

AU SOMMAIRE

EDITO	1
INTRODUCTION	2
LES 3 TEMPS DE LA CONFÉRENCE	2
PANORAMA HISTORIQUE ET CONTINUITÉS	3
POINT FORT DE LA RÉFORME...	5
SRADDET, SCOT ET PLUI...	9

LE CONTENU MODERNISÉ DU PLU/PLUi

Conférence de Maître Pierre Soler-Couteaux à Saint-Etienne

ÉDITO

Pierre Soler-Couteaux

La loi ALUR du 24 mars 2014 a profondément remanié la partie législative du code de l'urbanisme relative à la planification urbaine. Outre les modifications que son chapitre IV intitulé « Moderniser les documents de planification et d'urbanisme » a directement apporté au code de l'urbanisme, elle autorisait le gouvernement à procéder à une nouvelle rédaction de ses dispositions législatives afin d'en clarifier la rédaction et le plan. Cette habilitation a donné lieu à l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015. L'adaptation de sa partie réglementaire a été le fait du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015.

Plus qu'à une adaptation, le décret procède à une refondation du PLU, lui conférant ainsi une légitimité



nouvelle. Il va en effet jusqu'au bout de la petite révolution entamée par la loi SRU. La ligne directrice qui inspire le décret est, encore et toujours, que le projet doit primer sur la règle. Il met alors en place une boîte à outils dans laquelle les auteurs du PLU pourront librement puiser en fonction de leur intérêt pour la réalisation du projet porté par le document. Ainsi non seulement aucune prescription du règlement n'est obligatoire, mais encore la nécessité de la règle

doit être démontrée. Et même, dans certains cas, le PLU pourra ne pas comporter de règlement. Corrélativement, le décret donne plus d'importance et d'épaisseur aux OAP qui font désormais « jeu égal » avec le règlement.

Il s'agit désormais pour les auteurs des PLU de combiner au mieux l'utilisation de la règle et de l'OAP pour concourir à la mise en œuvre du PADD avec lequel l'une et l'autre devront être en cohérence.

INTRODUCTION

Maître Pierre Soler-Couteaux, avocat et professeur agrégé de droit public à l'Université de Strasbourg, a donné une conférence à Saint-Etienne le 23 janvier 2018, à l'invitation d'epures, sur le contenu modernisé des PLU / PLUi.

Une centaine de participants était réunie parmi les adhérents de l'Agence d'urbanisme. L'objet de la conférence était moins de présenter un exposé exhaustif des nouvelles dispositions que d'apporter un éclairage sur les principes qui sous-

tendent la réforme (les continuités, les apports novateurs...).

Cette publication vient retracer le contenu de la conférence, en rappelant de façon ponctuelle les dispositions nouvelles.

Nota : la mention « PLU / PLUi » est retenue lorsque les dispositions concernent indifféremment les PLU et les PLUi ; la mention « PLUi » fait référence spécifiquement au PLU intercommunal.

UNE REFORME MAJEURE DU CODE DE L'URBANISME ENTRÉE EN VIGUEUR LE 1^{ER} JANVIER 2016

Elle porte à la fois sur :

- la recodification à droit constant de l'ensemble de la partie législative du Code de l'Urbanisme (ordonnance du 23 septembre 2015) ; l'objectif est de rendre la règle de droit plus accessible et intelligible pour les juristes et les praticiens
- la modernisation de la partie réglementaire du Code de l'Urbanisme relative aux PLU (décret du 28 décembre 2015) ; il s'agit ici d'adapter l'outillage du PLU / PLUi aux enjeux des projets de territoire.

En complément, un arrêté ministériel, paru le 10 novembre 2016, définit les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par les PLU / PLUi.

LES 3 TEMPS DE LA CONFÉRENCE

1. Panorama historique et continuités
2. Point fort de la réforme : un nouvel outillage pour les PLU / PLUi
3. SRADDET, Scot et PLUi : à chaque échelle, un document

1. **Photo :** Jean-Pierre Berger, Président d'epures et Maître Pierre Soler-Couteaux
2. **infographie :** Chronologie des principaux textes réformant le code de l'urbanisme



PANORAMA HISTORIQUE ET **CONTINUITÉS**

A chaque époque, la planification urbaine se fonde sur une **matrice législative et un outillage réglementaire** adaptés aux enjeux auxquels elle est confrontée.

En décembre 2000, une nouvelle matrice a été créée avec la loi SRU, dont l'ambition a été de mettre le projet urbain au centre de la planification. Les outils de la planification urbaine, et notamment le PLU, devaient être adaptés en conséquence. La loi SRU et ses décrets d'application s'y étaient employés.

Le décret du 28 décembre 2015 les complète et apporte une modernisation complète de l'outillage réglementaire. Il vient ainsi clore le cycle de réformes engagées avec la loi SRU.

UN DISPOSITIF À 3 ÉTAGES

Dès la **loi SRU**, un dispositif à 3 étages se dessine pour les PLU avec :

- La convergence vers la réalisation d'objectifs nationaux
- Sous la forme d'un PADD
- Mis en œuvre par un outillage réglementaire.

