

Année universitaire 2017-2018

* * *

Le Plan Local d'Urbanisme, un instrument de planification dysfonctionnel.

Entre trop grande complexité et solutions artificielles

* * *

Présenté par Valentine BENEDA
Sous la Direction de Monsieur Pascal CAILLE, Maître de Conférences en droit public - HDR

Master II Droit de l'Urbanisme et de la Construction

Remerciements

En premier lieu, je tiens à remercier Monsieur Pascal Caille, Maître de Conférences en droit public - HDR, qui a accepté de diriger mes recherches, et dont les précieux conseils m'ont permis de mener à bien la rédaction de ce mémoire.

Je tiens également à remercier l'ensemble du corps professoral pour leur soutien et leur implication dans notre réussite tout au long de ce Master 2.

Mes remerciements les plus sincères vont également à ma famille, ainsi qu'à mes amies Ludivine Bertrand et Hatice Toklu, pour leur soutien sans faille et leurs encouragements.

Je remercie également Anaïs Junges, pour avoir relu mon mémoire et aidé à corriger certaines imperfections.

SOMMAIRE

LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS	5
Introduction	9
Partie I : L'instabilité normative ; maladie incurable affectant le PLU	17
<i>Chapitre 1 : Le PLU, un document de planification par nature instable</i>	<i>19</i>
<i>Chapitre 2 : L'Urbanisme de projet, entre intégration d'une souplesse réglementaire et d'une stabilité normative</i>	<i>36</i>
CONCLUSION DE PARTIE	55
Partie 2 : Les mécanismes contentieux ; palliatifs à l'instabilité des PLU	57
<i>Chapitre 1 : Les droits des requérants à l'épreuve des tentatives de simplification</i>	<i>59</i>
<i>Chapitre 2 : Le nécessaire maintien dans l'ordonnancement juridique de PLU illégaux</i>	<i>75</i>
CONCLUSION DE PARTIE	94
CONCLUSION GÉNÉRALE	97
TABLE DE JURISPRUDENCE	99
BIBLIOGRAPHIE	101
TABLE DES MATIERES :	111

LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

AJDA	Actualité Juridique, Droit Administratif
ALUR	Loi pour l'Accès au Logement et un urbanisme rénové
BJDU	Bulletin Juridique du Droit de l'Urbanisme
CAA	Cour Administrative d'Appel
CE	Conseil d'Etat
CEDH	Cour Européenne des Droits de l'Homme
CGEDD	Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
CJA	Code de Justice Administrative
DDHC	Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen
ELAN	Projet de Loi Pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
MOLLE	Loi de Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion
NOTRe	Loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République
OAP	Orientations d'Aménagement et de Programmation
PADD	Projet d'Aménagement et de Développement Durable
PAU	Parties Actuellement Urbanisées
POS	Plan d'Occupation des Sols
PLH	Programme Local de l'Habitat
PLU	Plan Local d'urbanisme

PLUi	Plan Local d'Urbanisme intercommunal
QPC	Question Prioritaire de Constitutionnalité
RNU	Règlement National d'Urbanisme
RFDA	Revue Française de Droit Administratif
RDI	Revue de Droit Immobilier
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale
SDAU	Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
SMVM	Schéma de Mise en Valeur de la Mer
SRADDET	Schéma Régional d'Aménagement de Développement Durable et d'Égalité des Territoires
SRU	Loi Solidarité et Renouvellement Urbains

Introduction

« La ville est la plus complète et la plus réussie des entreprises de l'Homme de refaire le monde à l'image de ses désirs. Mais, si la ville est le monde que l'Homme créé, elle est aussi le monde dans lequel il est condamné à vivre. Ainsi, indirectement, et sans pleinement connaître le sens de son action, en faisant la ville, l'Homme se change lui-même »¹.

Ainsi définie, c'est l'Homme qui fait, qui crée la ville et la développe par l'urbanisme. Terme apparu tardivement en France, l'urbanisme apparaît complexe à définir, et la définition la plus simple consisterait à dire qu'il s'agit de l'ensemble des arts et techniques permettant d'adapter l'habitat urbain aux besoins des Hommes. On ne saurait néanmoins se cantonner à cette linéature, en ce que l'urbanisme revêt un caractère pluridisciplinaire, renvoyant à l'aménagement du territoire – entendu comme le fait de « *disposer avec ordre* »². Action volontaire, visant à structurer l'espace, l'urbanisme se développe en France jusqu'au début du XXème siècle sans qu'il n'ait eu, en principe, à revêtir de caractère juridique.

Il serait cependant excessif de considérer que l'aménagement de la ville se trouvait hors de tout carcan normatif, certains textes épars tentant déjà à cette époque d'ordonner la ville et de maîtriser son extension dans un but de sécurité et de salubrité publique³. Ces premiers encadrements normatifs apparaissent comme relevant plus de règles et techniques de construction que d'un droit de l'urbanisme en tant qu'ordonnateur des villes.

La nécessaire émergence d'un droit de l'urbanisme. L'entre-deux-guerres marque en France la naissance du droit de l'urbanisme contemporain, chargé de réglementer l'utilisation des sols. La nécessité de reconstruire les villes a conduit le législateur, dès le début du XXème siècle⁴, à se questionner sur l'organisation du territoire qui s'était jusque-là développé de façon

¹ Robert PARK, « On Social Control and Behavior », 1967.

² Pierre MERLIN, « Que sais-je ? L'Urbanisme », PUF, 2016.

³ Pour exemple : l'édit du Roi de 1729 relatif aux périls éminents ; ou plus récemment la loi du 15 février 1902 relative à la Santé Publique instituant le permis de bâtir dans les communes de plus de 20 000 habitants.

⁴ Robert Carvais, « L'ancien droit de l'urbanisme et ses composantes constructive et architecturale, socle d'un nouvel « ars » urbain aux XVIIe et XVIIIe siècles. Jalons pour une histoire totale du droit de l'urbanisme », in *Revue d'Histoire des Sciences Humaines* 2005/1 (no 12), p. 17-54.

relativement spontanée, au gré des besoins de l'Homme. Il s'agit de refaire émerger les villes détruites, en analysant le territoire dans sa globalité, non plus seulement au regard de préoccupation de salubrité publique, mais en y intégrant une dimension économique, à savoir la répartition des activités et des Hommes. Le droit de l'urbanisme s'est développé en France rapidement, avec la première grande loi, celle du 14 mars 1919 dite « loi Cornudet »⁵, instituant les premiers « *plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension* ». Il s'agit là des jalons de la dimension planificatrice de ce droit, revêtant désormais une dimension spatiale, intersectorielle, et temporelle⁶. Spatiale en ce que ces plans tendent à s'appliquer sur un territoire déterminé. Intersectorielle par l'encadrement des activités humaines et leur organisation spatiale. Et temporelle en ce que le droit de l'urbanisme s'attache désormais à définir un projet de territoire qui se réalisera dans le temps. Il ne s'agit donc plus de subir l'urbanisation, mais de la rendre volontaire en pensant le territoire existant comme un tout devant servir les besoins humains de façon cohérente et organisée. La loi Cornudet, si elle constitua les prémices de la planification en matière d'urbanisme en France, resta insuffisante en ce qu'elle ne put « résorber l'insalubrité partout présente »⁷.

La planification urbaine, définie comme un outil permettant une plus grande cohérence de l'action publique, née véritablement de la Loi d'Orientation Foncière de 1967⁸. Par la création des Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) et des Plans d'Occupation des Sols (POS), l'Etat a souhaité planifier l'évolution des territoires à une échelle plus cohérente. Celle de l'intercommunalité d'une part, chargée d'élaborer conjointement avec les services de l'Etat un Schéma Directeur, ayant vocation à établir un projet de territoire et doté d'une dimension prospective. Et d'autre part, celle de la commune à qui il a entendu confier le soin de mettre en œuvre le projet de territoire défini par l'échelon supracommunal en l'adaptant au sien par l'élaboration d'un Plan d'Occupation des Sols, dont le dessein s'attache au découpage de l'espace en différents zonages pour lesquels des règles spécifiques d'implantation des constructions seront établies. Il s'agit désormais d'appréhender l'urbanisation du territoire dans sa globalité, en permettant l'adaptation de la politique nationale en la matière aux échelons locaux dans toute leur étendue et leurs spécificités.

⁵ Loi du 14 mars 1919 Plan d'extension et d'aménagement des villes.

⁶ Caroline Gallez et Hanja-Nirinia Maksim, « À quoi sert la planification urbaine ? Regards croisés sur la planification urbaine-transport à Strasbourg et à Genève », *FLUX*, 2007 n°69.

⁷ Simon Texier, « L'Urbanisme en France au XXème siècle », *Encyclopédia Universalis*.

⁸ Article 11, alinéa 1^{er} de la loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'Orientation Foncière : « *Les prévisions et règles d'urbanisme s'expriment par des Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme et par des Plans d'Occupation des Sols.* ».

L'adaptabilité de la norme d'urbanisme aux échelons locaux. Cette adaptabilité de la norme d'urbanisme se concrétise par la loi de décentralisation de 1983⁹, dite « loi Defferre », en déléguant aux communes et intercommunalités la compétence urbanistique. Il leur incombe, depuis cette loi, la véritable charge de mettre en œuvre les objectifs nationaux en matière d'urbanisme, en les adaptant à leur territoire au moyen des outils dont elles disposent depuis 1967, à savoir le POS et le SDAU. L'élaboration de ces documents n'est donc plus prise en charge par les services de l'Etat, mais par ces collectivités qui devront définir un véritable projet de territoire en corrélation avec la politique nationale en matière d'urbanisme.

De la définition d'une planification urbaine locale à l'octroi de l'autorisation de construire, si ces compétences leurs sont désormais dévolues, reste que les moyens techniques et financiers nécessaires à l'exercice de celles-ci n'ont pas suivi, ainsi que l'a énoncé Yves Jégouzo :

« Il convient de noter que sous le double effet de la décentralisation et de la contraction des dépenses publiques, les services de l'Etat, tant au niveau local que central, connaissent des réductions de moyens et d'effectifs qui frisent la « paupérisation » »¹⁰.

Si le principe même de la décentralisation des compétences n'est pas critiquable en ce qu'il permet d'adapter la norme d'urbanisme aux différents espaces qui composent le territoire national, les modalités de celle-ci n'ont pu permettre aux autorités nouvellement compétentes d'exercer pleinement leur rôle, notamment au regard des multiples évolutions subies par le droit de l'urbanisme. A son objectif premier qu'est la réglementation de l'utilisation des sols, sont venus s'en greffer d'autres au fil des réformes, étendant de façon non négligeable les compétences des communes, réduisant d'autant plus leurs possibilités d'action dans le cadre de la planification urbaine locale.

L'extension constante du champ de la norme d'urbanisme. Les multiples évolutions législatives depuis les lois de décentralisation ont conduit la norme d'urbanisme à intégrer des enjeux de plus en plus nombreux¹¹, parfois contradictoires, ou à tout le moins difficilement conciliables, conduisant certains auteurs à qualifier le droit de l'urbanisme de droit complexe,

⁹ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

¹⁰ Yves Jégouzo, « Les compétences « aménagement du territoire et urbanisme : quelle décentralisation ? », *Revue Française d'Administration Publique* 2015/4 (n°156), p. 1049 à 1054.

¹¹ En ce sens, on peut noter l'article L101-2 : placé au frontispice du code de l'urbanisme, il fixe les objectifs assignés au droit de la planification urbaine, comptabilisant pas moins de 7 enjeux distincts.

instable, illisible et source d'insécurité juridique tant pour les propriétaires que pour les constructeurs¹².

Le principal bouleversement que connaît la planification urbaine en France s'est opéré par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000¹³, substituant les Plans Locaux d'urbanisme (PLU) aux Plans d'Occupation des Sols et les Schémas de Cohérence Territoriales (SCOT) aux Schémas Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme, cette loi est venue étendre considérablement le champ d'intervention du droit de l'urbanisme en y intégrant la notion de développement durable, notion d'autant « *plus globalisante* »¹⁴ qu'elle renforce d'avantage la complexité déjà accrue d'une telle matière.

Devant désormais intégrer le développement économique, le progrès social et la protection de l'environnement, le nouveau Plan Local d'Urbanisme conduit à donner aux communes la maîtrise de l'intégralité des politiques publiques en matière d'aménagement du territoire, même si la norme d'urbanisme locale reste largement subordonnée à la norme nationale qui, si elle présente en principe un caractère supplétif, conserve néanmoins des dispositions impératives¹⁵.

En intégrant la notion de développement durable à la planification urbaine, le législateur a entendu se préoccuper de la problématique de l'habitat, dans sa dimension sociale certes, en imposant aux communes de se doter d'un quota de logements locatifs aidés, mais également dans sa dimension économique, puisque le secteur de la construction est un secteur florissant, qui est à mettre au service de la planification urbaine. En effet, l'article 55 de la loi SRU est venu imposer aux communes, selon leur démographie, que le logement social représente au minimum 20% du total des résidences principales présentes sur leurs territoires.

Cette préoccupation relative à l'habitat n'a cessé de s'accroître, même s'il a pu parfois laisser place à la préoccupation environnementale, le Grenelle¹⁶ opérant un « *verdissement* » des documents locaux de planification. Finalement sujets aux crises sociétales, le Plan Local d'Urbanisme a été adapté par le législateur selon l'inclination des obsessions sociales. Si la donnée environnementale doit en principe se concilier avec celle de la construction de

¹² Steve Hercé, « Le Plan Local d'Urbanisme », *Guide Juridique*, Le Moniteur, 2011.

¹³ Article 1^{er} de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain modifiant le chapitre 1^{er} du Titre II du code de l'Urbanisme relatif aux documents d'urbanisme.

¹⁴ Yves Jégouzo, « Les compétences « aménagement du territoire et urbanisme : quelle décentralisation ? », *Revue Française d'Administration Publique* 2015/4 (n°156), p. 1049 à 1054.

¹⁵ Article L111-1 et R111-1 du code de l'Urbanisme qui énonce les dispositions du RNU ne s'appliquant qu'à défaut de document local d'Urbanisme, les autres s'appliquant concurremment avec lui.

¹⁶ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, et la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

logements, une balance parfaite n'a jamais su être trouvée, et l'extension croissante des contraintes extérieures au droit de l'Urbanisme -et surtout des contraintes extérieures au PLU- due à l'intervention constante du législateur a conduit à rendre d'autant plus délicate la mise en œuvre d'un projet de territoire cohérent et cadré. A chaque crise politique son intervention législative¹⁷, et à chaque loi une nouvelle complexification du droit de l'urbanisme, intégrant de nouveaux mécanismes propres à favoriser les projets de construction pour tenter d'endiguer la pénurie de logements, en même temps que les moyens d'une protection de l'environnement se dessinent ou s'effacent au gré des réajustements des préoccupations sociétales. De la loi Mobilisation en faveur du Logement et de la Lutte contre l'Exclusion (dite loi « MOLLE »)¹⁸ au projet de loi pour l'Évolution du Logements de l'Aménagement et du Numérique (ELAN)¹⁹, le maître mot est de construire plus, au moyen toujours de la réformation du droit de l'urbanisme, et surtout du PLU. Ainsi, les interventions croissantes du législateur sont venues sans cesse réformer les documents de planification communaux, en leur assignant de plus en plus d'objectifs, en même temps qu'il les a subordonnés à un nombre croissant de normes qu'il a fallu articuler entre elles par des liens hiérarchiques plus ou moins strictes. Du simple rapport de prise en compte à la conformité, les communes doivent intégrer à leur politique locale de multiples préoccupations supracommunales, rendant délicate la mise en œuvre d'un projet territorial devant nécessairement s'adapter à l'espace dont il dispose, en même temps que celui-ci doit permettre de produire du logement.

Le droit de l'Urbanisme apparaît ainsi, au regard des trop nombreux objectifs qu'il se voit confier, comme un droit complexe « dévalorisé [...] par la dégradation des sources et l'altération des rapports hiérarchiques entre les différentes règles de droit ; un droit éclaté par les différents moyens dont dispose l'administration pour individualiser l'application des règles et par la juxtaposition des régimes différents dans l'espace et dans le temps »²⁰.

Cette prolifération normative, et la multiplication des desseins assignés aux PLU doivent trouver à se concilier alors même qu'ils apparaissent antinomiques, conduisant, outre les inflations législatives, à donner naissance à une jurisprudence casuistique, rendant d'autant plus illisible ce droit déjà abscons.

¹⁷ Gilles Godfrin, « Le Plan Local d'Urbanisme victime des politiques anticrises », *Revue Construction-Urbanisme* n°5, mai 2009.

¹⁸ Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

¹⁹ Projet de Loi n°846 ELAN, approuvé par le Sénat le 25 juillet 2018.

²⁰ René Cristini, « Droit de l'Urbanisme », *Economica*, 1985.

La profusion de recours contentieux. En ce qu'il porte nécessairement atteinte au droit de propriété, et que la mise en œuvre d'un projet de territoire par le biais de construction risque nécessairement d'atteindre l'environnement, le droit de l'Urbanisme connaît un contentieux abondant, qu'il eût apparu difficile de résorber²¹. Le sous-jacent à toute les réformes en matière d'urbanisme, et notamment la modification constante des PLU, apparaissant dans la facilitation de la création de logements -préoccupation majeure depuis plusieurs décennies-²² il fût nécessaire de trouver des solutions en adaptant les règles procédurales afférentes au contentieux de l'urbanisme dans un but de sécurité juridique, ou plutôt de sécurisation des autorisations d'urbanisme et de stabilisation des documents de planification²³.

Présentant des enjeux économiques importants, le contentieux de l'urbanisme s'est vu sans cesse appliquer de nouvelles règles dérogatoires, restreignant l'accès au prétoire du juge par une redéfinition de l'intérêt pour agir, ou encore en tentant de raccourcir les délais de jugement en ce qui concerne l'autorisation de construire afin que le recours cesse de constituer un obstacle à la réalisation des objectifs imposés par les textes. Afin de stabiliser un édifice juridique déjà fragile, la limitation dans le temps de la possibilité d'exciper de l'illégalité d'un PLU fût également introduite.

Ces mécanismes contentieux restent néanmoins fragiles, puisqu'ils n'ont pas permis d'endiguer le nombre de recours toujours croissant en la matière²⁴, autant qu'ils n'ont pas pallié l'insécurité juridique d'une matière aussi mouvante. Pour tenter de comprendre qu'une telle matière soit sujette à un contentieux aussi important, c'est sur le PLU qu'il convient de se pencher, en ce qu'il constitue le bas de la hiérarchie des normes d'urbanisme et le fondement de l'autorisation de construire.

Source d'insécurité juridique tant pour le pétitionnaire que pour tout propriétaire, l'instabilité que présente les PLU en raison de la multiplicité des documents auxquels ils restent subordonnés et des changements législatifs constants contribue à faire de ce document un

²¹ Conseil d'Etat - Rapport public 2017 : « activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2016 », en ligne [<http://www.conseil-etat.fr/>].

²² De la loi SRU du 13 décembre 2000 précitée imposant des quotas de logements sociaux, à la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 dite « loi Duflo » qui a fait passer cette exigence de 20 à 25%, et plus récemment le projet de loi ELAN ayant pour maître mot « construire mieux, plus vite et moins cher ».

²³ De la loi n°94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction dite « loi Bosson » à l'ordonnance n°2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, les nombreuses lois ont tenté d'endiguer les recours contre les autorisations d'urbanisme dit « abusifs » en restreignant l'accès au prétoire du juge et plus récemment le décret n°2018-617 du 17 juillet 2018 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme a apporté des compléments aux mécanismes contentieux existant.

²⁴ Conseil d'Etat - Rapport public 2017 : « activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2016 » (préc.). Dans ce rapport, il est fait état d'une augmentation des recours contre les documents d'urbanisme de 34%, et de 4% contre les autorisations d'urbanisme [<http://www.conseil-etat.fr/>].

générateur de recours contentieux, constituant dès lors un double obstacle à la mise en œuvre d'une politique en matière de logements efficace.

Ce sont les nombreux dysfonctionnements dont sont atteints ces documents de planification qui démontrent l'importance de s'attarder dessus, afin de comprendre comment les inflations législatives que connaît la matière, ainsi que les trop nombreux objectifs apparaissant plus contradictoires que complémentaires assignés au PLU contribuent à faire de ce document, se voulant à ses débuts révolutionnaire et porteur d'une véritable intégration urbaine, un instrument qui, mis entre les mains des communes, devient prolifique de recours, impactant sur la mise en œuvre des politiques nationales d'aménagement du territoire.

Cet exposé n'aura pas vocation pour autant à pointer du doigt l'intégralité des difficultés présentées par ce document de planification urbaine, mais seulement à mettre en exergue celles qui tendent à expliquer qu'il faille revoir cet instrument de réglementation, afin de le rendre efficace, non en modifiant les dispositifs contentieux, mais en limitant les recours par une réglementation plus lisible et intelligible. Si les recours contre les autorisations d'urbanisme sont dénoncés comme abusifs dans le cadre de l'octroi de ces autorisations, et que tous les ajustements contentieux se concentrent sur le frein aux projets que constitue un recours à l'encontre d'une autorisation délivrée, il n'en demeure pas moins qu'un refus de permis ou l'opposition d'un sursis à statuer concourt à entraver l'endiguement de la crise du logement tellement décriée, crise qui par elle-même donne lieu à de nombreuses réformes.

Les réformes successives ont tenté de pallier ces nombreux dérèglements présentés par le PLU (ainsi que ceux présentés par les autres documents de planification), mais ces tentatives n'en sont pas moins demeurées infructueuses, puisque le contentieux reste grandissant en cette matière. Le tout n'est aujourd'hui pas de réformer sans cesse la procédure juridictionnelle en restreignant le droit d'accès au juge, mais d'établir une règle d'urbanisme stable et lisible, limitant ainsi les moyens pouvant être soulevés dans le contentieux.

Il apparaît ainsi que le PLU soit un obstacle, une « *contrainte* » à la réalisation des objectifs poursuivis par les nombreuses réformes²⁵, notamment en matière de logement, dans une double mesure. D'une part, il apparaît que cet instrument soit devenu inadapté, voire dépassé, en ce que son instabilité ne permet pas la mise en œuvre de projets de construction aussi divers que variés portés par des opérateurs aussi bien publics que privés (Partie I). D'autre part, il apparaît

²⁵ Le droit de l'Urbanisme français apparaît comme une contrainte, qui justifie les nombreux assouplissements qu'a connu le Plan Local d'Urbanisme, notamment par la loi n°2009-179 du 17 février 2009 pour l'Accélération des Programmes de Construction et d'Investissements Publics et Privés dont le but était de simplifier et d'assouplir le PLU afin de faciliter la création de logements.

que les mécanismes contentieux introduits pour limiter l'instabilité chronique dont est affecté le PLU ne soient qu'un palliatif, et non le remède à apporter au droit de l'urbanisme actuel (Partie II).

Partie I : L'instabilité normative ; maladie incurable affectant le PLU

Le PLU, dans sa vocation à la fois planificatrice et réglementaire, s'est vu charger, au fil des réformes, de faire la synthèse de nombre de politiques publiques²⁶, devant ainsi concilier des enjeux nationaux, en les transposant, en les adaptant au territoire communal. Des réformes successives donc, conduisant certains à dire que le droit de l'urbanisme est un droit qui n'a jamais pu être achevé car sans cesse réformé, ou encore à dénoncer « *une maladie chronique du droit de l'urbanisme* » qu'est l'« *addiction à la réforme* »²⁷.

Le sous-jacent de toute ces réformes est que l'équilibre n'a jamais su être trouvé en cette matière mouvante²⁸. Éminemment politique, le droit de l'urbanisme ne cesse de se développer, faisant évoluer avec lui les documents locaux d'urbanisme, au gré des changements de majorités et des préoccupations nationales. Tantôt l'environnement apparaît comme un enjeu majeur devant nécessairement être pris en compte par le droit de l'urbanisme, tantôt la crise du logement réparaît, réajustant les préoccupations sociétales majeures.

Impacté par ces modifications constantes, le PLU s'en trouve affecté, en ce que l'inflation législative constante que connaît une telle matière conduit nécessairement à une instabilité de la norme d'urbanisme locale, sur le fondement de laquelle sont délivrées les autorisations de construire. Toutes ces réformes conduisent ainsi à se questionner sur le rôle du Plan Local d'Urbanisme dans la création de logements, en ce qu'il n'a jamais permis de résorber une telle crise. Ces modifications constantes sont-elles la résultante d'un document par lui-même inefficace dans la résorption de la crise du logement, ou, au contraire, serait-ce ces changements normatifs qui conduisent à rendre le PLU contre-productif ?

De tels changements législatifs conduisent à bouleverser l'ensemble de la hiérarchie des normes du droit de l'urbanisme, puisqu'on ne saurait modifier, pour exemple, le SCOT, sans qu'en soit

²⁶ Steve Hercé, « Le Plan Local d'Urbanisme », *Guide Juridique*, Le Moniteur, 2011.

²⁷ Yves Jégouzo, « De l'Urbanisme de Projet à l'Urbanisme sommaire », *AJDA 2012*, p.626.

²⁸ Les préoccupations politiques et enjeux internationaux ont conduit à tantôt faire prévaloir une protection accrue de l'environnement et notamment par le Grenelle et sous l'impulsion du droit de l'Union Européenne (on peut notamment citer la directive 2014/52/UE relative aux évaluations d'incidences des projets publics ou privés sur l'environnement), tantôt une politique inclinée vers la production massive de logements (notamment la Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le Droit au Logement Opposable ; Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de Mobilisation en Faveur du Logement et de la lutte contre l'exclusion ; Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant Engagement National pour le Logement, et récemment le projet de loi ELAN déposé à l'Assemblée Nationale le 4 avril 2018).

impacté le PLU²⁹, ceux-ci étant liés par un lien de compatibilité³⁰, qui impactera lui-même, par un effet domino, sur la délivrance des autorisations d'urbanisme. Toutes ces normes étant liées par des liens hiérarchiques plus ou moins stricts, la modification de l'une conduit à déstabiliser tout l'édifice normatif.

Les multiples réformes du droit de l'urbanisme ont conduit le PLU à revêtir le caractère d'un document parfaitement instable, sujet des nombreuses lois intervenues en la matière (Chapitre 1). La dernière grande réforme issue de la loi ALUR a néanmoins eu pour vocation de permettre la mise en œuvre d'un urbanisme de projet au travers du PLU, dont il est possible d'envisager qu'il soit facteur de stabilisation de la norme locale tout en permettant sa mutabilité (Chapitre 2).

²⁹ Article L131-6 du code de l'Urbanisme qui prévoit la mise en compatibilité du PLU avec le SCOT lorsque le PLU est approuvé avant celui-ci. L'approbation d'un SCOT ou sa modification suite à l'adoption du PLU est donc susceptible d'entraîner l'illégalité de ce dernier s'il n'est pas mis en compatibilité avec lui dans les trois ans suivant son adoption.

³⁰ Article L131-4 du code de l'Urbanisme qui prévoit la compatibilité du PLU avec le SCOT.

Chapitre 1 : Le PLU, un document de planification par nature instable

Depuis les lois de décentralisation, le droit de l'urbanisme n'a cessé de changer, emportant avec lui la nécessaire mutation des documents d'urbanisme. Devenir plus prospectif, afin de mieux comprendre les enjeux présents à différents échelons, et surtout mieux adapter la politique d'urbanisme aux circonstances locales. Si la principale mutation du droit de l'urbanisme apparaît avec la loi SRU³¹, il n'en demeure pas moins que la hiérarchie des normes du droit de l'Urbanisme a commencé à s'étoffer bien avant elle, en intégrant des législations spécifiques au droit de l'urbanisme : protection de la montagne³² et du littoral³³, mise en œuvre de projet d'aménagement d'intérêt national³⁴ au niveau local... tant de contraintes que doit intégrer le PLU depuis sa création par la loi du 13 décembre 2000³⁵.

Le peu de stabilité qu'avait trouvé le droit de l'Urbanisme depuis la loi d'Orientation Foncière de 1967 fût ainsi bouleversé par sa transformation en un droit des « *politiques anticrises* » depuis le transfert de compétence aux collectivités territoriales. Norbert Foulquier a ainsi pu critiquer cette décentralisation, estimant que la compétence urbanisme, pour rester cohérente devait rester une compétence étatique, et que « *le fait même que l'Etat ne cesse de procéder à des réformes législatives, démontre bien qu'il n'arrive pas à orienter véritablement les choix des collectivités locales vers les buts qu'il estime d'intérêt national.* »³⁶.

Etendant considérablement la hiérarchie des normes du droit de l'urbanisme et lui assignant la charge de pouvoir pallier le manque de logements tout en protégeant efficacement l'environnement, le législateur n'a cessé de complexifier d'avantage le système normatif dans lequel s'inscrit le PLU (Section 1), rendant aujourd'hui nécessaire la simplification des rapports entre les nombreux documents de planification (Section 2).

