

# DOCUMENTS ANNEXES

## 3 - Analyse juridique



Commune de l'HÉRAULT

**CANDILLARGUES**

12, rue Paul VALÉRY

34130 CANDILLARGUES

---

# PLAN LOCAL D'URBANISME

## Déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU n°1

---



**DOCUMENTS ANNEXES**  
**ANALYSE JURIDIQUE**

Pages 1 à 10  
Brigitte Giordano Piret  
Commissaire enquêtrice



**SELARL AUREA AVOCATS**

8, Avenue d'Assas  
34 000 MONTPELLIER  
04.67.75.09.64  
contact@aurea-avocats.fr  
<http://www.aurea-avocats.fr>

Avocats Associés

**GUILLAUME BOILLOT**

Docteur en Droit de l'Urbanisme  
DEA Droit immobilier public et privé  
Chargé d'enseignement à l'ICH

**MARION CONSTANTINIDES**

Master II Droit Public - Administration  
Territoriale  
Chargée d'enseignement à la Faculté  
de Droit de Montpellier

**JOSEPH VAYSETTES**

Master II Droit Pénal des Affaires  
Lauréat de l'Ordre  
Chargé d'enseignement à la Faculté  
de Droit de Montpellier

Avocat Collaborateur

**LISA CAREMOLI**

Master II Droit Immobilier, Construction  
et Urbanisme  
Chargée d'enseignement à la Faculté  
de Droit de Montpellier

DOMAINES D'ACTIVITE

Droit de l'Urbanisme  
Droit de l'Immobilier et de la Construction  
Droit Public  
Droit rural et agricole

Monsieur Le Maire,  
Commune de CANDILLARGUES  
12 rue Paul Valéry  
34130 CANDILLARGUES

Montpellier, le 28 avril 2025

N/Réf. : DPMEC CANDILLARGUES  
24993 - GB

Monsieur Le Maire,

Vous m'avez transmis pour information l'avis de Monsieur Le Préfet de l'Hérault du 16 janvier 2025 sur le projet de DPMEC du PLU de la commune de Candillargues.

Cet avis, mais c'est une évidence, devra être joint au dossier d'enquête publique comme l'ensemble des avis des PPA consultés et/ou saisis.

Cet avis reprenait pour l'essentiel les observations de l'Etat à la suite des réunions de travail des 18 avril et 9 septembre 2024, observations réunies dans une synthèse établie par courrier du 30 septembre 2024 à votre attention.

Vous avez, par courrier circonstancié du 6 décembre 2024, procédé à une réponse complète des remarques qui avait été formulées par les services de l'Etat.

Vous m'interpelez toutefois sur la place du cahier des prescriptions architecturales, urbaines, environnementales et paysagères (CPAUEP) et sur l'OAP, tenant les modifications sollicitées par les services de l'Etat.

Une première série d'observations liminaires s'impose :

- il sera toujours possible, après enquête publique, et pour tenir compte des résultats de l'enquête publique, de procéder à un ajustement du dossier en ce sens.
- S'agissant du CPAUEP et de l'OAP en effet, l'éventuel ajustement qui interviendrait pour répondre aux attentes de l'Etat ne s'analyserait pas comme une atteinte à l'économie générale du projet et, par suite, pourrait tout à fait intervenir.

Sur le fond maintenant, déclinons ces deux chefs de préoccupations pour rappeler l'état du droit.

1- Sur l'opposabilité conditionnée des CPAUEP et la possibilité de les maintenir en annexe du règlement

Dans un arrêt remarqué du 23 juin 2023, (*CE 2 juin 2023, n° 461645*) le Conseil d'Etat a pu rappeler que les dispositions des articles L.152-1, L.151-2, L.151-18, R.151-10 et R.151-11 relatives au règlement du Plan Local d'Urbanisme, ne faisaient pas **obstacle à ce que le règlement du plan local d'urbanisme renvoie à un « cahier de recommandations architecturales », adopté selon les mêmes modalités procédurales, le soin d'expliquer ou de préciser certaines des règles figurant dans le règlement auquel il s'incorpore.**

Le Conseil d'Etat prenant soin de préciser qu'« *un tel document ne peut toutefois être opposé aux demandes d'autorisation d'urbanisme que s'il y est fait expressément référence dans le règlement et que ce cahier se contente d'expliquer ou préciser, sans les contredire ni les méconnaître, des règles figurant déjà dans le règlement.* ».

