

**Amarsada**

ISSN : 3037-5592

Éditeur : Cour administrative de Marseille

2025/1

---

# Sur le degré d'« impérativité » d'orientations d'aménagement et de programmation multisites d'un plan local d'urbanisme intercommunal

---

🔗 <https://publications-prairial.fr/amarsada/index.php?id=684>

## Référence électronique

« Sur le degré d'« impérativité » d'orientations d'aménagement et de programmation multisites d'un plan local d'urbanisme intercommunal », *Amarsada* [En ligne], 2025/1, mis en ligne le 14 juin 2024, consulté le 26 novembre 2025.

URL : <https://publications-prairial.fr/amarsada/index.php?id=684>

## Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0



# DÉCISION DE JUSTICE

---

CAA Marseille, 1re chambre – N° 24MA01601 – 03 avril 2025

## TEXTES

---

Résumé

Conclusions du rapporteur public ( Marc-Antoine Quenette)

## RÉSUMÉ

---

**Droits d'auteur**

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 La cour était saisie d'une demande d'annulation de la délibération ayant approuvé le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) Marseille Provence, notamment sur le moyen tiré de ce que le PLUi comprendrait une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) multisites, intitulée « qualité d'aménagement et formes urbaines » (QAFU) qui comporterait des dispositions précises et impératives venant compléter le règlement, en méconnaissance des articles L. 151-7 et L. 151-8 du code de l'urbanisme.
- 2 Elle écarte le moyen en jugeant que s'il ressort des termes du règlement que les articles du règlement des zones concernées par l'OAP QAFU renvoient aux orientations de cette OAP, ces renvois sont, pour chaque article, encadrés par le rappel dans un cartouche liminaire indiquant que « les autorisations qui doivent être conformes au règlement [...] doivent aussi être compatibles avec les prescriptions de l'OAP « qualité d'aménagement et des formes urbaines ». Aussi, chaque orientation de l'OAP rappelle également les articles du règlement auxquelles elles se rattachent, illustrant ainsi le rapport de conformité qu'elles entretiennent avec le règlement. Si certaines orientations de l'OAP sont rédigées avec une précision notable, notamment en comportant des éléments quantitatifs relatifs à la volumétrie et à l'implantation des constructions à édifier, ainsi qu'à leur qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère, ces précisions permettent d'expliquer de manière qualitative et quantitative les intentions des auteurs du PLUi. Leur

seule méconnaissance n'est pas de nature à justifier un refus d'autorisation d'urbanisme ou à entacher d'illégalité une telle autorisation, dès lors que ces orientations, qui demeurent conformes au règlement, ne sont opposables que dans un rapport de compatibilité aux autorisations d'urbanisme.

## CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

---

**Marc-Antoine Quenette**

Rapporteur public

### **Autres ressources du même auteur**

IDREF : <https://www.idref.fr/282569235>

### **Droits d'auteur**

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

**DOI : 10.35562/amarsada.690**

---

- 1 M<sup>me</sup> A est propriétaire de plusieurs parcelles sur les communes de Marignane et Gignac-la-Nerthe, classées par le nouveau plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) en zone AU1, ce qu'elle contesté. Elle a ainsi demandé au tribunal administratif de Marseille d'annuler la délibération datée du 19 décembre 2019 par laquelle le conseil de la métropole Aix-Marseille-Provence (MAMP) a approuvé son nouveau plan local d'urbanisme intercommunal du territoire Marseille Provence.
- 2 Le tribunal administratif de Marseille a annulé la délibération du 19 décembre 2019 en tant qu'elle prévoit la règle alternative à l'article 12 c du règlement des différentes zones et la seconde règle alternative à l'article 12 d du règlement des différentes zones.
- 3 M<sup>me</sup> A relève appel du jugement du tribunal administratif de Marseille en tant qu'il n'a pas fait droit à ses autres conclusions tendant à l'annulation du PLU.
- 4 Par un appel incident, la MAMP demande d'annuler l'article 1<sup>er</sup> du jugement en tant qu'il a annulé la délibération du 19 décembre 2019 en tant qu'elle prévoit la règle alternative à l'article 12 c du règlement des différentes zones, que nous vous proposons de ne pas considérer comme un litige distinct et d'admettre ainsi la recevabilité, les règles résiduelles de l'article 12 étant contestées devant vous par la voie de l'appel<sup>1</sup>.

