

Droit de l'urbanisme

Leçon 6 : Les règles locales d'urbanisme : le PLU et la carte communale

Jessica MAKOWIAK

Table des matières

Section 1. Le PLU.....	p. 2
§1. Le contenu du PLU.....	p. 2
A. Le rapport de présentation.....	p. 2
B. Le PADD.....	p. 3
C. Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP).....	p. 4
D. Le règlement.....	p. 5
E. Les documents graphiques.....	p. 7
1. Le zonage de base.....	p. 8
2. Les zonages particuliers.....	p. 12
3. La portée des documents graphiques.....	p. 13
F. Les annexes.....	p. 13
§2. L'élaboration du PLU.....	p. 13
A. De la prescription de l'élaboration du PLU au projet de PLU arrêté.....	p. 14
1. La prescription de l'élaboration du PLU et l'ouverture de la concertation.....	p. 14
2. L'élaboration du projet de PLU.....	p. 14
B. Du projet arrêté au PLU approuvé.....	p. 15
1. Les consultations.....	p. 15
2. L'enquête publique.....	p. 15
3. L'approbation du PLU.....	p. 15
4. L'entrée en vigueur.....	p. 15
§3. L'évolution du PLU.....	p. 17
A. La révision du PLU.....	p. 18
B. La modification du PLU.....	p. 18
1. La modification de droit commun.....	p. 18
2. La modification simplifiée.....	p. 20
C. La mise en compatibilité du PLU.....	p. 20
1. La mise en compatibilité avec les normes supra-locales et leur prise en compte.....	p. 20
2. La mise en compatibilité avec une opération d'utilité publique ou d'intérêt général.....	p. 20
D. La mise à jour et le suivi du PLU.....	p. 21
§4. La portée du PLU.....	p. 21
A. Les effets du PLU.....	p. 21
1. Les effets de la délibération prescrivant le PLU.....	p. 22
2. Les effets de la délibération approuvant le PLU.....	p. 22
B. L'opposabilité du PLU.....	p. 22
1. Le champ de l'opposabilité du PLU.....	p. 22
2. La portée de l'opposabilité du PLU.....	p. 23
Section 2. La carte communale.....	p. 25
§1. Le contenu.....	p. 25
§2. L'élaboration.....	p. 25
§3. La portée.....	p. 26

En droit de l'urbanisme, les règles opposables aux autorisations d'occupation du sol trouvent leurs sources

- soit dans les PLU ou les cartes communales (documents de planification locaux),
- soit dans les règles générales de l'urbanisme (essentiellement le règlement national d'urbanisme ou RNU).

Au titre de la planification locale, les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) ont succédé, avec la loi SRU de 2000, aux Plans d'Occupation des Sols (POS), créés par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967. De la même manière, les cartes communales se sont substituées aux MARNU (modalités d'application des règles nationales d'urbanisme).

Section 1. Le PLU

Les anciens POS avaient connu un grand succès, particulièrement depuis la loi de décentralisation de 1983, qui en avait confié l'élaboration et la gestion aux communes. A la date de la réforme introduite par la loi SRU, 15 000 communes en étaient dotées. Pourtant, conçu à l'époque de l'extension urbaine, le POS privilégiait une approche essentiellement foncière de l'urbanisme, consistant à réglementer l'usage des sols. **Avec la loi n° 2000-1208 SRU du 13 décembre 2000, le PLU devient porteur d'un projet urbain (formalisé dans un projet d'aménagement et de développement durables) ; sa vocation est donc plus stratégique, même s'il continue, comme le POS, à déterminer les conditions d'utilisation des sols, de l'espace et de l'aménagement.** La loi n° 2010-788 dite « Grenelle II » (12 juillet 2010) ne remet pas en cause cette évolution. Quant à la loi n° 2014-366 dite « ALUR » du 24 mars 2014, elle cherche (sans y parvenir totalement) à consacrer la dimension intercommunale du PLU, tout en mettant en place de nouveaux outils pour favoriser la densification urbaine et lutter contre l'étalement urbain. Les dispositions relatives au PLU ont encore évolué avec l'intervention du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre I^{er} du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme. Enfin la loi n° 2018-1021 dite « ELAN » du 23 novembre 2018 a de nouveau modifié certaines dispositions relatives aux PLU, notamment en ce qui concerne les possibilités de construire en zone agricole.

Il convient d'analyser successivement le contenu du PLU, son mode d'élaboration, son évolution ainsi que sa portée.

§1. Le contenu du PLU

Le contenu du PLU est précisé aux articles [L. 151-1 et s.](#) et [R. 151-1 et s.](#) du Code de l'urb..

L'article [L. 151-2](#) énonce que le PLU comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables (PADD), des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), un règlement et des annexes. Il est précisé que chacun de ces éléments peut comprendre un ou des documents graphiques.

Le PLU a pour objet, comme le POS, de fixer les règles générales d'utilisation des sols et de délimiter les différentes zones en fonction de leur vocation.

Remarque

Toutefois, le législateur de 2000 a voulu insister sur la vocation essentielle du PLU, à savoir l'expression d'un projet urbain.

Aussi le PADD constitue-t-il l'élément le plus novateur du dossier constituant le PLU.

A. Le rapport de présentation

Le contenu du rapport de présentation a été renforcé non seulement par la loi SRU mais aussi sous l'effet de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation de certains plans et programmes sur l'environnement.

- **Le rapport de présentation doit en premier lieu** expliquer les choix retenus pour établir le PADD, les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que le règlement. Il s'appuie sur un **diagnostic territorial**, établi au regard des prévisions économiques et démographiques. C'est à partir de ce diagnostic que les **besoins** pourront être explicités (en matière de développement économique, d'environnement, d'habitat, de transports, commerce, etc). Depuis la Loi Grenelle II de 2010, le rapport de présentation doit en outre présenter une « *analyse de la **consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers** » (L. 151-4) « au cours des dix années précédant l'arrêt du projet de plan ou depuis sa dernière révision » (ajout de la loi ALUR du 24 mars 2014 modifiée en dernier lieu par la loi ELAN du 23 novembre 2018). La loi ALUR précise encore que le diagnostic analyse « *la **capacité de densification et de mutation** de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales* ». Le rapport de présentation doit également exposer "les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers". Il justifie les **objectifs chiffrés** de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le PADD au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le SCOT et au regard des dynamiques économiques et démographiques. Enfin, toujours selon la loi ALUR, les auteurs du PLU devront établir « *un inventaire des capacités de stationnement de véhicules motorisés, hybrides et électriques et de vélos des parcs ouverts au public et des possibilités de mutualisation de ces capacités* ».*
- **En second lieu**, le rapport analyse **l'état initial de l'environnement**, expose la manière dont le plan prend en compte le souci de la préservation et de la mise en valeur de l'environnement ainsi que les effets et incidences attendus de sa mise en œuvre sur celui-ci (art. R. 151-1). Cette partie du rapport se rapproche d'une étude d'impact sur l'environnement.

Remarque

Avec la directive 2001/42/CE, une évaluation environnementale est exigée pour certains PLU, ce qui influe alors sur le rapport de présentation, qui devra comporter les éléments exigés (perspectives d'évolution de l'état initial, justification des choix retenus, mesures d'évitement, de réduction et de compensation, résumé non technique. Cf. art. R. 151-3 pour le contenu complet de l'évaluation). Pour le champ d'application de l'évaluation environnementale, voir l'art. L. 104-1 du Code de l'urb..

Remarque

Du point de vue de ses effets, le rapport de présentation n'a pas de caractère normatif. Il ne peut édicter de servitudes. Il est toutefois un élément déterminant dont l'insuffisance est sanctionnée par le juge, tant au stade de l'élaboration que de la révision du plan (CE, 5 février 1997, Commune de Roquevaire, req. n° 152674). Les insuffisances du rapport de présentation peuvent conduire à une annulation partielle de la délibération approuvant la révision du PLU. En l'espèce, l'insuffisance de motivation du rapport de présentation n'affecte que l'interdiction d'implanter des antennes relais en zone urbaine (CE, 17 juill. 2013, SFR, req. n° 350380, AJDA 2013. 2326, note Sibilleau ; BJD 2013. 435, concl. Lallet, obs. J. T. ; DAUH 2014, p. 245, n° 224, chron. Demouveau ; Constr.-Urb. 2013, n° 130, note Santoni.

B. Le PADD

Unecirculaire n° 2003-48 du 31 juillet 2003 précise que le PADD est un « *document simple, court et non technique* ».

Selon l'article L. 151-5, le PADD définit :

« 1° Les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ;

2° Les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des énergies renouvelables, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs (...). »

Il fixe des objectifs "chiffrés" (depuis la loi ALUR de 2014) de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain et depuis la loi dite « climat et résilience » du 22 août 2021, le PADD « *ne peut prévoir l'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers que s'il est justifié, au moyen d'une étude de densification des zones déjà urbanisées, que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans les espaces urbanisés. Pour ce faire, il tient compte de la capacité à mobiliser effectivement les locaux vacants, les friches et les espaces déjà urbanisés pendant la durée comprise entre l'élaboration, la révision ou la modification du plan local d'urbanisme et l'analyse prévue à l'article L. 153-27* ».