Ce triptyque est renforcé à l'occasion de la refonte de 2015 :

- **Objectifs nationaux** : en rupture avec le POS devenu « distributeur de droits à construire » et ainsi de valeur foncière, la loi SRU a instauré un nouveau modèle : mettre le projet

urbain au service d'objectifs nationaux. L'article L.121-1 s'est à l'époque attaché à **définir le périmètre et les finalités d'une politique d'urbanisme, en élargissant et regroupant des objectifs jusqu'alors dispersés dans les codes de l'urbanisme** et de l'environnement.

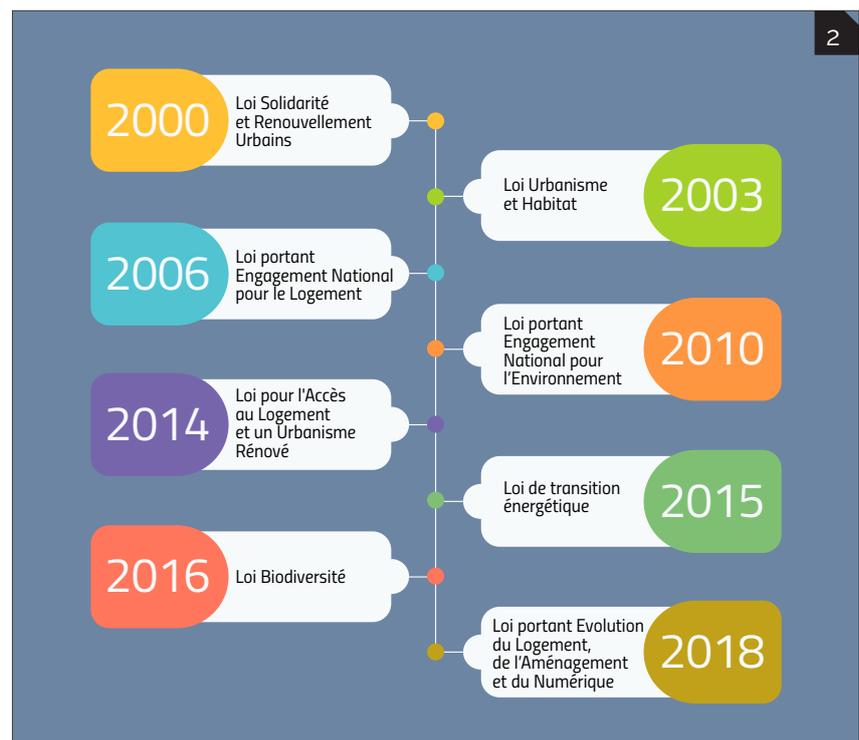
Cette inspiration de la loi SRU a été maintenue : les lois dites Grenelle de l'Environnement sont notamment venues compléter l'article L.121-1.

Dans sa rédaction au 1/1/2016, l'article L.101-2 recodifié reprend les mêmes buts, avec une nuance :

ce sont désormais **les politiques d'urbanisme qui doivent concourir aux objectifs nationaux**, et non plus les seuls documents d'urbanisme.

- **PADD** : même si depuis la loi Urbanisme et Habitat de 2003, il n'a plus de portée juridique, il demeure une pièce centrale du PLU (voir ci-après).

- **Outillage réglementaire** : embryonnaire au moment de la loi SRU, il est modernisé par le décret du 28 décembre 2015. L'objectif est de rendre l'outil « intelligent ».



LE RÔLE DU PADD

La réforme est bâtie autour de deux objectifs :

- Le rôle du PADD est renforcé à travers la mise en œuvre des objectifs nationaux

- L'outillage réglementaire du PLU / PLUI est « libéré ».

Autrement dit, la réforme repose sur :

- Le caractère impératif des fins : PADD

- La liberté des moyens : OAP et règlement.

Il est nécessaire d'insister sur la **permanence du caractère impératif des fins**. C'était déjà l'esprit de la loi SRU. Concernant les moyens, les élus et praticiens ont continué à donner une forme de priorité au travail sur le règlement, avec probablement l'idée sous-jacente qu'il assure une égalité entre les citoyens, mais au détriment d'un travail plus approfondi sur la mise en œuvre des orientations du PADD, qui apparaissait comme un exercice convenu et un peu formel.

Or, la fragilité juridique des PLU / PLUI peut résulter souvent d'une insuffisance dans la formulation des fins. En effet, le dispositif à 3 étages mis en place par la loi SRU a ouvert un contrôle du juge sur :

- La capacité du PLU / PLUI à mettre en œuvre les objectifs nationaux. Ainsi, le juge constitutionnel a rappelé que le juge administratif pourrait exercer un contrôle de la compatibilité du PLU / PLUI au regard des objectifs nationaux.

- La mobilisation de l'outillage réglementaire pour la réalisation effective du PADD.