- 5 L'intervention volontaire de la commune de Cassis doit être acceptée.
- 6 En premier lieu, M<sup>me</sup> A soutient que le porté à la connaissance du public de l'avis d'enquête publique, en application des dispositions de l'article R. 123-11 du Code de l'environnement, serait illégale en ce qu'il n'aurait pas porté la mention de la durée de mise à la disposition du public des conclusions du commissaire enquêteur post enquête, mention prévue par les dispositions de l'article R. 123-9 du code de l'environnement.
- 7 Mais cette illégalité présumée est inopérante pour contester la légalité du PLUI, faute d'avoir été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête ou n'avoir permis une bonne information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération<sup>2</sup>.
- 8 Sur ce dernier point, il a par exemple été jugé que le fait de ne pas indiquer, contrairement à ce que prévoit l'article R. 123-9 qu'il y ait une étude d'impact dans l'avis d'enquête publique, n'était pas de nature à entacher d'illégalité le projet soumis à enquête publique<sup>3</sup>.
- 9 À cette occasion, le rapporteur public X. Domino rappelait que :

« Les dispositions du code de l'environnement organisant l'enquête publique ont essentiellement pour but d'assurer que le public soit informé de l'objet de l'enquête, des conditions de temps et de lieu où il peut consulter le dossier d'enquête, du nom du commissaire enquêteur, des lieux et horaires où l'on peut rencontrer le commissaire enquêteur ».
- 10 Si la possibilité de prendre connaissance *a posteriori* des conclusions de l'enquêteur nous paraît relevé de l'information utile pour le public, même si cette assertion peut être discutée, le délai de prise de connaissance nous paraît plus secondaire dès lors qu'il est nécessairement long (un an en application du L. 123-21 du Code de l'environnement) et qu'il n'est pas attendu d'action à court terme du public.
- 11 Vous jugerez donc que le défaut d'information, outre qu'il est évidemment sans influence sur le résultat de l'enquête, n'a pas nui à l'information du public.

- 12 M<sup>me</sup> A soutient alors que le délai d'un an de publication est trop court, surtout au regard de la crise covid, mais il s'agit d'un délai légal.
- 13 M<sup>me</sup> A soutient enfin que la MAMP n'établissait pas avoir laissé les conclusions de l'enquête publique informatiquement à disposition pendant un an, mais en tout état de cause, il ne l'établit pas.
- 14 Plus généralement, nous ne sommes pas loin de penser le moyen inopérant dans toutes ses branches, puisqu'en réalité, l'entrave à la consultation a posteriori du rapport d'enquête publique par le public est sans aucune influence sur l'approbation du PLU et le défaut d'information du public peut nuire éventuellement à son droit au recours et engager la responsabilité de la commune, mais pas vraiment au processus d'adoption de ce dernier<sup>4</sup>.
- 15 Le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions des articles L. 123-9, L. 123-11 sera écarté en toute ses branches.
- 16 En deuxième lieu, M<sup>me</sup> A soutient que l'enquête publique aurait été inutile, la MAMP n'ayant pas eu l'intention de prendre en compte les éléments remontés à la commission d'enquête qui aurait nécessité de consulter à nouveau des organismes ainsi qu'elle l'indiquait dans son PV de synthèse, elle n'apporte en tout état de cause aucun élément à l'appui de cette allégation.
- 17 En tout état de cause, ainsi que l'a jugé le CE<sup>5</sup>, les auteurs d'un PLU ne sont pas liés par l'avis du commissaire-enquêteur rendu à l'issue de l'enquête publique. Dès lors, le moyen tiré de ce que n'aurait pas été suivi l'avis du commissaire-enquêteur, doit être écarté.
- 18 En troisième lieu, M<sup>me</sup> A soutient que le PLUI compte nombre de règles alternatives qui ne seraient pas suffisamment encadrées :
  - L'article 6 relatif à l'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques ;
  - L'article 12 relatif à la desserte et aux accès ;
  - L'article UA4 du règlement du PLUi relatif à l'emprise des constructions ;
  - L'article 7 relatif à l'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives en zone UA et UB ;

- 19 Vous le savez le Conseil d'État a précisé que ces exceptions, prévues par les dispositions de l'article R. 151-13 du code de l'urbanisme, devaient être suffisamment encadrées et qu'il ne devait pas s'agir de dérogations illégales aux règles d'implantation<sup>6</sup>. Dans ses conclusions sous cet arrêt Claire Landais explique bien qu'il s'agit de dispositions :

« dont l'objet n'est pas de permettre illégalement à l'autorité compétente d'accorder des dérogations individuelles aux règles générales mais de déterminer tout à fait légalement, à côté de la règle de principe, une ou plusieurs règles d'exception que l'autorité administrative sera tenue d'appliquer si les conditions d'application en sont remplies (Voyez Section, 4 octobre 1974, ministre de l'Équipement c/ Consorts B, au recueil p. 467). ».