La loi du 22 août 2021 ajoute également que : « *Lorsque le territoire du plan local d'urbanisme intercommunal comprend au moins une commune exposée au recul du trait de côte, les orientations générales mentionnées aux 1o et 2o du présent article prennent en compte l'adaptation des espaces agricoles, naturels et forestiers, des activités humaines et des espaces urbanisés exposés à ce recul* ».

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

Remarque

Aucune disposition réglementaire ne vient définir de manière plus détaillée le contenu du PADD.

On soulignera que les orientations d'aménagement et de programmation sont élaborées « en cohérence » avec le PADD (voir art. L. 151-6 du C. de lurb.), le législateur n'ayant cessé d'hésiter en un rapport de cohérence, de respect, etc...

C. Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)

Comme on l'a vu, elles doivent être établies « en cohérence » avec le PADD, formulation finalement retenue par l'ordonnance du 23 septembre 2015.

Selon l'article [L. 151-6](#), les OAP comprennent des dispositions portant sur :

- l'aménagement,
- l'habitat,
- les transports et les déplacements.

Et, en l'absence de SCOT, des dispositions relatives à l'équipement commercial, artisanal et logistique. A cet égard, la loi ELAN du 23 novembre 2018 précise que les OAP « *déterminent les conditions d'implantation des équipements commerciaux, artisanaux et logistiques qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et le développement durable* ».

Depuis la loi du 22 août 2021 ("climat et résilience"), « *les OAP définissent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, un échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de réalisation des équipements correspondant à chacune d'elles, le cas échéant* » (nouvel art. [L. 151-6-1](#)). Elles définissent également, « *en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur les continuités écologiques* » (nouvel art. [L. 151-6-2](#)).

L'article [L. 151-7-1](#) prévoit que dans les zones d'aménagement concerté (ZAC), les OAP peuvent définir la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer ainsi que la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts. Aux termes du nouvel article [L. 151-7-2](#) du code de l'urbanisme également créé par la loi ELAN, la délibération d'approbation du PLU contenant des OAP peut valoir acte de création d'une ZAC.

En ce qui concerne l'environnement, les dispositions relatives aux OAP ont été largement enrichies par la loi du 22 août 2021, comme en témoigne l'article [L. 151-7](#). Ainsi, les OAP peuvent notamment :

- définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain, favoriser la densification et assurer le développement de la commune ;
- favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant qu'en cas de réalisation d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation un pourcentage de ces opérations est destiné à la réalisation de commerces ;
- porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, renaturer, restructurer ou aménager ;
- définir les actions et opérations nécessaires pour protéger les franges urbaines et rurales (...), définir les conditions dans lesquelles les projets de construction et d'aménagement situés en limite d'un espace agricole intègrent un espace de transition végétalisé non artificialisé entre les espaces agricoles et les espaces urbanisés, ainsi que la localisation préférentielle de cet espace de transition.
- dans les zones exposées au recul du trait de côte, les orientations d'aménagement et de programmation peuvent définir les actions et les opérations, ainsi que leur échéancier prévisionnel, nécessaires pour réorganiser le territoire au regard de la disparition progressive des aménagements, des équipements, des constructions et des installations.
- dans les communes non couvertes par un schéma de cohérence territoriale, identifier les zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'énergies renouvelables (...).

Le contenu détaillé des orientations est fixé aux articles [R. 151-6](#) à [R. 151-8-1](#) du Code de l'urb.

Quand les conditions d'aménagement et d'équipement des zones urbaines ou à urbaniser ne sont pas définies par le règlement du PLU, un contenu minimum est imposé. Ainsi les OAP doivent au moins porter sur :

- La qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère.
- La mixité fonctionnelle et sociale.
- La qualité environnementale et la prévention des risques.
- Les besoins en matière de stationnement.
- La desserte par les transports en commun.
- La desserte des terrains par les voies et réseaux. (art. R. 151-8).

D. Le règlement

D'après l'article [L. 151-8](#) du Code de l'urb., le règlement fixe, "en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables", les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles [L. 101-1](#) à [L. 101-3](#).

Dans la mesure où il instaure des servitudes d'urbanisme opposables, le règlement du PLU constitue un élément essentiel du PLU. On peut distinguer, au sein du "règlement", le zonage (détermination des zones U, AU, A et N) et le "règlement de zone", qui énonce les règles applicables dans les différentes zones précitées.

La loi ALUR du 24 mars 2014 a totalement réécrit l'ex-article L. 123-1-5, désormais codifié aux articles [L. 151-8](#) et [s.](#) du Code de l'urb., précisés par les articles [R. 151-9](#) à [R. 151-50](#).

Le lecteur est invité à consulter ces articles, l'ensemble des règles ne pouvant être repris ici. On insistera sur l'essentiel de ces dernières, en soulignant les nouveautés introduites depuis la loi ALUR.

L'architecture des articles relatifs au règlement change et devient beaucoup plus lisible qu'auparavant, puisque les règles susceptibles d'être fixées par le règlement du PLU sont organisées autour de 3 thématiques :

- Les règles relatives à la destination des constructions, les usages des sols et les natures d'activité :
A ce titre, le règlement peut notamment préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées, définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées, identifier et délimiter les quartiers, îlots et voies dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale, ...

La principale innovation de la loi ALUR concerne ici les secteurs de taille et de capacité limitée (STECAL), que le PLU peut "à titre exceptionnel" délimiter dans les zones agricoles, forestières ou naturelles. La loi ALUR prévoit en outre que cette délimitation reste possible à condition de recueillir l'avis simple de la commission départementale de la préservation des espaces naturels agricoles et forestiers, et pour trois types de projets : des constructions ; des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage ; des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs (par ex. les yourtes). La loi ELAN du 23 novembre 2018 apporte des précisions sur l'appréciation du caractère « exceptionnel » de la délimitation des STECAL : il s'apprécie, « **entre autres critères, en fonction des caractéristiques du territoire, du type d'urbanisation du secteur, de la distance entre les constructions ou de la desserte par les réseaux ou par les équipements collectifs** » (L. 151-13-3°, dernier alinéa).

Une autre disposition importante concerne la possibilité de désigner, dans le règlement du PLU, les bâtiments qui, dans les zones agricoles, naturelles ou forestières, peuvent faire l'objet « **d'un changement de destination ou d'une extension** ».

La loi ALUR étend cette possibilité aux bâtiments situés dans les zones naturelles (cette nouvelle souplesse introduite par la loi étant "contrebalancée" par la nécessité de recueillir l'avis conforme de la Commission départementale précitée pour les changements de destinations). La loi Macron du 6 août 2015 a procédé à une nouvelle formulation de cet alinéa, en ajoutant aux "extensions" la possibilité de créer d'éventuelles "annexes" aux bâtiments (article L. 151-12).

Enfin, dans les zones agricoles, naturelles ou forestières, le règlement peut, selon l'article L. 151-11 du Code de l'urb., autoriser « **les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs** », dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages. Pourraient être admis à ce titre un parc éolien ou une centrale photovoltaïque. Le règlement peut encore, dans de telles zones (et en dehors des STECAL), désigner les bâtiments qui peuvent faire l'objet d'un « changement de destination », dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site.

Enfin, avec la loi ELAN du 23 novembre 2018, les possibilités de construire en zone agricole ou forestière sont encore élargies, puisque le règlement du PLU peut autoriser « **les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles, lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production** ». Depuis la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, sont considérées comme de telles "installations" les installations de méthanisation.

Lorsque l'ensemble des constructions et installations visées par cet article sont autorisées en zone agricole ou forestière, celles-ci ne doivent pas être incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées et elles ne doivent pas porter atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.

- La qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère :

Ici, le règlement du PLU peut notamment déterminer des règles concernant l'aspect extérieur des constructions, leurs dimensions, leurs conditions d'alignement sur la voirie et de distance minimale par rapport à la limite séparative et l'aménagement de leurs abords, afin de contribuer à la qualité architecturale et paysagère, "à la performance énergétique" (ajout de la loi ALUR pour favoriser éventuellement l'isolation de bâtiments, complété par la loi relative à la transition énergétique du 17 août 2015) et à l'insertion des constructions dans le milieu environnant.

Le règlement peut aussi, comme auparavant, identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, immeubles (...) sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique, architectural ou écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation ; ou encore, dans des secteurs situés à proximité des transports collectifs, existants ou programmés, imposer une densité minimale de constructions (...).

Le principal apport de la loi ALUR concerne ici la nouvelle possibilité, afin de favoriser la présence de la nature en ville et la préservation de la biodiversité, d'imposer, lors d'opérations d'aménagements, une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables (introduction d'un "coefficient de biotope"). Ces dispositions ont été renforcées par la loi "climat et résilience" du 22 août 2021 et sont codifiées à l'article L. 151-22.

