

# Permis de construire une centrale photovoltaïque en contradiction avec l'objectif de développement du tourisme et de la culture de la commune

## Lire les conclusions de :

**Nathalie Luyckx**

Conclusions du rapporteur public

## Lire les commentaires de :

**Antoine de Griève**

Cohérence du PLU : le sens déterminant des orientations du PADD

## DÉCISION DE JUSTICE

---

TA Clermont-Ferrand – N° 2202303 – Association pour la sauvegarde des Côtes de Clermont-Chanturgue – 05 juin 2025 – C [↗](#)

Jugement frappé d'appel sous le n°25LY02098

## INDEX

---

### Mots-clés

Centrale photovoltaïque, L. 151-8 du code de l'urbanisme

### Rubriques

Urbanisme et environnement

Résumé Conclusions du rapporteur public Note d'avocat

## Résumé

- <sup>1</sup> L'association pour la sauvegarde des Côtes de Clermont-Chanturgue demandait l'annulation de l'arrêté du 3 juin 2022 par lequel le préfet du Puy-de-Dôme avait délivré un permis de construire à la société Centrale solaire de Nohanent pour la construction d'une centrale photovoltaïque au sol sur un terrain situé lieu-dit la Plaine à Nohanent.
- <sup>2</sup> Pour contester cet arrêté, comme le permet la jurisprudence du Conseil d'Etat (CE, Section du contentieux, 7 février 2008, *Commune de Courbevoie*, n° 297227, A), l'association excipe de l'illégalité de la délibération 17 juin 2011 par laquelle la commune de Nohanent avait classé en zone AUs les terrains concernés par le projet, qui se trouvaient alors classés en zone N, et font valoir, en outre, que le projet n'aurait pas pu être autorisé sous l'empire de l'ancien document d'urbanisme classant les parcelles concernées en zone NL du plan.
- <sup>3</sup> L'association fait notamment valoir que la délibération méconnaît les dispositions de l'article L. 151-8 du code de l'urbanisme dès lors que le classement de la zone en zone AUs n'est pas cohérent avec les objectifs du projet d'aménagement et de développement durable.
- <sup>4</sup> Le tribunal administratif applique la méthode d'analyse dégagée par l'arrêt commune de Sète du Conseil d'Etat (CE, 30 mai 2018, *Commune de Sète*, n° 408068, B). Pour apprécier la cohérence exigée au sein du plan local d'urbanisme (PLU) entre le règlement et le PADD, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle du territoire couvert par le document d'urbanisme, si le règlement ne contrarie pas les orientations générales et objectifs que les auteurs du document ont définis dans le PADD, compte tenu de leur degré de précision. Par suite, l'inadéquation d'une disposition du règlement du PLU à une orientation ou à un objectif du PADD ne suffit pas nécessairement, compte tenu de l'existence d'autres orientations ou objectifs au sein de ce projet, à caractériser une incohérence entre ce règlement et ce projet.
- <sup>5</sup> En l'espèce, le PADD du PLU prévoit que le site concerné, qui est une ancienne carrière, sera un espace de loisirs. Le tribunal juge ainsi qu'il ressort de cette orientation générale, au regard de son degré de précision et de son caractère non équivoque, que les auteurs du plan local d'urbanisme ont entendu dédier le site de l'ancienne carrière à des activités exclusives de loisirs en cohérence avec l'orientation à laquelle il se rattache. Dans ces conditions, le classement, par la

délibération du 17 juin 2011, des parcelles concernées en zone AUs en vue d'y implanter une installation industrielle destinée à la production d'énergie solaire au moyen de panneaux photovoltaïques est en contradiction avec l'objectif de développement du tourisme et de la culture que la commune s'est donné.

6

L'association est ainsi fondée à soutenir que le classement en zone AUs est illégal et le tribunal annule le permis dès lors que le projet, qui consiste en l'implantation d'une centrale photovoltaïque sur un terrain clos de 10 ha, méconnaît les dispositions de l'ancienne zone Nl remises en vigueur.