³¹ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (préc.).

³² Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement équitable et durable de la Montagne modifiée par la loi n°2016-1888 du 28 décembre 2016.

³³ Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du Littoral.

³⁴ Article 4 de la Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'Orientation pour l'Aménagement et le développement du Territoire créant les Directives Territoriales d'Aménagement sous l'impulsion du Rapport du Conseil d'Etat de 1992 « *Urbanisme : pour un droit plus efficace* » et ayant pour but une plus grande cohérence des politiques publiques en matière d'aménagement.

³⁵ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain.

³⁶ Norbert Foulquier, « Comment caractériser le droit de l'urbanisme français après la loi SRU : une analyse historique du droit contemporain de l'urbanisme », Publication des membres du SERDEAUT, en ligne [<https://serdeaut.univ-paris1.fr/publications/publications-des-membres-du-serdeaut/>]

Section 1 : La hiérarchie des normes d'urbanisme, un système normatif complexe

La loi d'Orientation Foncière de 1967 avait mis en place une hiérarchie des normes d'urbanisme relativement simple, composée principalement de trois niveaux de réglementation : nationale, intercommunale et communale. L'évolution des préoccupations nationales et sociétales ainsi que la décentralisation des compétences réalisée en 1983 ont conduit à devoir trouver de nouvelles façons d'articuler les différentes normes d'urbanisme entre elles afin de garantir la cohérence de l'aménagement du territoire, en même temps que de nouveaux documents de planification sectoriels ont vus le jour. La hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme s'est ainsi étoffée dans une double mesure : au fil des réformes, des nouveaux documents ont intégré cet édifice normatif, en même temps que le contenu même de ceux-ci s'est développé. L'échelon national s'est ainsi chargé d'édicter des principes généraux d'aménagement et d'urbanisme, dont les échelons intercommunaux et communaux devront garantir l'effectivité sur leur territoire, tous étant liés par des liens hiérarchiques différents afin de garantir d'une part la réalisation des objectifs étatiques en matière d'urbanisme, et d'autre part de permettre une certaine adaptabilité de la norme nationale par les collectivités décentralisées désormais régies par le principe constitutionnel de libre administration³⁷. Cette adaptabilité de la norme d'urbanisme par la décentralisation et le principe de libre administration des collectivités territoriales est néanmoins à relativiser³⁸, car même si certains auteurs ont dénoncé ce transfert de compétence en matière d'urbanisme, il n'en demeure pas moins que l'Etat conserve une large marge d'intervention en la matière, marquée par les nombreuses lois intervenues notamment quant au document de planification communal. Toute la difficulté pour le PLU dans la mise en œuvre des politiques nationales tient au fait que, s'il est le seul document directement opposable aux demandes d'autorisation d'urbanisme, il se trouve placé au bas de la hiérarchie des normes d'urbanisme, et devra donc intégrer toutes les contraintes qui lui sont supérieures afin de garantir sa légalité (§2), et par conséquent la légalité des autorisations prises sur son fondement. Cette légalité du PLU apparaît comme l'une des conditions nécessaires à la réalisation des objectifs nationaux en matière de production logements, puisque dès lors qu'il intègre les normes qui lui sont supérieures, il garantit la restriction des moyens pouvant être invoqués à son encontre, reste que les liens de subordination

³⁷ Article 72 alinéa 3 de la Constitution du 4 octobre 1958.

³⁸ Félix François Lissouck, « La planification intégrée : complexité théorique et réalité pratique », *Revue Construction-Urbanisme* n°7-8, juillet 2013.

qui le lient aux autres documents ne sont pas tous identiques (§1), marquant ainsi le degré d'importance des préoccupations contenues dans les différents instruments de planification.

Paragraphe 1 : La portée des liens hiérarchiques entre les normes, seulement sémantique ?

Entre prise en compte, compatibilité et conformité, le PLU est subordonné à de nombreuses normes qu'il devra intégrer plus ou moins strictement. La question se pose finalement de savoir s'il existe une réelle distinction -autre que sémantique³⁹- entre ces divers liens hiérarchiques établis par le législateur et qui unissent le PLU aux normes qui lui sont supérieures.

Très peu discuté par la doctrine et la jurisprudence, le lien de prise en compte est resté longtemps flou, jusqu'à ce que la Haute Juridiction vienne en préciser les contours en 2004⁴⁰ :

« Considérant qu'il résulte de ces dispositions que les décisions administratives prises au titre de législations distinctes de celle de l'eau ne doivent pas, en principe, s'écarter des orientations fondamentales du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux 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 ; »

Ainsi, dans le cadre de la prise en compte par le PLU d'une norme lui étant supérieure, il apparaît que celui-ci ne doit en principe pas s'en écarter. S'il ne doit pas exister de contrariété entre les deux documents, le Conseil d'Etat semble néanmoins admettre que des dérogations soient possibles dès lors qu'elles seraient justifiées par l'opération envisagée. Cette définition de la prise en compte ne vaut cependant que lorsque le législateur a fixé une telle obligation entre deux normes, sera ainsi exclu le cas où le législateur a entendu obliger à prendre en compte une situation factuelle⁴¹. Dans ce cas l'obligation de prise en compte sera entendue au sens littéral, comme le fait d'avoir étudié ces éléments factuels avant la prise de décision⁴².

Le lien de prise en compte apparaît alors se distinguer aisément de celui de conformité en ce que ce dernier implique une stricte identité de la norme inférieure à la norme qui lui est

³⁹ Jean-Claude Bonichot, « Compatibilité, Cohérence, Prise en Compte : Jeux de mots ou jeu de rôle ? », in *Mélanges en l'Honneur de Henri Jacquot*, PUO, 2006, p. 49.

⁴⁰ CE, 1^{ère} et 6^{ème} sous sections réunies, 28 juillet 2004, Association de Défense de l'environnement et autres, n°256511.

⁴¹ Article L131-10 du code de l'Urbanisme : « Les documents d'urbanisme applicables aux territoires frontaliers prennent en compte l'occupation des sols dans les territoires des Etats limitrophes. ».

⁴² Yves Jégouzo, « Droit de l'Urbanisme », *Dictionnaire Pratique 2^{ème} Edition*, Le Moniteur, 2013.

hiérarchiquement supérieure. La distinction entre conformité et compatibilité, longtemps débattue par la doctrine et souvent portée devant les juridictions administratives, est d'autant plus délicate car ainsi qu'a pu le souligner Henri Jacquot : « *la force contraignante des normes dépend autant de leur contenu plus ou moins étoffé et précis que des relations que les textes ont pu établir entre elles* »⁴³. La compatibilité se définit traditionnellement comme le fait que la norme inférieure ne doit pas édicter de règles qui aillent à l'encontre de celles qu'a entendu édicter la norme supérieure. La norme est compatible dès lors qu'elle ne compromet pas la mise en œuvre des objectifs édictés par le document de rang supérieur, il s'agit finalement d'une exigence de non-contrariété entre les deux normes, là où le lien de prise en compte admet exceptionnellement des incompatibilités.

Cependant, une règle précise et étoffée établie à un rang supérieur ne laissera que peu de marge à l'autorité chargée d'élaborer la norme inférieure, qui ne pourra finalement que se « *conformer* » à la réglementation supérieure afin de ne pas la contredire, et surtout de ne pas empêcher sa mise en œuvre. C'est en ce sens que le lien hiérarchique ne tient pas tant à la sémantique qu'on a entendu lui conférer qu'à son utilisation par les autorités chargées d'élaborer les documents de planification.

Le PLU devra finalement, quand bien même un lien de compatibilité le lie à un document supérieur, lui être conforme s'il apparaît que la règle qu'il a entendu édicter présente un degré de précision qui ne lui laisse que peu de marge de manœuvre.

Si la Haute Juridiction a considéré qu'il n'était pas un acte d'application de la norme supérieure⁴⁴ et qu'en conséquence il n'avait pas à lui être conforme, il n'en demeure pas moins que le PLU ne pourra s'en éloigner –dès lors que la règle qu'elle édicte présente un certain degré de précision- au risque d'empêcher la réalisation des objectifs qu'elle entend mettre en œuvre. S'en écarter malgré le degré de précision présenté par la norme supérieure pourrait conduire le PLU à être atteint d'illégalité.

Pour exemple, lorsque le SCOT –premier document avec lequel le PLU doit être compatible aux termes de l'article L131-4 du code de l'urbanisme- prévoit un nombre précis de logements sociaux à produire par commune présente sur son territoire, ou lorsqu'il prévoit des coupures d'urbanisation, comment le Plan Local d'Urbanisme pourrait-il s'en éloigner par la mise en avant du lien de compatibilité qui les unit ?

⁴³ Henri Jacquot, « Planification et réglementation relatives à l'urbanisme », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, fasc. 110, mis à jour le 1^{er} janvier 2018 par Julien Leplat.

⁴⁴ CE, sec., 17 décembre 1982, Chambre de l'Agriculture de l'Indre, n°38517, publié au Recueil Lebon.

Une telle situation a pu se présenter devant le Conseil d'Etat⁴⁵, le SCOT du pays de Thelle prévoyait une diminution du rythme de production de l'habitat ainsi qu'une maîtrise de l'extension de l'urbanisation, en plafonnant la croissance démographique des communes à 1,15%. La commune de Mesnil-en-Thelle a néanmoins pu prévoir une production en logements dépassant légèrement ce taux en prenant en compte le vieillissement de sa population et la nécessité de rendre son territoire attractif. Le Conseil d'Etat a dès lors pu considérer que le dépassement de ces taux par le PLU n'était pour autant pas incompatible avec le SCOT en ce qu'il était justifié par le projet de territoire souhaité par la commune. Il n'en demeure pas moins que dans le cadre de cette affaire, le taux de production d'habitat dans la commune ne dépassait que très légèrement le taux prévu par le SCOT, et la question de savoir si dans la circonstance d'un dépassement plus important, la compatibilité aurait été retenue malgré tout par le Conseil d'Etat. Cette compatibilité, si elle s'apprécie au regard de la rédaction de la règle en cause, la Haute Juridiction estime néanmoins qu'elle doit également s'apprécier au regard de l'ensemble du territoire. Finalement, le lien de compatibilité du Plan Local d'Urbanisme avec le SCOT s'apprécie sous l'égide d'un double critère : le parti d'aménagement qu'a souhaité retenir l'échelon supracommunal, ainsi que le caractère prescriptif ou non de la norme qu'il a entendu édicter.

Outre la multiplicité des liens hiérarchiques qu'il peut exister afin de mieux coordonner les documents de planification entre eux, à raison de leur importance et de leur caractère plus ou moins prescriptif, le PLU apparaît ainsi subordonné à de nombreuses normes, qu'il convient d'analyser afin de mieux comprendre la vocation de ce document placé au bas d'une hiérarchie difficilement appréhendable. Cette pyramide normative, si elle est indéniablement complexe, doit être intégrée par le document de planification communal afin de permettre la mise en œuvre des politiques nationales.

⁴⁵ CE, 18 décembre 2017, n°395216 : même dans le cas où le SCOT édicte des dispositions prescriptives, le Plan Local d'Urbanisme n'est tenu que d'une obligation de compatibilité et peu s'éloigner de ces dispositions en justifiant d'un intérêt communal.

Paragraphe 2 : Le PLU, réceptacle des normes lui étant supérieures

Du simple rapport de prise en compte au rapport de conformité, le Plan Local d'Urbanisme est chargé d'intégrer pléthore de normes et réglementations ayant à la fois des natures et des objectifs différents. Apparaît alors une « *pluralisation de la gouvernance en matière d'urbanisme* »⁴⁶, marquée par les différentes strates de planification existantes dont la compétence appartient à des entités distinctes, mais qui doivent néanmoins s'articuler entre-elles.

Ainsi, l'article L131-4 du code de l'Urbanisme dresse une liste des différents documents avec lesquels les PLU devront être compatibles :

- les Schémas de Cohérence Territoriale prévus à l'article L141-1 ;
- les schémas de mise en valeur de la mer prévus à l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 ;
- les plans de déplacements urbains prévus à l'article L. 1214-1 du code des transports ;
- les programmes locaux de l'habitat prévus à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation ;
- les dispositions particulières aux zones de bruit des aérodromes conformément à l'article L. 112-4.

Le Plan Local d'Urbanisme doit donc être compatible avec des documents ne relevant pas, à proprement parler du droit de l'urbanisme. En effet, qu'il s'agisse des SMVM, des PDU ou des PLH, tous sont issus de législations distinctes de celle de l'Urbanisme, ce qui rend ce lien hiérarchique d'autant plus complexe à mettre en œuvre. Il s'agit de législations sectorielles et spécifiques, qui, contrairement au SCOT n'ont pas vocation à revêtir le caractère de documents planification généraux.

En matière de logements, le Plan Local d'Urbanisme doit ainsi être compatible avec le Programme local de l'Habitat. Etabli par la structure intercommunale, le PLH sert de programme prévisionnel à la production de logements, et notamment de logements locatifs aidés. Il sert ainsi la mise en œuvre des objectifs chiffrés par le législateur, en analysant les besoins des communes présentes sur le territoire de l'intercommunalité.

⁴⁶ Gilles Pinson, « Projets de Ville et Gouvernance Urbaine : Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique* 2006/4 (Vol. 56), p. 619-651.

Il apparaît néanmoins que ce document soit mal approprié par les élus locaux. Considéré comme trop lointain des habitants des communes, et trop « *technocratique* »⁴⁷ de par son inopposabilité au public⁴⁸, cet outil reste malgré tout intéressant dans la résorption de la crise du logement, même si des ajustements restent nécessaires afin de permettre une compatibilité effective entre le PLU et le PLH, mais surtout de permettre une plus grande cohérence entre les différentes communes regroupées sur le territoire de l'EPCI chargé d'élaborer le programme prévisionnel en question. Le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable⁴⁹ a pu ainsi préconiser que soient rappelés dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) et de la Rapport de Présentation du PLU les objectifs chiffrés de production de logements présents dans le PLH.

S'il s'agit d'une contrainte dans l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme, en ce sens qu'il devra justifier de sa compatibilité avec le PLH, il lui permet néanmoins de prévoir des zones de réalisation des objectifs fixés par le document, par l'institution notamment de servitudes de mixité sociale ou d'emplacements réservés. Ces nouvelles contraintes qu'induirait de telles modifications conduiraient cependant à priver le PLU d'une certaine autonomie en ce qu'il pourrait difficilement s'éloigner des préconisations faites par le PLH, puisqu'obligé de reprendre les objectifs fixés par ce dernier. Ces préconisations faites par le CGEDD quant à la meilleure articulation entre PLH et PLU ont d'ailleurs été reprises par le projet de loi ELAN, et ce au regard des Plan Locaux d'Urbanisme intercommunaux (PLUi), qu'ils tiennent lieu ou non de PLH, ils devront désormais permettre une traduction des orientations de ce document dans le PADD et le rapport de présentation.

Le PLH, s'il n'est pas directement opposable aux autorisations de construire, pourrait le devenir indirectement par le biais de sa retranscription dans le PLUi. Elaboré sur le même échelon intercommunal, le PLUi, rendu obligatoire par la loi ALUR⁵⁰ (Cf. *infra*, p.42), permettrait une meilleure articulation entre les deux documents en ce sens qu'un seul projet de territoire serait

⁴⁷ Lucie Romano, « Logements : mieux articuler PLH et PLU », *Le Moniteur*, 18 mai 2005.

⁴⁸ CAA Paris, 3 décembre 2015, n°14PA01080 : la CAA de Paris annule l'arrêté de sursis à statuer à l'encontre d'une demande de permis de construire en ce que le Maire l'avait fondé sur le PLH en cours d'élaboration. La délivrance de l'autorisation de construire aurait conduit à compromettre la réalisation des objectifs prévus par le document de programmation. Celui-ci ne figurant pas dans la liste des motifs rendant opposable un sursis à statuer, la juridiction a annulé l'arrêté.

Une telle décision illustre la non opposabilité du PLH au public, et notamment aux demandes d'autorisation de construire, démontrant ainsi la nécessaire retranscription des objectifs du PLH dans le PLU en cours d'élaboration. Puisque si le PLU en cours d'élaboration ne permettait pas de justifier l'opposition d'un sursis à statuer, le PLH l'aurait en revanche permis, mais de par sa non opposabilité, il est ainsi possible de déduire qu'une autorisation compromettant la mise en œuvre du PLH aurait pu être délivrée, dès lors qu'elle ne compromettait pas la mise en œuvre du futur PLU.

⁴⁹ CGEDD, Rapport annuel pour l'année 2016.

⁵⁰ Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové.

mis en avant par la structure supracommunale, là où la multiplicité des PLU sur un même territoire pouvait conduire à des disparités en matière d'offre de logements.

Outre la compatibilité du PLU avec les normes définies à l'article L131-4 du code de l'Urbanisme, celui-ci doit également prendre en compte un certain nombre de documents, dont la liste est prévue à l'article L131-5 du même code. Il s'agit des plans climat-air-énergie territoriaux, ainsi que des schémas départementaux d'accès à la ressource forestière.

Toutes ces législations sectorielles apparaissent comme l'une des causes de l'instabilité chronique des PLU. Dès lors qu'il doit intégrer toutes ces contraintes, il devrait être élaboré postérieurement aux normes auxquelles il est subordonné. Néanmoins, toutes relèvent de compétences et de législations différentes qu'il apparût difficile de coordonner autrement qu'en prévoyant une procédure de mise en compatibilité du PLU avec ceux-ci, lorsqu'ils sont approuvés ou modifiés postérieurement à l'adoption d'un document de planification communal⁵¹. Cette procédure vient ainsi permettre la légalité du PLU, puisque la mise en compatibilité devra s'opérer, en principe, dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de la norme litigieuse, mais conduit néanmoins à fragiliser des situations juridiques établies. En effet, l'adoption ou la modification d'un SCOT est susceptible d'entraîner la nécessaire révision du PLU. Procédure longue, cette révision du PLU entraînera la possibilité pour l'autorité décisionnaire d'opposer un sursis à statuer à l'encontre d'une demande d'autorisation de construire, qui nécessairement constituera un frein dans la production de logements, qu'importe qu'un certificat d'urbanisme - censé garantir l'applicabilité de la norme en vigueur au moment de sa délivrance pour toute demande d'autorisation d'urbanisme introduire à la suite de celui-ci - ait été délivré antérieurement (Cf. *infra*, p.80).

La stabilité des PLU face aux contraintes qu'ils doivent intégrer dépend également de l'interprétation et de la définition que l'on donne au lien de compatibilité, et de la précision de la norme supérieure. Un PLU, dès lors que la norme supérieure nouvellement modifiée ou approuvée est suffisamment large pour laisser une marge d'appréciation à l'autorité communale (Cf. *supra*, p.21), n'aura pas forcément à faire l'objet d'une procédure de mise en compatibilité. La mise en œuvre de cette procédure dépend finalement tout autant de la rédaction de la norme supérieure, que de celle du PLU.

⁵¹ Article L131-6 du code de l'Urbanisme.

Cette subordination du Plan Local d'Urbanisme aux normes prévues par les articles L131-4 et L131-5 ne vaut cependant que lorsqu'un SCOT est applicable sur le territoire de l'intercommunalité dans lequel s'intègre la commune, le document étant soumis à d'autres normes en l'absence de SCOT⁵², ce qui n'est pas sans complexifier d'avantage un édifice normatif déjà fragile, d'autant plus que l'article du code de l'urbanisme prévoyant cette subordination opère des renvois aux articles L131-1 et L131-2.

Une telle situation d'absence de SCOT reste cependant rare en pratique, dans la mesure où la loi ALUR⁵³ a prévu une obligation pour toute commune d'intégrer le périmètre d'un EPCI, et donc d'un SCOT.

Contribuant à faire du PLU un document de synthèse⁵⁴ plus qu'un document de planification à l'échelle locale, la multitude de normes auxquelles il doit au moins se référer tend à expliquer les maux dont souffre le droit de l'urbanisme contemporain. En constante rénovation, le PLU est un chantier encore inachevé puisqu'incapable finalement d'adapter les différentes politiques nationales au territoire communal. Tout le dessein de la décentralisation des compétences en matière d'urbanisme et de la rénovation des instruments de planification a toujours résidé dans la nécessaire adaptabilité de la norme d'urbanisme pour répondre aux enjeux locaux tout en mettant en œuvre une politique nationale cohérente sur l'ensemble du territoire. Il apparaît néanmoins que de trop nombreuses contraintes et objectifs antinomiques pèsent sur le PLU, le rendant difficilement ajustable au territoire communal.

Comment pourrait-il en effet prétendre à adapter de trop nombreux enjeux nationaux lorsque le lien de compatibilité n'en revêt en réalité dans la plupart des cas que le nom. Sans cesse réformé, le PLU perd de sa cohérence, parce qu'il doit intégrer nombre de préoccupations qui lui sont extérieures, il apparaît aujourd'hui, plus que comme un instrument efficace de mise en œuvre des politiques publiques, comme la victime de toutes les politiques anticrises mise en œuvre au niveau étatique. Crise environnementale ou sociale, son objet même qu'était de créer et mettre en œuvre un projet de territoire communal global et cohérent s'en est perdu, devant aujourd'hui prévenir et résorber des crises en tout genre, il ne peut plus être efficace, puisqu'il ne peut plus véritablement s'adapter. Il subit, il mute en même temps que les préoccupations sociétales changent. Il doit protéger et servir les intérêts environnementaux en même temps

⁵² Article L131-7 du code de l'Urbanisme.

⁵³ Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (préc.).

⁵⁴ Steve Hercé, « Le Plan Local d'Urbanisme », *Guide Juridique*, Edition du Moniteur, 2012 (préc.).

qu'il doit permettre de construire, de produire toujours plus de logements qui viendront détruire cet environnement qu'il doit protéger. Entre intérêt économique et droits fondamentaux, le droit de l'urbanisme, et surtout le PLU ont perdu leur objet qu'était de régler l'affectation et l'utilisation des sols pour aujourd'hui servir des intérêts qu'il ne sait maîtriser. Tantôt ces droits viendront contredire les politiques urbanistiques, tantôt celles-ci viendront leur donner corps, mais de ceci résulte sa nécessaire instabilité, son nécessaire assouplissement, mais surtout la perte de son essence. Il devient serviteur du droit de l'environnement et du promoteur immobilier, alors qu'il devait être un outil de protection et de mise en valeur. Que de contradictions qui doivent être intégrées pour satisfaire les évolutions sociétales, mais qui mis en corrélation avec les intérêts des citoyens, génèrent un contentieux abondant.

Faire entrer le droit de l'environnement à ce point dans l'urbanisme, et surtout dans les documents d'urbanisme, conduit à laisser une large part de choix aux autorités locales, mais aussi un large champ d'action contentieux aux associations de protection. Réduire la marge de manœuvre des autorités locales ou celle des associations, le choix s'est vite opéré, restreignant les possibilités d'action des associations, en tentant de contre balancer cette fermeture du prétoire par une concertation en amont des projets de constructions. Reste que les dérogations sont toujours largement possibles, et que l'atteinte à l'environnement pourra être justifiée par un autre intérêt.

Cette perte de cohérence du PLU conduisant à en faire un document de synthèse pourrait résider dans les nombreux liens hiérarchiques l'unissant aux autres normes d'urbanisme, qu'il conviendrait nécessairement de simplifier, en réduisant tant les liens hiérarchiques que l'opposabilité de certains documents à l'instrument de planification communal.

Section 2 : La simplification des rapports hiérarchiques, une nécessité

La nécessaire complexification du droit de l'urbanisme, résulte, pour certains, d'une compétence qui fût « *décentralisée à regret* »⁵⁵. Lorsqu'avant les lois de décentralisation l'Etat était seul compétent pour déterminer les projets de territoire devant être mis en œuvre, le transfert de compétence de l'autorité étatique vers les collectivités territoriales a conduit à devoir trouver les moyens juridiques d'articuler les différentes normes d'urbanisme entre elles afin d'assurer la préservation de l'intérêt général tout en évitant les incohérences⁵⁶. Dès le début de la décentralisation, René Cristini avait noté qu'« *en même temps que se multiplient les « normes » [...], leur articulation devient plus floue, et le contrôle du juge n'en sera pas facilité* »⁵⁷. En résulte une nécessaire simplification des liens hiérarchiques, non pas seulement au regard de la pyramide normative du droit de l'urbanisme (§1), mais également entre les différentes composantes d'un même document (§2).

Paragraphe 1 : Une nécessaire simplification des rapports verticaux

La première tentative de simplification tient à la relativisation de la portée même du principe de compatibilité entre les documents de planification. En effet, afin de limiter les effets contentieux d'un tel lien de subordination entre les normes d'urbanisme il fût introduit le principe de compatibilité limitée (A). Dans cette même démarche de simplification, le projet de loi ELAN a entendu limiter le nombre de documents opposables au PLU. (B).

A/ Le principe de compatibilité limitée

Le principe de compatibilité limitée oblige le document placé au bas de la hiérarchie à n'être compatible qu'avec le document qui lui est immédiatement supérieur, et non avec tous les documents se trouvant placés au-dessus de lui dans la hiérarchie. Ainsi, le Plan Local d'Urbanisme n'aura à justifier de sa compatibilité qu'avec le SCOT, et non pas avec le SCOT

⁵⁵ Norbert Foulquier, « Comment caractériser le droit de l'urbanisme français après la loi SRU : une analyse historique du droit contemporain de l'urbanisme », Publications des membres du SERDEAUT, en ligne [<https://serdeaut.univ-paris1.fr/publications/publications-des-membres-du-serdeaut/>] (préc.).

⁵⁶ Henri Jacquot, « Planification et réglementation relatives à l'urbanisme », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, fasc. 110, mis à jour le 1^{er} janvier 2018 par Julien Leplat (préc.).

⁵⁷ René Cristini, « Droit de l'Urbanisme », *Economica*, 1985 (préc.).

et, par exemple, la loi Littoral⁵⁸ ou la loi Montagne⁵⁹. Le principe de compatibilité limitée revêt néanmoins lui-même une portée toute relative⁶⁰, puisque certaines dispositions resteront impératives, et ne se verront pas appliquer cette mesure simplificatrice, tels que les articles L101-1 à L101-3 du code de l'Urbanisme.

Le législateur n'est pas seul à complexifier d'avantage la portée de ce principe, ainsi que le démontre un arrêt du Conseil d'Etat en date du 31 mars 2017⁶¹, dans laquelle la Haute Juridiction a considéré que certaines dispositions de la loi Littoral étaient directement applicables aux autorisations d'urbanisme, quand bien même le terrain d'assiette du projet se trouvait dans une zone ouverte à l'urbanisation par le Plan Local d'Urbanisme, que ce document était compatible avec le SCOT, qui lui-même était compatible avec la loi Littoral, conformément à l'article L131-1 du code de l'urbanisme.

« Eu égard, d'une part, au seul rapport de compatibilité prévu par l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme entre les documents d'urbanisme qu'il mentionne et entre ces documents et les règles spécifiques à l'aménagement et à la protection du littoral et, d'autre part, au rapport de conformité qui prévaut entre les décisions individuelles relatives à l'occupation ou à l'utilisation du sol et ces mêmes règles, la circonstance qu'une telle décision respecte les prescriptions du plan local d'urbanisme ne suffit pas à assurer sa légalité au regard des dispositions directement applicables des articles L. 146-1 et suivants de ce code. »

Cet arrêt complexifie davantage les liens entre les différents documents de planification et les dispositions relatives à la protection du littoral en créant un lien d'opposabilité directe de ces dispositions aux autorisations d'urbanisme, rejetant la requête du promoteur immobilier. Cette décision, si elle ne va pas dans le sens de la politique mise en œuvre au niveau étatique en matière de production de logements, puisqu'il était question dans cette affaire de la création d'une résidence comportant 5 logements⁶², elle va néanmoins dans le sens d'une protection accrue de l'environnement et notamment du littoral, permettant ainsi de concilier les enjeux en présence.

⁵⁸ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

⁵⁹ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne modifiée par la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

⁶⁰ Henri Jacquot, « Planification et réglementation relatives à l'urbanisme », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, fasc. 110, mis à jour le 1^{er} janvier 2018 par Julien Leplat (préc.).

⁶¹ CE, sec., 31 mars 2017, SARL Savoie Lacs Investissements c/ commune de Talloires, n°392186, publié au Recueil Lebon.

⁶² CAA Lyon, 26 mai 2015, SARL Savoie Lacs Investissements c/ commune de Talloires n° 13LY02304.

B/ Vers une réduction des documents opposables au PLU

Si le principe de compatibilité limitée a tenté de simplifier les rapports entre les normes d'urbanisme, le projet de loi ELAN, tel que déposé à l'Assemblée Nationale le 4 avril 2018⁶³ prévoit de nouvelles dispositions propres à mettre en œuvre cette simplification.