En premier lieu, il revient donc au PADD de concrétiser la prise en charge de ces objectifs nationaux dans le projet de territoire. Même si la jurisprudence sur les PADD est

peu développée, un arrêt du Conseil d'Etat du 18 décembre 2017 relève que le PADD examiné est complet : un PADD incomplet, inconsistant pourrait affecter la sécurité juridique d'un PLU / PLUI. Cette pièce ne doit pas être négligée car bien que non opposable en tant que telle, les OAP et le règlement doivent être élaborés en cohérence avec elle.

A titre d'exemple, dans un contentieux, la mairie évoquait un ratio équilibré entre les zones U-AU et les zones A-N à l'échelle de la commune. Le Conseil d'Etat a jugé que cet équilibre n'était pas respecté dans la bande littorale. C'est bien la compatibilité du PLU avec les objectifs nationaux qui est évoquée dans cette décision (CE, 9 nov. 2015, n° 372531).

En second lieu, le rattachement de la règle au PADD est renforcé. Le principe selon lequel OAP et règlement doivent être écrits en cohérence avec le PADD est une constante et se renforce. L'appréciation de la cohérence doit cependant procéder d'une « analyse globalisante » (CE, 30 mai 2018, n° 408068, Commune de Sète). A cet égard, la réforme introduit une nouveauté : l'obligation de **justifier le rattachement de la règle au PADD**. Ainsi, le rapport de présentation devra montrer la pertinence du choix des outils réglementaires au regard de la mise en œuvre des objectifs du PADD.

Le nouvel outillage mis à disposition des auteurs de PLU / PLUI par le décret de 2015 est ainsi conçu pour éviter les « pertes en ligne » dans la traduction réglementaire du PADD : les règles du PLU / PLUI doivent pouvoir être reliées au PADD, et ce lien doit être justifié dans le rapport de présentation.

LE RÔLE DU RAPPORT DE PRÉSENTATION

La modernisation du contenu du PLU / PLUI concerne aussi le rapport de présentation puisque

c'est le document qui recueille les justifications de tout l'outillage réglementaire au regard de la mise en œuvre du PADD. En effet, le Ministère a écarté l'hypothèse de faire figurer les justifications dans chaque zone du règlement.

Le message de la réforme est simple : si l'on est capable de justifier la règle, c'est une « bonne » règle. Le rapport de présentation du PLU / PLUI est chargé de retracer « le chaînage » entre le PADD et la règle au sens large (OAP et règlement).

DES DISSENSIONS LORS DU DÉBAT SUR LES ORIENTATIONS DU PADD APPELLENT-ELLES UN NOUVEAU DÉBAT ?



Le débat porte sur les orientations du PADD. Le seul risque juridique serait de ne pas tenir ce débat. La collectivité est libre d'organiser autant de débats qu'elle le souhaite.

Le débat sur les orientations du PADD doit porter sur le chemin que veut prendre la collectivité. C'est une question de loyauté politique. Le débat doit permettre aux élus d'avoir une connaissance claire des éléments de diagnostic du territoire et des prévisions de développement. Il peut aussi se nourrir des retours de la concertation avec les habitants.

Il est donc préférable d'organiser le débat autour de quelques sujets-clés. Maître Soler-Couteaux déconseille de tenir un débat sur la base d'un pré-PADD rédigé.

Il rappelle que le débat peut avoir lieu au début de la procédure, lorsque la collectivité engage la révision du PLU / PLUI : il ne se tient donc pas sur des contenus précis du futur PADD ou du futur PLU / PLUI.

POINTS FORTS DE LA **RÉFORME**

| un nouvel outillage pour les PLU / PLUi |

Depuis la loi SRU, les collectivités n'ont pas eu de réticence à créer dans leurs PLU des orientations d'aménagement devenues Orientations d'Aménagement et de Programmation avec la loi Grenelle. Mais le règlement restait souvent à leurs yeux le document roi. Le décret de 2015 ne pouvait pas porter uniquement sur le règlement, puisqu'il est nécessaire de justifier la complémentarité entre règlement et OAP. La modernisation a donc également visé les OAP.

DES OAP VALORISÉES

La partie législative du code de l'urbanisme donne une **grande liberté en ce qui concerne le contenu** des OAP (article L.151-6 : « Les OAP comprennent, en cohérence avec le PADD, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports, les déplacements (...). »). Si le décret de 2015 décrit 3 types d'OAP dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme*, il ne s'agit que d'illustrations : l'auteur du PLU / PLUI

peut se montrer très inventif sous réserve du respect de l'habilitation législative.

L'un des intérêts de la réforme est d'encourager une utilisation accrue des OAP. En effet, c'est un **outil souple**, permettant d'encadrer des projets sans les contraindre dans un corset réglementaire. Il s'agit d'éviter les situations où un projet serait compatible avec le PADD, mais devrait être refusé sur la base du règlement. Le décret de 2015 introduit donc une **véritable nouveauté en permettant de doter une zone d'une OAP sans règlement** (article R.151-8).