- Les règles relatives aux équipements, réseaux et emplacements réservés :

Le règlement peut notamment préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, à modifier ou à créer, y compris les rues ou sentiers piétonniers et les itinéraires cyclables, les voies et espaces réservés au transport public. Il peut encore imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation de respecter, en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques, des critères de qualité renforcés, qu'il définit (...). La question des emplacements réservés (aux ouvrages publics, aux espaces verts, aux programmes de logements ...) est fixée à l'art. [L. 151-41](#).

Remarque

Il faut ajouter que la loi ALUR supprime le COS (coefficient d'occupation des sols) ainsi que la notion de "superficie minimale des terrains constructibles", en cohérence avec les objectifs de densification. Le COS, mis en place en 1967, permettait au règlement de déterminer une densité de construction admise mais ne présentait plus guère d'intérêt, dans la mesure où le PLU permet aujourd'hui d'agir sur la densité de manière beaucoup plus fine et précise. Surtout, certaines communes avaient tendance à fixer un COS trop faible (v. Réponse ministérielle n° 49048, JOAN Q 10 juin 2014, p. 4749, in *Construction Urbanisme* n° 9, sept. 2014, alerte 62, Précisions sur la suppression des COS).

Deux autres dispositions disparaissent également du règlement : celle qui permettait de fixer, dans certaines hypothèses, une superficie minimale des terrains constructibles (par ex. pour des raisons paysagères) et celle qui permettait de délimiter des zones ou parties de zones dans lesquelles la reconstruction ou l'aménagement de bâtiments pouvait, pour des motifs d'urbanisme ou d'architecture, être imposé ou autorisé avec une densité au plus égale à celle qui avait été initialement bâtie.

E. Les documents graphiques

C'est ce que l'on appelle couramment le « zonage », opération qui consiste à diviser le territoire couvert par le PLU en zones dans lesquelles l'occupation des sols est soumise à des réglementations différentes.

Les documents graphiques sont difficilement dissociables du règlement, dans la mesure où ils ont essentiellement pour objet de délimiter le champ d'application territorial des prescriptions du règlement. A la différence du régime prévalant pour les POS, les documents graphiques peuvent édicter seuls des prescriptions relatives à l'implantation des constructions.

Ce caractère indissociable des documents graphiques a d'ailleurs été renforcé par le décret n° [2015-1783](#) du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme. Les documents graphiques ne sont plus formellement distingués de la partie réglementaire du PLU, comme en témoignent l'intitulé de la sous-section 1 relative au règlement ("*Contenu du règlement, des règles et des documents graphiques*"), et la nouvelle rédaction de l'article [R. 151-9](#), qui énonce que : « *Le règlement contient exclusivement les règles générales et servitudes d'utilisation des sols destinées à la mise en œuvre du PADD (...), ainsi que la délimitation graphique des zones prévues à l'article L. 151-9.* » De manière beaucoup plus détaillée qu'auparavant, le décret précise la distinction entre partie "écrite" et partie "graphique" du règlement, ainsi que leur portée juridique respective. L'article [R. 151-11](#) précise ainsi que :

- « *Les règles peuvent être écrites et graphiques.*
- *Lorsqu'une règle fait exclusivement l'objet d'une représentation dans un document graphique, la partie écrite du règlement le mentionne expressément.*
- *Tout autre élément graphique ou figuratif compris dans la partie écrite du document est réputé constituer une illustration dépourvue de caractère contraignant, à moins qu'il en soit disposé autrement par une mention expresse.* »

Les articles [R. 151-17](#) à [R. 151-26](#) du Code de l'urb. définissent le zonage de base du PLU, tandis que les articles [R. 151-30](#) et s. du Code de l'urb. permettent l'institution complémentaire de zonages particuliers.

1. Le zonage de base

Les zones urbaines dites « zones U »	Les zones à urbaniser dites « zones AU »	Les zones agricoles dites« zones A »	Les zones naturelles et forestières dites « zones N »
---	--	---	--

Les zones urbaines dites « zones U » (art. R. 151-18) sont les zones suffisamment urbanisées et équipées pour permettre le développement de l'urbanisation, mais les zones U peuvent comporter des secteurs préservés. L'art. R. 151-19 précise désormais que une ou plusieurs zones urbaines d'un PLU peuvent être réglementées en y appliquant la plupart des dispositions supplétives du RNU (celles relatives à la localisation, l'implantation et la desserte et celles relatives à la préservation d'éléments présentant un intérêt architectural, patrimonial, paysager ou écologique).	Les zones à urbaniser dites « zones AU » (art. R. 151-20) sont des zones d'urbanisation future, situées le plus souvent dans le prolongement des zones urbanisées. Les textes distinguent deux hypothèses : soit les équipements (voies, eau, électricité) sont suffisants et l'urbanisation intervient lors d'une opération d'aménagement d'ensemble ou au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone et dans les conditions prévues par le PADD et le règlement ; soit les équipements ne sont pas suffisants et l'ouverture à l'urbanisation sera subordonnée à une modification ou une révision du PLU. NB: pour éviter la constitution de « zones dormantes » sans réel projet d'urbanisation, la loi ALUR du 24 mars 2014 avait imposé la révision du PLU en cas d'ouverture à l'urbanisation d'une zone classée AU depuis 9 ans et n'ayant fait l'objet d'aucune ouverture à l'urbanisation ou d'aucune acquisition foncière significative de la part de la commune	Les zones agricoles dites « zones A » (art. R. 151-22) sont des secteurs, équipés ou non, à protéger de l'urbanisation en raison de leur potentiel agronomique, biologique ou économique. Sont toutefois autorisées dans ces zones (art. R. 151-23) : 1° Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou au stockage et à l'entretien de matériel agricole par les coopératives d'utilisation de matériel agricole agréées ; 2° Les constructions, installations, extensions ou annexes aux bâtiments d'habitation, changements de destination et aménagements prévus par les articles L. 151-11, L. 151-12 et L. 151-13 , dans les conditions fixées par ceux-ci. L'art. L. 151-11 autorise certaines constructions (notamment liées à des équipements collectifs) ainsi que (en zone agricole ou forestière) des constructions et installations	Les zones naturelles et forestières dites « zones N » (R. 151-24) sont des zones à protéger pour diverses raisons limitativement énumérées : • la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, • l'existence d'une exploitation forestière, • leur caractère d'espaces naturels, • la nécessité de préserver ou restaurer les ressources naturelles, • la nécessité de prévenir les risques notamment d'expansion des crues. A noter que ces deux dernières justifications ont été ajoutées en 2015. Mais le classement en zone N n'est pas forcément synonyme d'inconstructibilité, comme en témoigne l'art. R. 151-25, dont la rédaction a été alignée sur les dérogations
---	---	---	--

ou de l'EPCI (ancien art. L. 123-13 du C. de l'urb.). Cette disposition a disparu avec la nouvelle codification du Livre 1 (ordonnance du 23 septembre 2015).

nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation de produits agricoles et, enfin, et des changements de destination (sous réserve de l'avis conforme de la CDPENAF, commission consultative). Les installations de méthanisation étant explicitement visées depuis 2023 (cf. supra).

L'art. L. 151-12 concerne les extensions et les annexes (sous réserve de l'avis simple de la même commission).

L'art. L. 151-13 permet la délimitation de Secteurs de Taille et de Capacité d'Accueil Limitées (STECAL), dans lesquels certaines "constructions" sont admises (voir ci-contre pour la liste), sous réserve de l'avis simple de la CDPENAF.

admises en zone agricole (v. ci-contre art. 151-23) :

Peuvent ainsi être autorisées en zone N :

1° Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et forestière, ou au stockage et à l'entretien de matériel agricole par les coopératives d'utilisation de matériel agricole agréées ;

2° **Les constructions, installations, extensions ou annexes aux bâtiments d'habitation, changements de destination et aménagements prévus par les articles L. 151-11, L. 151-12 et L. 151-13**, dans les conditions fixées par ceux-ci.

Il est notamment possible d'y délimiter des "secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées" (STECAL) (art. [L. 151-13](#)). La loi ALUR du 24 mars 2014 a introduit l'exigence de l'avis simple de la CDPENAF, et affirme le caractère « exceptionnel » de la délimitation de tels secteurs. Mais elle en a aussi

élargi le champ. Ces secteurs pourront en effet accueillir :

- outre des « constructions »,
- les aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage,
- et des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.