L'article 13 de ce projet de loi prévoit ainsi une habilitation du gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance afin de prendre les mesures nécessaires à la simplification de l'articulation des différentes normes d'urbanisme. Il est prévu de limiter le nombre de documents opposables aux SCOT et aux PLU, mais également de supprimer le lien de prise en compte pour ne conserver que le lien de compatibilité. Si la simplification apparaît à première vue au rendez-vous, il n'en demeure pas moins que des questions restent en suspens. En effet, si la réduction du nombre de documents opposables au PLU est une avancée majeure, il reste à savoir quels seront ceux qui deviendront inopposables afin de prendre la mesure d'une telle réforme.

En effet, s'il apparaît que seuls les documents relevant d'un lien de prise en compte deviendront inopposables aux PLU, alors une telle mesure ne pourrait être satisfaisante, puisque c'est finalement le lien de prise en compte qui permet une réelle adaptabilité de la norme supérieure à la norme communale par la possibilité de dérogation effectuée sous le contrôle du juge. La suppression de l'opposabilité des documents relevant d'un lien de prise en compte conduirait à rendre ces documents inutiles, ou à tout le moins simplement informatif pour les collectivités chargées d'élaborer le PLU.

Dans le même sens, si ces documents restent opposables, mais que le lien de prise en compte devient un lien de compatibilité, alors la simplification ne sera qu'apparente puisqu'elle conduirait finalement à complexifier d'avantage l'élaboration du document de planification communal par l'instauration d'un lien unique de subordination et l'impossibilité de dérogation face à l'obligation de non-contrariété.

Pourquoi ne pas, au contraire, envisager la suppression du lien de compatibilité au profit de celui de prise en compte entre tous les documents d'urbanisme ? Un tel changement de lien conduirait à une meilleure adaptabilité de la norme aux circonstances locales, mais laisserait également une large –voire trop large- marge de manœuvre aux autorités chargées de l'élaboration du PLU. La suppression de l'un comme de l'autre de ces liens de subordination conduirait finalement à un accroissement de l'insécurité juridique. Dans un cas, l'effet d'une

⁶³ Cette disposition n'a pas été modifiée lors des débats parlementaires, et est restée inchangée suite à l'approbation du projet de loi par le Sénat le 25 juillet 2018.

telle mesure rendrait d'autant plus complexe l'élaboration du PLU, ce qui pourrait conduire à augmenter considérablement les illégalités dont ces documents seraient affectés et augmenterait *de facto* les possibilités de recours. Et dans l'autre, elle laisserait une marge d'appréciation large à l'autorité en charge de l'élaboration de ce document, mais aurait le mérite de créer une véritable adaptabilité de la norme supérieure aux circonstances locales. En effet, en admettant la simple référence au document supérieur par le lien de prise en compte, l'autorité chargée de l'élaboration du PLU sera réputée avoir pris connaissance de ces dispositions, mais pourra s'en éloigner par la justification de l'intérêt que présente une opération déterminée envisagée sur le territoire communal, permettant dès lors la mise en œuvre d'un urbanisme de projet promu par les nombreuses réformes du droit de l'urbanisme (Cf. *infra*, p.38).

Toute la difficulté que posent les liens entre les différents documents de planification tient à la marge de manœuvre que l'Etat est prêt à laisser aux autorités locales, et s'il leur en laisse une large part, la difficulté tient à l'encadrement de cette latitude laissée aux collectivités, sans pour autant porter atteinte à la libre administration de celles-ci.

Néanmoins, la suppression du rapport de prise en compte, additionnée à la réduction du nombre de documents opposables au PLU permettrait une épuration des documents, conduisant finalement à une plus grande cohérence du projet de territoire. Il obligerait les collectivités à une plus grande honnêteté, le rapport de compatibilité obligeant à une justification des dispositions du document local au regard du document supérieur, le contentieux de la compatibilité s'en trouverait réduit. En supprimant l'opposabilité de certains documents, cela les priverait d'effet, rendant ces documents dès lors inutiles, mais aurait pour conséquences de réduire les contraintes pesant sur les collectivités dans l'élaboration de leurs plans.

Il apparaît finalement que cette disposition du projet de loi ELAN présente des avantages non négligeables dans la simplification de la hiérarchie des normes d'urbanisme, il dépendra ensuite de l'utilisation faite par le gouvernement de l'article 38 de la constitution pour légiférer dans le sens d'une telle simplification. Cet article reste dangereux dans la mesure où, s'il permettra de favoriser la mise en œuvre d'une politique efficace en matière de logements – ambition première de cette disposition- il risque néanmoins de conduire à sacrifier d'autres intérêts devant être intégrés par le droit de l'urbanisme tel que la protection du patrimoine ou de l'environnement. De cette simplification des rapports hiérarchiques risque finalement de découler une complexification contentieuse dans la mesure où il faudrait également que le législateur intervienne afin de revoir ses ambitions au regard du champ d'intervention du droit de l'urbanisme, en le restreignant dans une certaine mesure, puisqu'en réduisant les liens d'opposabilité, cela conduit à réduire les exigences devant être intégrées par le droit de

l'urbanisme. En effet, si l'on supprime le lien de prise en compte au regard des plans climat air-énergie territoriaux, et que l'on supprime son opposabilité au PLU, cela reviendrait à en faire un document privé d'effet juridique, et donc privé d'intérêt. Cette suppression entraînerait alors une suppression de l'intégration de préoccupations énergétiques dans le cadre de l'élaboration du PLU. Si ce plan est intéressant dans la mise en œuvre d'une politique nationale de limitation des émissions de gaz à effets de serre et de l'adaptation du territoire concerné aux changements climatiques, dès lors qu'il deviendrait inopposable au PLU il se trouverait privé de tout effet juridique. Devenant inutile et la préoccupation environnementale étant inscrite au préambule de la Constitution, il conviendra de trouver d'autres moyens d'intégrer ces préoccupations au droit de l'urbanisme.

Outre la simplification des rapports hiérarchiques entre les documents d'urbanisme, reste que le sous-jacent de cette disposition demeure dans la facilitation de la création de logements au détriment d'autres intérêts, largement induit par cette réforme, dont le maître mot reste la construction, dans sa dimension sociale certes, mais aussi et surtout dans sa dimension économique puisque le projet de loi entend construire « *moins cher* ».

Quid des avantages et inconvénients d'une telle disposition législative ? Elle conduirait à épurer les PLU par la limitation de l'opposabilité des documents supérieurs, en même temps qu'elle permettrait de s'assurer de la réelle intégration des préoccupations environnementales, sociales et économiques par les documents communaux puisque devant être justifiés dans le rapport de présentation, chargé d'expliquer le parti d'aménagement retenu. Il conviendra pour le gouvernement de prendre toute la mesure de cette habilitation législative, car de tels changements de rapports au sein d'une hiérarchie déjà complexe pourraient conduire à mettre à la charge des documents d'urbanisme communaux des contraintes d'autant plus importantes que les collectivités devront justifier lors de la procédure d'élaboration.

Le Plan Local d'Urbanisme intercommunal pourrait néanmoins apparaître comme la solution à la simplification des rapports hiérarchiques entre les documents dans une certaine mesure, puisqu'il serait élaboré à la même échelle que le SCOT et le PLH, et permettrait ainsi une répartition de l'urbanisation cohérente à l'échelle d'un EPCI (CF. *infra*, p. 37). Il ne faut pour autant pas oublier que les rapports entre les documents eux-mêmes n'est pas le seul facteur de complexité, mais qu'il serait également nécessaire de revoir les rapports entre les composantes des documents de planification.

Paragraphe 2 : Une nécessaire simplification des rapports horizontaux

Au sein d'un même document de planification, toutes ses composantes ne revêtent pas la même force contraignante en ce que celles-ci s'articulent selon des liens de « *cohérence* ». En effet, un document de planification n'est pas à proprement parler un document unique, mais un corpus de documents chargé de traduire un projet de territoire et de justifier le parti d'aménagement retenu. Le PLU se compose ainsi d'un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), d'un rapport de présentation, d'Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) ainsi que d'un règlement. Afin de garantir néanmoins l'unicité de ce corpus, il a fallu les articuler, ce qui n'est pas sans complexifier d'avantage l'élaboration du document communal.

Ainsi, aux termes de l'article L151-8 du code de l'urbanisme, le règlement du PLU est élaboré en cohérence avec le PADD.

Mais qu'est-ce que le lien de cohérence ? Diffère-t-il du lien de compatibilité et du lien de conformité ? Est-ce un lien de subordination intermédiaire, ou est-il employé comme synonyme de compatibilité ? Dans un arrêt en date du 7 octobre 2017⁶⁴ que nombre d'auteurs se sont empressés de commenter, le Conseil d'Etat a entendu préciser cette notion, estimant que le lien de cohérence se trouvait entre le lien de compatibilité et de conformité.

« Contrairement à ce que soutiennent les requérantes, ces dispositions ne se bornent pas à prévoir un simple rapport de compatibilité entre le règlement et le projet d'aménagement et de développement durable du plan local d'urbanisme. Par suite, en jugeant que le classement de l'ensemble du secteur litigieux en zone agricole opéré par le règlement était incohérent avec l'orientation n° 16 de ce projet, qui prévoyait dans ce secteur des zones d'extension économique et d'équipement nécessitant, au moins partiellement, une urbanisation, sans qu'aucune autre de ses orientations justifie le parti retenu, la cour, qui n'a pas pour autant exigé la conformité du règlement au projet d'aménagement et de développement durable, n'a pas commis d'erreur de droit ni méconnu son office. »

La cohérence n'est donc ni de la prise en compte, ni de la compatibilité, mais bien un lien de subordination intermédiaire, s'appliquant aux différentes composantes d'un document d'urbanisme. Il est cependant logique qu'au sein d'un même document de planification il ne puisse se trouver de contradiction, mais le principe de « *cohérence* » ne se justifie que

⁶⁴ CE, 2 octobre 2017, Montpellier Méditerranée Métropole et commune de Lattes n°398322.

sémantiquement. Il apparaît en effet plus juste de juger un ensemble cohérent que compatible avec lui-même.

L'instauration d'un rapport hiérarchique entre les composantes d'un même instrument de planification conduit finalement à donner d'autant plus de moyens juridiques au requérant pour obtenir l'annulation d'un plan local d'urbanisme, en ce qu'il pourra à la fois s'adjoindre de l'incohérence de l'ensemble ainsi que de son incompatibilité à la norme supérieure. Une telle complexité apparaît alors desservir le dessein des réformes successives que de trouver une certaine stabilité au droit de l'urbanisme et plus particulièrement au PLU. En effet, il est possible de mesurer l'inefficacité du PLU dans la production de logements en ce que ces rapports hiérarchiques tant horizontaux que verticaux sont finalement nombre de moyens qui pourront être soulevés devant le juge administratif à l'encontre des autorisations de construire en excipant de l'illégalité du document de planification local.

Alors même que ces réformes ont conduit à faire coexister de nombreux documents communaux apparaissant obsolètes⁶⁵ (POS, PLU SRU, PLU-Grenelle, PLUi), la solution à l'instabilité de la norme d'urbanisme local semble avoir été trouvée dans l'obligation faites aux intercommunalités que de se lancer dans l'élaboration d'un Plan Local d'Urbanisme Intercommunal. Elaboré au même échelon que le SCOT et pouvant tenir lieu de PLH, il permettrait une meilleure répartition de l'offre de logements sur le territoire, et surtout permettrait de résoudre la maladie chronique qu'est l'illégalité des PLU communaux. Ainsi que l'a noté Yves Jégouzo, il aura fallu près de 20 ans pour se rendre compte que l'échelon communal était inadapté à la mise en œuvre de la politique nationale d'urbanisme⁶⁶.

Pour autant, le PLUi, s'il présente l'avantage de permettre une plus grande cohérence, il n'en demeure pas moins que la démarche d'urbanisme de projet envisagée par l'ensemble des réformes depuis la loi SRU reste un échec.

⁶⁵ Steve Hercé, « Le Plan Local d'Urbanisme », *Guide Juridique*, Edition du Moniteur, 2012.

⁶⁶ Yves Jégouzo, « Les compétences « aménagement du territoire et urbanisme » : quelle décentralisation ? », *Revue Française d'Administration Publique* 2015/4 (n°156), p. 1049 à 1054 (préc.).

Chapitre 2 : L'Urbanisme de projet, entre intégration d'une souplesse réglementaire et d'une stabilité normative

L'extension constante de la hiérarchie des normes en matière d'urbanisme, autant que la multiplication des rapports entre ces normes ont conduit le PLU à ne pouvoir mettre en œuvre de véritable urbanisme de projet, en ce que celui-ci sous-tend la possibilité d'une réelle adaptabilité au territoire par l'édiction de normes plus souples qui s'ajusteront aux projets de construction.

Notion revêtant un double sens, l'urbanisme de projet s'entend tout d'abord comme l'idée que « *toute règle, tout document d'urbanisme doit être l'expression d'un projet* »⁶⁷. Suivant cette première définition, le droit de l'urbanisme français en revêt les caractéristiques en ce que les PLU doivent traduire un projet de territoire par l'élaboration d'un PADD qui sera justifié dans le rapport de présentation, et dont le règlement traduit la façon dont il convient d'utiliser le sol pour parvenir à la mise en œuvre de celui-ci.

Une autre définition, officialisée par Monsieur Benoist Apparu en 2010⁶⁸, Secrétaire d'Etat au logement et à l'Urbanisme, lors de l'établissement du comité de Pilotage « *pour un urbanisme de projet* », consisterait à permettre un urbanisme dont les règles ne seraient pas fixées *a priori*, mais dans le cadre duquel le projet précéderait la règle. De cette façon, il ne s'agirait plus pour le projet soumis à l'autorité compétente pour octroyer les autorisations d'urbanisme de s'adapter à la règle posée par le PLU, mais à la règle d'urbanisme de revêtir une certaine souplesse et de permettre une discussion sur l'opportunité du projet en cause. L'urbanisme de projet, dans sa dimension opérationnelle, faciliterait la réalisation des projets de construction et notamment de logements puisqu'enfermé dans aucun carcan normatif, ou, à tout le moins, une soumission à des règles souples et adaptables, desserrant ainsi « *l'emprise de la règle sur le projet* »⁶⁹.

Trouvant une inscription normative, certaines des propositions formulées par ce comité de pilotage ont trouvé à s'intégrer dans cette démarche d'urbanisme de projet, restant cependant

⁶⁷ Etienne Fâtome, « L'urbanisme de Projet », Colloque du 15 novembre 2012 déroulé à l'Université de Cean : « Quel droit pour un urbanisme plus durable ? », en ligne [<https://www.canal-u.tv/>].

⁶⁸ Aménagement, Quatre grands chantiers pour faciliter un « urbanisme de projet », *article de presse [caissedesdepotsetdesterritoires.fr]*, en ligne le 24 juin 2010, consulté le 10 mai 2018.

⁶⁹ Yves Jégouzo, « De l'Urbanisme de Projet à l'Urbanisme sommaire », *AJDA 2012*, p.626 (préc.).

inachevée malgré l'introduction de nouvelles dispositions par la loi ALUR⁷⁰ et l'ordonnance de 2015⁷¹.

Si le passage d'un urbanisme de norme à un urbanisme de projet s'est vu faciliter par l'intervention du législateur (Section 1), cette volonté fait néanmoins face à la pratique des autorités communales, les PLU restant toujours stéréotypés (Section 2).

⁷⁰ Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (préc.).

⁷¹ Ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du code de l'Urbanisme.

Section 1 : De l'Urbanisme de norme à l'Urbanisme de Projet

Afin de permettre une plus grande adaptabilité de la norme d'urbanisme locale aux projets de construction, l'article 171 de la loi ALUR⁷² a habilité le gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance afin de procéder à une réécriture de la partie législative du code de l'urbanisme. Devant permettre la simplification de la rédaction des plans, cette habilitation législative a conduit le gouvernement à adopter une ordonnance le 23 septembre 2015⁷³, ainsi qu'un décret d'application en date du 28 décembre 2015⁷⁴ procédant à la refonte de la partie réglementaire du code. Ces réécritures ont ainsi conduit à réformer de façon substantielle le règlement du PLU afin de favoriser une plus grande souplesse de la norme d'urbanisme locale et une plus grande simplicité dans son élaboration.

Au regard de l'instabilité chronique dont est affectée la norme d'urbanisme locale, le passage d'un urbanisme de norme à un urbanisme de projet apparu nécessaire à la mise en œuvre tant du projet de territoire que des projets de construction (§1). Une transition nécessaire, certes, mais aussi nécessairement intercommunale par l'obligation introduite par la loi ALUR de souscrire un PLUi (§2).

Paragraphe 1 : Une transition nécessaire

D'un point de vue opérationnel, l'urbanisme de projet tend à permettre l'adaptabilité de la règle en fonction du projet de construction soumis à l'autorité communale. Dans la mesure où le dessein des réformes instituées par la loi ALUR⁷⁵ tendait à l'amélioration des procédures d'urbanisme et à la redynamisation de la production de logements, l'urbanisme de projet a semblé être une des solutions en ce qu'il faciliterait la rédaction des documents de planification et lèverait les contraintes apparaissant inutiles qui pesaient jusqu'alors sur les constructeurs (A). Mais le législateur n'a pas été seul à faciliter cette transition, puisque le Conseil d'Etat est également intervenu afin de permettre l'adaptabilité du PLU (B).

⁷² Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (préc.).

⁷³ Ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du code de l'Urbanisme (préc.).

⁷⁴ Décret n°2015-1179 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du code de l'Urbanisme.

⁷⁵ Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (préc.).

A/ La refonte du règlement du PLU

Désormais réécrit, le code de l'urbanisme impose que les règles contenues dans le règlement du PLU soient strictement nécessaires à la mise en œuvre du PADD préalablement défini, et le rapport de présentation devra alors justifier chaque norme inscrite dans le document, à savoir dans quelle mesure ces normes concourent à la mise en œuvre du projet de territoire souhaité. Le contenu du règlement n'est donc plus imposé par les textes dès lors qu'il est justifié. Outre le fait qu'aucun contenu ne soit rendu obligatoire, -à l'exception des règles relatives à l'implantation des constructions par rapport aux voies publiques et aux limites séparatives- le peu de règles qui sont édictées doivent revêtir un caractère général, ce qui interdit désormais au PLU de se doter de précisions inutiles et contraignantes qui bloqueront le processus d'octroi des autorisations de construire, préjudiciant ainsi l'intérêt que certains projets pourraient présenter dans la résorption de la crise du logement notamment. C'est en ce sens qu'a été rédigé l'article R151-9 du code de l'urbanisme, et dispose depuis lors que « *le règlement contient exclusivement les règles générales et servitudes d'utilisation des sols destinées à la mise en œuvre du projet d'aménagement et de développement durable, dans le respect de l'article L. 151-8, ainsi que la délimitation graphique des zones prévues à l'article L. 151-9.* ». Il doit ainsi comporter autant de règlement de zone que de délimitation graphique qu'il opère, afin de permettre la mise en œuvre du PADD avec lequel il doit être « *cohérent* »⁷⁶.

Le règlement du PLU n'a donc plus à édicter *a priori* de normes relatives aux gabarits ou à la hauteur des constructions, et ce défaut de caractère obligatoire des 12 autres articles du PLU est marqué par l'emploi du verbe « pouvoir » ; le document de planification communale devant ainsi servir les opérations de constructions projetées sur le territoire communal.

Il s'agit finalement d'une prise de conscience du fait qu'il est impossible de réglementer *a priori* l'implantation de projets aussi divers que variés portés par des opérateurs aussi bien publics que privés. Des règles fixées en amont, dès lors qu'elles revêtent une certaine précision, ne sauraient en effet anticiper toutes les situations susceptibles de se présenter aux services instructeurs dans le cadre de l'octroi des autorisations de construire, pouvant ainsi conduire à un refus d'autorisation inopportun, ou à l'octroi de l'autorisation par la tentative d'interprétation d'une règle qui, au départ n'avait pas vocation à être interprétée puisque suffisamment précise pour ne laisser que peu de marge de manœuvre à l'autorité décisionnaire.

⁷⁶ Article L151-8 du code de l'Urbanisme.

Dans le même esprit, outre l'absence de contenu obligatoire du PLU, la réforme introduit la possibilité de prévoir des règles alternatives afin de faciliter l'adaptabilité de la règle au projet soumis à l'autorité chargée d'examiner les demandes d'autorisation d'urbanisme⁷⁷. Il est même possible pour la commune de permettre certaines dérogations aux règles contenues dans le PLU⁷⁸, par un arrêté motivé et dès lors que le projet le justifie, et qu'il s'inscrit dans la mise en œuvre du PADD.

L'ordonnance de 2015 et son décret d'application ont eu finalement vocation à contrecarrer la rigidité des instruments de planification, dont on sait désormais qu'elle est issue des multiples interventions législatives post-SRU. En effet, si les POS semblaient inadaptés à la vision nouvelle que l'on avait de l'urbanisme et à la décentralisation des compétences, le code de l'urbanisme permettait néanmoins bien plus de souplesse pour les entités locales qu'il ne le permet aujourd'hui⁷⁹, notamment en raison de la multiplicité des objectifs devant être retranscrits et intégrés par la planification locale.

B/ L'adaptabilité de la norme d'urbanisme locale

Dans la droite ligne de la réforme issue de la loi ALUR, le Conseil d'Etat⁸⁰ a eu l'occasion de se prononcer récemment sur la possibilité de régulariser un permis de construire par la modification des règles d'urbanisme en vigueur. S'il est admis qu'une autorisation d'urbanisme illégale puisse faire l'objet d'une régularisation par la demande d'un permis modificatif⁸¹, il s'agit en principe pour le projet de se conformer aux règles qui auraient été méconnues dans l'octroi du permis initial et à la date de sa délivrance. Néanmoins, la Haute juridiction a pu considérer pour la première fois qu'une telle régularisation pouvait s'opérer, non pas par la modification du projet, mais par la modification du document d'urbanisme.

Suivant les préconisations de Xavier Domino, rapporteur public, une telle décision semble s'inscrire dans la démarche d'urbanisme de projet portée par la loi ALUR en ce qu'elle admet l'inadaptabilité *a priori* de la règle d'urbanisme en lui permettant alors de s'adapter au projet *a posteriori*. En admettant cette possibilité, la Haute Juridiction admet que la règle puisse

⁷⁷ Article R151-13 du code de l'Urbanisme.

⁷⁸ Article L152-3 à L152-6 du code de l'Urbanisme.

⁷⁹ Jean Frébault, « Histoire et devenir de la planification stratégique », *La revue Urbanisme*, n°408, avril 2018.

⁸⁰ CE, 7 mars 2018, SNC Lidl, n°404079, publié au Recueil Lebon.

⁸¹ Article L600-5 du code de l'Urbanisme.

s'adapter au projet, et n'impose plus que la régularisation s'opère par la modification du projet. Il admet l'existence d'une réglementation *a posteriori* qui va dans le sens de la mise en œuvre de ce que l'on aurait appelé l'« *urbanisme de projet d'opération* »⁸² :

« Considérant, en deuxième lieu, que lorsqu'un permis de construire a été délivré en méconnaissance des dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'utilisation du sol ou sans que soient respectées des formes ou formalités préalables à la délivrance des permis de construire, l'illégalité qui en résulte peut (...) être régularisée par un permis modificatif si la règle relative à l'utilisation du sol qui était méconnue par le permis initial a été entretemps modifiée ; »

Pour autant le rapporteur public dans le cadre de cette affaire nuance cette possibilité de régularisation spontanée par l'administration, en marquant le fait que si cette possibilité s'inscrit dans la continuité de ce qu'a souhaité le législateur en termes de possibilité de régularisation en cours d'instance, il ne faudrait pas qu'une telle faculté dérive en détournement de pouvoir. Si cette décision présente l'avantage de s'inscrire en continuité avec la volonté de mettre en œuvre un urbanisme de projet effectif par la détermination de la règle en fonction du projet, elle présente le risque d'une encore plus grande instabilité des documents de planification communaux dans la mesure où elle pourrait tenter les élus d'user de la modification simplifiée du PLU à outrance. Ce propos reste à nuancer car il existe des garde-fous⁸³ à cette tentation. En effet, la modification simplifiée est, d'une part, soumise à une procédure formalisée et inscrite dans une concertation avec le public⁸⁴. D'autre part, cette modification simplifiée étant un acte réglementaire, elle peut faire l'objet d'une contestation juridictionnelle tant par voie d'action⁸⁵, que par voie d'exception. Néanmoins, l'exception d'illégalité ne pourra être soulevée que dans le cadre d'un détournement de pouvoir ou en raison de l'incompétence de son auteur. En effet, le Conseil d'Etat a jugé le 18 mai 2018⁸⁶ qu'une telle voie de droit n'était plus ouverte au requérant lorsque sont invoqués un vice de forme ou de procédure. Le défaut de concertation avec le public dans le cadre d'une modification simplifiée du PLU ne sera donc plus susceptible d'être sanctionnée après l'expiration du délai de recours contentieux. En d'autres termes, ce moyen tenant au défaut de concertation ne pourra plus être invoqué à l'occasion d'une instance à l'encontre d'une autorisation d'urbanisme.

⁸² Henry Jacquot et François Priet, « Droit de l'Urbanisme », *Précis 7^{ème} édition*, Dalloz, 2015.

⁸³ Xavier Domino, conclusions sur l'arrêt CE, 7 mars 2018, SNC Lidl, n°404079.

⁸⁴ Article L153-47 du code de l'Urbanisme.

⁸⁵ CE 6^{ème} et 1^{ère} sous sections réunies, 23 octobre 2013, n°350077.

⁸⁶ CE, ass., 18 mai 2018, Fédération des Finances et des affaires économiques de la CFDT, n°414583.

L'urbanisme de projet ainsi facilité par l'intervention tant du législateur que du juge, la refonte du règlement du PLU n'est pas la seule avancée majeure apportée par la loi ALUR. En effet, cette dernière a également imposé le transfert de la compétence d'urbanisme aux structures intercommunales toujours dans ce même but d'un « *droit de l'urbanisme plus efficace* » pour reprendre les termes adoptés par le Conseil d'Etat dès 1992⁸⁷.

Paragraphe 2 : Une transition nécessairement intercommunale

Cette obligation de transfert de compétence imposée par le législateur marque la prise de conscience d'une échelle communale inadaptée dans la mise en œuvre des politiques nationales en matière d'aménagement et d'urbanisme, et l'incapacité de celle-ci de produire autant de logements que souhaité par les textes. Une telle obligation devrait, dans la continuité de la refonte du code de l'urbanisme, permettre la réelle mise en œuvre d'un urbanisme de projet (A), facilitant l'adaptation des règles d'urbanisme au projet de construction. Dernière réforme d'ampleur en matière d'urbanisme, le passage au PLUi pourrait ainsi permettre d'avancer vers une certaine stabilité de la norme d'urbanisme locale (B), jusqu'alors absente.

A/ Le PLUi : instrument de mise en œuvre de la démarche d'urbanisme de projet

Une échelle plus grande pour un droit de l'urbanisme plus efficace et plus adaptable aux territoires, telle a été la volonté du législateur par l'obligation faite aux communes que de transférer leur compétence en matière de planification locale aux structures intercommunales⁸⁸. En matière d'adaptabilité, s'il s'agit tout d'abord d'adapter les normes et politiques nationales aux différents territoires communaux, il s'agit également d'adapter la norme d'urbanisme locale aux projets de constructions soumis aux services instructeurs.

Il convient tout d'abord de noter que, par ce nécessaire transfert de compétence, la décentralisation aux entités communales de la compétence en matière d'urbanisme est un échec, puisque les PLU communaux n'ont jamais totalement réussi à adapter la norme nationale à leur échelle, autant qu'elle n'a pas permis aux communes de se saisir des différentes réformes et des

⁸⁷ Rapport du Conseil d'Etat, « Urbanisme : pour un droit plus efficace », 1992.

⁸⁸ Article 136 de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové.

possibilités qui leur ont été offertes de laisser une plus grande latitude aux constructeurs dans la mise en œuvre de leurs projets par une réglementation moins rigide (voire page 46).

Mieux adapter les politiques nationales aux échelons locaux en étendant le champ d'application spatiale de la norme locale ? Si l'adaptabilité passe par la proximité, il semblerait que la loi ALUR soit allée à contre-courant de cette vision en dessaisissant les communes de leur compétence au profit des intercommunalités. Ayant un territoire plus étendu, il semblerait finalement qu'elles soient mieux adaptées à la mise en œuvre des politiques nationales en matière d'urbanisme, mais aussi et surtout en matière de logements puisque ce sont ces questions qui sont principalement visées par la réforme entrée en vigueur début 2016⁸⁹.

