

**Compte-rendu synthétique
de la rencontre du réseau Planif Territoires Île-de-France
du 7 avril 2025 sur le thème « de la planification à
l’instruction des autorisations d’urbanisme : l’écriture du
PLU(i) »**

1/ Introduction

La DRIEAT présente l'actualité de la planification francilienne et dresse un rapide état des lieux des différentes procédures en cours au niveau francilien.

Un point est ensuite fait sur l'état des lieux de la planification intercommunale en Île-de-France au 31 décembre 2024.

La DRIEAT présente également quelques informations (hors champ de la planification) concernant les projets locaux, notamment **les appels à projets (AAP)** et **les appels à manifestation d'intérêt (AMI)**.

Puis, elle donne quelques informations sur le réseau Planif Territoires Île-de-France (dont **la plateforme d'échanges a migré récemment sur Expertises Territoires**) et sur le réseau Planif Territoires national.

En fin d'introduction, il est rappelé l'importance de la thématique de la rencontre dont l'objectif est de **réfléchir collectivement à l'importance de l'écriture des règles du PLU**.

Interventions de la matinée

2/ Le règlement du PLU(i), les écueils à éviter

Le GRIDAUH (Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat) présente les **conséquences qui peuvent résulter de la mauvaise conception des PLU** ainsi que les **divers rapports ou études** qui ont mis en exergue l'impact des règles complexes et incompréhensibles qui fragilisent le document d'urbanisme.

Il est ensuite proposé quelques principes de rédaction qui peuvent guider la rédaction des PLU en particulier en termes de présentation formelle du règlement, de choix et de formulation des règles à introduire.

Dans ce cadre, un point est fait sur les différents documents du PLU pouvant faciliter la compréhension de la règle.

Pour ce qui concerne le choix des règles et leur formulation, l'accent est mis sur la mobilisation des différentes règles et **les limites de l'habilitation législative**.

3/ L'écriture du règlement et les enjeux de la lutte contre l'étalement urbain

Le GRIDAUH a également abordé les **problématiques d'étalement urbain**. A cet effet, deux jurisprudences du Conseil d'Etat « Sekler » et « Thalamy » sont commentées. Elles traitent des problématiques des constructions existantes non conformes à la règle en vigueur.

Ces jurisprudences pouvant faire obstacle à l'évolution des constructions existantes, quelques pistes de réflexions sont proposées aux auteurs de PLU pour **limiter leurs effets sur les problématiques de densification, de reconstruction de la ville sur la ville**, etc.

La question du **remodelage parcellaire** est également abordée, notamment dans le cadre de la densification et de la reconstruction de la ville sur la ville. Pour favoriser la restructuration ou le remodelage du parcellaire, une idée pourrait être **d'octroyer des bonus de constructibilité à certaines unités foncières**.

Le sujet de **l'articulation du règlement et des OAP** est ensuite présenté. Il est préconisé un **durcissement du règlement** pour garantir la bonne mise en œuvre d'une OAP soit en créant une zone ou une sous-zone spécifique soit en utilisant la technique du « secteur de plan de masse ».

Echanges avec la salle

Question : Y-a-t-il des contentieux en matière de permis de construire sur les règles qualitatives ?

Réponse : Il y a effectivement du contentieux sur l'application de ces règles mais le juge administratif les interprète de façon assez large, assez compréhensive. En général, les requérants n'obtiennent pas satisfaction lorsqu'ils attaquent un permis de construire en invoquant la méconnaissance d'une règle qualitative. Paradoxalement, on pourrait penser qu'il s'agit d'une source d'insécurité juridique parce qu'elle est moins confortable qu'une règle métrique qui s'applique mathématiquement, mais en termes de sécurité juridique, il n'est pas certain qu'une règle qualitative soit plus fragile. Globalement, la jurisprudence a statué sur la légalité de ces règles elles-mêmes, mais pas encore sur leur application.

Question : 1) Lorsque des OAP sont irréalisables, est-ce que la commune doit envisager une révision partielle ou globale ? Il s'agit d'OAP qui, compte tenu des fourchettes de logements proposés et de la configuration parcellaire seraient irréalisables pour des questions d'accès ou de nombre de parking. 2) Dans le cadre des PLUi, vous avez précisé qu'il faudrait muscler les OAP. Or, cela implique plus de temps et une rallonge du coût des procédures. Ai-je bien entendu ?

Réponse : 1) Si les OAP ne sont pas réalisables, on pourrait s'interroger sur leur légalité. Dans le cas des OAP que vous décrivez, il s'agirait alors d'une erreur manifeste d'appréciation dans le classement de zone. Si l'OAP est illégale, le PLUi ne sera illégal que pour la partie concernée par l'OAP sauf si l'illégalité affecte l'économie générale du plan. Cela remettrait alors en cause la légalité du plan dans son ensemble. 2) Muscler les OAP signifie favoriser la mise en œuvre de l'OAP en lui adjoignant un certain nombre de contraintes réglementaires, dans le règlement d'une sous-zone par exemple ou d'un secteur de plan de masse. Cela permettra de s'assurer que, dès le

début, on s'oriente dans le sens de l'OAP (voir la jurisprudence du Conseil d'Etat de 2024 cité précédemment).