# Conclusions du rapporteur public

**Nathalie Luyckx**

Rapporteuse publique au tribunal administratif de Clermont-Ferrand

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.9991](https://doi.org/10.35562/alyoda.9991)

<sup>1</sup> La commune de Nohanent vous demande d'annuler l'arrêté du 3 juin 2022 par lequel le préfet du Puy-de-Dôme a délivré un permis de construire à la société Centrale solaire de Nohanent pour la construction d'une centrale photovoltaïque au sol sur un terrain de 10 ha sur la commune de Nohanent à la place d'une ancienne carrière de basalte, située sur le plateau des Côtes de Clermont.

<sup>2</sup> La commune de Nohanent soutient tout d'abord que la délibération du 17 juin 2011 par laquelle le conseil municipal de Nohanent a, par une révision simplifiée du PLU, classé le tènement concerné en zone à urbaniser AUs afin de permettre la réalisation de l'opération, est illégale par la voie de l'exception, dès lors que ce classement ne serait pas compatible avec les orientations du SCOT du Grand Clermont et ne serait pas cohérente avec les orientations du PADD. Le permis délivré méconnaîtrait alors les dispositions de l'ancien PLU remises en vigueur par cette déclaration d'illégalité, classant le terrain en zone NL et interdisant par conséquent ce type de construction. (voir CE, 7 février 2008, *Commune de Courbevoie*, n° 297227, A, sur l'opérance de l'exception d'illégalité d'un PLU invoquée contre un permis de construire). Le moyen est opérant, alors même que la commune de Nohanent est à l'origine de cette révision...

## S'agissant de l'incompatibilité avec le Schéma de cohérence territoriale (SCOT) du Grand Clermont

<sup>3</sup> Cette obligation de compatibilité résulte des dispositions de l'article L. 131-4 du code de l'urbanisme. Le Conseil d'État juge que pour apprécier la compatibilité d'un PLU avec un SCOT, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert en prenant en compte l'ensemble des prescriptions du document supérieur, si le plan ne contrarie pas les objectifs qu'impose le schéma, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif particulier. (CE, 18 décembre 2017, *Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise et autres*, n° 395216, B)

<sup>4</sup> Relevons que le SCOT approuvé le 29 novembre 2011 est postérieur à l'adoption de la modification critiquée du PLU de Nohanent, mais c'est sans incidence sur l'opérance du moyen tiré de l'illégalité par voie d'exception, l'illégalité du document pouvant résulter de circonstances postérieures. Surtout, en matière de permis de construire, la légalité du document d'urbanisme doit s'apprécier à la date de la délivrance du permis (CE, 2 octobre 2019, *Commune de Limonest*, n° 420808, 420851, B). En l'espèce, le SCOT de 2011 était bien celui en vigueur à la date de la délivrance du permis attaqué.

<sup>5</sup> Les requérants font valoir que le site d'implantation de la centrale faisant l'objet du classement en zone AUs, est situé sur les Côtes de Clermont, et que ce site est identifié dans les cartographies du SCOT du Grand Clermont comme « site paysager remarquable à protéger et à valoriser », « panorama et point de vue majeur à pérenniser », « secteur sensible des parcs naturels régionaux à préserver et à valoriser », et « espace à enjeux récréatifs ou pédagogiques à aménager ou à renforcer pour l'accueil du public », et, s'agissant plus précisément de l'ancienne carrière, un « pôle à potentiel touristique et récréatif à renforcer ».

<sup>6</sup> Concernant la protection du site paysager ou de son intérêt écologique, vous pouvez suivre le raisonnement des défenseurs qui font valoir que le classement de cette partie très réduite du territoire de Côtes en zone destinée à accueillir une activité photovoltaïque, n'est pas incompatible avec les orientations du SCOT concernant la protection ou la valorisation du site des Côtes de Clermont, pris globalement, le site du projet ne représentant que 2,5% de la superficie des Côtes de Clermont-Ferrand, qui représente près de 1000 hectares. (Voir n° 23NT01388 du 2 mai 2025, point 10)