En d'autres termes, un cahier de recommandations architecturales sera opposable aux demandes d'autorisation d'urbanisme uniquement si trois conditions cumulatives sont observées et réunies, à savoir :

- Si le cahier a été adopté selon les mêmes modalités procédurales que le PLU, (en l'espèce la DPMEC)
- Si le règlement du PLU y fait expressément référence, (dans les différents articles du règlement concernés)
- Si ce cahier ne fait que décliner et préciser des règles figurant déjà dans le règlement, **sans les contredire ni les méconnaître**

Pour le Conseil d'Etat au final, en se fondant sur ces motifs pour en déduire que le cahier des recommandations architecturales, annexé au plan local et auquel le règlement se référait expressément était opposable aux demandes d'autorisation d'urbanisme, **le tribunal administratif de VERSAILLES n'a pas entaché son jugement d'erreur de droit.**

Ainsi et à ces 3 conditions ci-dessus rappelées, vous pourrez laisser le CPAUEP en annexe du règlement, lequel sera alors et à bon droit opposable aux demandes d'autorisations d'urbanisme.

Un jugement du Tribunal administratif de Nice (4ème Chambre) tout récent du **5 mars 2025** (n° 2402073) reprend logiquement ce considérant de principe :

*6. Les dispositions du Code de l'urbanisme ne font pas obstacle à ce que le règlement du plan local d'urbanisme renvoie à un " cahier de recommandations architecturales ", adopté selon les mêmes modalités procédurales, le soin d'explicitier ou de préciser certaines des règles figurant dans le règlement auquel il s'incorpore.*

*Un tel document ne peut toutefois être opposé aux demandes d'autorisation d'urbanisme que s'il y est fait expressément référence dans le règlement et que ce cahier se contente d'explicitier ou préciser, sans les contredire ni les méconnaître, des règles figurant déjà dans le règlement.*

....

*7. Il ressort du règlement du PLUm qu'il est fait expressément référence à un cahier des prescriptions architecturales, qui a été adopté en même temps que le PLUm, et selon la même procédure.*

*Il ressort des dispositions précitées du cahier des prescriptions architecturales que ces dernières ne contredisent pas les règles fixées par le règlement écrit du PLUm,.. ».*

Vérifiez simplement que vous respectez ces 3 conditions cumulatives et il n'y aura pas d'obstacle juridique à maintenir en annexe du règlement le CPAUEP.

## 2- Sur l'OAP et l'éventuelle traduction du CPAUEP en son sein

L'article L.151-7 du code de l'urbanisme nous précise le champ d'application des OAP :

*« I. - Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent notamment :*

*1° Définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune ;*

*2° 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 ;*

*3° Comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants ;*

*4° Porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager ;*

*5° Prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics ;*

*6° Adapter la délimitation des périmètres, en fonction de la qualité de la desserte, où s'applique le plafonnement à proximité des transports prévu aux articles L. 151-35 et L. 151-36 ».*

Il existe un **rapport normatif de simple compatibilité** entre les autorisations d'urbanisme délivrées et les OAP, c'est-à-dire un rapport de non-contrariété, contrairement au règlement du PLU qui est opposable aux autorisations d'urbanisme dans un **rapport plus strict de conformité**.

En effet, il ressort de l'article L.152-1 du Code de l'urbanisme que :

*« L'exécution par toute personne publique ou privée de tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, et ouverture d'installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan sont conformes au règlement et à ses documents graphiques. Ces travaux ou opérations sont, en outre, compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement et de programmation. »*

Le rapport de compatibilité implique seulement qu'il n'y ait pas de contrariété majeure entre la norme et la mesure d'exécution.