Remarque dans la salle : On se rend compte avec la pratique que les auteurs de PLU ne sont pas les personnes qui appliquent le PLU. Par exemple, les services instructeurs sont extrêmement limités par la liste réglementaire des pièces exigibles. La question d'auto-partage a été évoquée précédemment. Or, le service instructeur ne peut demander aucune pièce pour vérifier la conformité du projet au regard de cette question. Il se trouve complètement limité pour appliquer le PLU et extrêmement faible devant un juge. De nombreux recours sont déposés sur quasiment tous les dossiers ce qui implique des frais administratifs. Par ailleurs, la rédaction totalement externalisée des documents d'urbanisme par des bureaux d'études pose toute une série de problèmes. Les présentations modernisées par exemple par index ou indice, compliquent l'application du PLU pour les services mais également pour les porteurs de projets de grande taille (promoteurs immobiliers notamment). Quoiqu'il en soit, un dialogue et une concertation entre les auteurs de la planification et les services qui instruisent seraient une démarche essentielle pour arriver à construire le règlement d'un PLU.

4/ L'écriture des OAP : éclairages juridiques

La DRIEAT fait un point sur le **dispositif législatif et réglementaire qui régit les OAP**.

Elle revient ensuite sur les 3 types d'OAP et rappelle leur **utilité pour afficher un volet programmatique**, ou encore **définir des objectifs de densification**.

Il est rappelé que les OAP s'appliquent dans un rapport de compatibilité et qu'il est nécessaire de les rédiger sous la forme **d'orientations**.

5/ Témoignage : L'OAP à l'heure de la sobriété foncière

La DDT du Finistère présente le guide sur les OAP qui est en cours de finalisation dans le cadre du réseau Planif Territoires Bretagne.

Un point est notamment fait sur **les enjeux de l'OAP à l'heure de la sobriété foncière** (principalement les enjeux de l'OAP sectorielle).

Echanges avec la salle

Question : Des OAP ont été créées depuis une dizaine d'années et pour accélérer et faciliter leur mise en œuvre, une ZAC a parfois été délimitée autour de ces OAP. Cette configuration est-elle légale en l'absence de révision du PLU et de remise en question le PADD ?

Réponse : Dans le cas évoqué, il faut étudier l'opportunité de faire évoluer le PLU. D'une manière générale, au moment de la création de l'OAP, il faut d'abord se doter d'un projet et celui-ci peut évoluer. Il faut donc être vigilant à ce que l'on prévoit de mettre dans l'OAP.

6/ Témoignages et retours d'expériences de services instructeurs sur les règlements du PLU et l'application du droit des sols

La DDT de l'Ardèche apporte un témoignage sur les difficultés des services instructeurs à appliquer une réglementation de plus en plus difficile à appréhender.

Des pistes de réflexions sont proposées en particulier sur l'intérêt à bien écrire la règle pour rendre le PLU opérationnel.

L'accent est également mis sur la nécessité d'associer les différents acteurs et notamment le service instructeur à une relecture du PLU avant son approbation, comme cela est fait dans le département de l'Ardèche.

L'UD 92 de la DRIEAT présente à deux voix un retour d'expérience en tant qu'utilisatrice du PLU.

Elle fait un point d'une part, sur les principales difficultés rencontrées pour l'application de certaines règles complexes et d'autre part, sur les bons exemples contenus dans les PLU qui facilitent l'instruction des dossiers.

Elle définit un bon PLU comme étant un PLU légal, lisible, légitime, solide et évolutif. Il s'agit d'un document facilitateur de projets puisqu'il est là pour aider à construire et non pas pour interdire de construire.

Echanges avec la salle

Remarque : *Les communes sont très sensibles au contenu des PLU car il leur appartient ensuite de délivrer les permis de construire. La fragilité juridique n'est pas volontaire. Le permis de construire est un acte susceptible de recours. Or, aujourd'hui, il devient le réceptacle de beaucoup de réglementations qui évoluent. Par exemple, le PLU doit intégrer de plus en plus de réglementations supra-communales (plan de déplacement urbain pour le stationnement, réglementation en matière de collecte de biodéchets, etc) et il n'est pas toujours possible d'anticiper la rédaction des règles pour prendre en compte ces enjeux et d'éviter les contentieux.*

Réponse : *Ne serait-il pas intéressant, notamment pour les règles de collecte de biodéchets de procéder à un renvoi vers des annexes qui détaillent les caractéristiques du local devant accueillir ces biodéchets ?*

7/ Animation d'ateliers

L'après-midi 4 ateliers ont été animés, à savoir :

- Echanges autour de cas pratiques
- OAP thématiques : faciliter l'instruction et sécuriser les décisions d'urbanisme
- OAP sectorielles : réflexions autour de cas pratiques
- Règles relatives aux espaces végétalisés, surfaces non-imperméabilisées ou éco-aménageables : les incidences des choix d'écriture du règlement

Les comptes-rendus de ces ateliers ainsi que le compte-rendu détaillé de la rencontre sont accessibles sur la plateforme Expertises Territoires à laquelle ont accès les membres du réseau Planif Territoires Île-de-France.

Pour rejoindre le réseau Planif Territoires Île-de-France : dpt.sad.driat-if@developpement-durable.gouv.fr