Quant aux changements de destination et extensions dans les zones N, la loi d'avenir pour l'agriculture du 13 octobre 2014 a réécrit ce qu'avait posé la loi ALUR du 24 mars 2014. Ainsi, aux termes de l'article [L. 151-11](#) du Code de l'urb., dans les zones naturelles (ou forestières ou agricoles), « *le règlement du PLU peut désigner les bâtiments qui peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site* ». Un tel changement

			de destination est soumis à l'avis conforme de la commission compétente. Dans ces mêmes zones (art. L. 151-12), « les bâtiments d'habitation peuvent faire l'objet d'une extension (ou d'une "annexe", dernier ajout de la Loi Macron) dès lors que cette extension (ou annexe) ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site ». Le règlement doit toutefois préciser « la zone d'implantation et les conditions de hauteur, d'emprise et de densité de ces extensions ou annexes permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone ».
--	--	--	--

2. Les zonages particuliers

Il n'est pas possible de les présenter en détail ; on se contentera donc d'en mentionner quelques-uns, en renvoyant le lecteur aux articles [R. 151-30 et s.](#)

- Dans les zones U, AU, A et N, les documents graphiques du règlement peuvent faire apparaître les espaces boisés classés définis à l'article [L. 113-1](#).
- Ils font également apparaître, « s'il y a lieu » :
 - *Les secteurs où les nécessités du fonctionnement des services publics, de l'hygiène, de la protection contre les nuisances et de la préservation des ressources naturelles ou l'existence de risques naturels, de risques miniers ou de risques technologiques justifient que soient soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols ;*

- Les secteurs protégés en raison de la richesse du sol ou du sous-sol, dans lesquels les constructions et installations nécessaires à la mise en valeur de ces ressources naturelles sont autorisées ;
- Les secteurs dans lesquels la délivrance du permis de construire peut être subordonnée à la démolition de tout ou partie des bâtiments existants sur le terrain où l'implantation de la construction est envisagée ;
- Les emplacements réservés aux équipements et installations d'intérêt général en précisant leur destination et les collectivités, services et organismes publics bénéficiaires » (R. 151-34).

3. La portée des documents graphiques

Comme on l'a déjà évoqué, la portée des documents graphiques est, depuis l'intervention du décret du 28 déc. 2015, plus détaillée qu'auparavant.

L'article R. 151-11 précise ainsi que les règles peuvent être écrites et graphiques et, surtout, que :

« Lorsqu'une règle fait exclusivement l'objet d'une représentation dans un document graphique, la partie écrite du règlement le mentionne expressément.

Tout autre élément graphique ou figuratif compris dans la partie écrite du document est réputé constituer une illustration dépourvue de caractère contraignant, à moins qu'il en soit disposé autrement par une mention expresse. »

Quant à l'art. R. 151-10, il rappelle que « seuls la partie écrite et le ou les documents composant la partie graphique du règlement peuvent être opposés au titre de l'obligation de conformité définie par l'article L. 152-1 ». En d'autres termes, l'exécution de tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols (...) **doit être conforme** au règlement et à ses documents graphiques.

F. Les annexes

Elles ont une vocation informative. Les PLU, en plus des contraintes qu'ils créent par eux-mêmes, rassemblent les règles concernant l'occupation des sols résultant généralement d'autres procédures ou législations. Ainsi les annexes permettent de prendre connaissance de l'ensemble des contraintes administratives applicables sur le territoire couvert par le PLU.

Aux termes de l'art. L. 151-43, les PLU comportent en annexe les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols.

Outre ces servitudes d'utilité publique, peuvent également figurer en annexe des PLU les éléments énumérés aux art. R. 151-52 et R. 151-53 du C. de l'urb.. Il s'agit notamment des ZAC, des périmètres à l'intérieur desquels s'exerce le droit de préemption urbain (s'agissant des législations du droit de l'urbanisme), ou encore des bois et forêts relevant du régime forestier, de périmètres miniers ... (s'agissant d'autres législations).

Remarque

Il faut noter que les servitudes d'utilité publique (ex : plans de prévention des risques naturels) doivent figurer en annexe des PLU, faute de quoi elles ne seront pas opposables aux demandes d'autorisation d'occupation du sol.

§2. L'élaboration du PLU

Remarque

La procédure d'élaboration du PLU est plus simple que celle du POS, même si l'opération reste globalement complexe.

Elle comporte en fait deux grandes étapes :

- celle qui va de la prescription de l'élaboration du document à l'arrêt du projet,

- et celle qui va du projet arrêté à son approbation. Une procédure de concertation préalable a été ajoutée par la loi SRU, que la loi ALUR de 2014 qualifie désormais de procédure « collaborative ».

Remarque

De même, le PLU n'entre en vigueur qu'après avoir été soumis à enquête publique et avoir été approuvé. Les développements qui suivent font l'objet d'un schéma récapitulatif en fin de présentation.

Le projet de loi ALUR avait pour ambition de transférer automatiquement aux intercommunalités la compétence pour élaborer un PLUi. Face à l'hostilité du Sénat, le transfert ne s'opère que dans un délai de 3 ans à compter de la promulgation de la loi, sauf si une minorité de blocage s'y oppose 3 mois avant l'échéance (v. article 136 de la loi ALUR).

A. De la prescription de l'élaboration du PLU au projet de PLU arrêté

1. La prescription de l'élaboration du PLU et l'ouverture de la concertation

Selon l'[article L. 153-8](#) du C. de l'urb. modifié par la loi ALUR, le PLU est élaboré « à l'initiative et sous la responsabilité de l'EPCI compétent en matière de PLU, **en collaboration** (et non plus en "concertation") avec les communes membres". Dans les autres cas, le PLU est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune, en "collaboration" avec l'EPCI à fiscalité propre dont elle est membre. Le PLU fait également l'objet d'une concertation avec les habitants, les associations et les autres personnes concernées ([L. 103-2](#) du Code de l'urb.).

C'est pour mieux distinguer l'élaboration "collaborative" de la "concertation" avec le public que la loi ALUR a substitué la "concertation" (avec les communes) à la "collaboration". Quant aux modalités de cette collaboration, elles sont arrêtées par l'organe délibérant de l'EPCI après la tenue d'une "conférence intercommunale" rassemblant l'ensemble des maires des communes membres.

- Une délibération de l'organe délibérant du groupement de communes en cas de PLU intercommunal ou du conseil municipal, prescrit l'élaboration du plan et précise les modalités de la concertation avec la population (à noter que les moyens de la concertation peuvent varier : information dans les journaux, réunions publiques... les textes n'imposant pas de prescriptions particulières). Voir [L. 103-3](#) et [L. 103-4](#) du Code de l'urb..
- Cette délibération est notifiée au préfet, aux présidents du conseil régional et général et au président de l'établissement chargé du SCOT si la commune ou le groupement est inclus dans le périmètre du SCOT, ou si elle en est limitrophe. La délibération est également notifiée à d'autres organismes (chambres consulaires, organismes de gestion des parcs, etc).
- Elle fait l'objet de mesures de publicité.

Elle permet de prendre des mesures de sauvegarde (c'est-à-dire de surseoir à statuer sur les demandes d'autorisation d'occupation du sol), dès lors que le débat sur les orientations générales du PADD a eu lieu (art. [L. 153-11](#)) et dès lors que les demandes d'autorisation d'occuper le sol seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan.

2. L'élaboration du projet de PLU

Pour l'ensemble de la procédure d'élaboration, voir les articles [L. 153-11](#) à [L. 153-18](#) du Code de l'urb..

Il faut noter que l'État n'est plus un partenaire obligé de l'élaboration du PLU, mais qu'il intervient au titre de la préservation des intérêts supra-locaux.

L'élaboration est conduite de manière relativement informelle, sous la responsabilité du président de l'EPCI ou, le cas échéant, du maire.

- Le préfet porte à la connaissance de l'EPCI ou de la commune, les contraintes juridiques applicables sur le territoire concerné (DTA, PIG, servitudes d'utilité publique...), ainsi que les études et données utiles (v. art. [L. 132-1 et s.](#)).
- Un certain nombre de consultations sur le projet de PLU s'engagent (présidents des EPCI voisins, maires des communes voisines, associations, etc). A ce stade, la commission de conciliation peut être saisie (art. [L. 132-12 et s.](#) et [L. 132-14](#)).
- Quand le projet commence à être suffisamment avancé, et au plus tard 2 mois avant l'examen du projet de PLU, un débat a lieu au sein de l'organe délibérant de l'EPCI et des conseils municipaux (ou le cas échéant du conseil municipal) sur les orientations générales du PADD (art. [L. 153-12](#)). La loi ELAN du 23 nov. 2018 a souhaité réduire les délais et dispose désormais que lorsque le PLU est élaboré par un EPCI (ce qui devrait être majoritairement le cas), le débat au sein des conseils municipaux des communes membres est « réputé tenu » s'il n'a pas eu lieu au plus tard deux mois avant l'examen du projet de PLU.
- Quand le projet est mis en forme, il est arrêté par délibération ou de l'organe délibérant de l'EPCI ou, le cas échéant, du conseil municipal. Cette délibération fait l'objet d'un affichage en mairie (art. [L. 153-14 et s.](#)).

B. Du projet arrêté au PLU approuvé

Une fois le projet arrêté, une phase de consultations s'engage, suivie de l'enquête publique. Puis le PLU est approuvé, après modifications éventuelles, avant d'entrer en vigueur.