<sup>7</sup> Néanmoins, l'identification par le SCOT du site de l'ancienne carrière lui-même comme « pôle à potentiel touristique et récréatif à renforcer », sur lequel le projet photovoltaïque entend s'installer, est plus problématique. Au regard de la jurisprudence précitée, l'examen de la compatibilité du PLU aux orientations du SCOT doit certes se faire au niveau global, à l'échelle du territoire couvert, et tenir compte des autres orientations de ce schéma potentiellement concurrentes, mais également de « leur degré de précision » (CE, 6 octobre 2021, *Commune de Montmorency*, n° 441847, B). Or, le pôle à potentiel touristique et récréatif à renforcer identifié par le SCOT constitue une orientation ciblée et précise sur le site même du projet, avec laquelle le classement des parcelles concernées en zone AUs dédiée à la production d'énergie solaire n'est pas compatible, contrairement à ce que soutiennent les défenseurs, qui font seulement valoir que des visites pédagogiques pourraient être organisées sur la centrale. Le développement d'activités de loisirs dans ce secteur du plateau apparaît en effet difficilement compatible

avec la présence d'une telle centrale (voir sur le classement d'un terrain incompatible avec un objectif ciblé du SCOT, 24MA00855 du 6 mars 2025).

8 Par ailleurs, s'ils font valoir également que d'autres orientations se fixent pour objectifs de « développer l'utilisation d'énergies renouvelables, surtout solaire... Les PLU prennent toute mesure de nature à favoriser le recours aux énergies et matériaux renouvelables... », les différents objectifs fixés au sein d'un SCOT, parfois contradictoires, ne peuvent être hiérarchisés, mais aux mieux conciliés. Ainsi, l'existence d'un objectif visant le développement de l'énergie solaire notamment, ne permet pas pour autant de le faire primer sur l'objectif précité relatif au développement d'un pôle touristique et récréatif à cet endroit, sauf à vider totalement ce dernier de sa substance.

9 Le moyen tiré de l'incompatibilité de la révision du PLU en cause avec le SCOT du Grand Clermont devra dès lors être accueilli.

## S'agissant de la cohérence avec le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD)

10 En application de l'article L. 151-8 du code de l'urbanisme, le règlement du PLU, et donc le zonage, doit être « en cohérence » avec les orientations générales du PADD. L'appréciation du degré de compatibilité s'effectue peu ou prou selon les mêmes modalités qu'avec le SCOT (CE, 30 mai 2018, *Commune de Sète*, n° 408068, B).

11 Or, les requérants font valoir que, de manière d'ailleurs cohérente avec le SCOT, le PADD de Nohanent de 2007, indique à propos de l'ancienne carrière, au sein de son orientation n° 5 « Développer le tourisme et la culture au service de la qualité de vie », que « L'aménagement de ce site devra se faire en concertation avec les communes environnantes mais aussi avec Clermont Communauté. Cependant, la commune réfléchit à ce qui pourrait être envisagé. »

12 Plusieurs pistes apparaissent : un espace de spectacle en plein air ou des activités sportives.

13 Quel que soit le projet retenu par Clermont Communauté, le site de la carrière sera un espace de loisirs ».

14 Il en ressort clairement que, dans ses orientations d'aménagement en vigueur, la commune de Nohanent a entendu dédier ce site aux activités de loisirs, même si le site est qualifié de « site à vocation multiple » et qu'aucun projet n'était alors arrêté. Or, en créant une zone AUs dédiée à la production d'énergie solaire dans ce lieu

spécifique, la délibération 17 juin 2011 contredit radicalement les objectifs du PADD sur ce point. Le moyen tiré de l'incohérence de cette révision avec le PADD devra donc également être accueilli.

<sup>15</sup> Il s'ensuit que le moyen tiré de l'exception d'illégalité de la révision simplifiée du PLU et de ce que, par conséquent, le permis délivré à société Centrale solaire de Nohanent méconnaît les dispositions de l'ancienne zone Nl, qui classaient le site de l'ancienne carrière en « zone naturelle à vocation sportive et de loisirs NL », doit être accueilli dans toutes ses branches.

