

Articuler SCoT et PLU(i)

Guide juridique et méthodologique



EDITO

EDITO



Michel HEINRICH

*Président de la Fédération
Nationale des SCoT*



Jean-Luc RIGAUT

*Président de l'Assemblée
des Communautés de France*

Auteurs

Nicolas OLSZAK,

Avocat au barreau de Strasbourg,
spécialiste en droit public

François BENECH,

Avocat au barreau de Paris,
chargé d'enseignement en droit de
l'urbanisme et de l'environnement à
l'Université de Paris-Saclay

Anna VALLEJO,

Avocat au barreau de Lyon,
collaboratrice du cabinet Olszak & Levy

Responsables de la rédaction

Stella GASS,

Directrice de la Fédération Nationale des SCoT

Philippe SCHMIT,

Secrétaire Général de l'Assemblée des
Communautés de France

Conception graphique

Cécile GONDARD, Chargée de mission

Sibylle YOU KIM, Chargée de mission

Date de publication : Février 2020

Nous avons, en tant qu'élus locaux, la responsabilité d'organiser un développement et un aménagement des territoires qui puissent offrir à chacun des habitants un cadre de vie de qualité et à chaque acteur un cadre propice à l'exercice de son activité. Un enjeu de taille, aujourd'hui, quand on considère les défis auxquels nous exposent les transitions énergétique et écologique, la nécessaire adaptation aux risques et aux effets du changement climatique, aux évolutions des modes de vie et aux mutations économiques et numériques... Nos échelles de réflexion et d'intervention s'en trouvent élargies, et la nécessité de nos coopérations à l'échelle de nos bassins de vie confirmée.

Pour agir, nous avons deux outils à notre disposition, le schéma de cohérence territoriale - SCoT et le Plan Local d'Urbanisme - PLU(i). Le premier sert de cadre de référence à l'élaboration du second. C'est la combinaison de ces deux outils qui donne de la lisibilité à notre action locale. Dans le SCoT, la vision stratégique à long terme, dans le PLU(i) une mise en œuvre plus opérationnelle de cette stratégie à l'échelle du mandat.

A travers ce guide, la Fédération Nationale des SCoT et l'Assemblée des communautés de France témoignent de ce besoin d'articulation efficace entre le SCoT et le PLU(i) et de l'intérêt de l'emboîtement des échelles (communauté ou métropole pour le PLU(i) ; échelle intercommunautaire pour le SCoT). Elles appellent à une appropriation par tous les élus locaux de ces deux outils de planification.

Nous remercions ceux qui œuvrent au quotidien et nous ont partagé leur expérience de terrain pour identifier les sujets à développer dans ce guide, afin qu'il soit pleinement utile. Nous avons observé de nombreux exemples de déclinaisons pertinentes, fines et efficaces, qui attestent de la recherche d'intelligence entre ces deux documents, d'innovation dans les règlements.

Ce guide juridique et méthodologique s'adresse aux services des collectivités mais également aux élus. Nous avons confié la rédaction à deux cabinets d'avocats afin qu'ils nous donnent les clés pour sécuriser juridiquement l'articulation entre le SCoT et les PLU(i).

Évidemment, la montée en responsabilité de l'échelon régional sur l'aménagement du territoire et l'approbation des SRADDET va réinterroger la gouvernance avec les outils du bloc local, le SCoT étant le vecteur privilégié de la mise en œuvre de la stratégie régionale, ou le PLU(i), en l'absence de SCoT.

Les ordonnances de la loi ELAN, qui vont moderniser les SCoT et simplifier la hiérarchie des normes, vont impacter les documents d'urbanisme. Nous avons fait le choix de sortir ce guide sans plus attendre, car le droit de l'urbanisme est dans une évolution quasi permanente, et le travail d'articulation entre les outils des collectivités ne peut pas attendre une hypothétique stabilité.

