d'un raccordement provisoire, dès lors que sa demande, eu égard à son contenu et aux conditions de résidence susmentionnées de l'intéressée, doit être regardée, nonobstant la situation d'urgence dont se prévaut Mme X, comme tendant en réalité à l'obtention d'un raccordement définitif »

⇒ « **Quelle est la suite réelle de PV d'infraction au droit d'occupation des sols (en pratique) ?** »

En pratique, en effet, les procès-verbaux d'infraction, dressés en matière d'urbanisme, semblent peu susciter de poursuites.

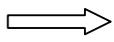
Dans le cas d'infractions dûment constatées et établies, il reste la possibilité pour la commune de recourir à la citation directe ; il s'agit d'une procédure simple qui permet à la victime ou au ministère public de saisir directement le tribunal en informant la personne poursuivie des lieu et date de l'audience (☒ CA Rennes, 7 avril 2005).

⇒ « **Jusqu'à quel niveau de constatation d'une réalisation sans autorisation préalable peut-on aller (ex. : couleurs d'ouverture aberrantes et non-conforme au nuancier départemental) ?** »

La constatation d'une infraction suppose généralement que soit constatée :

- la méconnaissance des dispositions du document d'urbanisme,
- ou la méconnaissance des dispositions d'une autorisation d'urbanisme.

L'autorité administrative ne peut donc faire constater une infraction que s'il s'agit réellement d'une méconnaissance des dispositions du document d'urbanisme ou des dispositions d'une autorisation d'urbanisme.



**« Quelle procédure utiliser pour stopper rapidement des travaux en cours, sans caractère d'urgence ou dangers réels, s'ils n'ont pas été autorisés ? »**

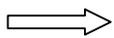
La collectivité peut faire dresser constater l'infraction et, par la suite, édicter un arrêté interruptif des travaux.

La collectivité peut également agir directement à l'encontre du constructeur, devant le juge des référés civil, afin d'obtenir l'interruption sous astreinte de travaux de nature à créer un trouble manifestement illicite, voir une remise en état.

*☒ Cass. Civ. 3<sup>ème</sup> 2 février 2005 n° 03-19163 : « Attendu, selon l'arrêt attaqué (Montpellier, 30 juillet 2003), rendu en matière de référé, que se plaignant de ce que des travaux réalisés en bord de mer par l'association société Camping Nouvelle Floride (CNF) violaient la réglementation d'urbanisme, la Société de protection de la nature du Languedoc-Roussillon (SPN-LR), faisant état d'un trouble manifestement illicite, l'a assignée pour obtenir la remise en état des lieux sous astreinte (...)*

*...attendu qu'ayant relevé que les travaux réalisés par la société CNF, consistant en un rehaussement de la construction existante située à l'intérieur d'un espace inconstructible aux termes de la loi du 3 janvier 1986 dite "Loi littoral", n'avaient pas été mentionnés dans la déclaration effectuée en mairie, la cour d'appel a pu en déduire que l'exécution de ces ouvrages engendrait un trouble manifestement illicite qu'il convenait de faire cesser (...)*

*Attendu qu'ayant relevé que ces parcelles, situées à l'intérieur de la bande de protection du littoral, étaient effectivement occupées en été par de nombreux "mobil homes", "camping-car" et caravanes habités, ainsi que l'attestaient un procès-verbal d'huissier de justice et un rapport de police, que l'enlèvement des véhicules l'hiver n'empêchait pas leur réinstallation en période estivale, ce qui s'était produit en 2000 et 2001, dès lors que les réseaux d'eau, les plantations et les éclairages n'avaient pas été détruits ni enlevés, la cour d'appel, qui a apprécié l'existence du trouble le jour où elle a statué, et qui ne s'est pas bornée à faire état de la non-obtention du certificat d'urbanisme, a souverainement retenu, sans violer le principe de la contradiction, et sans se déterminer par des motifs hypothétiques, que le terrain devait faire l'objet d'une remise en état sous astreinte (...)* »



**« Quelles est la légitimité réelle d'un refus de permis de construire pour le faire de dénaturer la construction initiale ? »**

Un tel refus peut notamment être fondé, même en présence d'un document local d'urbanisme, sur les dispositions de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme selon lequel « Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de

*nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales ».*

L'atteinte au caractère des lieux avoisinants doit bien entendu être patente.