1. Les consultations

Le projet arrêté est soumis pour avis (3 mois) aux différents acteurs associés à l'élaboration (voir *supra*) et, **à leur demande, à d'autres acteurs** (associations agréées, communes limitrophes, EPCI intéressés...). A ce stade encore, la commission de conciliation peut être saisie (v. les articles [L. 153-16 et s.](#)).

2. L'enquête publique

Le projet de PLU arrêté est soumis à enquête publique, afin d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions (art. [L. 153-19 et s.](#)).

Le dossier mis à l'enquête comprend l'ensemble du projet de PLU ainsi que les divers avis.

Après l'enquête publique, l'art. [L. 153-21](#) prévoit que le projet est « éventuellement modifié », pour tenir compte des différentes observations. Si les modifications remettent en cause l'économie générale du plan, le juge considère généralement qu'une enquête publique complémentaire doit être organisée.

3. L'approbation du PLU

Le PLU est approuvé par délibération de l'organe délibérant de l'EPCI ou, le cas échéant, par le conseil municipal.

Il est tenu à la disposition du public et fait l'objet des mêmes mesures de publicité et d'information qu'au stade de l'élaboration du projet.

4. L'entrée en vigueur

Il faut distinguer selon que la commune est couverte par un SCOT ou non. Les deux hypothèses sont prévues par les [articles L. 153-23 à L. 153-26](#) du Code de l'urb. :

- **Si la commune est couverte par un SCOT**, les règles de droit commun du contrôle administratif de légalité s'appliquent. La transmission au préfet du PLU approuvé et l'accomplissement des formalités de publicité le rendent opposable aux tiers. Le préfet peut seulement déférer le PLU au juge administratif en cas d'illégalité avec une demande de suspension.
- **Si la commune n'est pas couverte par un SCOT**, ou lorsqu'il comporte des dispositions tenant lieu de PLH, le contrôle est renforcé. Les effets du PLU sont en effet suspendus pendant un mois suivant sa transmission au préfet. En d'autres termes, l'acte approuvant le PLU devient exécutoire un mois suivant sa transmission au préfet (art. L. 153-24).

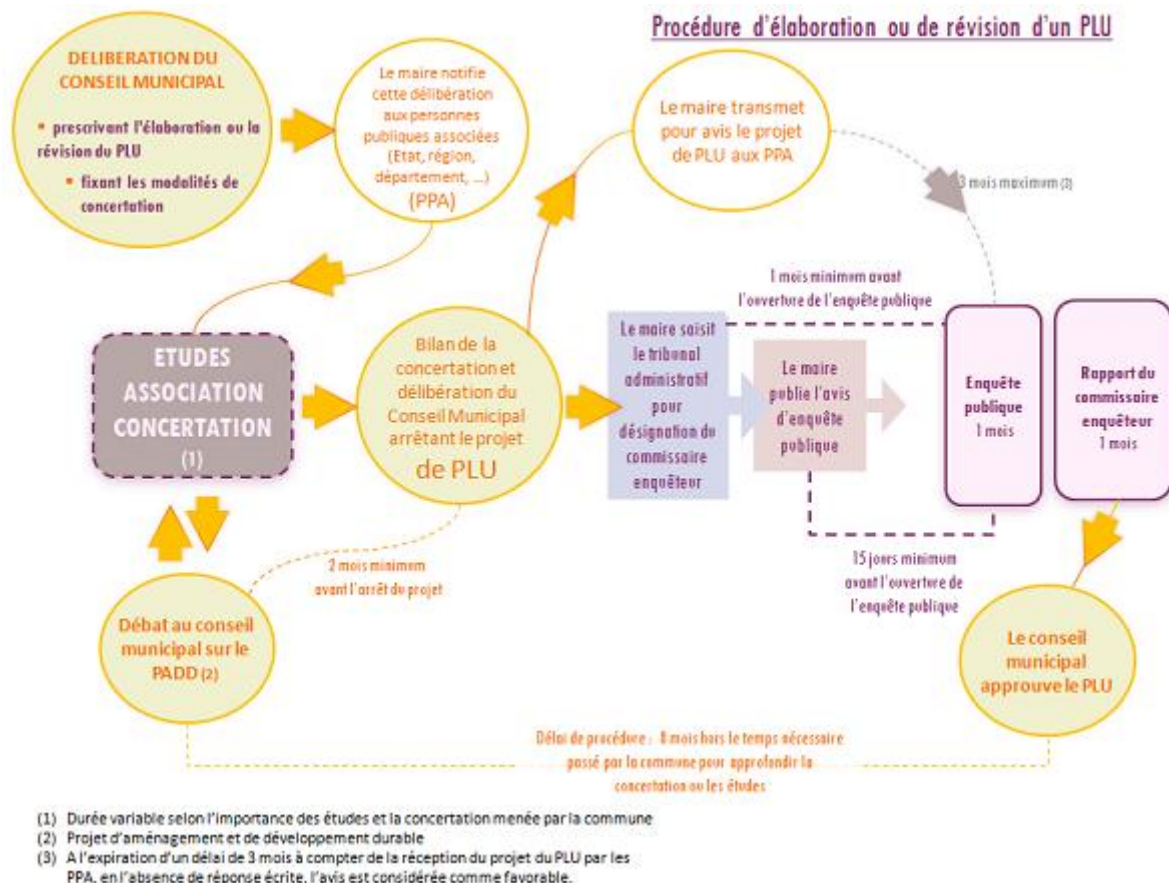
Durant ce délai, le préfet vérifie si les dispositions du PLU :

- Sont compatibles avec les DTA maintenues en vigueur après la publication de la loi Grenelle II, ou avec les prescriptions particulières relatives notamment aux zones de montagne et au littoral.
- Ne compromettent pas gravement les principes énoncés à l'art. [L. 101-2](#), ne sont **pas contraires à un PIG, n'autorisent pas une consommation excessive de l'espace (notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs) et si elles prennent suffisamment en compte les enjeux relatifs à préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques.**
- Ne font pas apparaître des incompatibilités manifestes avec l'utilisation ou l'affectation des sols des communes voisines.
- Ne comprennent des dispositions applicables aux entrées de ville incompatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité urbaine, architecturale et paysagère
- Ne sont pas de nature à compromettre la réalisation d'un programme local de l'habitat, d'un SCOT, d'un schéma de secteur ou d'un SMVM en cours d'établissement
- Ne font pas apparaître des **incompatibilités manifestes avec l'organisation des transports** prévue par l'autorité compétente en la matière.

Dans le cas où le PLU comporte des dispositions tenant lieu de PLH, si ses dispositions ne répondent pas aux objectifs de répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, de renouvellement du parc immobilier et d'accroissement du nombre de logements et de places d'hébergement nécessaires, ou ont fait l'objet d'un avis défavorable ou de réserves émises par le comité régional de l'habitat et de l'hébergement (art. [L. 153-26](#)).

Les éléments en gras ont été ajoutés par la loi Grenelle II, renforçant ainsi le contenu du contrôle étatique.

Si le préfet constate des incompatibilités, il notifie à l'EPCI ou à la commune les modifications qu'il estime nécessaires. Le PLU ne deviendra exécutoire qu'après **intervention, publication et transmission** au préfet de la délibération approuvant les modifications demandées (voir l'article [L. 153-25](#) du Code de l'urb.).



Source : Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer
Pour afficher l'image en plus grand cliquez ici

Remarque

Depuis la loi Grenelle II, l'autorité compétente pour l'élaboration du PLU devient l'EPCI – compétence de droit commun - et non la commune. Le schéma reste donc valable, à condition de lire « président de l'EPCI » à la place de « Maire » et « organe délibérant de l'EPCI » à la place de « conseil municipal ». Une commune peut toujours élaborer son PLU, mais il s'agit de l'exception et non du principe. En outre, la loi ALUR de 2014 substitue à la « concertation » avec les communes membres de l'EPCI le terme de « collaboration ».

§3. L'évolution du PLU

Le PLU doit pouvoir s'adapter à certains changements de circonstances, qu'elles soient de fait (évolutions urbaines, sociales, environnementales) ou de droit (intervention de normes supra-locales). Toutefois, il faut trouver un équilibre entre la nécessaire stabilité du PLU (dans un souci de sécurité juridique) et sa nécessaire adaptabilité.

Remarque

La loi SRU a conservé les deux procédures de "modification" et de "révision", dont l'utilisation dépend de l'ampleur des changements envisagés. Comme le PLU est désormais porteur d'un projet, le champ d'application de la modification a été logiquement réduit. Pourtant, la loi urbanisme et habitat a postérieurement (2003) introduit (ou confirmé) la possibilité d'une troisième voie, celle de la "révision simplifiée" (qui existait depuis la loi SRU sous forme d'une révision d'urgence). En tout dernier lieu, l'ordonnance du 5 janvier 2012 a supprimé la "révision simplifiée" et, à côté de la modification "de droit commun", existe une procédure de "modification simplifiée". Avec cette ordonnance, les procédures d'évolution des PLU et des SCOT ont été harmonisées.