<sup>16</sup> La commune soutient en dernier lieu que le permis contesté est entaché d'erreur manifeste d'appréciation dès lors que le projet est de nature à compromettre l'exécution du futur plan local d'urbanisme métropolitain, de sorte que le préfet aurait dû opposer à la demande un sursis à statuer en application de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme

<sup>17</sup> Mais la seule circonstance qu'à la date du permis de construire contesté, le projet d'aménagement et de développement durables du futur plan local d'urbanisme métropolitain, publié en octobre 2021, identifiait les Côtes de Clermont comme « un point de vue remarquable à protéger et un réservoir de biodiversité » - à l'instar du document précédent - n'est pas de nature à établir que le projet en litige compromet l'exécution du futur plan, compte tenu de ce que nous avons dit sur l'étendue limitée du site du projet à l'échelle des Côtes de Clermont. Le moyen sera dès lors écarté.

<sup>18</sup> Par ces motifs, nous concluons à l'annulation de l'arrêté du 3 juin 2022 du préfet du Puy-de-Dôme.

# Note d'avocat

## Cohérence du PLU : le sens déterminant des orientations du PADD

**Antoine de Griève**

Élève-Avocat EDARA, Ancien étudiant du Master 2 Droit public fondamental de l'université Jean-Moulin Lyon 3

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.10154](https://doi.org/10.35562/alyoda.10154)

<sup>1</sup> *Par un jugement du 5 juin 2025, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a annulé un arrêté préfectoral délivrant un permis de construire pour l'implantation d'une centrale photovoltaïque au sol sur le territoire de la commune de Nohanent. Saisi par des riverains et une association locale, le juge a accueilli l'exception d'illégalité tirée du classement en zone AUs des parcelles concernées, en retenant l'incohérence de ce zonage avec les orientations du projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme. Cette décision offre une illustration particulièrement pédagogique du contrôle exercé par le juge administratif sur la cohérence interne du PLU et rappelle le rôle structurant du PADD dans l'économie générale du document d'urbanisme.*

<sup>2</sup> Dans la pratique, lire un plan local d'urbanisme (ci-après PLU) revient presque toujours à vérifier la conformité d'un projet au règlement et, parfois, aux orientations d'aménagement et de programmation (ci-après OAP). À un niveau supérieur, l'analyse se concentre volontiers sur la compatibilité du document avec les orientations du schéma de cohérence territoriale (ci-après SCoT). Cette double mécanique - conformité puis compatibilité - semble épuiser le contrôle de légalité du PLU. Pourtant, une dimension essentielle reste souvent dans l'ombre : la cohérence interne du document, c'est-à-dire l'articulation entre le projet politique exprimé dans le projet d'aménagement et de développement durables (ci-après PADD) et sa traduction normative. Le jugement du tribunal administratif de Clermont-Ferrand ici commenté vient rappeler avec importance que cette cohérence n'est ni théorique ni accessoire.

<sup>3</sup> En effet, dans le jugement n° 2202303 du 5 juin 2025, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand était saisi par une association locale et quelques riverains d'un recours en annulation d'un arrêté préfectoral délivrant un permis de construire à une société pour la construction d'une centrale photovoltaïque au sol sur un terrain classé en zone à urbaniser (ci-après « AU »).

4 Conformément à la voie ouverte par la jurisprudence du Conseil d'État [1], les requérants excipaient notamment de l'illégalité de la délibération par laquelle la commune avait classé, en 2011, le terrain d'implantation en zone AUs [2]. Elle soutenait notamment que ce classement n'était pas compatible avec le schéma directeur de l'agglomération clermontaine, avec le SCoT mais également - et surtout - qu'il était incohérent avec le PADD de la commune.

5 La société pétitionnaire et le préfet concluaient au caractère infondé de l'ensemble des moyens et par là-même au rejet de la requête, au besoin après une procédure de régularisation en application des dispositions de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

6 Il était dès lors question pour le tribunal de déterminer dans quelle mesure un choix de zonage ou une disposition du règlement peut être censuré en raison de son incompatibilité ou de son incohérence avec des orientations fixées dans le PLU.