- 20 Dès lors que l'objectif de l'exception est d'accorder une certaine souplesse au PLU « à des cas particuliers difficiles à identifier a priori avec précision mais pour lesquels la règle principale risque de ne pas être adaptée », Claire Landais invitait, au regard de la jurisprudence, à ne pas être trop exigeant sur la précision de la règle alternative que dans le cas où l'exception accorder s'éloigne significativement de la règle principale. « Pour le dire autrement, lorsque le manque de précision d'une règle alternative prévue par un POS ou un PLU pourrait vous faire hésiter à y voir une dérogation illégale déguisée, vous acceptez de ne pas y déceler cette illégalité si cette règle alternative ne s'éloigne que peu de la règle principale ». Il y a une balance à opérer entre le champ d'application et le contenu de la règle alternative.
- 21 En réalité, l'exigence en termes de précision de la norme n'est pas aussi forte pour les règles exceptionnelles que pour les règles principales. Il ne s'agirait pas alors de règles alternatives mais de règles principales.
- 22 C'est pourquoi le Conseil d'État a admis, dans la décision précitée, une règle alternative ou « d'exception » en matière de prospect fixée pour préserver « l'harmonie urbaine avec les constructions voisine et l'amélioration des constructions existantes », sachant que l'amélioration des constructions existantes étaient assez précisément défini dans l'annexe du PLU<sup>7</sup>.

- 23 Tout d'abord, M<sup>me</sup> A considère que les règles d'exception fixées par les articles 6 délimitant les distances minimales d'implantation par rapport à l'espace public ne sont pas suffisamment claires ou trop larges.
- 24 Notamment, elle pointe une dérogation à la règle des 4 mètres posée à l'article 6 pour « préserver ou mettre en valeur un élément participant à la qualité paysagère ou écologique des voies ou emprises publiques ». Il s'agit évidemment d'un élément végétal remarquable qu'il convient de protéger, et l'importance de la dérogation à la règle est défini par cet élément.
- 25 Elle pointe ensuite dans le même article 6 l'imprécision des « difficultés techniques importantes », pour l'implantation des annexes de stationnement. Mais vous constaterez que le champ d'application de l'exception est limité à l'annexe de stationnement, ce qui rend la règle précise et limitée tandis que la notion de difficultés technique est éclairée par l'exemple de la topographie.
- 26 Vous validerez par adoption de motif le rejet du moyen.
- 27 Ensuite, M<sup>me</sup> A considère comme le tribunal, ce que conteste la commune, que les exceptions aux règles d'accès ne sont là encore pas assez précises. Elles ont été annulées, à notre avis à tort, par le tribunal.
- 28 La règle principale prévoyait que « Les accès sont interdits sur les autoroutes ainsi que sur les “voies majeures” qui sont identifiées sur le règlement graphique ». Elle ajoutait une règle alternative en cas desserte insatisfaisante par une voie, l'accès par une voie majeure pouvait être autorisée.
- 29 Nous ne voyons pas la confusion entre desserte et accès qu'identifiait le tribunal, l'accès étant la jonction entre le terrain privé ou la voie d'accès et la voie de desserte. La règle nous paraissait suffisamment précise et explicite. Notons qu'elle a été remplacée dans le PLU par la règle suivante qui nous semble être équivalente : « Les accès sont interdits sur les autoroutes ainsi que sur les “voies majeures” qui sont identifiées sur le règlement graphique, sauf en cas d'impossibilité technique justifiée et sous réserve de l'accord du gestionnaire de la voie ». Vous noterez que l'accord est de toute manière un préalable, et si le gestionnaire de voirie n'accorde pas d'accès, la demande de



permis, sauf erreur manifeste du gestionnaire, est refusée. Vous pourrez annuler le jugement sur ce point si vous jugiez l'appel incident recevable comme nous le pensons.