Plutôt que de concevoir séparément les OAP et le règlement du PLU / PLUI, il est préférable d'envisager une **gradation de la règle**. L'OAP sans règlement, mais avec le contenu minimal prévu par le décret, serait ainsi le premier niveau d'outillage.

La doctrine d'emploi des OAP était jusqu'à présent incertaine. Le décret de 2015 a permis de lever le flou sur leur caractère obligatoire en zones AU : les OAP sont obligatoires dans les

zones AU ouvertes à l'urbanisation.

Lorsque le PLU / PLUI veut aller plus loin dans la programmation et la contrainte réglementaire, il est alors nécessaire d'ajouter aux OAP l'outil du règlement : mixité sociale, taille minimale des logements ...

Enfin, des OAP spécifiques seront mises en œuvre dans les cas suivants :

- en l'absence de Scot, le PLUI devra expliciter les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal du territoire dans une OAP

- lorsque le PLUI comporte un volet Habitat ou un volet Déplacement, des OAP tiendront lieu de PLH ou de PDU. Ces OAP feront référence à un POA (programme d'orientations et d'actions), placé au niveau du PADD.

Maître Soler-Couteaux rappelle que le rapport de compatibilité dans lequel s'inscrivent les OAP modifie profondément le travail d'instruction des autorisations d'urbanisme. Il responsabilise les constructeurs à qui il appartiendra de démontrer la compatibilité de leur projet avec l'OAP. A charge pour les auteurs des PLU d'en faire apparaître les finalités. En simplifiant, on pourrait dire qu'il appartient à l'OAP de dire *pourquoi*, à charge pour les constructeurs de démontrer *comment*.

UNE JURISPRUDENCE ENCORE LIMITÉE À PROPOS DES OAP

Deux arrêts majeurs du Conseil d'Etat :

- une zone verte délimitée dans une OAP ne suffit pas à lui conférer un caractère inconstructible (CE, 26 mai 2010, n° 320780) ;

- si le contenu des OAP est trop hypothétique (« liaison viaire ultérieure possible »), il n'est pas susceptible de recours (CE, 8 nov. 2017, n° 402511).

Un arrêt de la CAA de Lyon qui précise la portée de l'habilitation conférée aux OAP (13 févr. 2018, n° 16LY00375).

* : OAP de quartier ou de secteur (article R.151-6), OAP de conservation-mise en valeur-requalification (article R.151-7), OAP à contenu minimal et sans disposition réglementaire (article R.151-8).

UNE CONCEPTION NOUVELLE DU RÈGLEMENT

La nécessité de la règle

Le décret de 2015 a voulu rompre les habitudes d'écriture réglementaire en suggérant une nouvelle structure de règlement autour de trois thématiques :

- l'usage des sols : destination des constructions, interdiction et limitation des usages, mixité fonctionnelle et sociale

- les caractéristiques urbaines, architecturales, environnementales et paysagères des constructions

- les équipements : desserte par les voies et les réseaux.

Ces thèmes sont détaillés dans le code de l'urbanisme (articles R.151-9 à R.151-50), avec une bien meilleure lisibilité de l'outillage mis à disposition des auteurs de PLU / PLUI :

- chaque article fait apparaître la finalité des prescriptions qu'il autorise (« afin de ... »)

- chaque article est organisé autour d'une seule finalité.

Autre innovation : désormais, aucune règle n'est obligatoire. Les auteurs

de PLU / PLUI pourront réaliser un règlement « à la carte », hormis 2 obligations :

- la délimitation des zones urbaines, à urbaniser, agricoles et naturelles

- un règlement lorsque le choix aura été fait de délimiter des Secteurs de Taille et de Capacité d'Accueil Limitées (STECAL).

Les règles de prospect ne sont plus obligatoires.

Le recours à la règle devra être justifié par sa nécessité. Le caractère nécessaire de la règle peut être ainsi défini : sans la règle, le résultat ne sera pas atteint.

Enfin, le décret prévoit la possibilité d'appliquer le seul RNU (Règlement National d'Urbanisme) dans les zones urbaines d'un PLUi (article R.151-19). Le législateur a ainsi voulu indiquer aux collectivités que leur priorité sera d'élaborer un PADD intercommunal, en les dispensant, si elles le souhaitent, d'établir un règlement sur l'ensemble de leur territoire.

L'écriture de la règle

Le décret permet une écriture plus ouverte et plus libérée de la règle :

- La règle peut être rédigée sous la forme d'une obligation de résultat qualitatif, et pas seulement sous forme de règle métrique (article R.151-12).

La règle qualitative ne doit cependant pas être floue, elle doit rester une règle. Le résultat à atteindre doit être précis, ce qui sera de nature à rendre la règle plus intelligible. Afin de justifier la règle, il sera donc nécessaire d'explicitier le résultat visé.

- Les règles alternatives étaient admises par la jurisprudence : le décret les officialise (article R.151-13). Les règles alternatives ne privent pas l'autorité administrative de la possibilité de procéder à des adaptations mineures du règlement, ni à des dérogations.