Remarque

Il faut rappeler également que l'évolution d'un PLU peut être conditionnée par l'existence d'un SCOT. En effet, l'article [L. 142-4](#) du code de l'urbanisme limite les possibilités d'ouverture à l'urbanisation des communes dans lesquelles un SCOT n'est pas applicable.

Les différentes procédures permettant de faire évoluer le PLU seront présentées, qu'il s'agisse de la révision, de la modification, de la mise en compatibilité ou de la mise à jour.

A. La révision du PLU

La révision du PLU peut porter sur tout ou partie de ses dispositions.

Elle est initiée par une délibération de l'autorité compétente et la procédure est la même que celle suivie pour l'élaboration du PLU.

Quelques différences peuvent être notées : la délibération précise les objectifs poursuivis et les secteurs affectés par la révision. Le débat sur les orientations générales du PADD peut avoir lieu lors de la mise en révision du PLU (et non 2 mois minimum avant l'arrêt du projet).

Remarque

A noter que la prescription d'une révision ne fait pas obstacle à l'engagement, pendant la révision, d'autres procédures d'adaptation du PLU (modification, révision simplifiée ou mise en compatibilité).

La procédure est fixée aux articles [L. 153-31 et s.](#) du Code de l'urb., et précisée par les articles [R. 153-11](#) et [R. 153-12](#) du Code de l'urb..

Une révision est nécessaire, en cas de :

- changement des orientations définies par le PADD ;
- réduction d'un espace boisé classé, d'une zone agricole ou d'une zone naturelle et forestière ;
- réduction d'une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou pour une évolution de nature à induire de graves risques de nuisances ;
- ouverture à l'urbanisation d'une zone à urbaniser qui, dans les 6 ans suivant sa création, n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'EPCI compétent (directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier) ;
- création d'OAP de secteur d'aménagement valant création d'une ZAC (ajout de la loi ELAN du 23 nov. 2018).

Remarque

Rappel : la procédure de révision nécessite une enquête publique.

B. La modification du PLU

1. La modification de droit commun

La procédure de modification est plus simple que la révision. Elle est prévue par les articles [L. 153-41 et s.](#) du Code de l'urb..

Elle peut être décidée par le président de l'EPCI ou, le cas échéant, par le maire. Il n'y a ni concertation préalable ni association de personnes publiques à l'élaboration du projet. Celui-ci est préparé par l'EPCI (ou, le cas échéant, la commune).

La modification de droit commun exige l'organisation d'une enquête publique (voir schéma ci-dessous). Pour le Conseil d'Etat, il résulte de l'article [L. 153-43](#) du Code de l'urbanisme que « *le projet de plan ne peut subir de modifications, entre la date de sa soumission à l'enquête publique et celle de son approbation, qu'à la double condition que ces modifications ne remettent pas en cause l'économie générale du projet et qu'elles procèdent*

de l'enquête ». Doivent être regardées comme procédant de l'enquête, « les modifications destinées à tenir compte des réserves et recommandations du commissaire ou de la commission d'enquête, des observations du public et des avis émis par les autorités, collectivités et instances consultées et joints au dossier de l'enquête » (CE, 17 mars 2021, n° 430244 : AJDA 2021. 656).

La modification de droit commun est requise en cas de modification du règlement ou des orientations d'aménagement et de programmation, sous réserve des cas où une révision s'impose (cf. ci-dessus).

La procédure de modification de droit commun peut être utilisée lorsque le projet de modification a pour effet :

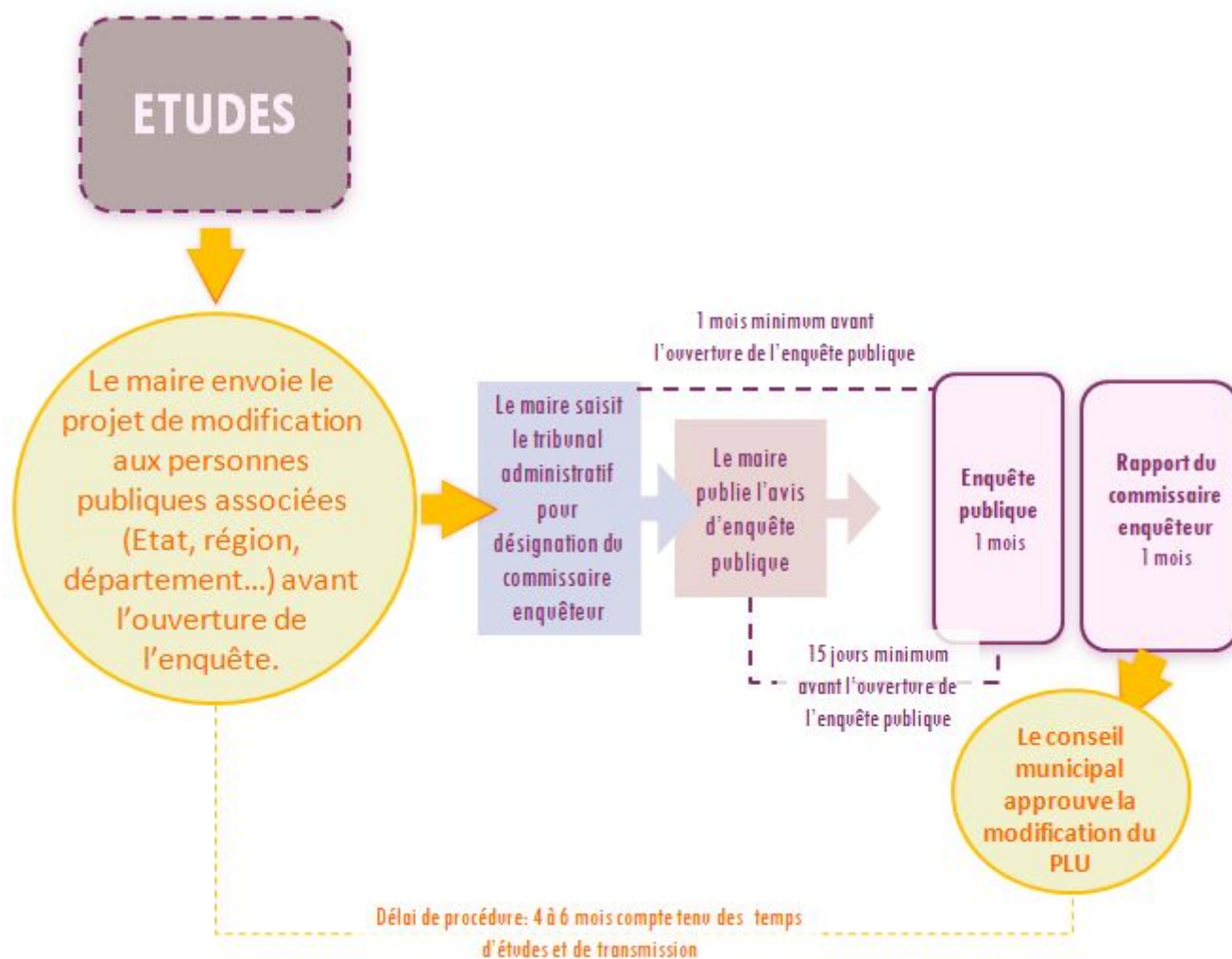
- soit de majorer de plus de 20 % les possibilités de construction résultant, dans une zone, de l'application de l'ensemble des règles du plan ;
- soit de diminuer ces possibilités de construire ;
- soit de réduire la surface d'une zone urbaine ou à urbaniser ;
- soit d'appliquer l'article L. 131-9 du Code de l'urbanisme.

La jurisprudence est abondante sur la distinction révision / modification. Dans le dispositif antérieur et s'agissant des POS, l'essentiel du contentieux portait sur l'atteinte aux zones naturelles.

Exemple

Cf. par ex. TA Limoges, 2 février 1989, Association de défense de Guéret ouest, où le juge a considéré que la suppression de parcelles classées en zone ND pour implanter une usine de traitement de déchets imposait une révision du POS et non une modification (RJE 1989, p. 197).

Procédure de modification du PLU



Remarque

Depuis la loi Grenelle II, il faut lire le schéma en remplaçant « le maire » et « le conseil municipal » respectivement par « le président de l'EPCI » et « l'organe délibérant de l'EPCI », ces derniers devenant les autorités de droit commun compétentes en matière de PLU.

2. La modification simplifiée

Elle est prévue aux art. [L. 153-45 et s.](#), le Code énonçant que la modification simplifiée est possible :

- dans les cas autres que ceux mentionnés à l'art. [L. 153-41](#) (soit les cas où la modification de droit commun est requise) ;
- dans les cas de majoration des possibilités de construire prévus à l'article [L. 151-28](#) (agrandissement ou construction de bâtiments à usage d'habitation; réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs ou intermédiaires; constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ou à énergie positive) ;
- enfin, quand le projet de modification a uniquement pour objet la rectification d'une erreur matérielle.

Ce qui est important, c'est que la modification simplifiée est dispensée de l'organisation d'une enquête publique. Une mise à disposition du public pendant un mois suffit (et celle-ci peut être limitée aux communes concernées par la modification).