- 30 De même, nous peinons à voir pourquoi les règles sur le nombre d'accès aux voies a été censuré par le tribunal. La règle principale prévoit que « Le nombre d'accès est limité à un seul par emprise publique ou voie. Dans la mesure du possible, les accès sont mutualisés, notamment dans les opérations d'ensemble. » Une première exception est prévue « pour les terrains bordés d'une seule emprise publique ou voie, deux accès peuvent être admis à condition de justifier de leur nécessité ». Une seconde exception, censurée par le TA, prévoyait d'augmenter le nombre d'accès pour « assurer une desserte des constructions et installation de façon satisfaisante », ce qui ne s'applique évidemment qu'à des grands ensembles. Nous peinons à voir l'intérêt d'une telle censure, hormis de créer une règle inutilement contraignante alors que d'évidence, un projet aurait une taille si importante que deux accès ne suffiraient pas à assurer la desserte. Vous pourrez également annuler le jugement sur ce point si vous jugiez l'appel incident recevable.
- 31 S'agissant des règles de profondeur d'implantation dans le terrain, une exception faisant passer pour les habitations la règle de 14 mètres à 25 mètres est possible, sur une longueur limitée, « pour assurer l'articulation avec une construction voisine ou pour préserver un élément paysager ». L'exception est bien limitée dans sa portée et de son champ d'application par l'objectif fixé. L'imprécision est fixée justement pour laisser une appréciation à l'exception au regard du contexte. Les dépassements de profondeurs des deux autres règles alternatives sont définis par un objectif de stationnement, qui est donc précis.
- 32 Les critiques des articles 7 sur les limites latérales rejoignent les critiques de l'article 6 et seront également écartées.
- 33 Plus généralement, l'appelante critique que les règles alternatives n'ont pas de précisions suffisantes. Si tel n'était pas le cas, il ne s'agirait pas règles alternatives.
- 34 Il n'y avait donc pas lieu d'annuler partiellement le PLUI, ni, a fortiori, complètement le PLUI.

- 35 En quatrième lieu, à l'inverse des règles alternatives que l'appelant considèrerait insuffisamment précis et prescriptif, M<sup>me</sup> A considère les règles de l'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) Qualité d'aménagement et forme urbaine dite QAFU trop précises et prescriptives, alors qu'il est constant qu'une OAP n'entretient qu'un rapport de compatibilité avec les projets et non de conformité à l'instar d'un règlement de PLU.
- 36 À ce titre, l'introduction de l'OAP QAFU assène quelques contrevérités en indiquant que « les OAP peuvent se substituer au règlement », ce qui n'est évidemment pas le cas.
- 37 Elle est trompeuse lorsqu'elle indique que « cette OAP énonce des prescriptions et recommandations indissociables et complémentaires du règlement », laissant penser que les prescriptions s'imposent dans un rapport de conformité aux projets.
- 38 Mais l'introduction corrige immédiatement en indiquant que « Le règlement s'impose au pétitionnaire selon un principe de conformité. À *contrario* de l'OAP, opposable aux autorisations du droits des sols selon un principe de compatibilité ».
- 39 Elle précise alors :
- « Ce faisant, le principe de compatibilité qui régit l'application des OAP offre une souplesse très précieuse qui peut bénéficier aux collectivités comme aux porteurs de projet. En d'autres termes, si un projet répond à l'esprit des dispositions énoncées dans l'OAP, sans pour autant les respecter au mètre près, il pourra être accepté par la collectivité. Le règlement n'offre pas cette possibilité, d'où la plus-value des OAP ».
- 40 Ainsi, l'introduction de l'OAP Qafu rappelle que les règles édictées sous forme de « prescription » ne sont pas impératives mais qu'il faut en respecter l'esprit.
- 41 En réalité, une OAP doit être suffisamment ferme dans les principes énoncés, sous peine de ne servir à rien en ne faisant pas grief : c'est ce que rappelle la décision Saucie<sup>8</sup>.
- 42 Mais elle est souple dans les modalités, puisque qu'elles s'imposent dans un rapport de compatibilité aux autorisations de construire en

application des dispositions L. 151-6 et s. et R. 151-6 et s. du code de l'urbanisme.