7 Le jugement commenté permet de distinguer les exigences de compatibilité et de cohérence incombant au PLU (I), avant d'appliquer cette dernière en respectant la construction conceptuelle de ce plan (II).

## I. La distinction entre exigence de compatibilité et de cohérence

8 Si le tribunal administratif ne se prononce pas sur le moyen tiré de l'incompatibilité du PLU avec le SCoT, il demeure pertinent de rappeler ce régime classique de compatibilité, tant il constitue un repère théorique essentiel. Ce « mètre-étalon » éclaire l'exigence de cohérence interne du PLU, sur laquelle repose l'analyse du jugement.

### A) L'exigence de compatibilité au SCoT comme mètre-étalon

9 Comme évoqué précédemment, le rapport fréquemment examiné en pratique est celui de la compatibilité du PLU avec le SCoT, ce dernier étant prévu à l'article L. 131-4 du Code de l'urbanisme.

10 Le Conseil d'État a notamment précisé à de nombreuses reprises que cette compatibilité s'apprécie globalement, à l'échelle du territoire couvert, et qu'elle consiste à vérifier l'absence de contrariété d'ensemble, compte tenu du degré de précision des orientations du schéma [3].

11 Les conclusions de la rapporteure publique, présentées avec cette note, permettent de saisir le raisonnement que la formation de jugement aurait pu adopter si elle avait statué sur ce moyen. Il convient toutefois de rappeler, conformément au principe de

hiérarchisation des moyens [4], que cette dernière n'avait en effet aucune obligation de statuer sur ce moyen, compte tenu de l'accueil réservé à celui relatif à la cohérence interne au PLU, que nous examinerons ultérieurement.

<sup>12</sup> Dans ses conclusions, la rapporteure publique souligne que le SCoT du Grand Clermont, adopté en 2011, bien que postérieur à la modification du PLU de Nohanent, devait être pris en considération dès lors que la légalité du document d'urbanisme s'apprécie à la date de délivrance du permis [5].

<sup>13</sup> Les requérants ont notamment soutenu que le site d'implantation, situé sur les Côtes de Clermont, était identifié par le SCoT comme un espace paysager remarquable et, plus particulièrement, que l'ancienne carrière constituait un « pôle à potentiel touristique et récréatif à renforcer ».

<sup>14</sup> La défense a rétorqué que la superficie concernée ne représentait que 2,5 % du massif des Côtes, ce qui, selon elle, relativiserait l'atteinte à l'objectif de préservation du site dans son ensemble.

<sup>15</sup> La rapporteure publique a toutefois distingué ce qui relève des considérations globales du SCoT et ce qui relève d'orientations ciblées. Dès lors que le schéma identifie spécifiquement l'ancienne carrière comme un pôle touristique à développer, cette orientation, plus précise que les objectifs généraux de protection paysagère, appelle un contrôle plus strict. Le classement des parcelles en zone AUs en vue d'implanter une centrale photovoltaïque n'apparaît pas compatible avec cette vocation, malgré les objectifs du SCoT en faveur des énergies renouvelables. Ces objectifs ne sont pas hiérarchisés et doivent être conjugués, non opposés.

<sup>16</sup> Dans cette logique, un classement incompatible avec une orientation localisée et suffisamment précise du SCoT doit être censuré [6]. Les conclusions de la rapporteure publique ont donc proposé d'accueillir le moyen tiré de l'incompatibilité du PLU au SCoT du Grand Clermont comme fondé.

<sup>17</sup> Cette analyse offre un cadre de référence précieux pour appréhender la seconde exigence, distincte de la compatibilité : la cohérence interne du PLU. Cette exigence, plus rigoureuse qu'une simple absence de contradiction mais moins stricte qu'une conformité, a été consacrée par le Conseil d'État [7].

<sup>18</sup> C'est précisément ce contrôle de cohérence que le tribunal mobilise au cœur de son jugement.