Désigné comme un « *super PLU* »⁹⁰, le PLUi pourrait trouver plus grande cohérence à être élaboré au niveau de l'intercommunalité, puisqu'il se situerait désormais au même échelon que le PLH et serait donc forcé de se trouver compatible avec lui puisqu'élaboré par la même entité. Dans la même mesure, le nouveau PLUi dont l'échéance est fixée au 31 décembre 2019⁹¹, pourra tenir lieu de PLH et intégrera alors les préoccupations en matière d'urbanisme et d'habitat ce qui ne peut que faciliter la production de logements et l'élaboration du document de planification désormais intercommunal.

Mais aussi et surtout, là où l'efficacité du PLUi par rapport à son prédécesseur trouverait à se ressentir le plus, c'est que les moyens tant humains que financiers seront désormais communs pour permettre l'élaboration de ce super document d'urbanisme. Son contenu et ses ambitions trouveront une plus grande cohérence, encore faudra-t-il que les élus trouvent à s'accorder afin de permettre à ce document de délivrer tous ses atouts.

Outre l'échelle plus importante et le fait qu'il puisse tenir lieu de PLH, le PLUi pourra mettre en œuvre la même démarche d'urbanisme de projet que le PLU actuel, puisqu'en l'état actuel du droit tout est fait pour que la norme d'urbanisme local puisse d'une façon ou d'une autre s'adapter au projet de construction, ce qui tend à favoriser la production de logements. En effet, l'échéance accordée aux communes et intercommunalités par la loi ALUR pour procéder au transfert de compétence étant fixée au 31 décembre 2019, les PLUi auront à mettre en œuvre dans le cadre de leur élaboration la réforme du contenu du règlement opérée par l'ordonnance du 23 septembre 2015, réforme ayant conduit à intégrer au sein du code tous les moyens de la mise en œuvre de l'urbanisme de projet d'opération souhaitée.

⁸⁹ Réforme issue de la Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (préc.).

⁹⁰ Pierre Soler-Couteaux et Elise Carpentier, « Droit de l'urbanisme », *Hypercours*, Dalloz, 2015.

⁹¹ Article 136 de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (préc.).

Si la loi ALUR n'est pas la dernière intervention législative dans le domaine de l'urbanisme, elle reste néanmoins la dernière à être intervenue de façon significative sur le contenu du PLU, en même temps qu'elle a opéré le transfert de compétence au profit des structures intercommunales propre à favoriser l'urbanisme de projet. En plus d'une échelle plus adaptée à la mise en œuvre d'une telle démarche, il est possible que cette dernière réforme d'ampleur marque une certaine stabilité de la réglementation locale en matière d'urbanisme.

B/ Le PLUi : facteur de stabilisation de la norme d'urbanisme locale

Alors que les lois SRU, Grenelle et ALUR ont maintes fois apporté des retouches au contenu des PLU, il n'y a eu depuis plus aucune réforme qui soit venue réformer à nouveau cet outil de planification. L'obligation faite de transférer la compétence en matière d'urbanisme pourrait ainsi faire poindre une stabilité normative depuis toujours absente en la matière, stabilité souhaitable et souhaitée afin de favoriser la production de logements.

En effet, depuis la loi SRU, le législateur n'a cessé de réformer les documents de planification urbaine, en les chargeant d'intégrer de plus en plus d'objectifs, faisant tantôt prévaloir la donnée environnementale, tantôt la donnée économique ou sociale.

Les desseins des différentes réformes –la loi SRU instituant le développement durable et supprimant les POS, le grenelle opérant un verdissement des PLU et la loi ALUR favorisant l'urbanisme de projet au travers des PLU- ont conduit à faire aujourd'hui coexister des documents de planification ayant vocation à disparaître.

Si la première grande réforme du droit de l'urbanisme s'était chargée de supprimer les POS en ce qu'ils apparaissaient obsolètes et désuets⁹², il n'en demeure pas moins que certains POS perdurent encore, plus de 15 ans après cette intervention législative, alors même que la loi ALUR avait prévu leur caducité au 31 décembre 2015⁹³ – sous réserve de nombreuses exceptions prévue par la loi elle-même. Si les POS sont inévitablement frappés de caducité au 24 mars 2017 et que les communes n'ayant pas approuvé de PLU ou de PLUi ont subi, en principe, un retour au RNU, il n'en demeure pas moins que les POS peuvent trouver à s'appliquer à nouveau. C'est le cas lorsque le Juge Administratif déclare illégal ou annule un PLU(i). Afin de ne pas priver les communes de leur document de planification et éviter l'application de la règle dite de « la constructibilité limitée » qui freinerait tout projet de

⁹² Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (préc.).

⁹³ Article 135 de la loi n°2014-366 pour l'Accès au logement et un Urbanisme Renoué.

construction, le législateur a prévu la remise en vigueur du document immédiatement antérieur à l'article L600-12 du code de l'urbanisme.

« L'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale a pour effet de remettre en vigueur le schéma de cohérence territoriale, le plan local d'urbanisme, le document d'urbanisme en tenant lieu ou la carte communale immédiatement antérieur. »

L'application de l'article L600-12 a été précisé par l'ordonnance du 23 septembre 2015 ayant procédé à la réécriture de la partie législative du code, et l'article L174-6 précise désormais que le document immédiatement antérieur ainsi remis en vigueur par l'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un PLU pouvait être, le cas échéant, un POS.

« L'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale intervenant après le 31 décembre 2015 ayant pour effet de remettre en application le document immédiatement antérieur, en application de l'article L. 600-12, peut remettre en vigueur, le cas échéant, le plan d'occupation des sols immédiatement antérieur.

En cas d'annulation contentieuse du plan local d'urbanisme, l'ancien plan d'occupation des sols peut également faire l'objet, pendant le délai de deux ans suivant la décision du juge devenue définitive, d'une révision selon les modalités définies par l'article L. 153-34. »

Les POS n'ont donc pas disparu comme l'avait prévu la loi ALUR et avant elle la loi SRU, puisqu'ils peuvent être remis en vigueur, et surtout ils peuvent faire l'objet de révision jusqu'à deux ans suivant la décision d'annulation définitive ayant donné lieu à leur remise en vigueur. Les POS devraient néanmoins voir poindre leur véritable fin, puisque le projet de loi ELAN prévoit leur remise en vigueur seulement pour une durée d'un an suivant la décision juridictionnelle, et supprime toute possibilité de les faire évoluer⁹⁴. Ainsi, si la commune n'a pas procédé à la correction des illégalités dont était affecté son PLU annulé ou déclaré illégal dans ce délai d'un an, l'article du projet de loi ELAN prévoit une application du RNU et avec lui la règle de la constructibilité limitée.

Outre les POS coexistants aujourd'hui avec les PLU et certains PLUi ayant déjà été élaborés, différentes générations de PLU trouvent à coexister, certains PLU-SRU étant toujours

⁹⁴ Article 12 du Projet de loi ELAN.

en vigueur, soit qu'ils aient été remis en vigueur dans la même situation que celle énoncée précédemment, soit qu'ils n'aient jamais été révisés afin de se mettre en conformité avec le Grenelle de l'environnement, ou la dernière réforme du règlement issue de la loi ALUR.

Les PLU communaux signent pourtant leur fin, puisque le projet de loi ELAN ne prévoit pas de repousser encore l'échéance 2019 pour le transfert de la compétence aux EPCI.

Néanmoins, dans l'attente de cette « mise à mort » du PLU communal et de la naissance des PLUi sur l'ensemble du territoire français, l'urbanisme de projet, souhaité par le législateur et dont il a permis la mise en œuvre au travers de la réforme de 2014-2015, reste confronté aux pratiques communales, ces institutions ne s'étant pas saisies des opportunités que la loi a pourtant souhaité leur accorder.

Section 2 : L'Urbanisme de projet à l'épreuve des pratiques communales

La décentralisation des compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire aux communes devait pouvoir servir l'adaptation de la norme d'urbanisme nationale aux différents espaces composant le territoire national, en ce qu'il eut apparu peu probable qu'une norme édictée au niveau étatique soit à même de régir et de concilier les spécificités régionales ou communales. Les dernières interventions du législateur ont permis une nouvelle adaptabilité théorique de la norme (§1). Il est apparu cependant, et malgré cette volonté de permettre aux élus d'adapter la norme nationale à leur localité, que les PLU soient restés « stéréotypés », dénotant ainsi l'incapacité pour l'échelon communal de se saisir des outils mis à sa disposition pour mettre en œuvre les politiques nationales en matière d'urbanisme (§2).

Paragraphe 1 : La nouvelle adaptabilité théorique de la norme d'urbanisme locale

Par l'élaboration de son Projet d'Aménagement et de Développement Durable, la commune devait pouvoir mettre en œuvre la politique nationale en matière d'urbanisme, et surtout de logements, en s'appropriant les ambitions étatiques et en les adaptant aux contraintes et enjeux présentés par son territoire. Pour autant, cet outil, aussi ambitieux soit-il, voit son efficacité amoindrie par les nombreux objectifs dont il est tenu de prendre en compte (A), et sa retranscription fragile au niveau du règlement (B).

A/ Le PADD : instrument d'adaptabilité au territoire

Alors que les nombreuses lois intervenues depuis la loi SRU⁹⁵ sont venues sans cesse réformer le droit de l'urbanisme et les objectifs devant être mis en œuvre par les documents de planification, le PADD intégré au PLU apparût être le meilleur instrument de l'adaptabilité de la norme nationale au niveau communal. Si tous les objectifs désormais intégrés au droit de l'urbanisme apparaissent avoir le mérite de tenter de concilier enjeux antinomiques et exigences européennes, il apparût néanmoins qu'ils conduisent les collectivités à ne pouvoir réellement adapter les normes nationales aux enjeux que présentent leurs territoires.

⁹⁵ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (préc.).

Alors que le législateur s'est afféré à donner toutes les clés aux collectivités pour mettre en œuvre un véritable projet de territoire adapté à leur échelle mais toujours dans le respect des objectifs nationaux, les desseins assignés aux réformes sont apparus difficiles à mettre en œuvre, ainsi qu'a pu le noter Fernand Bouyssou.

« La qualité des PLU s'en ressent et, malgré l'incantation du projet urbain, beaucoup de PADD se ressemblent. Comment d'ailleurs pourrait-il en être autrement, dès lors qu'il faut tout à la fois construire du logement social, chasser l'automobile, économiser l'espace, sauvegarder l'agriculture, prévenir les risques, développer l'activité économique ?⁹⁶ »

Une telle affirmation dénote l'impossible adaptation au territoire du PLU dès lors que de trop nombreux objectifs lui sont assignés, et que ceux-ci s'articulent par des liens hiérarchiques différents. Dans cette mesure, il n'est pas certain que le PLU puissent pallier de telles difficultés en ce qu'il reste chargé d'intégrer des préoccupations qui sont certes d'intérêt national, mais dont la manifestation reste différente pour chaque territoire. De telles préoccupations édictées au niveau national ne peuvent que mal s'intégrer aux documents de planifications locaux. Bien que rédigés en des termes généraux, l'intégration de ces objectifs reste impérative alors même que certains territoires ne seraient pas concernés.

Il en va de même de l'appréciation du juge sur la mise en œuvre des politiques nationales par les documents de planification locaux, il n'est pas certain que le Conseil d'Etat soit à même d'en juger en ce qu'il apparaît bien lointain des préoccupations locales.

Pour exemple, le quota de logements sociaux imposé par les textes législatifs est basé sur le nombre d'habitants présents sur un territoire, alors même que certaine commune n'en aurait pas besoin d'autant⁹⁷, bien que dépassant les seuils démographiques prévus, ou qu'il apparaît impossible de libérer du foncier ou réhabiliter des bâtiments déjà présents pour en produire.

De même dans les territoires méritant une protection environnementale accrue, la préoccupation étatique actuelle étant la problématique du logement, une telle « *pression sur le logement se transforme en pression sur l'environnement* »⁹⁸. L'Etat tente de concilier de nombreux enjeux, mais il apparaît néanmoins trop lointain des territoires qui le composent pour

⁹⁶ Fernand Bouyssou, « Plan d'Urbanisme ou Projet d'Urbanisme ? La planification urbaine à bout de souffles », *AJDA*, 2013 p. 1493.

⁹⁷ Vincent Renard, « Une politique du logement devenue illisible », *Esprit* 2012/1 (janvier), p. 49-55.

⁹⁸ Norbert Foulquier, « Comment caractériser le droit de l'urbanisme français après la loi SRU : une analyse historique du droit contemporain de l'urbanisme », *Publication des membres du SERDEAUT, en ligne* [<https://serdeaut.univ-paris1.fr/publications/publications-des-membres-du-serdeaut/>] (préc.).

imposer des prescriptions à la fois aussi générales qu'inadaptables, car trop nombreuses ou trop éloignées des préoccupations locales.

Si le PADD ne peut s'adapter au territoire communal en raison des trop nombreux objectifs devant être pris en compte, ou bien même qu'il soit compatible avec eux, la principale difficulté rejaillie alors sur le règlement, chargé d'édicter les règles nécessaires à la mise en œuvre de celui-ci. Ainsi, dès lors que le PADD ne peut être la retranscription d'un projet propre à une commune, le règlement ne saurait lui non plus s'adapter, ou permettre l'adaptabilité de ses règles aux projets de construction.

B/ Le règlement : instrument d'adaptabilité au projet

Alors que la jurisprudence récente semble assouplir et préciser l'obligation de cohérence entre le PADD et le règlement⁹⁹ en rappelant que ce rapport n'est pas un rapport de conformité, la retranscription du PADD par règlement apparaît fragile au regard de l'adaptabilité au territoire. En effet, dès lors que la PADD apparaît inadaptable aux enjeux territoriaux, on voit mal comment le règlement, dès lors qu'il est lié et cohérent avec le PADD, pourrait présenter une quelconque adaptabilité, ce qui tend à expliquer la surréglementation des zones par le PLU et l'échec à la mise en œuvre d'un quelconque urbanisme de projet. En effet, si la réforme est *a priori* intéressante dans la mise en œuvre de la politique nationale du logement, les pratiques communales ne se sont pas saisies de ces opportunités puisqu'il apparaît que les règlements des PLU – à de rare exception près- comportent des prescriptions pour chaque article¹⁰⁰ alors même qu'elles n'apparaissent pas utiles à la mise en œuvre du projet de territoire déterminé par la commune. Cette surréglementation des zones par le règlement du PLU n'apparaît pas être le seul frein à la production de logements autant qu'à la mise en œuvre de la réforme. En effet, les règlements des PLU sont souvent identiques d'un territoire à un autre¹⁰¹ et, en plus de devenir contrainte, ne traduisent même pas les ambitions d'un territoire particulier, mais celui d'une France stéréotypée. Cette identité de règlement des PLU communaux autant que des PADD trouveraient à s'expliquer par le manque de moyens d'une large part des communes, conduisant les bureaux d'étude à produire des règlement « type », mais également cela pourrait-il traduire

⁹⁹ CE, 30 mai 2018, n°408068.

¹⁰⁰ Pour exemple, le règlement du PLU de la commune de Thionville, *en ligne* [<http://www.thionville.fr/fr>].

¹⁰¹ Fernand Bouyssou, « Plan d'Urbanisme ou Projet d'Urbanisme ? La planification urbaine à bout de souffles », *AJDA*, 2013 p. 1493.

une sorte d'« *habitude administrative* » ou encore la volonté des élus d'une parfaite maîtrise de leur territoire, au détriment parfois de l'intérêt présenté par certains projets.

De même, les objectifs antinomiques attribués au droit de l'urbanisme contemporain font échec à la simplification souhaitée par la réforme de 2015, en ce qu'elle s'inscrit à la suite d'une réforme en faveur de l'environnement. Comment pourrait-on alors ne réglementer que les distances d'implantation des constructions par rapport aux voies publiques et limites séparatives lorsque le Grenelle¹⁰² de l'environnement a entendu imposer d'autres contraintes environnementales. Comment pourrait-on construire sans détruire ? Outre l'inflation d'objectifs que le législateur a entendu assigner au PLU, la réforme portée par la loi ALUR¹⁰³ après l'entrée en vigueur de la loi Grenelle II¹⁰⁴ marque le réajustement constant des préoccupations nationales tantôt en faveur d'une protection accrue de l'environnement, tantôt en faveur d'une production massive de logements. Les différentes composantes du développement durable ne sont ainsi pas marquées par la même importance selon la temporalité dans laquelle elles s'inscrivent, et si elles doivent se concilier, elles n'acquerront jamais la même valeur, et l'une prévaudra toujours sur l'autre.

Ainsi, si la transcription du projet de territoire au sein du règlement du PLU apparaît complexe, et les pratiques communales ont démontré l'impossibilité de faire entrer les projets de construction dans un carcan normatif peu ductile.

Paragraphe 2 : L'inadaptabilité pratique de la norme

Si le législateur a permis par la réforme issue de la loi ALUR de n'intégrer que les règles éminemment nécessaires à la mise en œuvre du PADD, il apparaît que les règles quantitatives restent fortement marquées dans les PLU. Peut-être s'agit-il de la crainte d'une règle qualitative peu sécurisante et traduit une volonté de maîtriser au mieux l'implantation des projets de construction sur le territoire communal. Finalement, s'il apparaît que le PLU n'édicte que peu de règles qualitatives, et ce malgré la plus grande souplesse qu'elles présentent (A). Cette

¹⁰² Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (préc.).

¹⁰³ Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'Accès au logement et un Urbanisme Rénové (préc.).

¹⁰⁴ Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (préc.).

impossibilité d'adapter les règles d'urbanisme au projet de construction est d'autant plus marquée que le code de l'urbanisme prévoit de multiples possibilités d'évolution du document communal (B).

A/ L'absence de privilège de la règle qualitative : des PLU stéréotypés

Dès lors que l'on a souhaité passé d'un urbanisme de normes à un urbanisme de projet, la règle quantitative apparut peu appropriée en ce qu'elle ne permet pas de s'adapter au projet de construction. Le législateur a ainsi incité les communes à ne réglementer que ce qui est nécessaire, en prévoyant la possibilité d'intégrer des règles qualitatives, mais également des règles alternatives. Cependant en pratique, à la lecture de nombreux PLU, on s'aperçoit que l'opportunité n'a pas été saisie par les collectivités dans la rédaction de leur document de planification. En effet, la règle quantitative reste encore très marquée¹⁰⁵, alors même que la règle qualitative n'en est finalement pas moins sécurisante.

Ainsi qu'a pu le noter Etienne Fâtome¹⁰⁶, la règle quantitative, et donc métrique, est forcément rigide, et ne saurait laisser de latitude tant au porteur de projet qu'à l'autorité chargée d'instruire les demandes d'autorisation de construire. Une règle métrique est respectée ou elle ne l'est pas, et dès l'instant où elle n'est pas respectée, elle doit conduire la commune à refuser d'octroyer le permis de construire, quand bien même le projet présenterait un quelconque avantage pour son territoire, qu'il soit économique ou social.

La règle qualitative quant à elle, présente l'avantage d'une plus grande souplesse, permettant à l'autorité chargée de délivrer l'autorisation d'apprécier le projet et son insertion sur le territoire. Comme énoncé précédemment, elle n'est pas moins sécurisante dès lors qu'elle est rédigée en des termes clairs et suffisamment précis¹⁰⁷, et cela au regard des objectifs à atteindre, pour que l'on ne puisse soupçonner un quelconque détournement de pouvoir et risquer d'atteindre la sécurité juridique. Il s'agit finalement de passer d'une logique de moyens à une logique de résultat. Par la règle qualitative, le règlement du PLU fixe le résultat à atteindre, laissant libre choix quant aux moyens pour y parvenir. Si le Conseil d'Etat¹⁰⁸ admet que puisse être édictées des règles qualitatives même en des termes généraux, un tel manque de précision

¹⁰⁵ Règlement du PLU de la commune de Thionville.

¹⁰⁶ Etienne Fâtome, « L'urbanisme de projet », Colloque du 15 novembre 2012 déroulé à l'Université de Caen : « Quel droit pour un urbanisme durable ? », en ligne [<https://www.canal-u.tv/>] (préc.).

¹⁰⁷ Etude du GRIDAUH, « La règle d'urbanisme en question », *BJDU*, 2011, p.12.

¹⁰⁸ CE, 1ère et 6ème sous-sections réunies, 18 juin 2010, Ville de Paris, n°326708, publié au Recueil Lebon.

risque cependant de porter atteinte à l'exigence de sécurité juridique, même si néanmoins, une telle possibilité reste inscrite dans la démarche d'urbanisme de projet.

Le constat est que, si depuis avant même la loi ALUR¹⁰⁹ le code de l'Urbanisme permettait la rédaction d'un PLU totalement inscrit dans cette idée de projet plutôt que de normes, il apparaît en pratique que les règlements restent pourvus de nombreuses contraintes normatives, soit en raison des trop nombreux objectifs qu'ils doivent retranscrire, soit que les communes aient peur d'une telle souplesse dans la réglementation relative à l'urbanisme sur leur territoire. Ce mimétisme réglementaire, traduit par la présence de plans stéréotypés négligeant trop souvent l'édiction de règles qualitatives bien plus à même de s'adapter tant au territoire qu'aux projets soumis aux services instructeurs, est d'autant plus marqué que, pour permettre l'adaptation de ces règles le législateur a prévu de nombreuses possibilités de faire évoluer les documents de planification.

B/ Les procédures d'évolution : marque de l'inadaptabilité d'un document figé à un territoire en mouvement

De la révision complète du document à sa modification simplifiée, les lois successivement intervenues ont permis aux communes de faire évoluer leurs documents d'urbanisme dans le but de prendre en compte les besoins du territoire et l'intérêt des projets souhaitant s'y implanter. Ces nombreuses procédures prévues par le code de l'urbanisme marquent, une fois de plus, l'impossibilité des nombreuses réformes de rendre ce droit plus souple, souplesse qui tendrait à favoriser l'implantation des projets de construction. En effet, les normes d'urbanisme apparaissent inaptées à s'adapter *a priori* aux projets tels que présentés par les demandes d'autorisations¹¹⁰. Ainsi que l'a souligné Soazic Marie la règle d'urbanisme « *n'est d'ailleurs pas suffisamment ductile, souple pour pouvoir s'y adapter sans que soit mise en œuvre une procédure d'évolution* »¹¹¹. Si certaines de ces procédures permettent désormais l'adaptation de la norme au projet, favorisant ainsi la démarche de la loi ALUR, elles n'en demeurent pas moins contraignantes pour l'autorité chargée d'examiner les demandes de permis, là où la dérogation au RNU apparaît bien plus souple qu'une adaptation du PLU. En effet, si ces procédures peuvent permettre une adaptation de la norme d'urbanisme locale au projet de

¹⁰⁹ Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'Accès au logement et un Urbanisme Rénové (préc.).

¹¹⁰ Lionel Carli, « L'intégration de la règle d'urbanisme par l'architecte », Colloque du 15 novembre 2012 déroulé à l'Université de Caen : « Quel droit pour un urbanisme durable ? », *en ligne*.

¹¹¹ Soazic Marie, « Le principe de mutabilité en droit de l'urbanisme », *La Revue Construction Urbanisme*, octobre 2015, Contribution n°13.

construction, elles sont néanmoins susceptibles de freiner la production de logements dans la mesure où la commune devra opposer un sursis à statuer à la demande d'autorisation (Cf. *infra*, p.80) le temps de mettre en œuvre la procédure de révision ou de modification de son document afin que le projet soit conforme à la norme. Cela va certes, dans le sens d'un urbanisme de projet, mais tend à marquer son impossible mise en œuvre au sein directement du PLU sans passer par la modification du document, mais en édictant des règles dont la souplesse permette de s'y adapter sans qu'il soit besoin de mettre en œuvre de telles procédures. *A contrario*, si l'application du RNU en l'absence de document de planification locale induit nécessairement l'application de la règle de la constructibilité limitée¹¹², c'est-à-dire l'interdiction de construire en dehors des parties actuellement urbanisée de la commune, il sera loisible à la commune d'y déroger par une délibération motivée au regard de l'intérêt communal que présente le projet¹¹³. Bien qu'encadrée par le juge administratif et soumis à l'avis du conseil départemental, la dérogation à la constructibilité limitée, contrairement aux procédures de modification, n'est pas soumise à une procédure de mise à disposition du public.

Il existe 4 procédures principales d'évolution du plan : il s'agit des révisions¹¹⁴ ainsi que les modifications¹¹⁵, au sein desquelles existent une procédure de droit commun et une procédure simplifiée. La différence entre ces procédures n'apparaît évidemment pas seulement sémantique, et leur mise en œuvre tiendra à l'ampleur de l'évolution souhaitée du document. Ainsi, dès lors qu'il sera porté atteinte au parti d'aménagement retenu par le PADD, il conviendra pour la commune de mettre en œuvre l'une des deux procédures de révisions, selon qu'il soit porté atteinte de façon plus ou moins substantielle au PADD. A l'inverse les procédures de modification permettent à la commune d'opérer une évolution du règlement, et donc éventuellement des normes qui bloqueraient l'implantation de projet de construction. S'agissant de la modification de droit commun, elle permet une majoration des possibilités de construction jusqu'à 20%, si elle n'est pas soumise à une enquête publique contrairement aux autres procédures, elle reste soumise à une procédure de mise à disposition du public selon les modalités fixées par l'autorité exécutive.

Ces évolutions nécessaires du PLU permettent ainsi l'implantation de projets de construction, et notamment de logements par la majoration des droits à construire qui n'étaient

¹¹² Article L111-3 du code de l'Urbanisme.

¹¹³ Article L111-4 du code de l'Urbanisme.

¹¹⁴ Article L153-31 à L153-35 du code de l'Urbanisme.

¹¹⁵ Article L153-41 à L153-48 du code de l'Urbanisme.

a priori pas conformes au règlement du document de planification, et vont ainsi dans le sens de l'adaptabilité et de la mutabilité de la règle d'urbanisme. Néanmoins, toutes ces procédures, autant que les interventions législatives contribuent à l'instabilité croissante des documents de planification contre laquelle on tente de protéger les opérateurs économiques¹¹⁶ par des mécanismes juridiques et contentieux, et « *dès lors qu'il doit être complété, assoupli, voire écarté, le plan local d'urbanisme correspond-il vraiment aux besoins des acteurs du droit de l'urbanisme ?* »¹¹⁷

¹¹⁶ Soazic Marie, « Le principe de mutabilité en droit de l'urbanisme », *Revue Construction-Urbanisme*, octobre 2015, Contribution n°13 (préc.).

¹¹⁷ Rozen Nougellou, « La règle d'urbanisme et les PLU : où se trouve la règle d'urbanisme », *RFDA*, 2016, p.872.

CONCLUSION DE PARTIE

Le PLU, bien que défini comme un outil porteur d'une véritable intégration urbaine et d'un projet territorial à l'échelle communale -et désormais intercommunale- se voit marqué par bien des maux qu'il apparût difficile à panser depuis sa création par la loi SRU. Les multiples lois intervenues ont tenté de pallier les difficultés présentées par le document, en même temps qu'elles l'ont chargé de mettre en œuvre de nombreux objectifs que les communes n'ont su maîtriser, les conduisant à sur-réglementer l'urbanisation de leur territoire. Ces données s'expliquent tant par la complexité à élaborer un document efficace placé au bas d'une hiérarchie regroupant nombre de normes ayant des natures et des objectifs différents dont il convient de tenir compte, que par l'effet d'une habitude administrative fort regrettable dans l'élaboration des PLU.

Les nombreuses interventions législatives ont finalement créé un instrument de planification qui n'est pas dépourvu d'efficacité, mais qui reste fortement amoindrie par les pratiques communales. Éminemment politique, le droit de l'urbanisme est marqué par son instabilité et le réajustement des préoccupations nationales autant que locales. Il en résulte un manque d'appropriation de la politique nationale par les entités locales, marqué par des PLU toujours stéréotypés au sein desquels l'urbanisme de projet n'a pas pu être réalisé, l'extension de l'urbanisation n'a pu être maîtrisée, et la crise du logement résorbée. Ce manque d'appropriation tend à s'expliquer à la fois par le manque de moyens tant humains que financiers auquel font face les communes, que par un désintérêt de leur part en raison de la trop grande complexité de ce droit. C'est par ailleurs dans le but d'une meilleure appropriation des politiques nationales que le projet de loi ELAN qui fût adopté par l'assemblée nationale le 12 juin 2018, puis par le Sénat le 25 juillet, a souhaité revoir les liens hiérarchiques entre les différents documents de la pyramide normative du droit de l'urbanisme¹¹⁸. Pour autant, il convient de noter que cette multiplicité de liens hiérarchiques n'existe que dans le cas où existe un PLU, puisque dans le cas contraire s'applique le RNU emportant avec lui l'application de la règle de la constructibilité limitée. Mise en place lors de la décentralisation des compétences dans le but d'inciter les communes à se doter de documents de planification, les dérogations à cette règle introduite au fil des réformes rendent finalement le RNU bien moins contraignant pour les porteurs de projet qu'un PLU foisonnant de normes quantitatives ne laissant aucune possibilité d'apprécier l'intérêt présenté par le projet. Représentant une réglementation

¹¹⁸ Assemblée Nationale, à propos de l'article 13 du projet de loi ELAN, *en ligne* [<http://www.assemblee-nationale.fr/>].

minimum, le RNU pourrait bien finalement présenter une efficacité bien plus importante que celle de nombre de Plans dont on ne sait pas bien s'ils sont réellement la traduction d'un projet de territoire, ou d'une synthèse hasardeuse des politiques publiques traduite par une normativité importante au sein des documents de planification locaux.