- 43 Par suite, il importe peu, contrairement à ce que prétend M<sup>me</sup> A que l'OAP QAFU prévoit ce qu'elle appelle improprement des « prescriptions » et, tout aussi improprement, des « recommandations ». En réalité, elle fixe uniquement des orientations. L'application souple de ces orientations ne seront opposables que dans rapport un peu lâche de comptabilité, avec une marge d'appréciation de l'autorité délivrant l'autorisation d'urbanisme, quand bien même elles auraient été fixées sous une forme quantitative<sup>9</sup>.
- 44 Le moyen de ce que l'OAP serait trop prescriptive ou précise, doit être écarté.
- 45 En cinquième lieu, M<sup>me</sup> A soutient que le rapport de présentation serait incomplet en ce qu'il ne justifierait pas de la nécessité d'une étude hydraulique en zone AU1 avant ouverture à l'urbanisation. Mais il ne nous semble pas qu'il y puisse être retenu une insuffisance du rapport à prévoir que l'ouverture à l'urbanisation d'une zone AU « stricte » traversée par un ou plusieurs cours d'eau pérennes ou non est subordonnée au développement de la connaissance du risque d'inondation alors même qu'aucun risque n'ait été formellement identifié préalablement. La seule présence du cours d'eau dans une zone qui n'a pas été ouvert à l'urbanisation peut justifier cette précaution. Ce moyen sera écarté.
- 46 M<sup>me</sup> A soutient, au regard du moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation du classement de ses parcelles en zone AU1 stricte, que son terrain, constitué de plusieurs hectares, abrite déjà plusieurs constructions. Anciennement classées en zone NAD1 (ouverture à l'urbanisation), ses parcelles sont en continuité de l'urbanisation à l'est et à l'ouest, ce qui suppose la présence des équipements nécessaires en périphérie immédiate. Enfin elle se prévaut de ce que le rapport de présentation ne justifie pas la conservation de la réserve foncière du Toès.
- 47 Or, vous constaterez que le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) identifie spécifiquement ce vaste secteur non urbanisé, séparé des secteurs urbanisés par la D 484,

comme un secteur d'urbanisation future dans la carte déclinant ses objectifs. Le PADD de Marignane précise, sous l'objectif d'un urbanisme raisonné et durable, que ce secteur « bénéficie d'un foncier disponible mais devra faire l'objet d'un développement de son réseau de voirie pour compléter une trame urbaine en partie constitué ». Il ajoute que « Marignane mobilise avec prudence ses capacités existantes en extension pour le développement résidentiel, selon les principes notamment de Conserver la réserve foncière du Toès pour une ouverture à l'urbanisation à long terme, conditionnée au raccordement à tous les équipements et réseaux ».

48 S'il est vrai qu'une partie de la trame viaire peut être regardée comme partiellement existante en périphérie sud et ouest du secteur, elle est insuffisante au regard de la taille du secteur et doit être complétée ainsi que le souligne le PADD. Par ailleurs, vous ne disposez pas d'information sur les réseaux, qui ne peuvent être supposés suffisant aux deux seuls motifs que le secteur aurait été par le passé ouvert à l'urbanisation et qu'il serait en continuité, ce qui est discutable, de secteurs déjà urbanisés.

49 Il nous semble que la requérante échoue à démontrer l'erreur manifeste d'appréciation en ce que le secteur soit classé en ouverture stricte à l'urbanisation, subordonné à des renforcements de réseaux.

50 Par ces motifs, nous concluons :

L'intervention volontaire de la commune de Cassis est acceptée.  
Annulation du jugement en tant qu'il annule les règles alternatives 12.  
Rejet de la requête. 2 000 euros de frais irrépétibles seront mis à la charge de la requérante au profit de la métropole.

## NOTES

---

1 voir en ce sens CE du 4 février 1983 M<sup>me</sup> B

2 CE, 3 juin 2013, commune de Noisy-le-Grand, n° 345174, B

3 CE 27 février 2015 ministre de l'Intérieur et communauté urbaine de Lyon 382502 382629 382630 382631 en B

4 14MA00299 Bouygues immobilier du 4 février 2016

5 CE, 17 mars 1997, n° 167665, inédit

6 CE 30 septembre 2011 n° 339619 commune de Saint-Maur-des-Fossés classée en A sur ce point

7 CE 30 septembre 2011 commune de Saint-Maur-des-Fossés n° 339619 en A

8 CE du 8 novembre 2017 M. et Mme C n° 402511

9 CE, 12 décembre 2012, Société D, req. n° 353496, mentionné aux tables du recueil Lebon sur ce point pour un schéma de cohérence territoriale SCOT

## INDEX

---

### **Mots-clés**

plan local d'urbanisme, orientations d'aménagement et de programmation, caractère impératif, légalité

### **Rubriques**

Urbanisme