## B) L'examen didactique de la cohérence du PLU

19 Le véritable intérêt du jugement commenté réside dans l'examen didactique et un rappel important de l'exigence interne du PLU.

20 Après avoir rappelé que le permis de construire ne constitue pas « *un acte d'application de la réglementation d'urbanisme en vigueur* » [8] et qu'un requérant ne saurait dès lors se borner à invoquer la délivrance d'un permis de construire sous l'empire d'un document d'urbanisme illégal pour en obtenir l'annulation, [9] le tribunal souligne toutefois que le requérant peut utilement invoquer cette illégalité en orientant ses moyens vers les dispositions antérieures dès lors remises en vigueur [10].

21 Dans un souci d'économie d'étude des moyens [11], le tribunal administratif restreint la motivation de son jugement au moyen d'exception d'illégalité de la délibération par laquelle la commune avait classé en zone AUs les terrains concernés par le projet autorisé, alors que ces dernières étaient auparavant classées en zone NL [12].

22 Une fois le moyen clairement dégagé, le tribunal rappelle [13] que l'exigence de cohérence interne au PLU est posée dans la définition même du règlement, puisque ce dernier

*« 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 du code de l'urbanisme »* [14].

23 Après ce rappel définitionnel du règlement, le tribunal explique la clé de lecture du juge administratif pour apprécier cette cohérence. [15] Tout d'abord, conformément à la méthodologie dégagée par le Conseil d'État [16], le juge doit réaliser une analyse globale à l'échelle du territoire couvert par le document d'urbanisme considéré pour déterminer

*« si le règlement ne contrarie pas les orientations générales et objectifs que les auteurs du document ont définis dans le projet d'aménagement et de développement durables »* [17].

24 Le tribunal rappelle ensuite que cette analyse doit également tenir compte du degré de précision des orientations : une simple inadéquation à une orientation ou à un objectif ne suffit pas nécessairement à caractériser une telle incohérence. [18]

25 A ce propos, le jugement commenté s'inscrit dans cette logique de dégager une « harmonie » [19] entre le PADD et le règlement, par exemple pour l'incohérence du maintien d'un classement en zone

agricole d'un secteur identifié par le PADD comme une zone d'extension économique sans qu'aucune autre orientation ne vienne en contradiction. [20]

26 A l'inverse, le Conseil d'État avait pu juger cohérente l'ouverture à l'urbanisation dès lors qu'elle s'inscrivait dans d'autres orientations complémentaires du PADD, même si elle paraît déroger à certains objectifs de modération de la consommation d'espace [21].

27 Dans une autre décision, le juge avait également pu prendre en compte les évolutions démographiques et de la préservation des espaces naturels, de sorte qu'une réduction modérée de la surface agricole n'entraîne pas nécessairement d'incohérence avec un PADD protecteur si la logique d'ensemble est respectée [22].

28 Le tribunal administratif se livre ensuite à cette analyse, relevant que le projet d'aménagement et de développement durables identifiait notamment une orientation intitulée « *Développer le tourisme et la culture au service de la qualité de vie* » concernant le site d'implantation de l'ancienne carrière et donc du projet de centrale photovoltaïque. En outre, le tribunal souligne que l'orientation en question précise que « *quel que soit le projet retenu par Clermont Communauté, le site de la carrière sera un espace de loisirs* ».

29 Il en déduit facilement que, compte tenu du haut niveau de précision, la délibération par laquelle la commune avait classé le terrain litigieux en zone AUs en vue d'y implanter une installation industrielle était en contradiction avec l'objectif que la commune s'était donné. [23]

30 En conséquence, le tribunal constate l'incohérence entre le règlement et le PADD, rétablissant ainsi le classement précédent en zone NI [24] et sanctionnant d'annulation le permis de construire délivré sur ce fondement. [25]

31 Ce jugement, très casuistique, met en exergue la dimension programmatique du PADD et l'importance du « parti d'aménagement » des rédacteurs du PLU, permettant de revenir plus fondamentalement sur la construction conceptuelle du PLU.