⇒ **« Est-il indispensable d'avoir un PLU pour répondre au SCOT ? »**

Non. Juridiquement, une commune soumise à un SCOT peut, par exemple, être dotée d'une carte communale.

⇒ **« Comment les petites communes peuvent-elles financer le coût exorbitant d'un PLU ? »**

Selon l'article L. 121-7 du code de l'urbanisme : « Les dépenses entraînées par les études et l'établissement des documents d'urbanisme sont prises en charge par les communes ou groupements de communes compétents pour leur élaboration. Ces dépenses font l'objet d'une compensation par l'Etat dans les conditions définies aux articles L. 1614-1 et L 1614-3 du code général des collectivités territoriales.

*Toutefois, les services extérieurs de l'Etat peuvent être mis gratuitement et en tant que de besoin à la disposition des communes ou des groupements de communes compétents, pour élaborer, modifier ou réviser les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteurs, les plans locaux d'urbanisme ou tout autre document d'urbanisme. Pendant la durée de cette mise à disposition, les services et les personnels agissent en concertation permanente avec le maire ou le président de l'établissement public ainsi que, le cas échéant, avec les services de la commune ou de l'établissement public et les professionnels qualifiés travaillant pour leur compte. Le maire ou le président de l'établissement public leur adresse toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie.*

*Les communes ou établissements publics compétents peuvent avoir recours aux conseils du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement lors de l'élaboration, de la révision ou de la modification de leurs documents d'urbanisme.*

*Les dépenses exposées par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale pour les études, l'élaboration, la modification et la révision de leurs documents d'urbanisme ainsi que pour la numérisation du cadastre, pour celles réalisées à compter du 1er janvier 2007, sont inscrites en section d'investissement de leur budget. Elles ouvrent droit aux attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée ».*

**Vincent LAHALLE**, avocat associé  
Spécialiste en droit public

**Jean-François ROUHAUD**, avocat  
Spécialiste en droit de l'urbanisme

Société d'avocats DRUAI- LAHALLE & ASSOCIES

## « GRENELLE II » : QUELLES INCIDENCES POUR LES PLANS LOCAUX D'URBANISME ?<sup>(1)</sup>

Par Maître Jean-François Rouhaud

Avocat, spécialisé en droit de l'urbanisme  
Cabinet Druais-Lahalle & Associés



La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi « Grenelle II », est l'une des principales traductions juridiques du vaste débat national consacré à l'environnement, qui a eu lieu à partir de l'année 2007 et qui est plus connu sous l'expression de « Grenelle de l'environnement ».

Une première loi avait déjà été promulguée au cours de l'année 2009 qui fixe les objectifs à atteindre. Il s'agit de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. La loi « Grenelle II » assure la mise en œuvre de ces objectifs.

Ce texte « encyclopédique »<sup>(2)</sup> de 257 articles modifie près d'une vingtaine de codes différents : surtout le code de l'environnement et le code de l'urbanisme mais aussi le code général des collectivités territoriales, le code monétaire et financier, le code rural, le code général des propriétés des personnes publiques, etc. La loi « Grenelle II » orchestre « tous les instruments juridiques du développement durable »<sup>(3)</sup> parmi lesquels figurent les plans locaux d'urbanisme (PLU). Au sein du titre Ier de la loi, intitulé « Bâtiments et urbanisme », un article 19 est dédié exclusivement aux PLU.

S'agissant de l'esprit général, la loi engage un véritable « verdissement » des plans locaux d'urbanisme, accélérant ainsi sensiblement le mouvement amorcé par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité

et au renouvellement urbains (SRU). Cela se traduit par de nouvelles exigences en ce qui concerne la protection de l'environnement mais aussi par de nouveaux mécanismes qui orientent « la croissance dans des directions plus respectueuses de l'environnement »<sup>(4)</sup>.

### I. DE NOUVEAUX OBJECTIFS ENVIRONNEMENTAUX

Les PLU, tout comme les schémas de cohérence territoriale, se voient assigner de nouveaux objectifs environnementaux. Outre les objectifs qu'ils devaient poursuivre antérieurement, ces documents d'urbanisme doivent désormais se préoccuper de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, de la préservation et de la remise en état des continuités écologiques, de la maîtrise de l'énergie et de la production énergétique à partir de ressources renouvelables et du développement des communications électroniques (nouvel article L. 121-1 du code de l'urbanisme). La loi « Grenelle II » ne se contente toutefois pas d'introduire ces nouveaux objectifs. Elle modifie le régime des PLU en conséquence.