Ce travail a mis en évidence le niveau de maturité atteint par les collectivités qui assument pleinement la complexité croissante des sujets à prendre en compte pour assurer le bon fonctionnement de nos territoires. Les élus locaux sont au rendez-vous des responsabilités qui sont les leurs en matière de planification comme le montre la couverture en SCoT (86 % du territoire national) et l'émergence des PLU(i) (50 % des intercommunalités sont aujourd'hui dotées de la compétence PLU(i)). Ce guide illustre cette avancée. Il appelle à travailler la gouvernance SCoT/PLU(i), à une articulation renforcée, à s'approprier les deux outils politiquement et techniquement, à décloisonner les travaux entre les EPCI et leurs établissements intercommunaux qui élaborent le SCoT, à faire bloc et à nous rassembler pour préparer l'avenir de nos territoires.

SOMMAIRE

06 OBJECTIFS ET CHIFFRES CLÉS

10 1 / PRINCIPES GÉNÉRAUX

28 2 / ABÉCÉDAIRE

AGRICULTURE

BIODIVERSITÉ

CLIMAT ET TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

COMMERCE

CONSOMMATION FONCIÈRE

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

ÉQUIPEMENTS STRUCTURANTS

FORÊT ET ESPACES BOISÉS

LITTORAL

LOGEMENT

MOBILITÉS

MONTAGNE

NUMÉRIQUE

PATRIMOINE BÂTI

PAYSAGES

RISQUES NATURELS, TECHNOLOGIQUES ET MINIERS

SANTÉ ET ENVIRONNEMENT

TRAME VERTE ET BLEUE

124 ÉPILOGUE DIALOGUE ENTRE SCoT ET PLU(i)

126 SIGLES ET DÉFINITIONS

AVERTISSEMENT

Ce guide met l'accent sur le **PLU(i)**, car si le portage intercommunal n'est pas encore généralisé, les plans locaux d'urbanisme intercommunaux poursuivent leur développement. Bien entendu ce qui est dit ici pour les PLU(i) vaut pour les PLU. Ce guide est donc également au service de ceux qui n'ont pas encore décidé du transfert à la communauté, que nous ne pouvons qu'encourager à aller vers un PLU intercommunal.

Cette première version du guide de l'articulation des PLU(i) avec le SCoT traite de l'état du droit jusqu'en avril 2021 ; autrement dit jusqu'à l'entrée en application des ordonnances prévues par les I et II de l'article 46 de la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 dite loi ELAN.

Cette version du guide ne se réfère donc pas (du moins pas de manière principale) au contenu du SCoT issu de ces ordonnances qui s'appliquera à la prochaine génération de SCoT. Elle continue d'évoquer par exemple le projet d'aménagement et de développement durables du SCoT (PADD) plutôt que le futur projet d'aménagement stratégique (PAS). De même, cette version du guide vise les documents du rapport de présentation du SCoT tels qu'ils sont définis pour les SCoT approuvés sous le régime antérieur aux ordonnances.

Cela étant, autant qu'il est possible, cette première version du guide anticipe certaines des évolutions importantes qui seront engendrées par ces ordonnances, particulièrement dans sa partie 1. Il fera donc l'objet d'une mise à jour après l'application des ordonnances en 2021.

Les anticipations sont matérialisées par le pictogramme suivant :



EN BREF

Les SCoT et les PLU(i) sont deux documents d'urbanisme complémentaires. Ils ont en commun d'être des outils de planification de l'utilisation des sols et de déclinaison territoriale de politiques publiques. Ils accomplissent toutefois leur office à des échelles et à des horizons temporels différents :

Le SCoT définit un projet à l'échelle d'un bassin de vie dont il fixe les objectifs généraux à moyen terme.

Le PLU(i) décline ce projet à l'échelle de la parcelle et détermine l'affectation immédiate des sols.

 ELAN

Ce guide fera l'objet d'une mise à jour dans un délai adapté à la période d'application des futures ordonnances, prévue en avril 2021. Il intègre déjà les réflexions en cours pour alerter le lecteur sur les points de droit qui pourraient évoluer lors de l'application des ordonnances de la loi ELAN.