## II. Illustration de la construction conceptuelle du PLU

32 La décision commentée, en ce qu'elle réalise une application claire du rapport de cohérence au sein du PLU, illustre la construction conceptuelle de ce dernier en utilisant le PADD comme clé de voûte ou de lecture du PLU (A), de telle sorte qu'un vice d'une telle importance n'est aucunement régularisable (B).

## A) Le PADD comme « clé de voûte » ou de lecture du PLU

33 Comme nous avons pu le souligner précédemment, le tribunal administratif se fonde sur l'objectif de développement du tourisme et de la culture que « la commune s'est donné » [26] aux termes du PADD pour en déduire l'incohérence avec le règlement.

34 Cette indication n'est pas sans importance et illustre de manière plus fondamentale l'objet même du plan local d'urbanisme tel qu'il a été conçu par le législateur. En effet, il s'agit de déterminer, comme l'indique l'étymologie du terme « plan », un « ensemble de dispositions en vue de réaliser un projet » [27].

35 Le plan local d'urbanisme est donc bien un document chargé de définir un ensemble de dispositions, le règlement, en vue de réaliser un projet, celui établi dans le PADD.

36 Cette logique est inhérente au principe même de planification de l'urbanisme puisque, dès la loi du 14 mars 1919 concernant les plans d'extensions et d'aménagement des villes, dite Cornudet, les communes devaient établir un « *projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension.* » [28]

37 Avec la loi « Solidarité et renouvellement urbains » du 13 décembre 2000 [29], dite SRU, et la création du plan local d'urbanisme, le législateur a affirmé sa volonté politique de définir ce document comme un instrument au service d'une « politique locale de l'aménagement », soit d'un véritable projet d'aménagement communal. [30] Initialement directement opposable aux autorisations d'urbanisme [31], la loi Urbanisme et Habitat de 2003 a finalement réduit cette opposabilité par la construction d'un nouveau rapport : celui de la cohérence interne au PLU et non de la conformité. [32]

38 Cette réforme, adoptée en réponse aux difficultés soulevées dans la mise en œuvre de la loi SRU, a instauré le PADD comme étant la « clé de voûte du PLU » [33], ou plutôt comme clé de lecture, fondant ainsi la grille d'analyse de la cohérence du PLU que les jurisprudences précitées ont pu détailler par la suite.

39 Le raisonnement poursuivi par le tribunal administratif de Clermont-Ferrand s'inscrit précisément dans l'application de cette logique puisque c'est bien parce que le classement en zone AUs est clairement en contradiction du projet d'espace de loisirs défini dans le PADD qu'il est annulé et que le classement précédent est rétabli.

40 Il convient désormais de se pencher sur la conséquence de cette annulation et plus précisément sur le caractère irrégularisable de ce vice.

## B) L'impossibilité de régulariser un vice d'une telle gravité

41 Dans une conclusion lapidaire, le tribunal administratif souligne que

*« le vice tiré de l'illégalité du classement des terrains en zone AUs du plan local d'urbanisme et de la méconnaissance, par le projet, des dispositions du règlement du plan local d'urbanisme remises en vigueur affecte l'intégralité du projet de construction et n'est pas susceptible d'être régularisé par l'obtention d'une autorisation d'urbanisme » [34].*

42 Il exclut donc de droit les conclusions aux fins de sursis à statuer en vue d'une éventuelle régularisation permise par les articles L. 600-5 ou L. 600- 5-1 du Code de l'urbanisme.

43 Cette sévérité ressort de l'exigence du rapport de cohérence tel que construit par la jurisprudence : ce dernier implique en effet de « garantir l'homogénéité et l'intelligibilité » [35] des documents d'urbanisme. Il s'agit en effet de sanctionner toute contradiction pouvant aller à l'encontre du projet que la commune s'est fixé ou « donné » [36]. Le tribunal s'inscrit ici dans la jurisprudence classique [37] relative à la substantialité du vice entachant l'autorisation délivrée.