- Il sera possible de fixer des règles propres aux rez-de-chaussée. Jusqu'à présent le PLU réglementait seulement le volume enveloppe du bâtiment. Le décret permet de déroger à ce principe, en faisant rentrer le PLU / PLUi dans l'immeuble dans des cas précis (article R.151-37 : mixité sociale et fonctionnelle, et article R.151-42 : risque d'inondation et de submersion).

L'ARTICLE R.151-21 PERMET L'UTILISATION DE RÈGLES ALTERNATIVES DANS UN CONTEXTE PARTICULIER.

Il indique qu'en zones U et AU, il est possible de « délimiter des secteurs dans lesquels les projets de constructions situés sur plusieurs unités foncières contiguës qui font l'objet d'une demande de permis de construire ou d'aménager conjointe sont appréciés comme un projet d'ensemble et auxquels il est fait application de règles alternatives édictées à leur bénéfice par le PLU ».

En 1999, la jurisprudence a admis que deux unités foncières pouvaient faire l'objet d'une demande de permis de construire unique. La demande est alors instruite sur l'ensemble du terrain d'assiette de l'opération (CE, 28 juillet 1999, n° 182167, SA d'HLM « Le nouveau Logis Centre Limousin »).

En 2005, la réforme des autorisations d'urbanisme a été dans le sens d'un développement du permis de construire conjoint. Avec l'article R.151-21, le décret de 2015 apporte la nouveauté suivante : en déposant un permis conjoint, il est possible de bénéficier de règles alternatives qui seront plus incitatives ou plus favorables (par exemple, nombre de stationnements ou surface d'espaces verts minorés lorsqu'ils sont mutualisés).

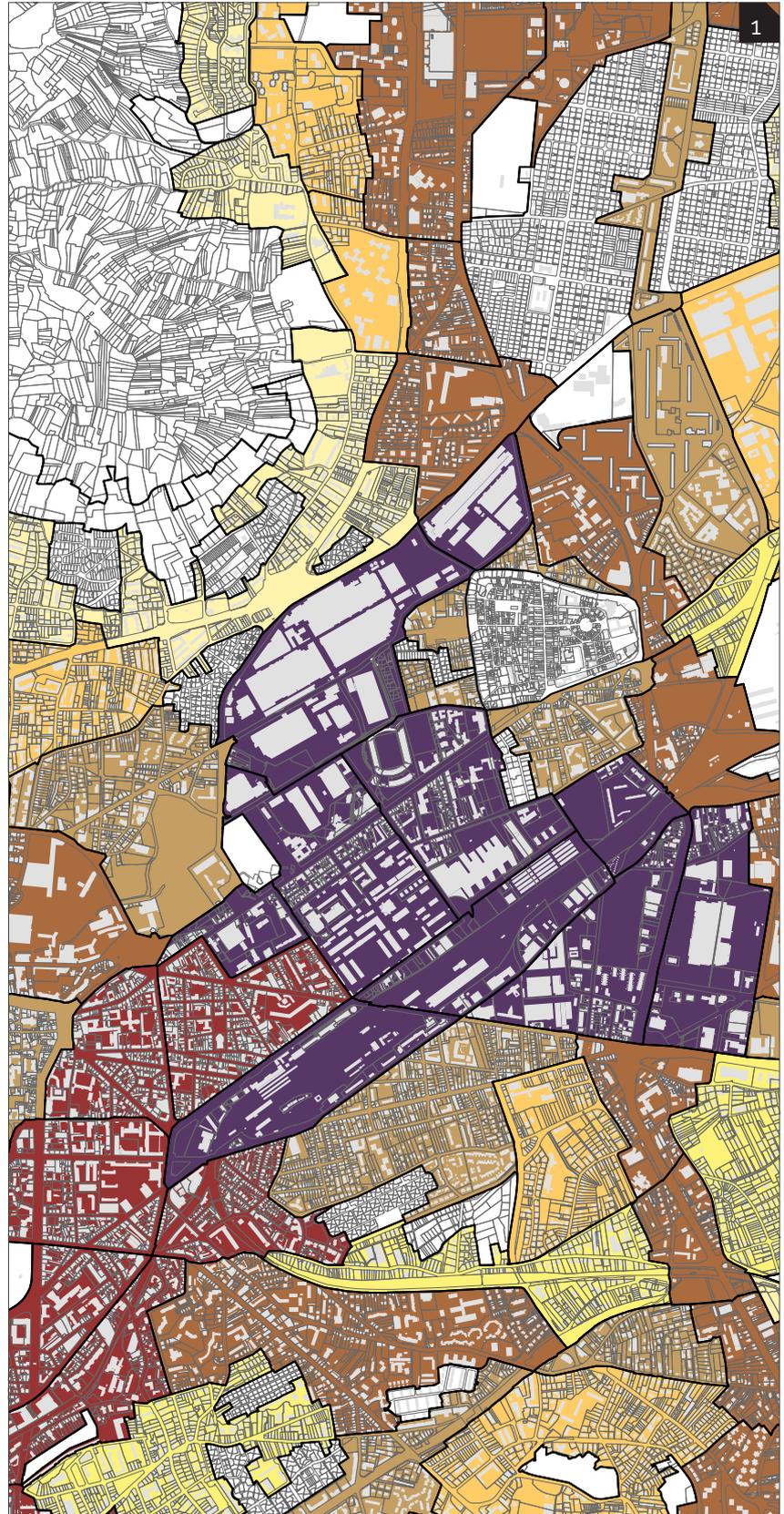
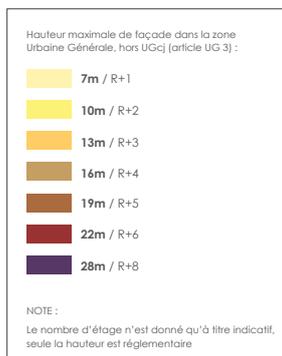
- La règle pourra être différenciée pour les immeubles neufs et pour le bâti existant.