(1) Ce texte est issu d'une intervention faite lors de la journée du 8 octobre 2010, organisée par l'association des Maires d'Ille-et-Vilaine et l'Ordre des Avocats de Rennes, à l'occasion du Bicentenaire du Barreau de Rennes • (2) Y. JEGOUZO, « L'ambitieuse loi portant engagement national pour l'environnement », AJDA n° 30/2010, pages 1682 • (3) Y. JEGOUZO, op.cit., page 1683 • (4) Y. JEGOUZO, op.cit., page 1682.

## II. LE RÉGIME JURIDIQUE DES PLU SENSIBLEMENT MODIFIÉ

En ce qui concerne tout d'abord les règles qui encadrent le contenu des PLU, le législateur a créé une nouvelle obligation de « prise en compte » concernant deux nouveaux documents à vocation environnementale, créés par la loi elle-même. D'une part, les PLU devront désormais prendre en compte, lorsqu'ils existent, les schémas régionaux de cohérence écologique. Ces schémas régionaux sont élaborés conjointement par les régions et l'Etat afin d'identifier la trame verte et la trame bleue, dont l'objectif est d'enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques, tout en prenant en compte les activités humaines, et notamment agricoles, en milieu rural (articles L 371-1 et suivants du code de l'environnement).

D'autre part, les PLU devront désormais prendre en compte, lorsqu'ils existent, les plans climat-énergie territoriaux. Ces plans doivent être élaborés pour le 31 décembre 2012 au plus tard par les régions, les départements, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération ainsi que les communes et les communautés de communes de plus de 50 000 habitants. Ils définissent notamment les objectifs stratégiques et opérationnels de la collectivité afin de lutter efficacement contre le réchauffement climatique et de s'y adapter (article L 229-26 du code de l'environnement).

Par ailleurs, le contenu des documents constitutifs du PLU s'enrichit et se précise. Afin d'atteindre les objectifs de lutte contre l'étalement urbain et de lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles, rappelés par l'article 7 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, le législateur impose désormais au projet d'aménagement et de développement durable (PADD) de fixer « des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain » (nouvel article L. 123-1-3 du code de l'urbanisme). Cette nouvelle exigence s'accompagne, en ce qui concerne le rapport de présentation du PLU, d'une obligation d'« analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers » mais aussi de justification des « objectifs compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consom-

mation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques » (nouvel article L. 123-1-3 du code de l'urbanisme). Il ne faudrait pas voir dans ces nouvelles dispositions la création, uniquement, d'une formalité nouvelle. Ces nouveaux mécanismes permettront de mesurer l'effort réalisé par chaque PLU pour atteindre les objectifs de lutte contre l'étalement urbain et de lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles.

Par ailleurs, la loi portant engagement national pour l'environnement transforme les orientations d'aménagement, jusque-là facultatives, en « orientations d'aménagement et de programmation », désormais obligatoires. On peut y voir la traduction d'un objectif déjà poursuivi par la loi SRU, tendant à concevoir l'urbanisme de façon globale. Mais là où la loi SRU a amorcé un mouvement, la loi « Grenelle II » semble franchir un cap. C'est ainsi que ces nouvelles « orientations d'aménagement et de programmation » devront désormais inclure des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements. Selon les nouvelles dispositions de l'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme :

« 1. En ce qui concerne l'aménagement, les orientations peuvent définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune.

Elles peuvent comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants.

Elles peuvent porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager.

Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics.

2. En ce qui concerne 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 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.

Elles tiennent lieu du programme local de l'habitat défini par les articles L 302-1 à L 302-4 du code de la construction et de l'habitation.

3. En ce qui concerne les transports et les déplacements, elles définissent l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement.

Elles tiennent lieu du plan de déplacements urbains défini par les articles 28 à 28-4 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs ».

Enfin, afin d'atteindre les objectifs environnementaux inscrits dans le nouvel article L. 121-1 du code de l'urbanisme, la loi portant engagement national pour l'environnement confère de nouvelles habilitations au PLU. Le règlement du document d'urbanisme pourra désormais, par exemple, « dans des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, imposer dans des secteurs qu'il délimite une densité minimale de constructions » (nouvel article L. 123-1-5 « 13° » du code de l'urbanisme). Le règlement pourra aussi « imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements, notamment dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation, de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit » (nouvel article L. 123-1-5 « 14° » du code de l'urbanisme). Il pourra encore, « notamment dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation, imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques des critères de qualité renforcés qu'il définit » (nouvel article L. 123-1-5 « 14° » du code de l'urbanisme).