44 Mais l'impossibilité de régulariser un tel vice est à double tranchant : si elle permet en effet d'assurer une cohérence nécessaire à la réalisation d'un projet d'aménagement local, elle met également en évidence les difficultés – pour ne pas dire la lourdeur – des procédures nécessaires à la modification d'un PADD en vue de réaliser un projet sur le territoire.

45 A cet égard, il faut souligner que la loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement [38] promulguée depuis la décision commentée réaffirme une nouvelle fois la dimension fondamentale du PADD en le sanctuarisant comme unique cas d'ouverture d'une révision du PLU [39], mais en prévoyant toutefois quelques dérogations spécifiques comme les projets d'énergies renouvelables, à l'instar du projet de centrale photovoltaïque ici annulé.



## NOTES

---

- [1] CE, Section, 7 février 2008, Commune de Courbevoie, n° 297227, A.
- [2] Zone « A urbaniser » dédiée pour la production d'énergie solaire.
- [3] CE, 18 décembre 2017, n° 395216 ; CE, 6 octobre 2021, n° 441847.
- [4] CE, Section, 21 décembre 2018, n° 409678, Société Eden.
- [5] CE, 2 octobre 2019, n° 420808.
- [6] Voir CAA Marseille, 6 mars 2025, n° 24MA00855.
- [7] CE, 2 octobre 2017, n° 398322.
- [8] Décision commentée, § n°3.
- [9] *Idem.*
- [10] En application de l'article L. 600-12 du code de l'urbanisme.
- [11] En application de la jurisprudence *Société Eden* susmentionnée.
- [12] Décision commentée, § n°4.
- [13] Décision commentée, § n°5.
- [14] Article L. 151-8 du code de l'urbanisme.
- [15] Décision commentée, § n°6.
- [16] Cf. CE, 30 mai 2018, Commune de Sète, n° 408068, B.
- [17] § n°6.
- [18] Voir notamment en ce sens CAA Lyon, 15 décembre 2020, n° 20LY01351.
- [19] J.- C. BONICHOT, « Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeu de mots ou jeu de rôle ? », in *Mélanges H. Jacquot*, Presses universitaires d'Orléans, 2006, p. 49.
- [20] CE, 2 octobre 2017, n° 398322.
- [21] CE, 18 novembre 2024, n° 470716, BJDU n° 2/2025, p. 73.
- [22] CAA Douai, 7 février 2013, n° 12DA00741.
- [23] § n°7.
- [24] Zone naturelle dédiée à « la mise en valeur des espaces naturels par des aménagements à vocation sportive ou de loisir ».
- [25] § n°8.
- [26] § n°7.
- [27] Malherbe, Ode ds Poésies, II, 10, éd. J. Lavaud, p.47, 129, dans Centre national des ressources textuelles (CNRTL).
- [28] Loi concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes du 14 mars 1919 dite Cornudet, article 1er.

[29] Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

[30] P. RAMBERT, Rapport fait au nom de la commission de la production et des échanges (1) sur le projet de loi (n° 2131), relatif à la solidarité et au renouvellement urbains, Assemblée nationale, XIe Législature.

[31] Cf. pour exemple TA Orléans, 23 mai 2002, *Préfet du Cher c/ Commune de Vierzon*, req. n° 01-4307, AJDA 2002. 888.

[32] « *Projet d'aménagement et de développement durables* » in Encyclopédie des collectivités territoriales, Dalloz.

[33] Brochure Loi Urbanisme et habitat - Volet urbanisme, service après vote, min. Equip., p. 8 in *Dictionnaire permanent Construction et Urbanisme*, Dalloz, 2025.

[34] § n°12.

[35] T. THUILLIER, « La hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme : des clarifications en demi-teinte », Bulletin de jurisprudences de droit de l'urbanisme (BJDU), Chroniques, 2/2019, p.12.

[36] Considérant n°7.

[37] CE, Section, 2 octobre 2010, n° 436934, SCI du Petit Bois.

[38] LOI n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement.

[39] Article L. 153-31 du code de l'urbanisme, dans sa version entrant en vigueur le 26 mai 2026.