Ainsi ce rapport de compatibilité permet une application souple de la norme de référence et laisse une certaine latitude à celui à qui elle s'impose.

Les OAP ont ainsi vocation à fixer un cadre **d'intervention souple**, indiquant des principes d'organisation applicables à l'intérieur de quartier à requalifier ou de périmètres d'opérations d'aménagement ou de rénovation urbaine, sans imposer au sein de ces « sites à enjeux » la localisation ou le tracé précis des voies, des espaces et des équipements publics.

Il a été admis que des OAP puissent venir limiter les possibilités de construire admises par le règlement.

La Cour Administrative d'Appel de Nancy a ainsi considéré qu'en dépit du respect par un projet de construction de la hauteur maximale prescrite par le règlement de la zone, celui-ci n'était pas compatible avec l'OAP qui préconisait l'implantation de bâtiments intermédiaires n'excédant pas un niveau R+2 :

*« Il ressort des pièces du dossier que les bâtiments projetés sont tous situés dans la partie centrale. Le bâtiment D comporte un rez-de-chaussée, un étage et un comble aménagé en attique ; les bâtiments C et E comportent un rez-de-chaussée, deux étages et un comble aménagé en attique. Contrairement à ce que fait valoir la SCCV Allée des Romances, la seule circonstance qu'un comble aménagé en attique possède une façade implantée en retrait par rapport à la façade de l'immeuble qu'il couronne ne permet pas de ne pas le regarder comme un niveau de cet immeuble, sauf à ce que le plan local d'urbanisme en dispose autrement en autorisant les combles. Tel n'est pas le cas en l'espèce et l'orientation d'aménagement indique même expressément que, dans la partie centrale de la zone, R+2, soit trois niveaux en comptant le rez-de-chaussée, constitue un maximum.*

*25. Ainsi, les bâtiments C et E du projet, qui comptent quatre niveaux, comme l'a au demeurant indiqué la requérante elle-même dans sa demande de permis de construire, excèdent la limite préconisée par le cahier des orientations particulières d'aménagement. Dès lors, ils ne peuvent être regardés comme constituant un habitat intermédiaire au sens du plan local d'urbanisme de la commune et, par suite, ne correspondent pas non plus aux implantations envisagées par les documents graphiques du cahier des orientations particulières*

*d'aménagement.*

*26. Eu égard au nombre total de logements dont la création est envisagée dans toute la zone, entre 65 et 105, et aux 37 logements prévus par le projet litigieux, qui représentent ainsi entre le tiers et la moitié de l'ensemble, ces écarts sont de nature à remettre en cause les orientations d'aménagement invoquées par M.E.... Dès lors, le projet litigieux doit être regardé comme étant incompatible avec ces orientations.*

*La SSCV ne peut, à cet égard, utilement faire valoir que le projet respecte néanmoins les dispositions de l'article UR 10 du plan local d'urbanisme, relatives à la hauteur maximale des constructions, dès lors que, conformément à l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme, les travaux ou opérations projetés doivent non seulement être conformes aux prescriptions du règlement du plan local d'urbanisme et à ses documents graphiques mais également compatibles avec ses orientations d'aménagement »*

✓ *Cour Administrative d'Appel de Nancy, 15 décembre 2016, SCCV Allée des Romances, n°16NC00129*

Ce cas d'espèce nous indique que la complémentarité entre les documents consiste donc à ce que le règlement fixe une hauteur maximale autorisée potentielle qui pourra être réajustée par application des orientations contenues dans l'OAP.