Articuler les documents d'urbanisme adoptés à des échelles différentes met la lumière sur l'innovation et l'évolution des thématiques traitées par les outils de planification face aux enjeux des transitions. L'éventail des préoccupations n'a fait que s'élargir ces dernières années sur les territoires. Des thèmes nouveaux, comme la gestion des risques liés au

changement climatique, les enjeux en matière d'alimentation et de circuit courts ou encore le « *zéro artificialisation nette* », progressent et feront encore évoluer nos pratiques de planification et d'urbanisme.

Ainsi, les SCoT et les PLU(i) doivent tout deux respecter l'objectif national de développement durable appelé par l'article L 101-2 CU.

Ils doivent également, selon ce même article, respecter les objectifs nationaux d'équilibre, de qualité urbaine, architecturale et paysagère, de diversité des fonctions urbaines et rurales, de mixité sociale dans l'habitat, de sécurité et de salubrités publiques, de prévention des risques, de protection des milieux naturels et des paysages, de préservation des ressources, de lutte contre le changement climatique, d'adaptation à ce changement, de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de maîtrise de l'énergie.

Les auteurs des SCoT comme des PLU(i) sont tenus de faire figurer les mesures tendant à la réalisation de ces objectifs nationaux.

Le juge administratif exerce un contrôle de compatibilité entre les règles fixées par les SCoT et les PLU(i) et ces objectifs nationaux (DC n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, Loi relative à la SRU).

Ils doivent enfin, avec leurs spécificités, mettre en œuvre les politiques publiques sectorielles plus locales définies par l'État, les régions, les départements et certains organismes particuliers tels que les parcs nationaux ou les parcs naturels régionaux par exemple. On parle à ce titre de « **SCoT intégrateur** », en ce qu'il intègre des orientations de rang supérieur.

Objectifs du SCoT

- Définir le **projet d'aménagement stratégique** du territoire ;
- Concevoir et **mettre en œuvre une planification** à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine ;
- Être le **cadre de référence** pour les différentes politiques sectorielles ;
- Assurer la **cohérence** des PLU(i), PLH, PDU, PLU ou cartes communales.

Objectifs du PLU(i)

- Exprimer un **projet d'aménagement et de développement durable** à l'échelle intercommunale ;
- Réguler le **droit de propriété** ;
- Se doter de moyens concrets et efficaces utiles à **l'urbanisme opérationnel** ;
- Décider de **l'affectation précise des sols** à court et moyen terme.



Textes

Article L. 101-1 CU
Article L. 101-2 CU
Article 7 de la loi n°2009-967 du 3 août 2009, dite Grenelle 1

Jurisprudence utile

DC n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, Loi relative à la SRU [principe de compatibilité avec les objectifs nationaux]
CE, 1997, Association pour la défense des sites de Théoule, req. n°125534 [Contrôle normal du juge sur la compatibilité d'un document d'urbanisme avec les principes de l'article L. 101-2]

Le PLU(i) décline un **projet communautaire, dans une réglementation d'utilisation des sols applicable à la parcelle, à partir d'orientations qui ont été arbitrées et définies au niveau du SCoT.**