C. La mise en compatibilité du PLU

Conformément à la hiérarchie des normes d'urbanisme, le PLU doit être compatible avec / et prendre en compte un certain nombre de règles et de documents supérieurs (art. [L. 131-4](#), [L. 131-5](#), [L. 131-7](#)).

Même si l'élaboration du PLU est décentralisée, l'État doit pouvoir s'assurer que les autorités locales prennent en compte les règles qui s'imposent à elles.

En outre, certains projets d'intérêt général doivent pouvoir être mis en œuvre même s'ils sont incompatibles avec un PLU.

Ces deux séries d'exigence expliquent qu'il y ait deux mécanismes de mise en compatibilité.

1. La mise en compatibilité avec les normes supra-locales et leur prise en compte

L'article [L. 153-49](#) du Code de l'urb. vise désormais non seulement la mise en compatibilité avec un document supérieur, mais aussi la prise en compte d'un document supérieur. Cette procédure particulière permet au préfet de procéder à la révision ou à la modification du PLU en lieu et place de l'EPCI ou de la commune, à une double condition :

- **sur le fond**, en cas d'incompatibilité du PLU avec une norme supérieure ou d'absence de prise en compte ;
- **sur la forme**, après avoir informé l'EPCI ou la commune et à défaut d'accord intervenu dans le délai d'un mois ou, en cas d'accord, à défaut d'engagement de la procédure de révision ou de modification dans un délai de 6 mois.

Le préfet peut alors procéder à la mise en compatibilité / ou prise en compte d'office.

2. La mise en compatibilité avec une opération d'utilité publique ou d'intérêt général

Il peut arriver que certains projets comme la réalisation d'une infrastructure de transport par ex. soient incompatibles avec un PLU en vigueur. Logiquement ils ne devraient pas pouvoir être réalisés. **Néanmoins,**

certaines opérations d'utilité publique ou d'intérêt général pourront être réalisées sous certaines conditions posées par l'art. [L. 153-54](#) du Code de l'urb..

L'enquête publique ouverte par le préfet pour l'opération en cause portera en même temps sur la mise en compatibilité du PLU.

L'acte relatif à l'opération est pris après examen conjoint avec les acteurs compétents des modalités de mise en compatibilité du PLU.

Dans ce cas, la déclaration d'utilité publique emporte approbation des nouvelles dispositions du PLU.

Cette mise en compatibilité peut aussi concerner, depuis la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003, des projets initiés par les collectivités territoriales et leurs groupements.

La mise en compatibilité concerne les opérations faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique, d'une déclaration de projet ou encore de la procédure intégrée pour le logement.

D. La mise à jour et le suivi du PLU

La mise à jour est une procédure très simple permettant d'actualiser le contenu informatif du PLU, c'est-à-dire ses annexes.

Ces dernières contiennent notamment les servitudes d'utilité publiques, qui ne sont opposables aux autorisations d'occupation du sol que si elles ont été annexées. Un arrêté de l'exécutif local suffit à mettre à jour les annexes.

L'article [L. 153-60](#) oblige les autorités locales à annexer sans délai les servitudes d'utilité publiques notifiées par l'Etat. A défaut, le préfet met en demeure le président de l'EPCI ou le maire de le faire. Si cette formalité n'a pas été effectuée dans un délai de 3 mois, le préfet y procède d'office.

Il faut ajouter que les PLU doivent aussi faire l'objet d'une **évaluation de leurs résultats**, au regard des objectifs prévus à l'article L. 101-2 (qui sont les objectifs généraux du droit de l'urbanisme).

Les modalités d'évaluation et de suivi ont été profondément remaniées par la loi ALUR de 2014, et figurent désormais dans les nouveaux [articles L. 153-27 et s.](#) du Code de l'urb..

L'évaluation doit intervenir tous les 9 ans, et le délai est ramené à 6 ans si le PLU tient lieu de PLH. Dans ce dernier cas, les obligations sont encore renforcées, puisqu'un bilan de l'application des dispositions relatives à l'habitat doit être réalisé tous les 3 ans, si le plan n'est pas mis en révision. La loi ALUR renforce également les pouvoirs du préfet concernant ces PLU.

§4. La portée du PLU

Deux éléments peuvent être identifiés s'agissant de la portée du PLU : **tout d'abord ses effets** (selon qu'il est prescrit ou approuvé), puis **son opposabilité proprement dite** (soit sa force contraignante).

A. Les effets du PLU

Le PLU, acte réglementaire, s'impose à l'administration et aux usagers. Mais compte tenu de la longueur de son élaboration, le législateur a prévu qu'il puisse produire des effets dès lors qu'il est prescrit, c'est-à-dire sans attendre son approbation définitive. Il s'agit de « *mesures de sauvegarde* ». Il faut donc distinguer les effets du PLU en fonction des différents stades de son élaboration.

1. Les effets de la délibération prescrivant le PLU

- **En premier lieu**, cette délibération peut produire des effets sur la règle d'urbanisme applicable. Le principe est que la règle de la constructibilité limitée n'est pas suspendue et que les règles générales d'urbanisme demeurent en vigueur. Toutefois, le préfet peut apporter des aménagements à ces règles générales d'urbanisme concernant l'implantation et le volume des constructions. Il s'agit en fait d'anticiper sur le document d'urbanisme en cours d'élaboration.
- **En second lieu**, lorsque l'établissement d'un PLU est prescrit, cela entraîne des conséquences sur le droit de construire. L'autorité compétente peut en effet décider de surseoir à statuer sur les demandes d'autorisation concernant les constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan. Le sursis à statuer consiste à refuser de se prononcer sur la demande d'autorisation d'occupation du sol. Cette mesure doit rester exceptionnelle, et le Conseil d'État exige que le plan en cours d'élaboration soit suffisamment avancé et que l'administration en connaisse la teneur essentielle pour opposer un sursis à statuer (CE, 4 janvier 1981, Manceau).

2. Les effets de la délibération approuvant le PLU

Ils sont très importants concernant le transfert des compétences. En effet, afin d'encourager les élus à planifier leurs prévisions d'urbanisme en élaborant des documents locaux, les lois de décentralisation avaient déjà prévu que dans les communes dotées d'un POS (à l'époque), le maire puisse délivrer les autorisations individuelles d'occupation du sol.

L'approbation du PLU entraîne donc, comme pour les POS, le transfert au profit du maire agissant au nom de la commune de la compétence en matière de délivrance des certificats d'urbanisme, des permis de construire, d'aménager et de démolir, et des décisions prises sur déclaration préalable.

Il se peut toutefois qu'un PLU soit annulé par le juge. Si cette annulation du PLU fait revivre les règles générales d'urbanisme antérieures, le maire ne pourra délivrer les autorisations qu'après avis conforme du préfet.

Remarque

La loi ALUR du 24 mars 2014 introduit un nouvel article [L. 600-9](#) qui offre la possibilité au juge administratif d'annuler partiellement un PLU (dans un objectif de renforcement de la sécurité juridique) et de surseoir à statuer en attendant son éventuelle régularisation. Le lecteur se reportera ici à la leçon 12 relative au contentieux de l'urbanisme et à l'article [L. 600-9](#).

B. L'opposabilité du PLU

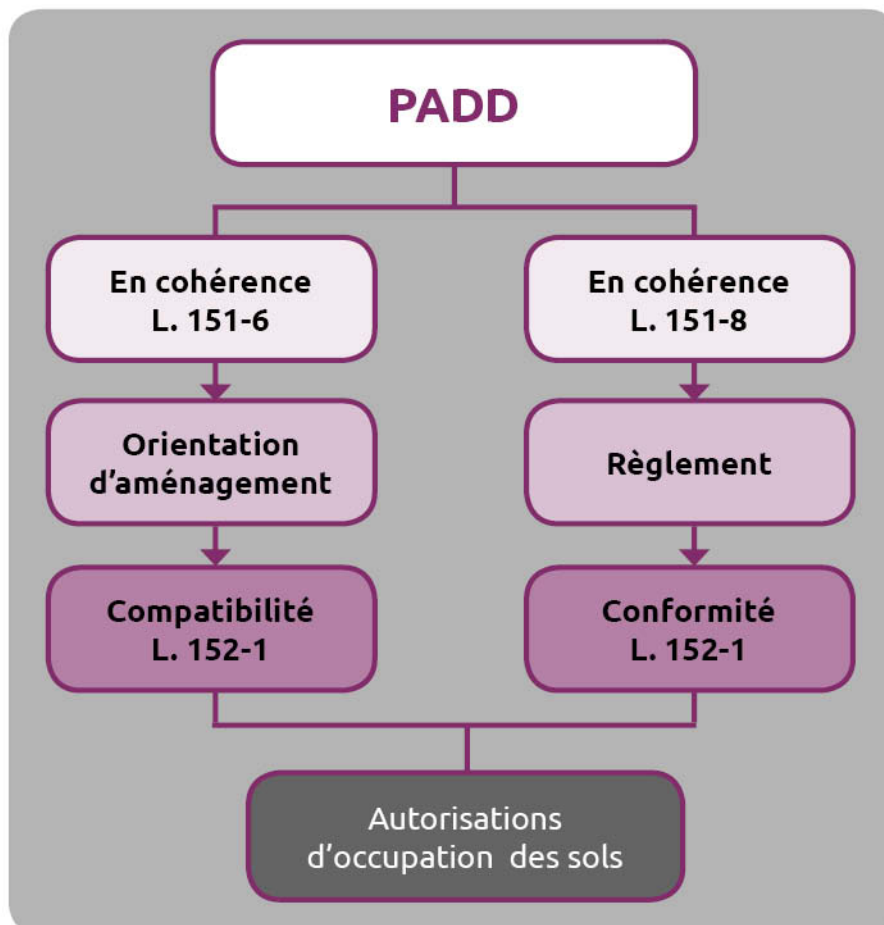
Il faut préciser le champ de l'opposabilité avant d'en mesurer la portée.