La Cour Administrative d'Appel de Nantes a considéré par exemple qu'une OAP pouvait fixer le nombre de logements sociaux ainsi que la typologie de ces derniers :

*« 2. Considérant, en premier lieu, que les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) applicables au secteur 1AU de la Roche Blanche grevaient l'emprise foncière concernée (0,21ha) d'une exigence tendant à ce que soit réalisé un programme de construction de " dix à douze logements sociaux (équivalent T3) " selon la typologie ainsi détaillée : " habitat intermédiaire diversifié en R+1 à R+1+C " ; que les requérants soutenaient qu'en raison du caractère impératif et de l'excessive précision de ces orientations en matière d'emprise foncière et de typologie des constructions, les auteurs du plan local d'urbanisme avaient excédé l'habilitation légale de l'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme limitant leur compétence à la fixation de principes et d'objectifs ; que les prescriptions du règlement graphique délimitent, toutefois, les secteurs de l'habitat en fonction des secteurs*

*bâties existants et de l'objectif de population défini au projet d'aménagement et de développement durable ( PADD) ; qu'ainsi, en répondant aux requérants " que lesdites orientations d'aménagement et de programmation, qui au demeurant fixent des prescriptions conformes au règlement du plan local portant sur les zones 1 AU dont fait partie le secteur de La Roche Blanche, n'excèdent pas les prévisions de l'article L. 123-1-4 précité et ne méconnaissent pas le champ d'application de ces dispositions ", les premiers juges ont suffisamment motivé leur jugement ; »*

✓ *Cour Administrative d'Appel de Nantes, 15 février 2017, n°15NT01649*

Cette jurisprudence est toutefois à **relativiser** étant donné que le règlement du PLU relayait les mêmes prescriptions.

Dans une espèce précédente elle avait également eu la même conclusion concernant une OAP qui prévoyait la réalisation de 24 logements majoritairement des logements sociaux de type T2 ou T3 en locatif où 50% seraient accessibles aux personnes à mobilité réduite.

✓ *Cour Administrative d'Appel de Nantes, 28 décembre 2016, n°15NT00579*

La Cour Administrative d'Appel de Lyon a pu considérer, quant à elle, **qu'il n'appartenait pas aux OAP de fixer précisément les caractéristiques des constructions susceptibles d'être réalisées, dont la définition relève du seul règlement.**

*« 6. Considérant, d'une part, qu'en matière d'aménagement, une OAP implique un ensemble d'orientations définissant des actions ou opérations visant, dans un souci de cohérence à l'échelle du périmètre qu'elle couvre, à mettre en valeur des éléments de l'environnement naturel ou urbain ou à réhabiliter, restructurer ou aménager un quartier ou un secteur ; qu'elle ne peut se limiter à prévoir, sur l'essentiel de son périmètre, la conservation de l'état actuel de l'occupation du sol en se bornant à définir des préconisations pour une partie très résiduelle de ce périmètre et sans qu'apparaisse, par ailleurs, un lien avec une orientation générale d'aménagement définie à l'échelle du secteur couvert ; que, d'autre part, si les OAP peuvent, en vertu de l'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme, prendre la forme de schémas d'aménagement, ces dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet de permettre aux auteurs du PLU, qui peuvent préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics, **de fixer précisément, au sein de telles orientations, les caractéristiques des***

constructions susceptibles d'être réalisées, dont la définition relève du règlement ;»

✓ *Cour Administrative d'Appel de Lyon, 13 février 2018, n°16LY00375*

Ainsi les OAP peuvent uniquement se saisir des caractéristiques des constructions sous la forme d'orientations (par exemple des gabarits de principe).

Cette décision nous rappelle ainsi que :

*« Rien dans le texte législatif ne permet, en effet, de penser qu'une OAP puisse fixer les caractéristiques d'une construction déterminée »*

✓ *P. Soler-Couteaux Sur le contenu et l'habilitation conférée aux orientations d'aménagement et de programmation, in RDI n° 5 Mai 2018, p. 290*

En effet, les OAP ne sont que des « orientations ».