Le respect des nouveaux objectifs environnementaux passera par la mise en œuvre de ces mécanismes. Bien évidemment, il faudra du temps aux auteurs des PLU pour s'en imprégner et en mesurer la portée. A ce sujet, la loi portant engagement national pour l'environnement a prévu une mise en œuvre progressive de son article 19, dédié aux PLU. Les dispositions de cet article entreront en vigueur six mois après la publication de la loi, soit à compter du 13 janvier 2011. Par ailleurs, la loi comporte des dispositions transitoires en ce qui concerne les PLU en cours d'élaboration ou de révision. Selon l'article 19 dernier alinéa de la loi « Grenelle II » : « les dispositions antérieurement applicables continuent de s'appliquer lorsqu'un plan local d'urbanisme est en cours d'élaboration ou de révision et que le projet de plan a été arrêté par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou le conseil municipal avant la date prévue au premier alinéa ».



### III. LA VOCATION INTERCOMMUNALE DES PLU

Un autre point mérite d'être évoqué, relatif à la vocation intercommunale des PLU. Cette volonté de disposer de PLU intercommunaux tient notamment à l'idée que, pour remplir des objectifs environnementaux ambitieux, le niveau intercommunal est le plus pertinent. Malgré des amendements déposés en ce sens au cours du débat parlementaire, la loi s'est refusée à transférer la compétence des PLU. Le texte contient cependant un certain nombre de mécanismes susceptibles de faciliter l'élaboration et l'adoption de PLU intercommunaux.

**D'une part**, le nouvel article L. 123-9 du code de l'urbanisme instaure une garantie lorsqu'une commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) émet un avis défavorable sur les orientations d'aménagement et de programmation ou les dispositions du règlement qui la concernent directement. Dans ce cas, l'organe délibérant compétent de l'EPCI délibère à nouveau et arrête le projet de plan local d'urbanisme à la majorité des deux tiers de ses membres.

**D'autre part**, s'il est désormais exigé que le PLU couvre l'intégralité du territoire intercommunal, la loi admet la possibilité que celui-ci soit découpé en plans de secteurs communaux ou intercommunaux (nouvel article L. 123-1-1-1 du code de l'urbanisme).

### IV. LA QUESTION DES MICRO-ZONES NATURELLES ET FORESTIÈRES AU SEIN DES ZONES AGRICOLES

**Enfin**, de façon plus anecdotique, la loi portant engagement national pour l'environnement tente de régler une difficulté pratique résultant de la jurisprudence du Conseil d'Etat qui condamne la délimitation de micro-zones naturelles et forestières (zones « N ») dans les zones agricoles (zones « A »), pour permettre l'aménagement et l'extension de constructions non directement liées à l'activité agricole (CE, 31 mars 2010 « Commune de Châteauneuf-du-Rhône », n° 313762). Selon le nouvel article L. 123-1-5 « 14 » du code de l'urbanisme, « dans les zones naturelles, agricoles ou forestières », le règlement pourra « délimiter des secteurs de taille et de capacité

*d'accueil limitées dans lesquels des constructions peuvent être autorisées à la condition qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages », à la condition de préciser « les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone ». Il faut espérer que ces nouvelles dispositions soient suffisantes pour autoriser, en zone agricole, l'aménagement et l'extension de constructions non directement liées à l'activité agricole. La loi prévoit toujours en effet que, dans les zones agricoles, le règlement désigne « les bâtiments agricoles qui, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'exploitation agricole » (article L. 123-3-1 du code de l'urbanisme).*

(5) A l'heure où ces lignes sont rédigées, une proposition de loi portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit communautaire, adoptée en première lecture le 17 novembre 2010 par le Sénat, modifie en son article 17 le dernier alinéa de l'article 19 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Ces modifications visent notamment à permettre, d'une part, aux PLU approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi et, d'autre part, aux PLU en cours d'élaboration ou de révision dont le projet a été arrêté avant le 13 janvier 2011, d'intégrer les dispositions de la loi « Grenelle II » lors de leur prochaine révision et au plus tard dans un délai de trois ans à compter de la date de publication de cette même loi.