Est-il finalement possible que le RNU présente une adaptabilité bien plus grande que le PLU ? S'il permet finalement une grande latitude pour le porteur de projet dans la mesure où il ne sera pas contraint en termes de zonage et que la constructibilité limitée ne sera que très peu présente dans une commune déjà très urbanisée, il présente néanmoins l'inconvénient pour la commune de ne pouvoir maîtriser son territoire par l'établissement d'un véritable projet territorial. Pour autant, les PLU restent très peu différents selon les territoires dans des communes de tailles moyennes, en raison des nombreuses préoccupations qu'ils doivent intégrer, préoccupations que les communes ne savent pas bien maîtriser et concilier. Tous ces éléments conduisent à faire du PLU un frein contentieux à la production de logements, alors même que le législateur n'a cessé de réformer les outils de la planification urbaine, en même temps qu'il a réformé le contentieux relatif à l'urbanisme. Ces réformes contentieuses, si elles sont à la fois contestables et compréhensibles, restent cependant des palliatifs et non des remèdes à l'instabilité de la norme d'urbanisme locale.

Partie 2 : Les mécanismes contentieux ; palliatifs à l'instabilité des PLU

Relancer le secteur de la construction, produire du logement, redynamiser les centres villes, telles sont les préoccupations des lois successivement intervenues et venues sans cesse modifier tant la nature que le contenu des outils de planification. Le tournant marqué par la loi SRU¹¹⁹ avait pour dessein de stabiliser l'édifice normatif français en matière d'urbanisme, de mettre en œuvre une véritable planification urbaine chargée de résorber la crise du logement en même temps qu'il fallut y intégrer les données environnementale et sociale.

Intégrant nécessairement le facteur temps, la planification urbaine et donc le PLU devait pouvoir évoluer, s'inscrire dans une mutabilité inévitable afin de prendre en compte les évolutions du territoire communal et de ses besoins. Si cette mutabilité du droit de l'urbanisme, marquée par les nombreuses réformes intervenues en autant que par les procédures d'évolution des documents intégrées au code de l'urbanisme, s'inscrit dans la démarche d'intégration du développement durable mis en œuvre au sein du PLU, mais apparaît cependant difficilement conciliable avec la sécurité juridique, grande préoccupation en matière d'urbanisme et objet des réformes contentieuses.

Depuis la loi Bosson de 1994¹²⁰ jusqu'au décret du 17 juillet 2018¹²¹, sans oublier le rapport Labetoulle¹²², les réformes contentieuses n'ont cessé de s'enchaîner, autant que les réformes des outils de planification, toujours dans un but à la fois de simplification du droit de l'urbanisme que de sécurisation des autorisations de construire. La sécurité et la stabilité juridique apparaissent alors comme maître mot des interventions législatives constantes, ces deux notions restant cependant toujours absentes de notre système normatif. En effet, ils résultent des nombreuses réformes une complexité toujours grandissante du droit de l'urbanisme, une stabilité jamais trouvée, mais aussi et surtout une sécurité juridique toujours absente puisque privant les requérants de leurs droits. L'absence de sécurité juridique est cependant à nuancer, puisque celle-ci fût trouvée, mais toujours au profit des porteurs de projet induisant une inégalité de droit. On comprend bien la nécessité de ne pas porter une atteinte démesurée aux projets de construction, mais il apparaît aussi nécessaire de maintenir un

¹¹⁹ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouveau Urbain.

¹²⁰ Loi n°94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction.

¹²¹ Décret n°2018-617 du 17 juillet 2018 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme.

¹²² Rapport ayant donné lieu à l'adoption de l'ordonnance n°2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme.

équilibre certain entre l'intérêt national qu'est la résorption de la crise du logement, et la préservation des droits des justiciables telle que reconnue par les instances européennes¹²³.

A force de réformes, le PLU est devenu plus que jamais une sorte de générateur de contentieux plus que le serviteur de la mise en œuvre de la production de logements. Seul des palliatifs procéduraux et contentieux ont pu être trouvés pour tenter d'endiguer les recours en matière d'urbanisme et sécuriser les opérations de construction, alors même qu'il s'agirait en réalité de revoir l'édifice normatif en matière d'urbanisme. En effet, alors que le PLU est en principe le seul document opposable aux demandes d'autorisation, la sécurisation du document lui-même apparaîtrait être la solution, par ricochet, à la stabilisation et à la sécurisation des autorisations de construire¹²⁴. L'éternelle volonté de stabilisation du droit de l'urbanisme n'a cependant jamais pu être trouvée, démontrant une « *schizophrénie latente du droit de l'urbanisme* »¹²⁵ marquée d'une part par une sur-régulation, et d'autre part par un urbanisme autant qu'un contentieux dont les dérogations sont de plus en plus nombreuses. À l'épreuve des nombreuses tentatives de simplification et donc de stabilisation du droit (Chapitre 1), il apparût finalement plus que nécessaire de permettre le maintien dans le temps de PLU illégaux (Chapitre 2).

¹²³ Article 6§1 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales.

¹²⁴ Philippe Hocrétaire, « Sécurité et insécurité juridiques après la loi 'Solidarité et renouvellement urbains' », *RFDA*, 2003 p.145.

¹²⁵ Pierre Soler-Couteaux et Elise Carpentier, « Droit de l'Urbanisme », *Hypercours*, Dalloz, 2015.

Chapitre 1 : Les droits des requérants à l'épreuve des tentatives de simplification

La simplification du droit, en même temps qu'elle devrait concourir à sa stabilité et à sa lisibilité, apparaît être au service de la sécurité juridique. En matière d'urbanisme, cette dernière est un enjeu prépondérant, en ce qu'il convient de ne pas faire peser sur les constructeurs d'aléas contentieux trop lourds, toujours dans la logique de ne pas freiner la production de logements dans un contexte de crise qui perdure depuis plusieurs décennies.

Les réformes intervenues en la matière, si elles ont complexifié l'édifice normatif dans lequel s'inscrit le PLU, ont néanmoins réussi à simplifier les procédures d'octrois des autorisations de construire, sans jamais réussir à simplifier la norme d'urbanisme en tant que telle. Cette impossible vulgarisation du droit de l'urbanisme s'explique néanmoins par la mouvance des besoins sociétaux et du réajustement des préoccupations nationales. Il apparaît effectivement impossible de figer une norme d'urbanisme censée réglementer une ville en constant mouvement, autant qu'il est impossible de simplifier un droit éminemment complexe puisque devant intégrer et concilier des données contradictoires.

Il apparaît finalement une sur-régulation normative dont force est de constater que l'éternel souhait de simplification apparaît devenir une « *illusion dangereuse* »¹²⁶ (Section 1), ne faisant qu'accroître les inégalités entre porteurs de projet et propriétaires. A l'aune d'une simplification impossible, il convient de se questionner sur les droits fondamentaux en droit de l'urbanisme (Section 2).

¹²⁶ Jean-Marie Pontier, « La simplification, illusion dangereuse », *AJDA*, 2005, p.345.

Section 1 : Entre complexité croissante et suppression des garanties offertes au requérant

En tant qu'objectifs et principe à valeur constitutionnelle, l'intelligibilité et l'accessibilité¹²⁷, ainsi que la clarté¹²⁸ du droit apparaissent aujourd'hui en droit de l'urbanisme être le cheval de bataille des multiples réformes, puisque ceux-ci concourent à la sécurité juridique. En effet, depuis la loi SRU¹²⁹ et jusqu'au projet de loi ELAN, les réformes n'ont eu de cesse de se présenter comme simplificatrice d'un droit en constante évolution. Souhaité tant par les collectivités que les porteurs de projet, l'accroissement de la lisibilité du droit de l'urbanisme apparaît impossible (§1). Il apparaît que la clarté du droit, définie comme le caractère de ce qui est simple à comprendre, ne soit pas propre à définir le droit de l'urbanisme, notamment lorsque l'on observe la hiérarchie des normes et les différents rapports entretenus entre elles (Cf. *supra*, p.21). Si cette complexité du droit de l'urbanisme est « normale », en ce qu'il s'agit d'un droit de l'évolution de la ville et du territoire et qu'il intègre des préoccupations relevant de législations parallèles, les réformes ont cependant conduit à une réduction des garanties contentieuses offertes aux propriétaires n'apparaissant que très peu satisfaisante (§2), même si l'on comprend que la démarche entreprise tient à la sécurisation des autorisations de construire et *de facto* à la facilitation de la production de logements par la limitation des recours à l'encontre des autorisations d'urbanisme et des documents de planification.

Paragraphe 1 : L'impossible simplification du droit de l'urbanisme

Alors même que la simplification du droit de l'urbanisme, l'amélioration de son intelligibilité et de sa clarté sont souhaitables et surtout nécessaires afin d'accroître le niveau de sécurité juridique offert aux pétitionnaires, celles-ci sont néanmoins illusoire. Ainsi que l'a souligné Jean-Marie Pontier, si la simplification du droit est un objectif louable, elle n'est pour autant pas toujours souhaitable autant qu'elle n'est pas toujours possible. Le droit de l'urbanisme se manifeste comme étant le meilleur exemple d'une matière qu'il apparaît impossible de simplifier, en ce qu'elle est liée à « *l'évolution de la société et au développement des modes d'intervention des personnes publiques et privées* »¹³⁰. Surtout, la complexification

¹²⁷ Conseil Constitutionnel, 16 décembre 1999, n°99-421 DC.

¹²⁸ Conseil Constitutionnel, 81-132 DC du 16 janvier 1982, Nationalisations.

¹²⁹ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (préc.).

¹³⁰ Jean-Marie Pontier, « La simplification, illusion dangereuse », *AJDA*, 2005, p.345 (préc.).

du droit, si elle est marquée par l'inflation législative, traduit néanmoins une volonté de se conformer à la réalité par des connaissances de plus en plus aiguisées. En effet, les nombreuses interventions législatives en la matière depuis la décentralisation -et surtout depuis la substitution des POS aux PLU¹³¹- ont traduit une volonté étatique de permettre aux collectivités locales d'adapter la norme nationale à l'échelle communale. Cette adaptabilité marque ainsi la prise en compte toujours plus accrue des réalités locales, dont l'Etat était bien trop lointain pour espérer régler des territoires dont les enjeux sont évidemment différents. Dès lors plus la connaissance de cette réalité augmente, et plus les normes auront tendance à se multiplier pour prendre en compte ces nouveaux facteurs, et une fois de plus, le phénomène est d'autant plus marqué en droit de l'urbanisme que l'on a permis par les réformes nombres de dérogations qui permettraient de coller à ces réalités nouvellement découvertes.

Pour autant, l'objectif de sécurité juridique n'est pas impossible à atteindre du seul fait que le droit de l'urbanisme, et notamment les PLU, soient complexes et instables. En effet, la complexification du droit ne saurait être facteur d'insécurité juridique dès lors que sont offertes aux justiciables les garanties contentieuses nécessaires à la mise en œuvre de leurs droits.

« Cela ne signifie pas forcément que le droit doit être simple : qu'est ce qui est simple dans notre société ? Il ne faut pas confondre sécurité et simplification. Peu importe à la limite qu'un système juridique soit simple ou compliqué, dès lors qu'il apporte la sûreté et les garanties auxquelles ont droit les usagers de ce droit et les citoyens. Dans un monde si compliqué, où « la terre n'est ni simple, ni lisse », comme l'écrit Paul Nizan (in Le Cheval de Troie), la sécurité, et la sécurité juridique en particulier, ce n'est pas la disparition de toute difficulté, de tout conflit, de tout contentieux.¹³² »

Alors même que cette affirmation est vraie, le législateur n'a pas entendu revoir fondamentalement le contenu même du droit de l'urbanisme, ne cessant de vouloir réduire le contentieux en la matière, par tout moyen que ce soit, et surtout, par la limitation des droits des requérants. De cette impossible simplification du droit de l'urbanisme, ainsi que la croissance du contentieux en la matière est finalement née une suppression des garanties offertes aux requérants, alors même qu'elle apparaît d'autant plus critiquable que ce droit souffre d'une trop grande complexité.

¹³¹ Transition intervenue par la loi n°2000-1218 relative à la Solidarité et au Renouvellement urbain (préc.).

¹³² Patrick Hocrétaire, « Sécurité et insécurité juridiques après la loi « Solidarité et renouvellement urbains », *RFDA 2001*, p.141(préc.).

Le législateur n'est pour autant pas seul à apporter complexité au droit de l'urbanisme, le juge, par son pouvoir prétorien y contribue parfois grandement par l'interprétation qu'il fait des normes afin de trancher le litige. Ainsi, le juge n'hésite pas « à alourdir par son interprétation une règle d'apparence simple si sa lettre ne permet pas de répondre aux questions concrètes que son application pose »¹³³. Une fois encore, le manque d'adaptabilité de la règle d'urbanisme conduit à sa nécessaire interprétation par le juge, qui complètera la règle de façon prétorienne afin de lui permettre de s'adapter. Cette interprétation, si elle lui permettra de trancher le litige qui lui est soumis, conduit néanmoins à une « fragmentation du droit » autant qu'à une « fragmentation de l'accès de droit »¹³⁴ qui rend d'autant plus incertaine la suppression de certains droits des requérants dans le cadre du contentieux de l'urbanisme.

Paragraphe 2 : La suppression des garanties offertes aux requérants

Alors que toute la volonté du législateur, sous l'influence des porteurs de projets, fût de sécuriser les autorisations de construire afin de permettre une résorption de la crise du logement, cette sur-considération de la sécurisation des autorisations d'urbanisme a conduit, en plus du fait que le droit de l'urbanisme soit complexe, à supprimer les droits des requérants, notamment par la restriction de l'accès au juge. Droit complexe puisqu'inscrit dans une société et une démarche de réglementation complexes, il apparaît de plus en plus se détacher du droit des propriétaires privés sous l'égide de l'intérêt général et d'une sécurité juridique penchant toujours plus en faveur des opérateurs économiques¹³⁵. En effet, alors que sa complexité ne cesse de s'accroître, il apparaît que « la règle administrative se resserre, que de plus en plus de contraintes s'imposent aux administrés comme aux collectivités locales, et que la règle est de plus en plus incertaine »¹³⁶. On peut à ce titre citer la loi NOTRe¹³⁷, venue ajouter un nouveau document à l'édifice normatif (le SRADDET), susceptible de déstabiliser une nouvelle fois les PLU par leur nécessaire mise en compatibilité avec lui. Dans ce même mouvement, le législateur n'a cessé de supprimer les garanties offertes aux requérants par une limitation de

¹³³ Charles Touboul, « 'Simplifier n'est pas juger' - Le juge et la simplification du droit », *RFDA*, 2017, p.105.

¹³⁴ Charles Touboul, « 'Simplifier n'est pas juger' - Le juge et la simplification du droit », *RFDA*, 2017, p.105 (préc.).

¹³⁵ Soazic Marie, « Le principe de mutabilité en droit de l'urbanisme », *Construction-Urbanisme*, 2015, contribution n°13 (préc.).

¹³⁶ Jean-Bernard Auby, cité par Nathalie Coulaud, « Loi Bosson : Le risque contentieux de plus en plus important », *Le Moniteur*, 9 mai 1997.

¹³⁷ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

l'accès au prétoire du juge (A), mais dont il apparaît que la réforme du contentieux de l'urbanisme n'en soit pas aboutie (B).

A/ Une restriction de l'accès au juge tournée vers les autorisations d'urbanisme

Le contentieux de l'urbanisme, branche du contentieux administratif n'a cessé d'évoluer, tant par l'intervention du législateur que du juge, devenant un contentieux dérogatoire, dont les droits des justiciables ont parfois été bafoués dans une logique de sécurisation des autorisations de construire.

Introduit par l'ordonnance 18 juillet 2013¹³⁸, l'article L600-1-2 du code de l'urbanisme tend à encadrer d'avantage l'intérêt pour agir à l'encontre des autorisations de construire.

« Une personne autre que l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou une association n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager que si la construction, l'aménagement ou les travaux sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation. »

Cet article pose ainsi plusieurs conditions à la preuve de l'intérêt pour agir du requérant dans le cadre d'un recours à l'encontre d'un permis de construire : l'une tenant à l'auteur de la décision, l'autre tenant à la construction projetée. Ainsi, le requérant personne privée doit démontrer que le projet est susceptible d'affecter de façon directe la jouissance du bien¹³⁹, bien qu'il occupe ou détient de façon régulière.

« Considérant que les écritures et les documents produits par l'auteur du recours doivent faire apparaître clairement en quoi les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien sont susceptibles d'être directement affectées par le projet litigieux ; qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, pour justifier de leur intérêt à agir, les requérants se sont bornés à se prévaloir de leur qualité de " propriétaires de biens immobiliers voisins directs à la parcelle destinée à recevoir les constructions litigieuses " [...] que, dans ces conditions, la présidente de la deuxième chambre du tribunal administratif de Marseille a procédé à une exacte

¹³⁸ Ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme.

¹³⁹ CE, 9^{ème} et 10^{ème} SSR, 10 févr. 2016, M. et Mme F et a., n°387507.

qualification juridique des faits en jugeant que les requérants étaient dépourvus d'intérêt à agir contre le permis de construire litigieux ; que c'est sans commettre d'erreur de droit ni méconnaître l'article 6 paragraphe 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ni aucun principe qu'elle a rejeté leur demande comme manifestement irrecevable par ordonnance, sans audience publique, sur le fondement du 4° de l'article R. 222-1 du code de justice administrative ; »

Se pose alors la question de la nature du trouble de jouissance autant que l'occupation régulière, questions que le Conseil d'État a eu à trancher, interprétant cette disposition strictement, rendant d'autant plus contestable cette limitation de l'accès au juge qu'il lui est loisible de rejeter la requête au tri lorsque le requérant n'apporte pas les éléments de preuve suffisants¹⁴⁰.

Alors que le juge administratif faisait preuve d'un grand libéralisme¹⁴¹ dans la reconnaissance d'un intérêt pour agir permettant d'accéder à son prétoire, l'introduction de l'article L600-1-2 du code de l'urbanisme par l'ordonnance sus citée a eu pour conséquences une interprétation stricte, peut-être trop stricte par celui-ci des notions définies par le texte. En effet, alors qu'il était évident avant l'entrée en vigueur des dispositions de l'ordonnance de 2013 que le voisin immédiat d'un projet de construction dispose d'un intérêt pour agir, l'encadrement de l'intérêt pour agir par l'article L600-1-2 et son interprétation par la Haute Juridiction est « *un drame en trois actes* ». C'est en effet au regard de l'intérêt pour agir du voisin immédiat à la construction projetée tel qu'interprété par le juge qu'il est possible de prendre la mesure d'une telle réforme. En effet, il convient en premier lieu de noter que le voisin immédiat disposait, avant 2013, d'une présomption d'intérêt pour agir¹⁴².

« Considérant que M. Cousyn-Dalrue, en sa qualité de voisin immédiat de la construction litigieuse, justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour agir pour demander l'annulation de l'arrêté du 4 octobre 1994 du maire de Breuil-le-Vert accordant un permis de construire aux consorts Wibert ; »

Avec l'introduction de l'article L600-1-2 du code de l'urbanisme, le juge administratif n'a eu d'autre choix que de revoir sa jurisprudence quant à l'intérêt pour agir, et a ainsi abandonné cette présomption dont bénéficiait le voisin immédiat, en même temps que ce

¹⁴⁰ Pascal Caille, « Contentieux Administratif », *Editions Juridiques Franco-Allemande*, 2016.

¹⁴¹ CE 10^{ème} et 9^{ème} SSR, 27 février 2006, n°284349, Inédit au Recueil Lebon.

¹⁴² CE, sec., 8 décembre 2000, n°191394, Inédit au Recueil Lebon.

dernier devra prouver de façon suffisamment précise la réalité des atteintes dès lors que le projet sera réalisé¹⁴³. Après avoir abandonné cette présomption, le Conseil d'Etat est allé jusqu'à considérer que les voisins immédiats d'un projet de construction d'un immeuble de plusieurs étages ne disposaient d'aucun intérêt pour agir à l'encontre de l'autorisation, en soulignant que la qualité de voisin ne suffit plus à démontrer un quelconque intérêt à obtenir l'annulation de la décision litigieuse¹⁴⁴.

Si le Conseil d'Etat n'est malgré tout pas revenu sur sa jurisprudence en réinstaurant une quelconque présomption au bénéfice du voisin immédiat, il a néanmoins quelque peu assoupli son analyse en redonnant à ce requérant une place privilégiée. En effet, le voisin immédiat dispose désormais d'un intérêt pour agir « *sous conditions* » puisqu'il devra faire état, outre l'occupation régulière du bien, de la nature, l'ampleur et la localisation du projet afin d'apporter la preuve de son intérêt pour agir.

« Considérant qu'en jugeant que M. C...ne justifiait pas d'un intérêt à agir contre le permis de construire attaqué, alors qu'il invoquait dans sa demande au tribunal être occupant d'un bien immobilier situé à proximité immédiate de la parcelle d'assiette du projet, au numéro 6 de la même voie, et faisait valoir qu'il subirait nécessairement les conséquences de ce projet, s'agissant de sa vue et de son cadre de vie, ainsi que les troubles occasionnés par les travaux dans la jouissance paisible de son bien, en ayant d'ailleurs joint à sa requête le recours gracieux adressé au maire de marseille, lequel mentionnait notamment une hauteur de l'immeuble projeté supérieure à dix mètres et la perspective de difficultés de circulation importantes, le président de la 2ème chambre du tribunal administratif de marseille a inexactement qualifié les faits de l'espèce ; »

Ainsi, lorsque l'on examine l'encadrement tant législatif que jurisprudentiel de l'intérêt pour agir, celui-ci est d'avantage tourné vers les autorisations de construire que les documents d'urbanisme, alors même que la sécurité juridique passe par la stabilisation de la norme locale, le juge administratif reste très libéral lorsque les recours sont dirigés contre les documents de planification. Il convient alors de se demander si l'encadrement de l'intérêt pour agir n'aurait pas dû concerner autant l'urbanisme réglementaire que l'urbanisme individuel.

¹⁴³ CE, 1^{ère} et 6^{ème} SSR, 10 juin 2015, Brodelle et Gino, n°386121.

¹⁴⁴ CE, 10^{ème} et 9^{ème} SSR, 10 février 2016, n°387507.

B/ Une réforme du contentieux de l'urbanisme en demi-teinte

Depuis la loi Bosson¹⁴⁵, les réformes contentieuses du droit de l'urbanisme se sont penchées d'avantages sur la sécurisation des autorisations d'urbanisme par la lutte contre les recours abusifs que sur la sécurisation des documents eux-mêmes. En effet, il est possible de noter une double contradiction : d'une part, ce droit en constante évolution n'a jamais pu être achevé, conduisant le PLU à une instabilité chronique. D'autre part, alors que l'intérêt pour agir à l'encontre des autorisations fût considérablement restreint par le législateur, il reste très largement apprécié par le juge dans le cadre d'un recours à l'encontre d'un PLU. Il suffit, au regard de la jurisprudence constante, de posséder la qualité d'habitant de la commune au moment de l'introduction de la requête, cette qualité donnant alors au requérant intérêt pour agir¹⁴⁶.

« M. et Mme B...étaient, à la date d'introduction de leur demande, propriétaires d'une maison à usage d'habitation et de diverses parcelles de terrain dans la commune de Martigues. Par suite, la commune de Martigues n'est pas fondée à soutenir qu'ils n'ont pas d'intérêt à agir pour demander l'annulation de la délibération approuvant son PLU.¹⁴⁷ »

Dans cette affaire, le Conseil d'Etat semble se contenter de la qualité de propriétaire des requérants, ne se penchant ni sur la temporalité –à savoir, étaient-ils propriétaires avant l'élaboration et l'approbation du plan- ni sur leur participation ou non à l'enquête publique, laquelle n'a d'autre but que d'informer et recueillir les avis des populations. Subordonné l'intérêt à agir à une telle participation conduirait, outre une certaine stabilisation de la norme locale, à une responsabilisation des citoyens, même si elle pourrait conduire à alourdir la procédure d'élaboration.

Alors même que des mécanismes de sauvegardes des documents de planification illégaux furent adoptés (Cf. *infra*, p.84), ces mécanismes ne tendent pour autant pas à diminuer la masse contentieuse elle-même, mais à éviter, dans la mesure du possible, l'annulation totale de ceux-ci, et notamment des PLU dans un souci de stabilité et de sécurité juridique. Néanmoins, il aurait été judicieux non pas de restreindre et d'encadrer la notion d'intérêt pour

¹⁴⁵ Loi n°94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction.

¹⁴⁶ CE, 3^{ème} et 5^{ème} SSR, 7 avril 1993, commune de Narbonne, n°127722.

¹⁴⁷ CE, 4 mars 2016, B c/ commune de Martigues, n°384785.

agir dans le cadre d'une autorisation de construire, mais dans le cadre d'un recours à l'encontre du PLU. Alors que son élaboration et son évolution sont en effet inscrites dans une démarche de considération et de discussion avec les citoyens de la commune, et que l'enquête publique sert à l'information des propriétaires, il apparaît contestable que puisse être attaqué un document qui avait pourtant vocation à être discuté, et dont le requérant averti par la publication des modalités d'enquête publique n'a pas pris la peine de faire valoir ses observations.

Attacher la preuve de sa participation à l'enquête ou la concertation (ou, le cas échéant à l'impossibilité d'y participer) à l'intérêt pour agir permettrait finalement d'éviter les recours à l'encontre des PLU, stabilisant ainsi la norme d'urbanisme locale, et par ricochet les autorisations de construire. L'intérêt pour agir ne serait alors restreint que dans la mesure où le requérant n'a pas été empêché de faire valoir ses observations, et dès lors que l'enquête publique s'est régulièrement déroulée.

La question de la temporalité apparaît également importante, puisqu'il conviendrait d'être propriétaire ou de résider sur le territoire communal en aval de l'élaboration ou de la modification du PLU, puisque dans le cas contraire, le requérant aurait connaissance des caractéristiques de son terrain au moment de son acquisition et du parti d'aménagement retenu, et il apparaît alors contestable qu'il puisse considérer le classement de la parcelle en cause comme lui portant préjudice.

Une telle disposition, alors qu'elle réduirait le nombre de recours à l'encontre des documents de planification –contentieux bien plus important que celui des autorisations¹⁴⁸ conduirait, en même temps qu'il contribuerait à la stabilisation de la norme d'urbanisme locale par l'effet de la réduction des potentielles annulations, à la réduction du contentieux des autorisations de construire considérées comme freinant à outrance les projets. En effet, dès lors que le requérant ne dispose pas de la qualité donnant intérêt pour agir au regard du PLU, il n'en disposerait pas plus au moment d'exciper de son illégalité, ce qui réduirait *de facto* les moyens pouvant être soulevés à l'encontre des autorisations et donc pouvant donner lieu à une annulation contentieuse.

De l'impossible simplification du droit de l'urbanisme à la limitation du droit des requérants, les réformes contentieuses apparaissent d'autant plus critiquables dans la mesure où en plus d'un droit illisible et inintelligible, il n'existe plus de garantie des droits alors même

¹⁴⁸ Agence d'Urbanisme Rhône Avignon Vaucluse, « Contentieux de l'Urbanisme : Frein à la production de logements ? », *Analyse vauclusienne et gardoise*, p.87, avril 2018.

que ces interventions tant du juge que du législateur sont prises au nom de la sécurité juridique. La suppression de la garantie des droits des requérants n'a pour autant toujours pas conduit à la stabilisation de la norme d'urbanisme, autant qu'elle n'a pas permis d'endiguer le contentieux des autorisations de construire, ce qui tend à s'expliquer nécessairement par le fondement même des permis que sont les PLU. En effet, « *l'amélioration de la sécurité juridique [devrait] être recherchée par un perfectionnement de la règle d'urbanisme plutôt que par des obstacles mis plus ou moins artificiellement aux recours* »¹⁴⁹. La prolifération de textes normatifs nuit à la sécurité juridique autant qu'au dispositif mis en place pour la sauvegarder. Mais ces inflations législatives ne sont pas seules à questionner sur la sécurité juridique, l'interprétation des textes par le juge questionne, et s'il s'inscrit dans la volonté étatique de réduire les recours contentieux, les réponses divergentes apportées à des affaires similaires pose la question de l'égalité face à la norme, en même temps qu'elle interroge sur la sécurité juridique.