Par suite :

*« Elle ne sont donc pas des contraintes précises à respecter mais des objectifs à atteindre.*

*Elles constituent une expression positive du projet d'aménagement »*

✓ *G. Godfrin Insaisissables orientations d'aménagement et de programmation – Pour une réunification du règlement du plan local d'urbanisme, in AJDA 2017, p. 1262*

Récemment le Conseil d'Etat est venue apporter des précisions importantes quant à la réelle portée des OAP.

Dans une décision « *Commune de Lavérune* » (Conseil d'Etat, 30 décembre 2021, n°446763) le Conseil d'Etat rappelle expressément le principe de compatibilité du projet à l'OAP, c'est-à-dire que le juge administratif va vérifier s'il compromet ou pas l'orientation ou s'il en contredit les objectifs.

*« 3. Il résulte de ces dispositions qu'une autorisation d'urbanisme ne peut être légalement délivrée si les travaux qu'elle prévoit sont incompatibles avec les orientations d'aménagement et de*

*programmation d'un plan local d'urbanisme et, en particulier, en contrarient les objectifs. Il y a lieu de tenir compte, lorsque l'orientation d'aménagement et de programmation porte sur une zone d'aménagement concerté, de la localisation, prévue dans les documents graphiques, des principaux ouvrages publics, des installations d'intérêt général et des espaces verts. Dans l'hypothèse où l'orientation d'aménagement et de programmation prévoit, comme élément de programmation d'une zone d'aménagement concerté, la localisation d'un équipement public précis, la compatibilité de l'autorisation d'urbanisme portant sur cet équipement doit s'apprécier au regard des caractéristiques concrètes du projet et du degré de précision de l'orientation d'aménagement et de programmation, sans que les dispositions du code de l'urbanisme relatives aux destinations des constructions, qui sont sans objet dans l'appréciation à porter sur ce point, aient à être prises en compte. »*

Le Rapporteur public de cette affaire, Monsieur Vincent VILLETTE, rappelle d'ailleurs dans ses conclusions que l'OAP doit rester un cadre d'intervention souple :

*« Ensuite, l'extension récurrente de leur champ matériel a contribué à brouiller leur vocation originelle, en multipliant les objectifs qu'elles peuvent poursuivre. Enfin, en pratique, les collectivités ont eu tendance à introduire dans leurs OAP un luxe de détails, en rigidifiant ce faisant la souplesse que leur substance programmatique devait offrir. »*

De manière encore plus récente, (*Conseil d'Etat, 18 novembre 2024, n°489066*), le Conseil d'Etat est venu préciser l'échelle à laquelle la compatibilité devait s'appréhender.

Pour contrôler la compatibilité d'un projet avec une OAP, il est nécessaire de rechercher si les effets de ce projet vont contrarier, par eux-mêmes, les objectifs de l'orientation d'aménagement et de programmation à l'échelle de la zone à laquelle cette orientation se rapportait (le périmètre couvert par l'OAP)

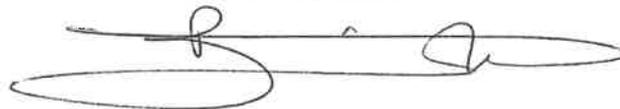
De sorte qu'au final, je ne vois pas en quoi l'insertion du CPAUEP dans l'OAP « apporterait » à la sécurité juridique de l'opération dès lors que ces questions, nous l'avons vu, et le Conseil d'Etat l'a rappelé, relèvent plutôt du règlement et que l'OAP doit fixer un cadre d'intervention souple.

Il ne me paraît donc pas nécessaire d'intégrer le CPAUEP dans l'OAP, dès lors que le CPAUEP, annexé au règlement, décline précisément le règlement qui y renvoie (selon les modalités rappelées dans l'arrêt du CE du 23 juin 2023 précité).

Telles étaient les observations qu'il me paraissait possible de vous formuler à la suite de votre demande.

Je vous prie de croire, Monsieur Le Maire, à l'assurance de mes salutations distinguées et respectueuses.

Guillaume BOILLOT  
Docteur en Droit de l'urbanisme  
Avocat Associé

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'G' followed by a horizontal line and a smaller 'B' at the end.