- Des règles minimales d'emprise au sol et de hauteur pourront être édictées, afin de traduire un objectif de densité minimale : ces règles devront alors être justifiées de façon circonstanciée. C'est-à-dire qu'elles ne peuvent pas être utilisées de manière systématique, mais doivent l'être de façon ciblée. Le décret apporte ici un outillage qui manquait aux PLU / PLUi pour traduire les objectifs de densification autour des gares déterminés par les Scot.

La lisibilité de la règle

Le décret de modernisation vient promouvoir les règles graphiques : la règle pourra être écrite ou graphique (article R.151-11).

Toutes les règles peuvent figurer sur le plan graphique, et non plus seulement celles relatives à l'implantation du bâti.



1. cartographie : Plan des hauteurs, PLU de Clermont-Ferrand : un accès à la règle facilité par la représentation graphique



UNE CURE D'AMAIGRISSEMENT POUR LE RÈGLEMENT DU PLU / PLUI ?

La réforme conduit à utiliser le règlement à bon escient, et non pas comme une commodité. En effet, la règle portant atteinte au droit de propriété, son utilisation doit être justifiée. L'auteur du PLU / PLUI doit s'interroger :

- la règle est-elle nécessaire ?
- la règle est-elle adéquate / pertinente ?
- la règle est-elle proportionnée ?

En cas de contentieux, requérants et les juges à leur suite se tournent vers le rapport de présentation, qui est le document le plus aisément lisible par un profane, plutôt que vers le règlement : le rédacteur du rapport de présentation doit donc pouvoir retracer le fil rouge qui, depuis le PADD, a conduit à l'instauration de la règle.

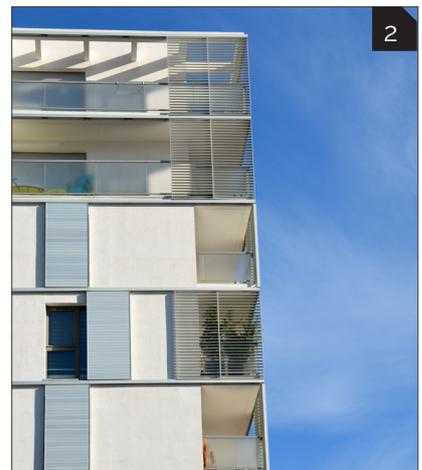
Le code modernisé offre la possibilité de combiner différents types de règles : règles alternatives, règles graphiques, règles qualitatives. C'est à la démarche de PLU / PLUI de déterminer les

périmètres d'intensité de la règle : en premier lieu, analyser et hiérarchiser les besoins et enjeux du territoire, puis, dans un second temps, adapter l'outillage du PLU / PLUI.

Le rapport de présentation devra justifier la nécessité des dispositions édictées par le règlement pour la mise en œuvre du PADD et les différences qu'elles comportent (constructions existantes ou nouvelles, dimension des constructions, destinations et sous-destinations de constructions dans une même zone).