¹⁴⁹ Patrick Hocrétaire, « Sécurité et insécurité juridiques après la loi 'Solidarité et renouvellement urbains' », *RFDA*, 2001 (préc.).

Section 2 : Le principe d'égalité face à la norme d'urbanisme locale

« Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune. »

Reconnue par le Conseil Constitutionnel en 1973¹⁵⁰ et inscrite au frontispice de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen et de la Constitution du 4 octobre 1958, l'égalité est l'un des principaux piliers de l'Etat de droit. Revêtant une place singulière, l'égalité est à la fois un droit fondamental, mais également, il sert l'exercice d'autres droits et constitue finalement la garantie de leur exercice. S'il est fondamental, il n'est pour autant pas absolu. L'article 1^{er} de la DDHC admet en effet qu'il puisse y être déroger qu'en raison de « *l'utilité commune* », mais également il est admis que des situations différentes soient traitées de façon différente¹⁵¹. Mais qu'en est-il alors d'une telle égalité en droit de l'urbanisme (§1), notamment au regard des servitudes instituées sur le fondement du code de l'urbanisme (§2).

Paragraphe 1 : L'application du principe d'égalité en droit de l'urbanisme

Dès lors qu'il revêt une valeur constitutionnelle, le principe d'égalité trouve à s'appliquer en quelques matières qu'il soit, et notamment en droit de l'urbanisme. Ce principe implique alors que toutes les interventions législatives respectent ce principe, sous réserve des modulations permises par le texte constitutionnel lui-même. Lorsque l'on observe la jurisprudence en la matière, le principe d'égalité en matière d'urbanisme concerne d'autant plus l'égalité devant les charges publiques que l'égalité de traitement, et s'il n'existe que peu d'occurrence lorsque l'on s'interroge sur l'application de ce principe en la matière, il mérite néanmoins que l'on s'attarde dessus. En effet, cette interrogation quant à l'application du principe d'égalité en droit de l'urbanisme est intéressante dans la mesure où le droit de l'urbanisme est un droit par nature inégalitaire, mais ce caractère ne le rend pas pour autant inconstitutionnel. Lorsque l'on observe l'urbanisme réglementaire, il apparaît que son dessein premier soit de définir les occupations possibles du sol. Il ne pourra résulter d'égalité effective en la matière dès lors qu'un document de planification se voit charger de découper le territoire

¹⁵⁰ Conseil Constitutionnel, 27 décembre 1973, Taxation d'Office, n°73-51 DC.

¹⁵¹ CE, sec., 10 mai 1974, Denoyez et Chorques, n° 88032, publié au Recueil Lebon.

communal en différentes zones dont les règles d'implantation des constructions seront forcément différentes.

« Considérant qu'il est de la nature de toute réglementation d'urbanisme de distinguer des zones où les possibilités de construire sont différentes ainsi que des zones inconstructibles ; que dès lors que cette délimitation ne repose pas sur une erreur manifeste d'appréciation, elle ne porte pas d'atteinte illégale au principe d'égalité des citoyens devant la loi.¹⁵² »

La légalité du zonage ainsi définie par le POS ou aujourd'hui le PLU fait l'objet d'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. Mais cette atteinte au principe d'égalité, bien que justifiée par la nature même du droit de l'urbanisme, tend à se justifier par l'intérêt de réglementer l'utilisation de sol au regard des objectifs poursuivis par ce dernier. Il se justifie tant par la nécessité de limiter la consommation des espaces et donc par la préservation des territoires naturels et agricoles, que par celle de résorber la crise du logement et donc permettre les constructions. Là encore, une égalité parfaite des citoyens devant la loi est impossible, et cette inégalité introduite par le zonage des documents de planification se justifie finalement par des situations éminemment différentes.

L'application du principe d'égalité en droit de l'urbanisme se caractérise ainsi par une approche empirique, permettant une prise en compte des inégalités de fait et permettant de respecter les principes inscrits au frontispice du code de l'urbanisme. Ces ruptures d'égalité en matière de droit de l'urbanisme sont finalement essentielles mais surtout elles sont inévitables lorsque l'on entend découper le paysage national par l'application de règles différentes adaptées aux différents échelons. Ainsi, la rupture d'égalité en droit de l'urbanisme s'opère tant entre les différents territoires qu'au sein même d'une commune, et par conséquent entre les propriétaires qui se trouveront en situation d'inégalité.

Ce qui questionne n'est pas finalement l'application de règles différentes au sein de différentes zones du territoire communale dont le PLU est chargé d'opérer le découpage, mais de l'application d'une règle similaire à un projet de construction. Outre l'égalité de traitement, alors que le droit de construire est un attribut du droit de propriété, il convient de se questionner sur l'effectivité de ce droit à construire au regard de la norme d'urbanisme, et de sa conciliation avec le principe d'égalité.

¹⁵² CE, 6^{ème} et 2^{ème} SSR, 7 février 1986, n°51561, Inédit au Recueil Lebon.

Paragraphe 2 : Le principe d'égalité face aux servitudes d'urbanisme

Le droit de construire, dès lors qu'il est l'un des attributs du droit de propriété, il devrait être constant que son application respecte le principe d'égalité.

Néanmoins la question de l'application de ce principe en droit de l'urbanisme se pose, en ce qu'il est de jurisprudence constante pour le Conseil d'Etat que d'écarter ce moyen lors d'une demande de QPC posée devant lui¹⁵³. Devant le juge administratif comme devant le juge constitutionnel, la question récurrente est celle de l'égalité devant les charges publiques, qui est l'une des déclinaisons du principe d'égalité. Ainsi se pose la question des servitudes affectant l'utilisation du sol. Constituant des règles spécifiques grevant le droit de propriété, elles sont instituées au profit de la collectivité et dans un but d'intérêt général.

Il convient alors de distinguer les servitudes d'urbanisme des servitudes d'utilité publique : les premières sont issues du code de l'urbanisme, regroupant elles-mêmes deux catégories –celles applicables sur l'ensemble du territoire et celles instituées par les documents de planification, les autres sont issues d'autres législations mais dont l'application affectera malgré tout l'utilisation du sol. Ces dernières sont prises par décret en Conseil d'Etat et annexées au code de l'urbanisme. Il s'agira principalement de s'attarder sur les servitudes d'urbanisme instituées par les documents de planification (A), et de l'application du principe d'égalité devant les charges publiques à leur égard (B).

A/ Les servitudes d'urbanisme issues du PLU

Si le droit de propriété revêt une valeur constitutionnelle¹⁵⁴, il ne peut pour autant être exercé en contrariété avec les lois et règlements¹⁵⁵. Ces règlements qui édictent des restrictions voire des interdictions constituent des servitudes d'urbanisme. Les règles ainsi contenues dans le règlement du PLU constituent des servitudes, dont les propriétaires devront tenir compte dans l'exercice de leur droit de propriété, et par conséquent dans l'exercice de leur droit de

¹⁵³ En ce sens : CE, 6^{ème} sous-section, 12 décembre 2014, n° 377571, Inédit au Recueil Lebon.

¹⁵⁴ Article 2 et 17 de la Déclaration Des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789.

¹⁵⁵ Philippe Delebecque, « Servitudes », in *Œuvre collective sous la direction de Philippe Malinvaud*, ADC Dossier 490, 2013.

construire. L'article L105-1¹⁵⁶ du code de l'urbanisme pose ainsi le principe de non-indemnisation des servitudes instituées en vertu dudit code.

« N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes instituées par application du présent code en matière de voirie, d'hygiène et d'esthétique ou pour d'autres objets et concernant, notamment, l'utilisation du sol, la hauteur des constructions, la proportion des surfaces bâties et non bâties dans chaque propriété, l'interdiction de construire dans certaines zones et en bordure de certaines voies, la répartition des immeubles entre diverses zones. »

Il n'interdit pour autant pas toute indemnisation, et ce même article prévoit lui-même les cas dans lesquels une indemnité pourra être allouée. A ce titre, le principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme ne revêt pas de caractère général et absolu¹⁵⁷.

« Toutefois, une indemnité est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain. Cette indemnité, à défaut d'accord amiable, est fixée par le tribunal administratif, qui tient compte de la plus-value donnée aux immeubles par la réalisation du plan local d'urbanisme approuvé ou du document en tenant lieu. »

Les termes employés par le code de l'urbanisme sont néanmoins ambigus, et on comprend mal comment l'instauration d'une servitude pourrait modifier l'état antérieur des lieux causant ainsi un dommage matériel, direct et certain¹⁵⁸. La seconde hypothèse présentée par le code est plus claire, puisqu'il s'agit de l'hypothèse dans laquelle l'instauration d'une servitude par le PLU viendrait contredire une autorisation délivrée, et ainsi porter atteinte à des droits acquis. Il s'agit finalement d'instituer un cas de responsabilité des personnes publiques pour cause de rupture d'égalité devant les charges publiques, dont il convient d'analyser l'application jurisprudentielle pour en comprendre la teneur.

B/ L'application du principe d'égalité devant les charges publiques

Si le droit de l'urbanisme est par nature inégalitaire, le principe d'égalité devant les charges publiques implique néanmoins que les décisions administratives n'entraînent pas de charges

¹⁵⁶ Anciennement L160-1 du code de l'Urbanisme.

¹⁵⁷ CE, 10^{ème} et 9^{ème} SSR, 16 juillet 2010, SCI La Saulaie, A, n° 334665, publié au Recueil Lebon.

¹⁵⁸ René Hostiou, « La non-indemnisation des servitudes d'urbanisme », *AJDA*, 1993.

exorbitantes et disproportionnées à l'objectif d'intérêt général poursuivi par elles. Tel est le cas des servitudes instituées par le règlement d'un PLU. Si elles réduisent considérablement les possibilités de construire d'un propriétaire, elles ne sont pour autant en principe pas susceptibles d'ouvrir droit à indemnisation. De telles servitudes ne seront en effet indemnisables que si elles entraînent pour ledit propriétaire une charge exorbitante et disproportionnée à l'objectif poursuivi par elles. Une telle charge conduirait en effet à engager la responsabilité de l'administration du fait de l'adoption régulière d'un PLU qui causerait un dommage direct et certain au propriétaire de terrain. La jurisprudence du Conseil d'Etat est néanmoins réticente à la reconnaissance d'une telle responsabilité, et considère que par elle-même, l'adoption d'un PLU ou sa modification ne saurait constituer une rupture d'égalité devant les charges publiques susceptible d'ouvrir droit à une quelconque indemnité¹⁵⁹. Afin de reconnaître une telle responsabilité, la Haute Juridiction estime qu'il convient de prendre en considération « *l'ensemble des conditions et circonstances dans lesquelles la servitude a été instituée et mise en œuvre, ainsi que son contenu* ». Il s'agit d'opérer un contrôle de proportionnalité entre les effets de l'institution d'une telle servitude pour le propriétaire au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi. En l'espèce, il s'agissait du classement de la parcelle du propriétaire en zone non-constructible. Et, si les propriétaires n'ont en principe « *aucun droit au maintien du classement de leur terrain en zone constructible* »¹⁶⁰, la responsabilité administrative pourra néanmoins primer sur le principe de non-indemnisation prévu par l'article L105-1 lorsque la servitude est instituée illégalement¹⁶¹, illégalité dont ne faisait pas état le propriétaire dans l'arrêt *Bitouzet*.

Alors même que le droit de l'urbanisme est à la fois complexe et instable, et qu'il ne saurait mettre en œuvre une égalité parfaite entre les propriétaires, le législateur n'a cessé de restreindre les possibilités offertes aux requérants de faire valoir leurs droits devant les juridictions. Le PLU, affectés par les multiples réformes du droit de l'urbanisme apparaît marqué par une instabilité chronique, susceptible d'en faire un générateur de contentieux. S'il est plus souvent attaqué devant les juridictions que les autorisations de construire, il fût nécessaire de trouver des mécanismes juridiques et surtout contentieux de stabilisation de ce document à défaut d'avoir réussi à le simplifier. Il apparût nécessaire de permettre le maintien

¹⁵⁹ CE, sec., 3 juillet 1998, *Bitouzet*, n°158592, publié au Recueil Lebon.

¹⁶⁰ CAA Nancy, 7 décembre 2006, n°05NC00696.

¹⁶¹ Vincent Renard, « Propriété du Sol : le principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme », *Le Moniteur*, 12 novembre 1999.

dans l'ordonnancement juridique des PLU, même illégaux, afin de leur donner une certaine stabilité, aussi artificielle soit-elle, pour permettre la stabilisation des situations juridiques des pétitionnaires.

Chapitre 2 : Le nécessaire maintien dans l'ordonnancement juridique de PLU illégaux

Faisant l'objet de nombreux recours, l'annulation d'un PLU n'entraîne pas pour autant l'illégalité de l'autorisation d'urbanisme prise sur son fondement. Si cette annulation du PLU n'entraîne pas systématiquement l'annulation de l'autorisation prise sur son fondement, cette hypothèse reste malgré tout envisageable lorsque les dispositions de celui-ci ont eu pour conséquences de permettre la délivrance de l'autorisation¹⁶².

« Considérant que l'article UR 15 du plan d'occupation des sols de la ville de Paris, qui autorise, sans limitation, un dépassement du coefficient d'occupation du sol, notamment pour des raisons d'architecture ou d'urbanisme, et en particulier pour les parcelles situées aux angles des voies ainsi que celles dont la profondeur est inférieure à 30 mètres, est, de ce fait, entaché d'illégalité ; que, par voie de conséquence, la décision du 14 janvier 1986 par laquelle le maire de Paris a accordé, en application de cet article UR 15, le permis de construire litigieux à la société le Continent I.A.R.D. est elle-même entachée d'excès de pouvoir ; »

Il convient de noter que l'annulation d'un PLU en raison de son illégalité est susceptible de favoriser les recours à l'encontre des autorisations de construire, puisqu'une telle illégalité pourra constituer un moyen juridique soulevé à l'occasion d'une telle instance. De même, l'illégalité chronique dont souffrent les PLU pourraient bien être à l'origine de leur impossibilité à produire des logements, puisque même lorsqu'ils devraient être devenus définitifs, ils seront susceptibles de permettre l'annulation d'une autorisation de construire par le voie de l'exception d'illégalité. L'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un PLU est d'autant plus dangereuse que son élaboration s'inscrit dans une procédure longue et coûteuse (Section 1) pour la collectivité qui l'engage, élaboration durant laquelle les projets de construction pourront être « gelés », en raison de l'opposition d'un sursis à statuer. Ces éléments démontrent ainsi l'importance de maintenir dans l'ordonnancement juridique des documents illégaux, dont nombre de mécanismes ont été institués pour tenter de limiter l'impact des recours sur les projets de construction (Section 2).

¹⁶² CE, 2^{ème} et 6^{ème} SSR, 2 décembre 1991, n°86736, publié au Recueil Lebon.

Section 1 : La procédure d'élaboration du PLU, une procédure longue et coûteuse

Malgré les aménagements prévus par le législateur afin de faciliter l'élaboration des documents de planification communaux, la procédure prévue par le code de l'urbanisme reste une procédure longue, pouvant prendre jusqu'à 4 ans entre la prescription et l'approbation¹⁶³ du plan en raison des nombreuses étapes devant être respectées par la collectivité (§1). Une telle procédure est d'autant plus coûteuse pour les collectivités qu'elles ne disposent pas de l'ingénierie nécessaire pour l'élaborer seules, et devront alors faire appel à un bureau d'études. Cette dimension temporelle est d'autant plus importante qu'elle constitue la période durant laquelle la commune pourra opposer un sursis à statuer aux autorisations de construire, freinant ainsi les projets de construction et *de facto* la mise en œuvre de programmes de logements (§2).

Paragraphe 1 : Les phases de l'élaboration

Revenir sur les phases d'élaboration du PLU apparaît primordial afin de prendre la mesure de cette procédure. Déterminées par les articles L153-11 à L153-22 du code de l'urbanisme, les différentes étapes s'inscrivent dans la volonté marquée par le législateur depuis la loi SRU de permettre la mise en œuvre d'une véritable planification urbaine. Elle amène les élus locaux à devoir se questionner sur les enjeux de leurs territoires et l'élan qu'ils souhaitent leurs donner. Il ne s'agit pas pour autant de revenir point par point sur les étapes de l'élaboration, mais sur celles susceptibles de générer du contentieux, et d'allonger encore la procédure d'adoption du document de planification communal qu'est le PLU.

Il semblerait ainsi que les phases primordiales soient celles de la détermination du projet de territoire (A), ainsi que les étapes associant le public (B).

A/ Le lancement de la procédure

Préalablement à tout engagement de la procédure d'élaboration d'un PLU, la collectivité souhaitant s'engager dans la rédaction d'un tel document aura à définir les objectifs qui seront poursuivis, au regard des besoins communaux. C'est la définition de ces objectifs « *dans leurs grandes lignes* » qui détermineront la suite de la procédure. En effet, l'organe délibérant de la

¹⁶³ www.cohesion-territoires.gouv.fr.

commune aura à prendre une délibération prescrivant l'élaboration du document d'urbanisme local, délibération qui doit mentionner ces objectifs ainsi que les modalités de la concertation¹⁶⁴. C'est donc cette délibération qui marque l'engagement de la procédure. Jusqu'en 2017, une telle délibération était susceptible de faire tomber l'ensemble du document d'urbanisme une fois approuvé, puisque l'insuffisance de définition des objectifs ainsi que des modalités de la concertation était sanctionnée par la nullité¹⁶⁵.

« Considérant qu'aux termes de l'article L300-2¹⁶⁶ du code de l'Urbanisme [...], qu'il résulte de ces dispositions que la délibération du conseil municipal doit porter, d'une part, et au moins dans leurs grandes lignes, sur les objectifs poursuivis par la commune en projetant d'élaborer ou de réviser un document d'urbanisme, d'autre part, sur les modalités de la concertation avec les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées ; que cette délibération constitue, dans ses deux volets, une formalité substantielle dont la méconnaissance entache d'illégalité le document d'urbanisme approuvé. »

Néanmoins, dans un souci de protection des documents de planification locaux, la Haute Juridiction a procédé à un revirement de jurisprudence. Alors qu'elle avait nettement assoupli sa jurisprudence par l'arrêt *commune de Ramatuelle*¹⁶⁷ en admettant que les objectifs puissent être fixés dans une seconde délibération, *« pourvu qu'elle ne prive pas d'effet utile la concertation »*, elle abandonne purement et simplement le principe posé par l'arrêt *commune de Saint-Lunaire* par un arrêt du 5 mai 2017¹⁶⁸.

« [...] que le conseil municipal doit, avant que ne soit engagée la concertation, délibérer, d'une part, et au moins dans leurs grandes lignes, sur les objectifs poursuivis par la commune en projetant d'élaborer ou de réviser ce document d'urbanisme, et, d'autre part, sur les modalités de la concertation ; que, si cette délibération est susceptible de recours devant le juge de l'excès de pouvoir, son illégalité ne peut, en revanche, eu égard à son objet et à sa portée, être utilement invoquée contre la délibération approuvant le plan local d'urbanisme ; »

Si la délibération prescrivant l'élaboration est un acte susceptible d'être portée devant le juge administratif en raison de l'insuffisance de définition des objectifs poursuivis par le

¹⁶⁴ Article L153-11 du code de l'urbanisme.

¹⁶⁵ CE, 1^{ère} et 6^{ème} SSR, 10 février 2010, commune de Saint-Lunaire, n° 327149.

¹⁶⁶ Actuellement article L03-2 et L103-3 du code de l'Urbanisme.

¹⁶⁷ CE, 1^{ère} et 6^{ème} SSR, 17 avril 2013, commune de Ramatuelle, n°348311.

¹⁶⁸ CE, sec., 5 mai 2017, commune de Saint-Bon-Tarentaise, n°388902, publié au Recueil Lebon.

document de planification, son illégalité ne peut plus être soulevée à l'encontre du PLU approuvé. Ce revirement s'explique par les dérives ayant été produites par l'arrêt *commune de Saint-Lunair* en ce que ce moyen tiré du caractère substantiel de la définition des objectifs était –presque- systématiquement invoqué par les requérants et conduisait à de nombreuses annulations des documents. Alors que ces annulations contribuaient à l'instabilité de la norme d'urbanisme locale pour une illégalité survenue dès le lancement de la procédure, il fallut pour le Conseil d'Etat y mettre un terme par ce revirement qu'il a considéré directement applicable aux contentieux en cours. Cette décision s'inscrit ainsi fortement dans la démarche de stabilisation de la norme d'urbanisme, dont l'instabilité contribue grandement à freiner les projets de construction et par conséquent la production de logements dans un contexte de crise toujours plus présent. Il en va de même de la définition des modalités de concertation. Le Conseil d'Etat considère que le moyen tiré de l'insuffisance de définition des modalités de concertation est inopérant à l'encontre de la délibération approuvant le PLU dès lors que celles-ci ont été respectées. Seul le non-respect de ces modalités peut être invoqué à l'encontre de la décision approuvant le PLU¹⁶⁹.

Si auparavant le seul lancement de la procédure d'élaboration pouvait conduire à l'illégalité de l'intégralité du document, ces hypothèses ne sont aujourd'hui plus à même de se produire, et la délibération prescrivant l'élaboration devra faire l'objet d'un recours direct dans les délais prévus par les textes, le moyen tiré de son illégalité ne pouvant plus être soulevé à l'encontre de l'approbation du PLU.

B/ Les étapes de la procédure associant le public

En ce qu'il est susceptible d'impacter les propriétaires ainsi que les politiques nationales en matière d'urbanisme, le PLU s'inscrit dans une procédure associant le public au projet de territoire. Qu'il s'agisse des citoyens de la commune ou des « *personnes publiques associées* », tout intéressé aura l'occasion de se prononcer sur les orientations retenues par la commune, ce qui n'est pas sans alourdir la procédure d'élaboration du document. Le code de l'Urbanisme a ainsi entendu prévoir une phase de concertation -qui se déroulera dès la définition des objectifs poursuivis par le PLU, et une phase d'enquête publique, quant à elle bien plus précise puisque mise en œuvre lorsque tous les documents constituant le plan sont rédigés et que le projet de PLU est arrêté.

¹⁶⁹ CE, 6^{ème} et 1^{ère} SSR, 8 octobre 2012, commune d'Illats, n°338760.

Concernant la phase de concertation, celle-ci constitue une étape importante de l'élaboration et la marque d'une certaine démocratie locale. En effet, la concertation permet aux citoyens de s'exprimer quant au projet de territoire défini et retenu par la commune. Pour autant, le contrôle du juge dans le cadre de cette concertation se limite au contrôle du respect des modalités définies par le Conseil Municipal, et non sur leur suffisance. Pour les mêmes raisons que les objectifs devant être déterminés par la délibération engageant la procédure d'élaboration, ces moyens ne pourront être soulevés à l'appui d'un recours à l'encontre de la délibération approuvant le plan. En revanche, il convient de noter que, la concertation étant une garantie offerte aux administrés, le non-respect des modalités fixées entraînera l'annulation du PLU dans son intégralité, et la jurisprudence *Danthony*¹⁷⁰ ne pourra jouer dans de telles circonstances¹⁷¹.

« Considérant que la légalité d'une délibération approuvant un plan local d'urbanisme peut être contestée lorsque les modalités de la procédure de concertation définies par la délibération ayant prescrit l'élaboration du document qui l'a précédée, n'ont pas été respectées ; que, par délibération du 25 avril 2003, le conseil municipal de Puyvert a décidé de mener une procédure de concertation sur le projet sous forme de réunions publiques et d'expositions [...] ce vice, qui a privé le public du bénéfice de l'une des deux modalités de concertation arrêtées par le conseil municipal, doit être regardé comme l'ayant ainsi privé d'une garantie, dès lors que des expositions publiques sont de nature à apporter aux participants des informations durables plus détaillées et plus approfondies que des réunions publiques ; »

Cette phase de concertation s'inscrivant dès le lancement de la procédure d'élaboration reste alors susceptible de faire tomber le PLU dans son intégralité une fois approuvé, et dès lors que ses modalités n'ont pas été respectées.

Outre cette phase de concertation, l'enquête publique marque également la volonté d'un projet de territoire discuté, mais reste largement facteur d'instabilité et de contentieux à l'encontre du projet de PLU une fois arrêté.

Si elle a le mérite de véritablement associer toute personne susceptible d'être impactée par le plan, elle reste néanmoins facteur de lourdeur administrative. En effet, alors même qu'au

¹⁷⁰ CE, ass., 23 décembre 2011, *Danthony*, n°335033, publié au Recueil Lebon.

¹⁷¹ CAA Marseille, 16 décembre 2015, n°13MA01117.

moment de l'enquête publique les documents composant le PLU sont rédigés dans leur ensemble, l'avis défavorable du commissaire enquêteur aura pour effet de rallonger d'avantage la procédure d'élaboration en ce qu'il devra être tenu compte de ses préconisations. Cette prise en compte de l'avis du commissaire enquêteur passera nécessairement par la modification du PLU. Il ne s'agit pas du seul effet de l'avis défavorable du commissaire enquêteur. En effet, un plan approuvé sans prise en compte de cet avis conduira à faciliter l'accès au prétoire du juge, notamment dans le cadre d'un recours en référé suspension. En effet, aux termes de l'article L153-19 du code de l'urbanisme, le projet de PLU est soumis à enquête publique conformément aux règles énoncées par le code de l'environnement. Il convient alors de noter que le code de justice administrative prévoit un référé suspension spécifique en la matière, distinct du référé suspension de droit commun. Alors que le référé de droit commun prévu à l'article L521-1 du code de justice administrative subordonne l'introduction d'un tel recours à l'introduction simultanée d'un recours au fond, le référé suspension en matière d'environnement¹⁷² ne prévoit pas cette condition. Il en est de même de la condition d'urgence, qui n'est pas requise lorsqu'est intervenu un avis négatif du commissaire enquêteur.

« La décision de suspension d'une décision d'aménagement soumise à une enquête publique préalable obéit aux règles définies par l'article L. 123-16 du code de l'environnement¹⁷³. »

Le juge administratif des référés, saisi d'une demande de suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, fait droit à cette demande si elle comporte un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de celle-ci¹⁷⁴. »

Aux termes de ces articles, seul le doute quant à la légalité de l'acte intervenu à la suite de l'enquête persiste, ce qui étend considérablement les possibilités pour le justiciable d'en obtenir la suspension. Néanmoins, le juge administratif tente de contrecarrer les effets néfastes et les dérives pouvant être produit par un tel article. En effet, si la condition d'urgence prévue par la procédure de droit commun reste largement encadrée par le Conseil d'Etat, ce dernier prenant en compte les effets de la suspension pour l'intérêt général¹⁷⁵, et si cette condition

¹⁷² Régit par les articles L554-12 du code de Justice Administrative et L123-16 du code de l'environnement.

¹⁷³ Article L554-12 du code de Justice Administrative.

¹⁷⁴ Article L123-16 du code de l'environnement.

¹⁷⁵ CE, sec., 19 janvier 2001, Confédération nationales des radios libres, n° 228815, publié au Recueil Lebon.

n'existe pas aux termes de l'article L123-16 du code de l'environnement, le juge a admis qu'il puisse en être tenu compte.

« Ne font pas obstacle à ce que le juge des référés, saisi d'une demande tendant à la suspension de l'exécution d'une décision prise après avis défavorable du commissaire-enquêteur ou de la commission d'enquête, écarte, à titre exceptionnel, cette demande, même si l'un des moyens invoqués paraît propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée, lorsque la suspension de l'exécution de cette décision porterait à l'intérêt général une atteinte d'une particulière gravité ;¹⁷⁶ »

Il ne faudrait pas que cette procédure prévue en matière d'urbanisme et d'environnement ne se substitue à la procédure de droit commun¹⁷⁷, qui étendrait considérablement le nombre de suspensions des documents locaux de planification. Si la décision du Conseil d'Etat sus citée ne concernait pas l'élaboration ou la révision d'un PLU, il est néanmoins possible qu'elle s'y applique lorsque l'on prend en considération le caractère d'intérêt général que revêt aujourd'hui la problématique du logement et l'obstacle aux projets de construction que pourrait constituer la suspension d'un PLU nouvellement approuvé. Alors même qu'il serait possible de considérer que le document antérieur continue de s'appliquer, il n'en demeure pas moins que ce dernier serait certainement obsolète, et surtout la procédure d'élaboration d'un nouveau plan étant enclenchée, l'autorité communale aurait à opposer nombre de sursis à statuer à l'encontre des demandes d'autorisation.