1. Le champ de l'opposabilité du PLU

Aux termes de l'art. [R. 151-10](#), « **seuls la partie écrite et le ou les documents composant la partie graphique du règlement** peuvent être opposés au titre de l'obligation de conformité définie par l'article [L. 152-1](#) ». En d'autres termes, l'exécution de tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols (...) doit être conforme au règlement et à ses documents graphiques.

On rappellera (cf. *supra*) que les conditions d'opposabilité de la partie graphique du règlement ont été précisées par le décret du 28 déc. 2015 (v. *supra* et art. [R. 151-11](#)).

L'art. [L. 152-1](#) précise que les travaux ou opérations, (qui doivent être conformes au règlement et à ses documents graphiques), **doivent être compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement et de programmation, qui doivent elles-mêmes être établies "en cohérence" avec le PADD.**



500

2. La portée de l'opposabilité du PLU

Le principe, c'est que les règles et servitudes posées par le PLU ne peuvent faire l'objet - en principe - d'aucune dérogation, à l'exception des « adaptations mineures » dont les critères sont limitativement énumérés à l'art. [L. 152-3](#) du C. de l'urb..

Ainsi les raisons permettant de justifier une **adaptation mineure** du PLU tiennent « à la nature du sol, à la configuration de la parcelle ou au caractère des constructions avoisinantes ».

Remarque

Le juge est extrêmement rigoureux s'agissant de la possibilité d'adaptations mineures, notion qui n'autorise qu'un faible dépassement par rapport à la règle d'urbanisme. Par ailleurs, cette adaptation doit être nécessaire et pas simplement utile ou souhaitable.

Les exceptions au principe ou la multiplication des dérogations :

- Malgré l'impossibilité de principe de déroger aux règles posées par le PLU, il faut souligner que l'ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logements

(largement modifiée par la loi ELAN du 23 nov. 2018) offre de nouvelles possibilités (aux autorités compétentes pour délivrer les permis de construire) de déroger dans certaines hypothèses au règlement du PLU. Cette faculté ne concerne que les zones dites "tendues" en matière de logements (par exemple les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique figurant sur la liste prévue au dernier alinéa de l'article [L. 302-5](#) du CCH). Dans ces zones, l'autorité compétence pourra accorder plusieurs types de dérogations, qui visent en fait à favoriser la densification de l'existant (par exemple, dérogations aux règles de gabarit et de densité ...). Pour une présentation complète des 3 ordonnances du 3 octobre 2013 visant à répondre à la crise du logement, voir R. Grand, "Accélération des projets de construction: trois nouvelles ordonnances", *AJDA* 2013, p. 1940). Ces dérogations sont codifiées à l'art. [L. 152-6](#) du C. de l'urb. et ont été réécrites par la loi ELAN du 23 novembre 2018.

- D'autres dérogations sont possibles en vertu de l'art. [L. 152-4](#) (notamment, sous certaines conditions, la reconstruction de bâtiments endommagés à la suite d'une catastrophe naturelle).
- Enfin, des dérogations sont encore permises pour favoriser principalement des dispositifs d'isolation (voir l'art. [L. 152-5](#)).

Section 2. La carte communale

La loi SRU, tenant compte des évolutions intervenues depuis 1978 (premières cartes communales, remplacées en 1983 par les modalités d'application du RNU dites MARNU), a fait des cartes communales de véritables documents d'urbanisme (cf. [L. 160-1 et s.](#) du C. de l'urb.). La carte communale est destinée aux communes qui ne sont pas dotées d'un PLU ou d'un document en tenant lieu, et plus particulièrement aux petites communes, pour lesquelles l'élaboration d'un PLU (assez lourde) n'est pas nécessairement adaptée.

§1. Le contenu

D'un point de vue formel	Du point de vue du fond
La carte communale est composée : - d'un rapport de présentation, qui analyse l'état initial de l'environnement et expose les prévisions de développement, d'un exposé des choix retenus notamment au regard des objectifs et des principes définis aux articles L. 101-1 et L. 101-2, pour la délimitation des secteurs où les constructions sont autorisées, ainsi que d'une évaluation des incidences de ces choix sur l'environnement, en exposant les conditions de sa préservation et de sa mise en valeur (art. R. 161-2 du C. de l'urb.). NB: lorsque la carte communale doit faire l'objet d'une évaluation environnementale, le contenu du rapport de présentation est renforcé (cf. art. R. 161-3 du C. de l'urb.). - d'un ou de plusieurs documents graphiques, délimitant : - les secteurs autorisés à l'urbanisation et ceux non ouverts à l'urbanisation, sauf exceptions énoncées à l'art. R. 161-4 du C. de l'urb., - les secteurs réservés à certaines activités (par ex. incompatibles avec le voisinage des habitations ; art. R. 161-5 du C. de l'urb.), - les secteurs interdisant les reconstructions à l'identique après sinistre (art. R. 161-7 du C. de l'urb.). - d'annexes comportant les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols.	La carte communale est avant tout un document précisant les modalités d'application des règles générales d'urbanisme, comme en témoigne la rédaction de l'art. L. 161-2 du C. de l'urb.. S'il s'agit d'un document simplifié par rapport à un PLU, la carte communale doit néanmoins respecter les principes et les objectifs posés par les articles L. 101-1 et L. 101-2 du C. de l'urb. et être compatible avec les SCOT, les plans de déplacements urbains, les programmes locaux de l'habitat ... (documents énumérés à l'art. L. 131-4). La carte communale permet de délimiter les secteurs où les constructions sont autorisées, ceux où elles sont interdites, à l'exception de certains travaux sur l'existant ou de certaines constructions (par ex. constructions nécessaires aux équipements collectifs, changements de destination des constructions, extensions, réfection ...).

§2. L'élaboration

L'élaboration de la carte communale relève de la compétence de la commune ou d'un EPCI (L. 163-3 du C. de l'urb.).

Le préfet transmet les dispositions juridiques particulières applicables au territoire et c'est l'exécutif local qui conduit la procédure. Il n'est pas prévu de concertation ou d'association obligatoires. Elle est toutefois soumise pour avis à la chambre d'agriculture et à la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (art. L. 163-4 du C. de l'urb.).

Une fois élaboré, le projet de carte est soumis à enquête publique.

La carte est ensuite approuvée :

- par délibération du conseil municipal ou de l'EPCI ;
- par arrêté préfectoral, qui doit intervenir deux mois après la transmission, faute de quoi le préfet est réputé l'avoir approuvée (L. 163-7 du C. de l'urb.).

La délibération et l'arrêté font l'objet de mesures de publicité et d'information qui conditionnent son opposabilité.

§3. La portée

La carte communale approuvée a des effets non seulement sur les conditions d'occupation du sol mais aussi sur l'exercice des compétences.

S'agissant des autorisations d'occupation des sols	S'agissant des compétences
La carte communale est opposable aux tiers lors de la délivrance des autorisations individuelles d'occupation du sol (permis). En d'autres termes, les permis doivent être délivrés conformément à la carte communale. Mais comme celle-ci ne comporte pas de règlement propre (à la différence du PLU), les autorisations seront délivrées essentiellement sur le fondement de ses documents graphiques (art. R. 162-2 du C. de l'urb.).	Les règles ont été modifiées par la loi ALUR du 24 mars 2014. • Les autorisations sont délivrées au nom de l'État (par le maire), sauf si le conseil municipal décide qu'elles seront délivrées par le maire au nom de la commune. Cette règle est valable pour les communes qui étaient dotées d'une carte communale avant le 26 mars 2014. • En l'absence de décision du conseil municipal, et à compter du 1^{er} janvier 2017, le maire est de plein droit compétent au nom de la commune pour délivrer les autorisations. • Enfin, dans les communes qui se sont dotées d'une carte communale à partir du 26 mars 2014 (date de publication de la loi ALUR), le maire est compétent pour délivrer les autorisations au nom de la commune. La loi ALUR a souhaité systématiser le transfert de la compétence aux maires, car en pratique, très peu de communes dotées d'une carte communale optaient pour un tel transfert.