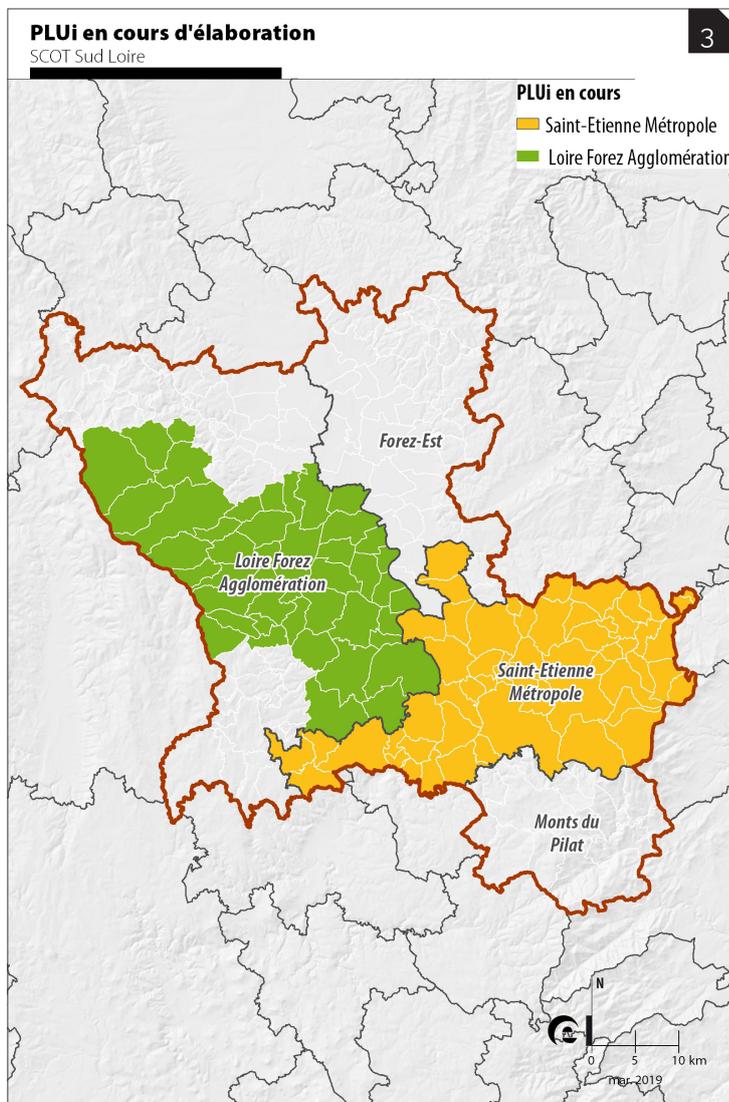
Le juge a clairement indiqué que les justifications ne doivent pas être rédigées à la parcelle. Plus la règle est contraignante, plus la justification doit être approfondie. A une échelle macro, le juge n'est pas très exigeant pour les justifications. A une échelle micro, la justification devra être en rapport avec le niveau de contrainte fixé par la règle (hiérarchisation).

En conclusion, le décret renforce l'habilitation à régler lorsque la règle est nécessaire, sans affaiblir la portée du règlement.



SRADDET, SCOT ET **PLUi**

| à chaque échelle, un document |



DEUX ARRÊTS IMPORTANTS DU CONSEIL D'ETAT

Dans un arrêt de 2012 portant sur la compatibilité entre un Scot et une autorisation d'exploitation commerciale, le Conseil d'Etat indique que, si le Scot peut exprimer des seuils, la CDAC doit étudier non pas la conformité, mais la compatibilité avec ces seuils. Il a ainsi jugé compatible une demande d'exploitation pour 2000 m² alors que le Scot fixait un seuil de 1000 m² (CE, 12 décembre 2012, n° 353496, Soc. Davalex).

Dans une autre affaire où le Scot limitait la progression démographique de la commune à 1%, et où celle-ci prévoyait un rythme sensiblement supérieur dans son PLU, le Conseil d'Etat rappelle que les Scot doivent se « borner à fixer des orientations et des objectifs », et que les PLU doivent se limiter à une compatibilité avec les Scot. Selon Jean-Philippe Strebler, il convient de ne pas se livrer à une lecture pointilleuse de la compatibilité entre Scot et PLU, mais à une lecture globale (CE, 18 décembre 2017, n° 395216, Assoc. Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise).

LES APPORTS DE CES ARRÊTS SELON MAÎTRE SOLER-COUTEAUX

L'arrêt de 2012, dont la solution a été depuis reprise par le Conseil d'Etat, devrait inciter les auteurs de Scot à être réservés dans leurs rédactions : un Scot n'est pas une pré-rédaction de PLU / PLUI.

1. photo : Bâtiment passif à Saint-Héand ©Syepar - 2. photo : Immeuble quartier Châteaureux, Saint-Etienne - 3. photo : Greffe de bourg, Saint-Jean-Bonnefonds - 4. photo : Eco-quartier Danton, La Talaudière - 5. cartographie : Les PLUi en cours d'élaboration dans le périmètre du Scot Sud Loire

Les auteurs de PLU / PLUI doivent s'assurer d'une compatibilité avec le Scot et non pas d'une conformité. Pour apprécier la compatibilité, il faut se situer dans une **analyse globale des orientations**. Il ne s'agit pas de rechercher l'adéquation (ligne à ligne) du PLU / PLUI avec chacun des objectifs du Scot. La compatibilité devrait procéder d'une double analyse : à l'échelle de l'ensemble du territoire, et pour l'ensemble des prescriptions. C'est l'apport de l'arrêt du 18 décembre 2017.