Paragraphe 2 : La possibilité d'opposer un sursis à statuer, le gel temporaire des projets de construction

Dans une certaine mesure facteur de sécurité juridique, le sursis à statuer opposé à une demande de permis de construire a pour but de ne pas compromettre l'application du futur plan ou de la rendre plus onéreuse. En effet, dès les débats sur les orientations générales du PADD –phase suivant la prescription de l'élaboration du plan- l'administration pourra opposer un sursis à statuer aux demandes d'autorisation d'urbanisme. C'est ainsi qu'est rédigé l'article L153-11 du code de l'urbanisme.

¹⁷⁶ CE, sec., 16 avril 2012, commune de Conflans-Sainte-Honorine, n° 355792, publié au Recueil Lebon.

¹⁷⁷ Philippe Cossalter, Note sous CE, 16 avril 2012, commune de Conflans-Sainte-Honorine, n° 355792.

« 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 dès lors qu'a eu lieu le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable. »

Si tous les projets ne se verraient pas opposer une telle décision de la part de l'administration durant la phase d'élaboration du PLU, il n'en demeure pas moins que le sursis à statuer constitue un frein à la production de logements. En effet, aux termes de l'article L424-1 du code de l'urbanisme, ce sursis peut être opposé pour une durée maximale de deux ans. Outre le fait que le projet ne puisse se réaliser durant cette période, il n'est pas non plus acquis pour le pétitionnaire qu'au-delà de ce délai le permis lui soit accordé.

Le sursis à statuer constitue ainsi une part importante du contentieux de l'urbanisme, puisqu'il peut être opposé même en présence d'un certificat d'urbanisme. Apprécié par le juge au regard du projet qui lui est soumis, il en résulte une jurisprudence casuistique de la part de la Haute Juridiction.

Aux termes de l'article L410-1 du code de l'urbanisme, la demande de certificat d'urbanisme a pour effet de garantir à la personne à laquelle il a été délivré¹⁷⁸ un « *droit à voir sa demande de permis de construire déposée durant les dix-huit mois qui suivent, examinée au regard des dispositions d'urbanisme applicables à la date de ce certificat* ».

Alors que l'intérêt même du certificat d'urbanisme est d'obtenir l'application des règles d'utilisation du sol en vigueur à la date de sa délivrance à une future demande de permis, il en va autrement lorsqu'il aurait été possible pour l'autorité compétente d'opposer légalement un sursis à statuer audit permis. Le Conseil d'Etat a, par un arrêt récent, opéré un parallèle entre une telle demande de certificat et la possible opposition d'un sursis à statuer¹⁷⁹, privant ainsi grandement d'effet ce dispositif censé octroyer au pétitionnaire une certaine sécurité juridique et stabilité de la norme d'urbanisme. Considérant désormais que dès lors qu'un sursis à statuer aurait pu être légalement opposé au pétitionnaire au regard de l'élaboration du nouveau plan, il est possible pour l'administration de refuser le permis de construire au regard des dispositions

¹⁷⁸ Michaël Revert, « La possibilité d'un sursis. Opposabilité du nouveau document d'urbanisme pour refuser un permis de construire après délivrance d'un certificat d'urbanisme », *RDI 2018*, p.123.

¹⁷⁹ CE, 18 décembre 2017, Monsieur et Madame Durand n°380438.

nouvellement approuvées quand bien même le pétitionnaire disposait d'un certificat lui garantissant l'application des dispositions antérieurement en vigueur.

« Considérant qu'il résulte de la combinaison des articles L. 111-7, L. 123-6 et L. 410-1 du code de l'urbanisme que tout certificat d'urbanisme délivré sur le fondement de l'article L. 410-1 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 ; que figure cependant parmi ces règles la possibilité de se voir opposer un sursis à statuer à une déclaration préalable ou à une demande de permis (...) qu'une telle possibilité vise à permettre à l'autorité administrative de ne pas délivrer des autorisations pour des travaux, constructions ou installations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan local d'urbanisme ; que, lorsque le plan en cours d'élaboration et qui aurait justifié, à la date de délivrance du certificat d'urbanisme, que soit opposé un sursis à une demande de permis ou à une déclaration préalable, entre en vigueur dans le délai du certificat, les dispositions issues du nouveau plan sont applicables à la demande de permis de construire ou à la déclaration préalable ; »

Le certificat délivré lors de l'élaboration ou la révision d'un document de planification local perd finalement de son intérêt puisqu'il ne permet plus de garantir l'application des règles en vigueur au moment de sa délivrance. Cette décision tend néanmoins à s'expliquer au regard des faits de l'espèce et des considérations de crise du logement pleinement présentes. En effet, il s'agissait dans cette affaire de la création d'un emplacement réservé sur la parcelle litigieuse. Ces emplacements étant en principe institués pour répondre à une demande de logements, la réalisation de leur projet par les pétitionnaires aurait conduit à faire échec à la réalisation du plan en cours d'élaboration. Il n'en demeure pas moins que se pose la question de la prévisibilité d'une telle décision pour les requérants. Le certificat d'urbanisme, en tant qu'il est fait un parallèle avec la possibilité d'opposer un sursis à statuer, est désormais susceptible de générer un contentieux abondant dont on se serait bien passé en matière d'urbanisme.

Ainsi, si le sursis à statuer a pour but de préserver l'application du futur du plan et que ce dessein est louable, cette procédure semble finalement prévaloir sur l'existence d'un certificat d'urbanisme censé constituer une garantie pour le pétitionnaire. La procédure d'élaboration d'un plan devient alors génératrice de contentieux, en ce que l'opposition de telle décision est abondante, et que les documents de planification ne cessent de muter.

Non loin des préoccupations nationales et éminemment politique, le droit de l'urbanisme ne cesse de changer par les interventions du législateur. Ces interventions nationales conduisent à

devoir sans cesse réviser les plans, et de cette instabilité chronique naissent les décisions de sursis à statuer. Puisque les plans doivent sans cesse être transformés, révisés, modifiés, il apparaît nécessaire pour l'administration d'user du sursis à statuer de façon récurrente afin de préserver le futur plan. Néanmoins, si l'élaboration ou la révision d'un document paralysent grandement les projets de construction, il résulte des changements législatifs des modifications constantes. Les PLU, impossible à stabiliser, conduisent à freiner la production de logements. Ce sont ces raisons qui ont conduit le législateur et les juridictions à mettre en place des mécanismes de sauvegarde des documents de planification communaux, afin que l'instabilité des plans ne conduise pas à paralyser à outrance le secteur de la construction et la production de logements. Si le sursis à statuer permet la transition entre les règles en vigueur et celles à venir, d'autres mécanismes juridiques permettent de préserver les PLU, biens que ceux-ci restent relativement artificiels.

Section 2 : Les mécanismes de sauvegardes des documents de planification, une stabilisation artificielle

« *O Sécurité Juridique, que de décisions prises en ton nom* »¹⁸⁰. Si cette expression est d'autant plus vraie en matière d'urbanisme, c'est que la stabilité et la sécurité juridique priment désormais tant sur les droits des requérants que sur le principe de légalité. Les procédures d'élaboration étant longues et coûteuses pour les collectivités, il apparût nécessaire de mettre les PLU à l'abri d'annulations trop nombreuses qui conduiraient à une instabilité d'autant plus grande. Si l'on tente de sauvegarder l'intégrité des documents de planification, il apparût néanmoins que l'on préfère passer outre l'illégalité dont il pourrait être affecté. Ainsi, dans un souci de stabilité, l'exception d'illégalité fût limitée (§1), faisant perdurer des documents illégaux dont on sait qu'en principe l'administration est confrontée à l'obligation de ne pas appliquer un règlement illégal. De plus, la possibilité est désormais offerte au juge que de permettre la régularisation des documents de planification (§2). Tous ces mécanismes apparaissent finalement relativement artificiels, et démontrent une certaine inefficacité de notre système normatif et la façon dont les PLU, de par leurs contenus mais également toutes les contraintes qui leurs sont extérieures, apparaissent inefficaces dans la production de logements, allant même jusqu'à devenir vecteur de contentieux plus que serviteur de la politique nationale en matière d'urbanisme.

Paragraphe 1 : La limitation de l'exception d'illégalité

Si l'exception d'illégalité apparût comme une garantie du principe de légalité, permettant d'écarter l'application d'un règlement illégal en dehors des délais de recours, cette possibilité est désormais limitée. Elle est limitée dans le temps en matière d'urbanisme depuis l'ordonnance de 2013¹⁸¹ (A), et limitée dans le cadre du droit administratif général depuis un arrêt du Conseil d'Etat en date du 13 juillet 2016¹⁸². La dimension temporelle de cette limitation n'est désormais plus la seule, puisqu'elle apparût également quant aux moyens pouvant être

¹⁸⁰ Pascal Caille, « Le recours déraisonnable à la notion de délai raisonnable de recours : O Sécurité Juridique, que de décisions prises en ton nom », *La Revue Générale du Droit*, 21 juillet 2016.

¹⁸¹ Ordonnance n°2013-638 du 13 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme (préc.).

¹⁸² CE, ass., 13 juillet 2016, n°387763, publié au Recueil Lebon.

soulevés devant le juge administratif (B). Au nom d'une sécurité juridique toujours plus accrue, l'exception d'illégalité perd de son essence autant qu'elle porte atteinte au principe de légalité.

A/ Une limitation temporelle

Afin de ne pas compromettre indéfiniment l'application des règles relatives à l'utilisation des sols et pallier l'instabilité des PLU, il a été introduit dans le code de l'urbanisme une limitation de la possibilité d'exciper de l'illégalité d'un document de planification à l'article L600-1 du code de l'urbanisme. Alors que cette possibilité d'exciper de l'illégalité d'un acte pouvait intervenir à tout moment, elle doit désormais être soulevée dans les 6 mois suivants l'entrée en vigueur du PLU.

« 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. »

Une telle disposition permet ainsi de maintenir dans l'ordonnancement juridique un document illégal. Néanmoins, elle a le mérite, outre le fait de stabiliser la norme d'urbanisme locale, de stabiliser également les autorisations de construire qui ne pourront plus, au-delà de ce délai, se voir opposer l'illégalité du plan sur le fondement duquel elle a été délivrée. En effet, cette disposition est intéressante, puisqu'elle permet à la fois de sauvegarder le document de planification, mais également de garantir une certaine sécurité juridique au détenteur d'une autorisation de construire, qui passé ce délai de 6 mois suivants l'entrée en vigueur du plan, verra les moyens pouvant être soulevés à l'encontre de son autorisation réduits. Le deuxième alinéa de l'article L600-1 précise également que cet article s'applique à l'acte prescrivant l'élaboration ou la révision du plan. Ainsi, l'illégalité de cet acte ne pourra être soulevée à l'occasion d'un recours formé contre l'acte approuvant le PLU et permettant son entrée en vigueur. Cette précision contribue une nouvelle fois à la stabilisation de la norme d'urbanisme locale.

Il existe néanmoins une exception posée par l'article lui-même à cette limitation temporelle de l'exception d'illégalité. En effet, dès lors que le vice de forme dont est affecté le PLU concerne l'enquête publique ou l'absence du rapport de présentation ou des documents

graphiques, il restera possible pour le requérant d'exciper de l'illégalité du PLU à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre une autorisation de construire sans limitation dans le temps.

*« Les deux alinéas précédents ne sont pas applicables 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. »*

Il convient alors de se demander si cette précision faite par l'article L600-1 conserve toujours un intérêt alors que les moyens pouvant désormais être soulevés dans le cadre de l'exception d'illégalité ont été considérablement réduits par le Conseil d'Etat.

B/ Une limitation tenant aux moyens invocables

Si la seule limite à la possibilité d'exciper de l'illégalité du PLU posée par l'article L600-1 concerne la période au-delà de laquelle le requérant ne pourra plus utilement invoqué ce moyen, le Conseil d'Etat a, par un arrêt du 18 mai 2018¹⁸³, restreint considérablement les moyens pouvant être soulevés dans le cadre de l'exception d'illégalité. Est-il alors à considérer comme privant de tout intérêt le troisième alinéa de ce même article ?

Alors que le Conseil d'Etat avait déjà jugé en 2016¹⁸⁴ que le principe de sécurité juridique « fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle qui a été notifiée à son destinataire, ou dont il est établi, à défaut d'une telle notification, que celui-ci a eu connaissance », et avait ainsi limité la possibilité d'exciper de l'illégalité d'un acte à un délai raisonnable d'un an suivant son entrée en vigueur, le Conseil d'Etat à une nouvelle fois réduit considérablement la portée de la voie d'exception au nom de la sécurité juridique. Si ce délai ne s'appliquait pas au contentieux de l'urbanisme puisque déjà réduit en 2015 par l'introduction de l'article L600-1 du code de l'urbanisme, la décision rendue en mai 2018 semble néanmoins être d'application générale. En effet, par cette décision, le Conseil d'Etat considère que les vices de forme et de procédure ne sont plus invocables dans le cadre d'un recours par voie d'exception. Ainsi, outre le fait que les moyens tenant à la procédure ayant conduit à l'adoption du PLU –document fondant l'autorisation- ne pourront plus être

¹⁸³ CE, ass., 18 mai 2018, n°414583, à paraître au Recueil Lebon.

¹⁸⁴ CE, ass., 13 juillet 2016, n°387763 publié au Recueil Lebon.

soulevés à l'occasion d'un recours à l'encontre d'une autorisation d'urbanisme, cette décision fait perdre tout intérêt au troisième alinéa de l'article L600-1 du code de l'urbanisme qui prévoyait un délai « *illimité* » lorsque le vice affectant le PLU concernait d'une part sa forme, mais aussi et surtout une phase importante de la procédure d'adoption que constitue l'enquête publique. Ces moyens ne peuvent en effet plus être invoqués dans le cadre du contentieux administratif général, et si cette décision s'applique également au contentieux de l'urbanisme, cela conduit certes à stabiliser les PLU et les autorisations de construire, et par conséquent à ne pas remettre en cause des situations juridiques établies, mais prive le requérant de moyens de défense autant qu'il prive d'intérêt les exceptions posées par le code de l'urbanisme.

Si l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat ne concernait pas le droit de l'urbanisme, il est fort à parier que cette décision s'y applique en ce qu'il apparaît primordial de limiter les possibilités de remises en cause des documents de planification déjà marqués par une instabilité chronique. Et, puisqu'ils servent de fondement juridique aux autorisations, restreindre les possibilités de les remettre en cause conduit à donner d'autant plus de sécurité juridique aux constructeurs.

Dans cette même veine, il est prévu par le projet de loi ELAN d'insérer un article L600-12-1 au code de l'urbanisme rédigé en ces termes :

« L'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale sont par elles-mêmes sans incidence sur les décisions relatives à l'utilisation du sol ou à l'occupation des sols régies par le présent code délivrées antérieurement à leur prononcé dès lors que ces annulations ou déclarations d'illégalité reposent sur un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet.

Le présent article n'est pas applicable aux décisions de refus de permis ou d'opposition à déclaration préalable. Pour ces décisions, l'annulation ou l'illégalité du document d'urbanisme leur ayant servi de fondement entraîne l'annulation de ladite décision. »

Aux termes de ce nouvel article, la déclaration d'illégalité d'un PLU résultant d'un recours par voie d'exception ne pourra emporter par elle-même l'annulation de l'autorisation délivrée sur son fondement. En effet, pour obtenir l'annulation de l'autorisation suite à un tel recours, les motifs ayant conduit à déclarer le document illégal devront être en rapport avec les règles applicables au projet. L'exception d'illégalité perd ainsi d'avantage de sens en ce qu'il conviendra pour le requérant, outre le fait de démontrer que l'autorisation est illégale puisque

délivrée sur le fondement d'un document illégal, que ce sont les règles applicables au projet qui sont elles-mêmes affectées d'une illégalité. Cet article inséré au code s'inscrit cependant dans la droite ligne de la jurisprudence du Conseil d'Etat qui considérait déjà que l'autorisation d'urbanisme ne constitue pas un acte d'application du document de planification, en conséquence de quoi son annulation n'entraîne pas par elle-même l'annulation de l'autorisation délivrée sur son fondement. Si la déclaration d'illégalité d'un document n'entraîne pas *de facto* l'annulation de l'autorisation, celle-ci constitue néanmoins un risque.

« Considérant toutefois que, si le permis de construire ne peut être délivré que pour un projet qui respecte la réglementation d'urbanisme en vigueur, il ne constitue pas un acte d'application de cette réglementation ; que, par suite, un requérant demandant l'annulation d'un permis de construire ne saurait utilement se borner à soutenir qu'il a été délivré sous l'empire d'un document d'urbanisme illégal ;¹⁸⁵ »

La différence avec l'article introduit par le projet de loi ELAN tient au fait que le Conseil d'Etat considère qu'il doit être prouvé que l'autorisation d'urbanisme est contraire aux règles d'urbanisme remises en vigueur par l'effet de la déclaration d'illégalité conformément à l'article L600-12 du code de l'urbanisme, là où le futur article L600-12-1 imposera au requérant de démontrer que l'illégalité dont est frappé le PLU est en lien avec les règles applicables au projet.

« Il peut être utilement soutenu devant le juge qu'un permis de construire a été délivré sous l'empire d'un document d'urbanisme illégal [...], à la condition que le requérant fasse en outre valoir que ce permis méconnaît les dispositions pertinentes ainsi remises en vigueur ; »

La limitation dans le temps et des moyens invocables dans le cadre d'un recours par voie d'exception apparaît alors comme un mécanisme juridique qui, certes favorise la sécurité et la stabilité juridique, mais qui contribue néanmoins à faire perdurer dans le temps des documents de planification marqués par des illégalités parfois graves. Insusceptibles de recours passé un délai de 6 mois, ces documents resteront en vigueur malgré leurs vices. De plus, les vices de forme et de procédure ne sont plus invocables non plus à l'encontre du refus d'abroger l'acte opposé par l'administration. Ces mécanismes ont ainsi pour but de limiter les recours à l'encontre des documents de planification, et si la limitation du recours n'a pas su démontrer son efficacité, le législateur a prévu d'autres mécanismes permettant la sauvegarde de la norme

¹⁸⁵ CE, sec., 7 février 2008, commune de Courbevoie, n°297227, publié au Recueil Lebon.

d'urbanisme locale. Il est en effet aujourd'hui possible de procéder à la régularisation du document.

Paragraphe 2 : Les mécanismes de régularisation des PLU

Si l'instabilité de la norme d'urbanisme apparaît pleinement assumée au regard des nombreuses possibilités offertes à l'administration de la faire évoluer (Cf. *supra*, p.51), il n'en demeure pas moins une « *recherche constante de mécanismes protégeant les acteurs de l'immobilier contre les conséquences excessives de cette instabilité* »¹⁸⁶.

La régularisation est un de ceux-ci, mais elle apparaît finalement comme la démonstration même de l'inefficacité des mécanismes de restriction des recours à l'encontre des documents de planification. Apparaissant comme le dernier moyen de maintenir la norme en vigueur, nombreux sont les mécanismes de régularisation prévus par le code de l'urbanisme : qu'il s'agisse de sauvegarder l'autorisation de construire ou le document lui-même, l'office du juge est étendu dans un contexte de crise du logement toujours plus présent. Le juge ne prononcera finalement l'annulation que dans le cas d'illégalités graves, laissant tantôt la possibilité à l'administration de pallier les illégalités dont sont affectés les documents (A), prononçant tantôt une annulation seulement partielle (B).

A/ La possibilité offerte au juge de surseoir à statuer

Désignée par le doyen Vedel comme « *un mécanisme opératoire grâce auquel un acte ou une situation juridique contraire au droit peut, avant ou après l'intervention du juge, se perpétuer ou revivre dans la légalité pleinement retrouvée* »¹⁸⁷, la régularisation trouve en droit de l'urbanisme de multiples possibilités de s'appliquer. Elle fait désormais partie de l'arsenal du juge, et, dans le cadre des documents de planification, c'est l'article L600-9 du code de l'urbanisme qui lui offre cette possibilité.

« Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la révision de cet acte est

¹⁸⁶ Soazic Marie, « Le principe de mutabilité en droit de l'urbanisme », *Construction - Urbanisme* n° 10, octobre 2015, étude 13 (préc.).

¹⁸⁷ Georges Vedel, cité par Olivier Fuchs, « Exécution et régularisation », *Civitas Europa*, 2017/2.

susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation et pendant lequel le document d'urbanisme reste applicable [...] »

La possibilité de régularisation ainsi posée semble participer de la volonté de stabiliser la norme d'urbanisme locale, en permettant qu'elle ne soit pas anéantie par une annulation pure et simple qui conduirait à devoir reprendre la procédure d'élaboration ainsi que toutes les contraintes qui s'y rattachent : délai, opposition possible d'un sursis à statuer de la part de l'administration, dont on sait qu'ils conduisent à freiner l'action des constructeurs. Cette possibilité devrait, pour certains auteurs, devenir la règle et l'annulation devrait rester l'exception¹⁸⁸.

Si le juge administratif dispose de la faculté de surseoir à statuer afin de permettre à l'administration de régulariser un PLU entaché d'illégalité, celle-ci reste néanmoins restreinte par le texte lui-même. N'ouvriront ainsi aucune possibilité de régularisation les vices autres que les vices de forme ou de procédure non susceptibles d'être régularisés par une procédure de modification, ainsi que les vices de formes et de procédure ayant eu lieu antérieurement au débat sur les orientations du PADD¹⁸⁹. En d'autres termes, dès lors que les vices affectant la légalité interne de l'acte ou la compétence de son auteur ne pourront être régularisés par une procédure de modification du PLU, le juge ne pourra user de cette faculté, de même que dans le cadre de vices intervenus dès le lancement de la procédure. Ces limites ne sont cependant pas insurmontables, puisqu'il est de jurisprudence constante de ne pouvoir invoquer l'exception d'illégalité à l'égard de l'acte prescrivant l'élaboration du PLU.

La régularisation du document, lorsqu'elle intervient dans le délai fixé par le juge, devra lui être notifiée, et les parties seront ainsi invitées à présenter leurs observations, afin que ce dernier valide ou non la légalité retrouvée de l'acte conformément au deuxième alinéa de l'article L600-9. Le juge constatera ainsi la régularisation, ou annulera le document si la régularisation opérée par l'administration s'avère insuffisante. Outre cette possibilité, le juge dispose de la faculté d'annuler que partiellement le document porté devant lui, et si elle n'apparaît pas comme un véritable moyen de régularisation de l'acte elle permet néanmoins la sauvegarde des

¹⁸⁸ Frédéric Rolin, « Quelques solutions simples pour lutter contre les effets de blocage des recours en matière d'autorisation d'urbanisme », publication des membres du SERDEAUT, en ligne [<https://serdeaut.univ-paris1.fr/publications/publications-des-membres-du-serdeaut/>]

¹⁸⁹ En ce sens 1^o et 2^o de l'alinéa 1^{er} de l'article L600-9 du code de l'Urbanisme.

dispositions considérées comme légales, sans compter la récente introduction d'un mécanisme précontentieux de demande en appréciation de régularité¹⁹⁰.

B/ L'annulation partielle du PLU

Si elle est également limitée par l'article L600-9 du code de l'urbanisme à son dernier alinéa, et qu'elle ne permet pas véritablement de régularisation du PLU, elle est néanmoins porteuse d'une obligation pour l'administration de régulariser sans délai les vices dont étaient affectés le PLU.

« Si, après avoir écarté les autres moyens, le juge administratif 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, il peut limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce. »

L'article 153-7 du code de l'urbanisme prévoit ainsi que, dans le cadre d'une annulation partielle prononcée par le juge, l'administration devra procéder sans délai à la régularisation de l'acte. Il s'agit finalement d'inciter l'administration à la régularisation, afin toujours, de permettre la sauvegarde du plan litigieux et de ne pas contrarier l'action des constructeurs.

« En cas d'annulation partielle par voie juridictionnelle d'un plan local d'urbanisme, l'autorité compétente élabore sans délai les nouvelles dispositions du plan applicables à la partie du territoire communal concernée par l'annulation. »

La régularisation devant être opérée sans délai, la jurisprudence récente a pu considérer que l'administration ne pouvait se contenter de la prescription d'une révision globale de son PLU afin de justifier l'exécution du jugement. En effet, il s'agissait dans cette affaire du classement d'une parcelle en zone A opérée par un PLU. La Cour Administrative d'Appel de Nantes, considérant ce classement illégal, a enjoint l'administration d'opérer une modification du PLU. Cette dernière avait entamé une procédure de révision du document litigieux, circonstance qui, pour le juge administratif, n'était pas de nature à régulariser le document.

¹⁹⁰ Article 54 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance.

« [...] que la circonstance tirée de ce que la commune a mis en œuvre une procédure de révision de l'ensemble de son plan local d'urbanisme à compter du 11 novembre 2015 n'était pas de nature à faire obstacle au classement en question, la commune pouvant se limiter, pour l'exécution de l'arrêt en cause, à adopter une délibération procédant à un nouveau classement des parcelles concernées, sans être tenue de reprendre l'ensemble de la procédure prévue par les articles L. 153-11 à L. 153-19 du code de l'urbanisme ;¹⁹¹ »

Il faut finalement comprendre de l'expression « *sans délai* » employée aux termes de l'article L153-7 du code de l'urbanisme qu'une délibération suffit à régulariser la situation du PLU au regard de cet arrêt. Les procédures de révisions du PLU étant longues, il est dès lors compréhensible que la régularisation en cas d'annulation partielle puisse s'opérer par ce biais.

¹⁹¹ CAA. Nantes, 9 janvier 2017, n°16NT02123

CONCLUSION DE PARTIE

Qu'il s'agisse de la possibilité offerte au juge de surseoir à statuer sur un litige mettant en cause la légalité d'un PLU ou de la faculté de n'annuler que partiellement le document, ces mécanismes procèdent d'une volonté de maintenir dans l'ordonnement juridique des règlements devant en principe être anéantis par le fait d'une annulation contentieuse en raison de leurs illégalités. Il en résulte une volonté de ne pas compromettre les situations juridiques des constructeurs, leur garantissant une certaine sécurité au regard des autorisations d'urbanisme dont il dispose, mais également une volonté de ne pas remettre en cause des documents dont on sait qu'ils sont issus de procédures longues durant lesquelles les projets sont gelés. Néanmoins, ces possibilités ne sont pas sans poser de difficultés, notamment au regard de l'obligation de ne pas appliquer un règlement illégal. Erigée au rang de principe à valeur supra décrétable¹⁹² par le Conseil d'Etat en 1989¹⁹³ et codifiée par la loi du 12 avril 2000¹⁹⁴, l'obligation pour l'administration de ne pas appliquer un acte réglementaire illégal revêt une dimension toute singulière en droit de l'urbanisme¹⁹⁵, puisqu'elle tend à se concilier avec l'article L600-1 du code de l'urbanisme. La fragilité de l'édifice normatif étant très marquée, le Conseil d'Etat a, par un avis *Marangio*¹⁹⁶, invité les juges du fond à concilier l'obligation d'abroger les actes illégaux avec la nécessité de ne pas déstabiliser à outrance la norme d'urbanisme locale, déjà sujette à un déséquilibre chronique. En effet, après avoir rappelé le principe selon lequel l'autorité compétente est tenue de ne pas appliquer un règlement illégal, le Conseil d'Etat estime que les dispositions de l'article L600-1 du code de l'urbanisme ont entendu poser une dérogation à ce principe.

« Ces dispositions, par lesquelles le législateur a, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 93-335 DC du 21 janvier 1994, entendu 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, ont implicitement mais nécessairement institué une dérogation au principe général rappelé ci-dessus ; »

¹⁹² Sébastien Hourson, « La codification législative du principe de l'abrogation des règlements illégaux », *La Revue Générale du Droit*, 17 mars 2008.

¹⁹³ CE, ass., 3 février 1989, Compagnie Alitalia, n°74052, publié au Recueil Lebon.

¹⁹⁴ Article 16-1 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000.

¹⁹⁵ Antoine Clayes « L'obligation de ne pas appliquer un règlement illégal », *Droit Administratif* n° 10, octobre 2009, étude 17.

¹⁹⁶ CE, avis, 3^{ème} et 8^{ème} SSR, 9 mai 2005, *Marangio*, n°277280, publié au Recueil Lebon.

Le Conseil d'Etat estime ainsi que cette obligation de ne pas appliquer un règlement illégal ne saurait s'appliquer aux vices de forme et de procédure dont seraient affectés les documents de planification passé le délai de six mois prévus par l'article L600-1, exception faite des vices de formes prévus par le dernier alinéa de ce même article, dont on sait que ceux-ci ne sauraient être invoqués aujourd'hui, à l'aune de la jurisprudence récente rendue par la Haute Juridiction. Ainsi, l'obligation de ne pas appliquer un règlement illégal ne s'applique pas au PLU passé le délai de six mois. En revanche, avant ce délai, l'administration ne devrait pas appliquer le document en question, puisqu'entaché d'illégalité¹⁹⁷. Il en va de même lorsqu'un recours a été formé à l'encontre du document d'urbanisme, et dans la mesure où l'article L600-1 ne s'applique pas, le principe de non application d'un règlement illégal reprend tous ses effets, et le maire ne pourra appliquer le PLU en cause, même à l'expiration du délai de six mois et quelques soient les vices dont il est affecté¹⁹⁸.

Si les moyens pouvant être invoqués sont aujourd'hui fortement limités, il reste possible pour les administrés de demander à l'autorité compétente d'abroger un PLU illégal, et, de former un recours à l'encontre de ce refus.

« Cette règle ne fait cependant pas obstacle à ce que tout intéressé demande l'abrogation ou la modification du document d'urbanisme et forme un recours pour excès de pouvoir contre une éventuelle décision de refus implicite ou explicite.¹⁹⁹ »

Il s'agit finalement de détourner le recours, en ce qu'il s'agira pour le requérant d'attaquer le refus d'abroger et non le PLU, toujours dans ce but de stabilité dont on sait qu'elle est la grande absente de notre système normatif en matière d'urbanisme, et qu'elle affecte grandement la production de logements.

Outre la dérogation que constitue l'article L600-1, Frédéric Rolin a eu l'occasion de souligner certaines difficultés quant à l'interprétation notamment de l'article L600-9²⁰⁰. En effet, tout le problème des possibilités de régularisation des actes administratifs tient au fait qu'avant que celle-ci n'intervienne, l'administration serait soumise purement et simplement à

¹⁹⁷ Frédéric Rolin, « La régularisation des documents d'urbanisme à la demande du juge », *AJDA 2017*.

¹⁹⁸ CE, 10^{ème} et 9^{ème} SSR, 5 novembre 2014, SCA de Château-L'Arc, n°362021.

¹⁹⁹ CE, avis, 8^{ème} et 3^{ème} SSR, 9 mai 2005, Marangio, n°277280, publié au Recueil Lebon.

²⁰⁰ Frédéric Rolin, « La régularisation des documents d'urbanisme à la demande du juge », *AJDA 2017* (préc.).

l'obligation de ne pas appliquer un règlement illégal. Dans les termes de l'article L600-9, il est prévu que le document d'urbanisme « *reste applicable* » durant le sursis à statuer, et deux solutions sont pour Monsieur Rolin envisageables. La première hypothèse consisterait à dire qu'il faut appliquer la lettre de l'article L600-9 et considérer que l'acte illégal reste malgré tout applicable durant le temps de la procédure juridictionnelle. Il constituerait ainsi, au même titre que l'article L600-1, une dérogation au principe général. La seconde hypothèse consisterait à dire que l'acte « *redeviendrait applicable* » le temps de la procédure juridictionnelle, ce qui va dans le sens de la formule employée par le doyen Vedel.

Pour pallier ces difficultés et rendre leur pleine effectivité à ces mécanismes complexes, peut-être serait-il judicieux de les combiner avec la modulation dans le temps des effets d'une annulation²⁰¹. S'il est loisible au juge de moduler les effets de ses décisions dans le temps, alors peut-être serait-il possible de moduler les effets tenant à cette obligation de ne pas appliquer un règlement illégal afin de ne pas compromettre la sécurité juridique.

²⁰¹ CE, ass., 11 mai 2004, Association AC ! et autres, n°255886, publié au Recueil Lebon.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Finalement, le PLU autant qu'il a été remanié par le législateur n'est pas un outil foncièrement mauvais, mais devient incapable de mettre en œuvre les politiques nationales en matière de logements en ce qu'il est mal approprié par les élus locaux. Sujet à une instabilité responsable de tous les maux dont souffre le droit de l'urbanisme contemporain, le PLU n'apparaît plus être en adéquation avec la démarche politique entreprise que de résoudre la crise du logement. L'urbanisme de projet, s'il est désormais permis par le code de l'urbanisme, reste impossible à mettre en œuvre en ce que le droit de l'urbanisme reste animé par des objectifs qui ne sont que difficilement conciliables et mal compris par des communes qui ne saisissent pas les enjeux de leurs territoires. L'urbanisme est finalement mal compris et mal approprié par les collectivités locales qui, manquant de moyens tant humains que financiers, ne parviennent pas à se saisir des normes nationales pour créer un projet de territoire communal durable, d'autant qu'aucune stabilité législative n'a pu être trouvée depuis la suppression des POS. Le droit de l'urbanisme, s'il doit trouver une certaine stabilité afin de garantir sécurité juridique aux pétitionnaires, ne saurait pour autant rester figé. Alors que la ville est en mouvement et les besoins sociétaux en constante évolution, il doit pouvoir s'adapter, sans pour autant compromettre les situations juridiques des promoteurs, certes, mais également des propriétaires. Si l'on a tenté d'intégrer de la souplesse dans l'élaboration comme dans le contenu de la norme d'urbanisme locale, les documents de planification restent marqués par des pratiques communales affectant la qualité et le contenu des normes locales. Formant désormais un tout incohérent et difficile à mettre en œuvre, le droit de l'urbanisme contemporain semble ne plus savoir comment protéger l'environnement, autant qu'il ne permet pas de construire autant de logements que nécessaire. Il apparaît finalement, comme une sorte de générateur de contentieux, puisqu'incompris, et incompris car trop complexe et trop instable.

A l'épreuve des vaines tentatives de simplification, le PLU est resté marqué par des maux que le législateur n'a entendu combattre que par la réformation du contentieux, et la complexité toujours croissante du droit de l'urbanisme français devient d'autant plus contestable qu'elle ne permet plus aux requérants d'accéder au juge. En relation directe avec les droits fondamentaux, ce droit par nature inégalitaire et affectant la jouissance du droit de propriété a vu naître des outils contentieux de plus en plus sophistiqués permettant tantôt de lutter contre les recours abusifs, tantôt de permettre le maintien dans l'ordonnement juridique d'actes administratifs illégaux. Les mécanismes contentieux de sauvegarde des

documents de planification n'ont ainsi cessé de s'étoffer, afin que les recours ne conduisent pas à rendre la norme d'urbanisme d'autant plus instable qu'elle ne l'est déjà. Ces mécanismes apparaissent néanmoins artificiels, puisqu'il apparaît que la norme locale elle-même permette de générer un tel contentieux. Ils sont d'autant plus artificiels qu'ils n'ont pas su réduire les recours en matière d'urbanisme, qu'il s'agisse des recours à l'encontre des autorisations de construire ou de ceux dirigés contre la norme d'urbanisme²⁰². De même, il apparaît que ces mécanismes ne conduisent finalement qu'à détourner les recours afin qu'ils n'atteignent plus les porteurs de projet. Le recours abusif apparaît finalement plus comme un prétexte que comme la cause de la hausse des recours contentieux. En effet, il apparaît que le frein à la construction ne soit pas constitué par les recours à l'encontre des autorisations, mais par les clauses insérées dans les contrats de prêt par les organismes bancaires. Ces clauses consistent à n'accorder le prêt qu'une fois le permis de construire purgé de tout recours²⁰³. Et si le recours ne suspend pas l'autorisation, ils ne constituent pas non plus une entrave au commencement des travaux (à moins d'un recours en référé suspension). Dans le même sens, ces clauses ne sont pas seules à freiner l'action des porteurs de projets, l'instabilité des PLU et la temporalité dans laquelle s'inscrit leur élaboration ou leur révision – temps durant lequel les projets sont gelés – participent de cette impossibilité à produire des logements. Affectés d'illégalités graves, les documents de planification ont désormais vocation à perdurer dans le temps afin de tenter de trouver un juste équilibre entre le maintien d'une certaine stabilité et le respect du principe de légalité des actes administratifs. Ils ont également vocation à être régularisés, autant que les autorisations d'urbanisme. La réforme engagée par la loi ALUR et le projet de loi Elan permettront peut-être de concilier les enjeux en présence, la structure intercommunale sera, on l'espère, plus à même de permettre de stabiliser la norme d'urbanisme locale. Cette stabilisation pourrait ainsi conduire à ne plus intégrer au code de l'urbanisme et au code de justice administrative de dérogations contentieuses, mais il faudrait pour cela une meilleure appropriation des enjeux nationaux par les structures supracommunales que n'ont sur le faire les communes jusqu'à présent.

²⁰² Conseil d'Etat, « Rapport Public 2017 : activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives », *en ligne*.

²⁰³ Frédéric Rolin, « Quelques solutions simples pour lutter contre les effets de blocage des recours en matière d'autorisation d'urbanisme », *publication des membres du SERDEAUT*, *en ligne* [<https://serdeaut.univ-paris1.fr/publications/publications-des-membres-du-serdeaut/>].

TABLE DE JURISPRUDENCE

JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE

- Conseil Constitutionnel**, 27 décembre 1973, Taxation d'Office, n° 73-51 DC _____ p.70
Conseil Constitutionnel, 16 décembre 1999, n° 99-421 DC _____ p.61
Conseil Constitutionnel, 16 janvier 1982, Nationalisations, n° 81-132 DC _____ p.61

JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE

Conseil d'Etat :

- CE**, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques, n° 88032 _____ p.70
CE, 17 décembre 1982, Chambre de l'Agriculture de l'Indre, n° 38517 _____ p.23
CE, 7 février 1986, n° 51561 _____ p.71
CE, 3 février 1989, Compagnie Alitalia, n° 74052 _____ p.94
CE, 2 décembre 1991, n° 86736 _____ p.75
CE, 7 avril 1993, commune de Narbonne, n° 127722 _____ p.67
CE, 3 juillet 1998, Bitouzet, n° 158592 _____ p.74
CE, 8 décembre 2000, n° 191394 _____ p.65
CE, 19 janvier 2001, Confédération nationales des radios libres, n° 228815 _____ p.80
CE, 11 mai 2004, Association AC ! et autres, n° 255886 _____ p.96
CE, 28 juillet 2004, Association de Défense de l'environnement et autres, n° 256511 ____ p.22
CE avis, 9 mai 2005, Marangio, n° 277280 _____ p.94/95
CE, 27 février 2006, n° 284349 _____ p.65
CE, 7 février 2008, commune de Courbevoie, n° 207227 _____ p.89
CE, 10 février 2010, commune de Saint-Lunaire, n° 327149 _____ p.77
CE, 18 juin 2010, Ville de Paris, n° 326708 _____ p.52
CE, 16 juillet 2010, SCI La Saulaie, A, n° 334665 _____ p.73
CE, 16 avril 2012, commune de Conflans-Sainte-Honorine, n° 355792 _____ p.81

CE, 8 octobre 2012, commune d'Illats, n° 338760	p.78
CE, 17 avril 2013, commune de Ramatuelle, n° 348311	p.77
CE, 23 octobre 2013, n° 350077	p.42
CE, 5 novembre 2014, SCA de Château-L'Arc, n° 362021	p.95
CE, 12 décembre 2014, n° 377571	p.72
CE, 10 juin 2015, Brodelle et Gino, n° 386121	p.66
CE, 10 févr. 2016, M. et Mme F et a., n° 387507	p.64/66
CE, 4 mars 2016, B c/ commune de Martigues, n° 384785	p.67
CE, 13 juillet 2016, n° 387763	p.87
CE, 31 mars 2017, SARL Savoie Lacs Investissements c/ commune de Talloires, n° 392186	p.31
CE, 5 mai 2017, commune de Saint-Bon-Tarentaise, n° 388902	p.77
CE, 2 octobre 2017, Montpellier Méditerranée Métropole et commune de Lattes n° 398322	p.35
CE, 18 décembre 2017, Monsieur et Madame Durand n° 380438	p.82
CE, 18 décembre 2017, n° 395216	p.24
CE, 7 mars 2018, SNC Lidl, n° 404079	p.41/42
CE, 18 mai 2018, Fédération des Finances et des affaires économiques de la CFDT, n° 414583	p.42/87

Cours Administratives d'Appel :

CAA Nancy, 7 décembre 2006, n° 05NC00696	p.74
CAA Lyon, 26 mai 2015, SARL Savoie Lacs Investissements c/ commune de Talloires n° 13LY02304	p.31
CAA Paris, 3 décembre 2015, n° 14PA01080	p.26
CAA Marseille, 16 décembre 2015, n° 13MA01117	p.79
CAA. Nantes, 9 janvier 2017, n° 16NT02123	p.93

BIBLIOGRAPHIE

CODES :

Code de la Construction et de l'Habitation

Code de l'Environnement

Code de l'Urbanisme

MANUELS ET OUVRAGES GÉNÉRAUX :

CAILLE Pascal, *Contentieux Administratif*, Edition Juridique Franco-Allemande, 1^{ère} Edition, 2016

CRISTINI René, *Droit de l'Urbanisme*, Economica, 1985

DOBRENKO Bernard, *Droit de l'Urbanisme*, Mémento, 12^{ème} Ed., 2017-2018

GRIDAUH, *Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat*, Les Cahiers du GRIDAUH, 2017

HERCÉ Steve, *Le PLU*, Guide Juridique, Le Moniteur, 2011

HOCREITERE Patrick, *Le Plan Local d'Urbanisme*, Les Indispensables, 2001

JACQUOT Henri et PRIET François, *Droit de l'Urbanisme*, Précis, 7^{ème} Ed., Dalloz, 2015

JÉGOUZO Yves, *Droit de l'Urbanisme*, Dictionnaire Pratique, 2^{ème} Ed., Le Moniteur, 2013

MERLIN Pierre, *L'Urbanisme*, Que sais-je ?, PUF, 2016

SOLER-COUTEAUX Pierre et **CARPENTIER Elise**, *Droit de l'Urbanisme*, HyperCours, 6^{ème} Ed., Dalloz, 2015

THÈSES ET MÉMOIRES :

ISRAËL Jean-Jacques, *La régularisation en droit administratif français*, LDGJ, 1981

MARIE Soazic, *Le principe de mutabilité et le droit de l'urbanisme*, sous la direction du Professeur Etienne Fâtome, 2009

ARTICLES DE DOCTRINE :

BARRAUD Boris, « Urbanisme - Le plan local d'urbanisme, outil de protection de l'environnement ? » *Droit Administratif* n° 2, février 2018, étude 3

BONICHOT Jean-Claude, « Compatibilité, Cohérence, Prise en Compte : Jeux de mots ou jeu de rôle ? » in *Mélanges en l'Honneur de Henri Jacquot*, PUO, 2006, p. 49

BOUYSSOU Fernand, « Plan d'Urbanisme ou Projet d'Urbanisme ? La planification urbaine à bout de souffles », *AJDA*, 2013 p. 1493

CARVAIS Robert, « L'ancien droit de l'urbanisme et ses composantes constructive et architecturale, socle d'un nouvel « ars » urbain aux XVIIe et XVIIIe siècles. Jalons pour une histoire totale du droit de l'urbanisme », *Revue d'Histoire des Sciences Humaines* 2005/1 (no 12), p. 17-54

CLAYES Antoine, « L'obligation de ne pas appliquer un règlement illégal », *Droit Administratif* n° 10, octobre 2009, étude 17

DELEBECQUE Philippe, « Servitudes » in *Œuvre collective sous la direction de Philippe Malinvaud*, ADC Dossier 490, 2013

DENIZEAU Charlotte, « Le Plan Local d'Urbanisme : Effets et sanctions », *JurisClasseur Administratif*, 1^{er} février 2015

ERSTEIN Lucienne, « L'administration prend les devants de la régularisation », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 15, 16 avril 2018

FÉBRAULT Jean, « Histoire et devenir de la planification stratégique », *La revue Urbanisme*, n°408, avril 2018

FOULQUIER Norbert, « Comment caractériser le droit de l'urbanisme français après la loi SRU : une analyse historique du droit contemporain de l'urbanisme », *Publication des membres du SERDEAUT*, en ligne (www.serdeaut.fr)

FUCHS Olivier, « Exécution et régularisation », *Civitas Europa*, 2017/2 (N°39)

GALLEZ Caroline et **MASKIM Hanja-Nirinia**, « À quoi sert la planification urbaine ? Regards croisés sur la planification urbaine-transport à Strasbourg et à Genève », *FLUX*, 2007 n°69

GODFRIN Gilles, « Le Plan Local d'Urbanisme victime des politiques anticrises », *Revue Construction-Urbanisme* n°5, mai 2009

GODFRIN Gilles, « Insaisissables orientations d'aménagement et de programmation », *AJDA* 2017, p. 1262

GRIDAUH, « La règle d'urbanisme en question », *BJDU*, 2011, p.12

HOCRÉITÈRE Philippe, « Sécurité et insécurité juridiques après la loi ‘Solidarité et renouvellement urbains’ », *RFDA*, 2003 p.145

HOSTIOU René, « La non-indemnisation des servitudes d’urbanisme », *AJDA*, 1993

HOURSON Sébastien, « La codification législative du principe de l’abrogation des règlements illégaux », *La Revue Générale du Droit*, 17 mars 2008

INGOLD Alice, « Savoirs urbains et construction nationale. La ville, au delà de l’État- nation ? », *Revue d’Histoire des Sciences Humaines* 2005/1 (no 12), p. 55-77

JACQUOT Henri, « Planification et réglementation relatives à l’urbanisme », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, fasc. 110, mis à jour le 1er janvier 2018 par LEPLAT Julien

JÉGOUZO Yves, « De l’Urbanisme de Projet à l’Urbanisme sommaire », *AJDA* 2012, p.626

JÉGOUZO Yves, « Les compétences « aménagement du territoire et urbanisme : quelle décentralisation ? », *Revue Française d’Administration Publique* 2015/4 (n°156), p. 1049 à 1054

KALFLÈCHE Grégory, « Droit de l’urbanisme », *Revue juridique de l’environnement* 2017/4 (Volume 42), p. 771-784.

LABAT Didier et **DONADIEU Pierre**, « Le paysage, levier d’action dans la planification territoriale », *L’Espace géographique* 2013/1 (Tome 42), p. 44-60

LEBRETON Jean-Pierre, « Le droit de l’urbanisme : de l’organisation générale de l’utilisation des espaces urbains à la garantie d’octroi du droit de construire ? », *Construction-Urbanisme* n°7-8, juillet 2007

LISSOUCK Félix François, « La planification intégrée : complexité théorique et réalité pratique », *Revue Construction-Urbanisme* n°7-8, juillet 2013

MAUROUX Simon, « Des PLU aux PLUi : état des lieux de la compétence intercommunale en matière d'urbanisme », *AJDA* 2017, p.1265

MILANOVIC Fabien, « Travail organisationnel et institutionnalisation des sciences sociales. Le cas de la recherche urbaine française », *Revue d'Histoire des Sciences Humaines* 2005/1 (n^o 12), p. 117-139.

NOUGUELLOU Rozen, « La règle d'urbanisme et les PLU : où se trouve la règle d'urbanisme », *RFDA*, 2016, p.872

PINSON Gilles, « Projets de Ville et Gouvernance Urbaine : Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique* 2006/4 (Vol. 56), p. 619-651

PONTIER Jean-Marie, « La simplification, illusion dangereuse », *AJDA*, 2005, p.345

RENARD Vincent, « Une politique du logement devenue illisible », *Esprit* 2012/1 (janvier), p. 49-55

REVERT Michaël, « La possibilité d'un sursis. Opposabilité du nouveau document d'urbanisme pour refuser un permis de construire après délivrance d'un certificat d'urbanisme », *RDI*, 2018, p.123

ROLIN Frédéric, « La régularisation des documents d'urbanisme à la demande du juge », *AJDA*, 2017

ROLIN Frédéric, « Quelques solutions simples pour lutter contre les effets de blocage des recours en matière d'autorisation d'urbanisme », *publication des membres du SERDEAUT, en ligne* (www.serdeaut.fr)

SALUDEN Hervé, « Le juge administratif et l'application de la loi Littoral », *Revue Juridique de l'Environnement*, numéro spécial, 2012. Les 25 ans de la Loi Littoral. p. 167-171

SANTONI Laetitia, « Quelle portée juridique pour les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) », *Construction-Urbanisme n°12*, décembre 2017

SANTONI Laetitia, « Encore des corrections en matière d'«évaluation environnementale» et de «participation du public» », *Construction - Urbanisme n° 4*, avril 2018

SOAZIC Marie, « Le principe de mutabilité en droit de l'urbanisme », *La Revue Construction Urbanisme*, octobre 2015, Contribution n°13

SOLER-COUTEAUX Pierre, « Le Plan Local d'Urbanisme 'Grenelle' : un arbre qui cache la forêt », *RDI* 2011, p.89

SOLER-COUTEAUX Pierre, « Le décret du 28 décembre 2015 : une refondation du PLU », *in RDI* 2016, p.165

TOUBOUL Charles, « 'Simplifier n'est pas juger' - Le juge et la simplification du droit », *RFDA*, 2017, p.105

TRAORÉ Seydou, « Le droit de l'Urbanisme au service de l'environnement », *La Semaine Juridique Notariale et Immobilière n° 29*, 17 juillet 2015, p.1129

ZAVOLI Philippe, « L'évolution du PLU », *Répertoire Droit Immobilier*, 2015

<u>ARTICLES DE PRESSE :</u>

COULAUD Nathalie, « Loi Bosson : Le risque contentieux de plus en plus important », *Le Moniteur*, 9 mai 1997

GERBEAU Delphine, « L'urbanisme de projet facilité grâce au PLU Rénové », *La gazette des communes*, 14 janvier 2016, consulté le 10 avril 2018, en ligne

RENARD Vincent, « Propriété du Sol : le principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme », *Le Moniteur*, 12 novembre 1999

ROMANO Lucie, « Logements : mieux articuler PLH et PLU », *in Le Moniteur*, 18 mai 2005

<u>NOTES DE JURISPRUDENCE :</u>
--

CAILLE Pascal, « Le recours déraisonnable à la notion de délai raisonnable de recours : ô sécurité juridique, que de libertés prises en ton nom ! », Note sous CE, 13 juillet 2016, n° 387763, *La Revue Générale du Droit*, 21 juillet 2016

COSSALTER Philippe, « Référé suspension en matière d'environnement », Note sous CE, 16 avril 2012, commune de Conflans-Sainte-Honorine, n° 355792, *La Revue Générale du Droit*, 22 mai 2012

<u>TEXTES OFFICIELS</u>

- Lois :

Loi du 14 mars 1919 Plan d'extension et d'aménagement des villes

Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'Orientation Foncière

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 n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement équitable et durable de la Montagne modifiée par la loi n°2016-1888 du 28 décembre 2016

Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du Littoral

Loi n°94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction

Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain

Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant Engagement National pour le Logement

Loi n°2009-179 du 17 février 2009 pour l'Accélération des Programmes de Construction et d'Investissements Publics et Privés

Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové

Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance

- Ordonnances :

Ordonnance n°2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme

Ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du code de l'Urbanisme

- Décrets

Décret n°2015-1179 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du code de l'Urbanisme

Décret n°2018-617 du 17 juillet 2018 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme

RAPPORTS ET AUTRES ANALYSES

Agence d'Urbanisme Rhône Avignon Vaucluse, « Contentieux de l'Urbanisme : Frein à la production de logements ? », *Analyse vauclusienne et gardoise*, avril 2018, *en ligne*

CONSEIL D'ETAT, « Urbanisme, Pour un droit plus efficace », *Les études du Conseil d'Etat*, Documentation Française, 1992

CONSEIL D'ETAT, « Rapport Public 2017 : activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives », *en ligne*

SÉNAT, « Synthèse de la Conférence de Consensus sur le Projet de loi ELAN », février 2018, *en ligne*

SITES INTERNET :

LENORMAND Anne, « Aménagement, Quatre grands chantiers pour faciliter un 'urbanisme de projet' », article de presse, *en ligne* (www.caissedesdepotsetdesterritoires.fr) le 24 juin 2010, consulté le 10 mai 2018

Simon Texier, « L'Urbanisme en France au XXème siècle », *Encyclopédia Universalis*, en ligne (www.universalis.fr)

THOUVENOT Agnès, « Il y a toujours des gens qui précèdent les territoires », en ligne (www.lettreducadre.fr), 19 février 2014, consulté le 13 avril 2018

Autres sites internet :

- www.assemblee-nationale.fr
- www.cohesion-territoires.gouv.fr
- www.conseil-etat.fr
- www.lagazettedescommunes.com
- www.légifrance.fr
- www.gridauh.fr
- www.senat.fr
- www.serdeaut.fr
- www.thionville.fr

<u>COLLOQUES :</u>

CARLI Lionel, « L'intégration de la règle d'urbanisme par l'architecte », Colloque du 15 novembre 2012 déroulé à l'Université de Caen : « *Quel droit pour un urbanisme durable ?* », en ligne

FÂTOME Etienne, « L'urbanisme de Projet », Colloque du 15 novembre 2012 déroulé à l'Université de Caen : « *Quel droit pour un urbanisme plus durable ?* », en ligne

TABLE DES MATIERES :

LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS	5
Introduction	9
Partie I : L'instabilité normative ; maladie incurable affectant le PLU	17
<i>Chapitre 1 : Le PLU, un document de planification par nature instable</i>	19
Section 1 : La hiérarchie des normes d'urbanisme, un système normatif complexe	20
Paragraphe 1 : La portée des liens hiérarchiques entre les normes, seulement sémantique ?	21
Paragraphe 2 : Le PLU, réceptacle des normes lui étant supérieures	24
Section 2 : La simplification des rapports hiérarchiques, une nécessité	29
Paragraphe 1 : Une nécessaire simplification des rapports verticaux	29
A/ Le principe de compatibilité limitée	29
B/ Vers une réduction des documents opposables au PLU	31
Paragraphe 2 : Une nécessaire simplification des rapports horizontaux	34
<i>Chapitre 2 : L'Urbanisme de projet, entre intégration d'une souplesse réglementaire et d'une stabilité normative</i>	36
Section 1 : De l'Urbanisme de norme à l'Urbanisme de Projet	38
Paragraphe 1 : Une transition nécessaire	38
A/ La refonte du règlement du PLU	39
B/ L'adaptabilité de la norme d'urbanisme locale	40
Paragraphe 2 : Une transition nécessairement intercommunale	42
A/ Le PLUi : instrument de mise en œuvre de la démarche d'urbanisme de projet	42
B/ Le PLUi : facteur de stabilisation de la norme d'urbanisme locale	44
Section 2 : L'Urbanisme de projet à l'épreuve des pratiques communales	47
Paragraphe 1 : La nouvelle adaptabilité théorique de la norme d'urbanisme locale	47
A/ Le PADD : instrument d'adaptabilité au territoire	47

B/ Le règlement : instrument d'adaptabilité au projet	49
Paragraphe 2 : L'inadaptabilité pratique de la norme	50
A/ L'absence de privilège de la règle qualitative : des PLU stéréotypés	51
B/ Les procédures d'évolution : marque de l'inadaptabilité d'un document figé à un territoire en mouvement	52
<i>CONCLUSION DE PARTIE</i>	55
Partie 2 : Les mécanismes contentieux ; palliatifs à l'instabilité des PLU	57
<i>Chapitre 1 : Les droits des requérants à l'épreuve des tentatives de simplification</i>	<i>59</i>
Section 1 : Entre complexité croissante et suppression des garanties offertes au requérant	60
Paragraphe 1 : L'impossible simplification du droit de l'urbanisme	60
Paragraphe 2 : La suppression des garanties offertes aux requérants	62
A/ Une restriction de l'accès au juge tournée vers les autorisations d'urbanisme	63
B/ Une réforme du contentieux de l'urbanisme en demi-teinte	66
Section 2 : Le principe d'égalité face à la norme d'urbanisme locale	69
Paragraphe 1 : L'application du principe d'égalité en droit de l'urbanisme	69
Paragraphe 2 : Le principe d'égalité face aux servitudes d'urbanisme	71
A/ Les servitudes d'urbanisme issues du PLU	71
B/ L'application du principe d'égalité devant les charges publiques	72
<i>Chapitre 2 : Le nécessaire maintien dans l'ordonnancement juridique de PLU illégaux</i>	<i>75</i>
Section 1 : La procédure d'élaboration du PLU, une procédure longue et coûteuse	76
Paragraphe 1 : Les phases de l'élaboration	76
A/ Le lancement de la procédure	76
B/ Les étapes de la procédure associant le public	78
Paragraphe 2 : La possibilité d'opposer un sursis à statuer, le gel temporaire des projets de construction	81

Section 2 : Les mécanismes de sauvegardes des documents de planification, une stabilisation artificielle	85
Paragraphe 1 : La limitation de l'exception d'illégalité	85
A/ Une limitation temporelle	86
B/ Une limitation tenant aux moyens invocables	87
Paragraphe 2 : Les mécanismes de régularisation des PLU	90
A/ La possibilité offerte au juge de surseoir à statuer	90
B/ L'annulation partielle du PLU	92
<i>CONCLUSION DE PARTIE</i>	94
CONCLUSION GÉNÉRALE	97
TABLE DE JURISPRUDENCE	99
BIBLIOGRAPHIE	101