Ces arrêts du Conseil d'Etat signifient que l'exercice de planification à travers le Scot doit être replacé dans sa vocation initiale. Le Scot doit avant tout rechercher un accord autour d'objectifs politiques et viser l'adhésion de ses membres à ces objectifs. L'écriture des Scot doit retrouver une forme de concision et limiter le recours encore trop fréquent à des prescriptions, même s'il est possible, ou tout du moins en cibler l'usage sur l'essentiel, en fonction du contexte local, des choix politiques, et du cadre juridique (présence d'une DTA opposable par exemple).

Il revient ensuite au PLU / PLUI de se saisir de la mise en œuvre du Scot. Autrement dit, le Scot ne peut ni ne doit « tenir le PLU par la main », d'autant que les collectivités sont régies par le principe de libre administration.

DE LA COMPATIBILITÉ À LA TRANSPOSITION ?

Maître Soler-Couteaux rappelle que la notion de compatibilité a été instaurée pour donner une véritable portée juridique à un document présentant par ailleurs un caractère prospectif.

Cependant, la notion de compatibilité **ne renvoie pas à un rapport hiérarchique** entre les documents : le rapport est désormais fonctionnel. Le terme le plus approprié pour définir ce lien serait celui de « **transposition** » : le Scot transpose le SRADDET, le PLU / PLUI transpose le Scot.

ENTRE GÉNÉRALISATION DES PLUI ET ARRIVÉE DES SRADDET, QUEL RÔLE ET QUELLE ÉCRITURE POUR LES SCOT ?

La création des SRADDET (schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) vient renforcer le rôle des Scot. En effet, le rapport de compatibilité entre le Scot et le PLU / PLUI est « léger ».

Ce rapport de compatibilité entre le SRADDET et un PLU / PLUI serait encore plus ténu. Les Scot ont donc toujours un rôle à jouer mais un rôle nouveau, celui de projeter le SRADDET sur le territoire.

A cette fin, leur écriture devrait être plus ramassée (moins d'items), plus littéraire, en mettant l'accent sur l'**esprit de la prescription ou de l'orientation**. Plus les orientations du Scot seront concises, plus elles feront consensus et mieux elles seront mises en œuvre dans les PLU.

Les orientations du Scot peuvent être précises (par exemple : définition des enveloppes urbaines à l'échelle communale), elles peuvent être chiffrées : mais elles ne s'appliqueront toujours que dans un rapport de compatibilité (c'est-à-dire de non contrariété). L'évaluation des Scot est facilitée lorsque quelques orientations fortes ont été affirmées. Cependant, la durée de 6 ans est courte pour pouvoir tirer un bilan éclairant de l'application d'un Scot.

La loi ELAN du 23 novembre 2018 s'est saisie de cette articulation entre les documents de planification, en recherchant à la simplifier (art. 46). Le gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance, toutes mesures visant à :

- réduire le nombre des documents opposables aux Scot et aux PLU / PLUI
- prévoir les conditions et modalités de cette opposabilité (suppression du lien de prise en compte au profit de la seule compatibilité)
- prévoir que seuls le PADD et les OAP du PLU / PLUI doivent être compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs du Scot
- adapter l'objet, le périmètre et le contenu du Scot afin de tirer les conséquences de la création du SRADDET.

Concernant la réduction de la consommation d'espaces agricoles, et en réponse à une question posée par l'assistance, Maître Soler-Couteaux indique que le code de l'urbanisme impose un chaînage très clair :

- Fixation d'un objectif chiffré dans le document d'orientation et d'objectifs du Scot (CAA Bordeaux, 28 décembre 2017, n° 15BX02851 : annulation d'un SCoT pour une insuffisante justification des objectifs chiffrés de la consommation de l'espace)

- Bilan de l'accomplissement de cet objectif 6 ans plus tard.

QUELLE PLACE POUR LES COMMUNES DANS L'ÉLABORATION DES PLUI ?

En réponse à une question posée par l'assistance, Maître Soler-Couteaux rappelle que le PLUI est élaboré sur la base d'une collaboration entre les communes et l'intercommunalité : il ne s'agit pas d'une simple concertation.

A partir de son expérience, il livre quelques clés pour la réussite d'un PLUI :

- Prendre le temps de familiariser les communes avec l'exercice de PLUI, pour écarter des craintes infondées ;

- Admettre l'existence de points durs inévitables ;

- Mettre en avant les continuités : le PLUI ne sera pas une révolution ...

- Créer du consensus et rappeler pourquoi l'intercommunalité a un sens ;

- Exposer aux communes les garanties prévues par la procédure (conférence des maires ...).

Un PLUI ne pourra pas être écrit sans consensus entre les communes membres. Il appartient donc aux élus de s'approprier ces documents et de donner leur doctrine d'emploi (jusqu'où aller ...).



LE CONTENU MODERNISÉ DU PLU/PLUi

| Conférence de Maître Pierre
Soler-Couteaux à St-Etienne
le 23 janvier 2018 |



46 rue de la télématique
CS 40801
42952 Saint-Etienne cedex 1
tél : 04 77 92 84 00
fax : 04 77 92 84 09
mail : epures@epures.com
web : www.epures.com