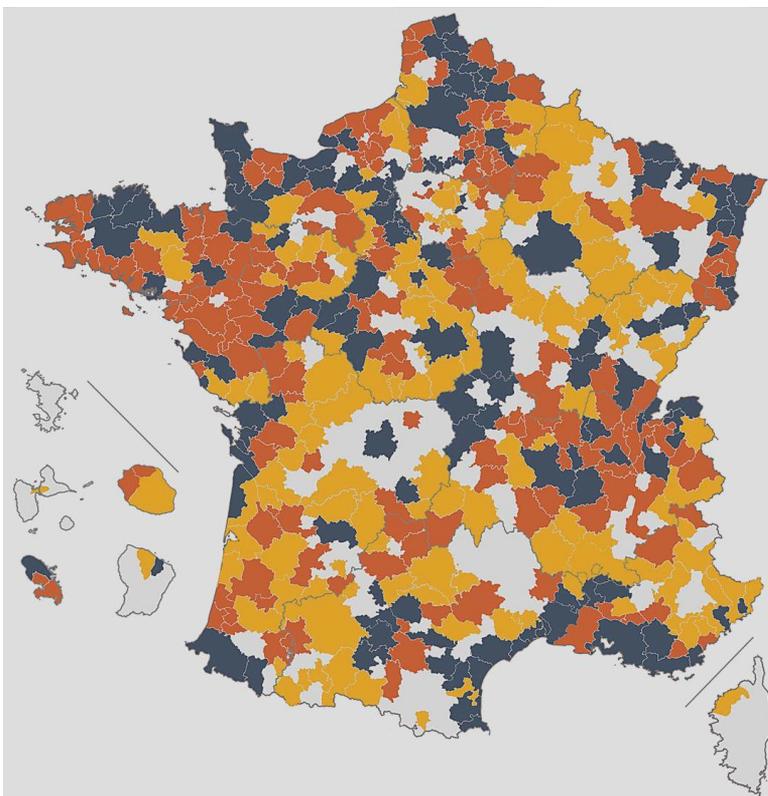
Les SCoT en 2019

470 SCoT qui couvrent :

94% de la population

84% des communes

86% du territoire français



-  en élaboration
-  approuvé
-  en révision

Source :

DGALN/DHUP/SUDOCUH
au 31/12/2018



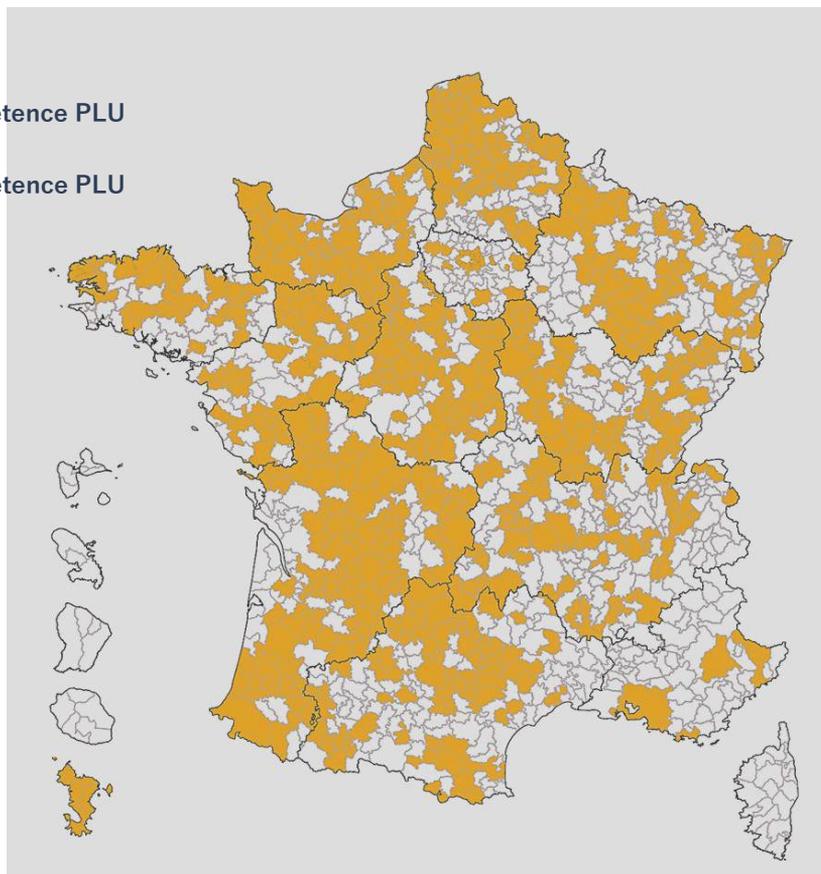
Les PLU(i) en 2019

667 PLU(i) et PLU(i) partiels
qui couvrent :

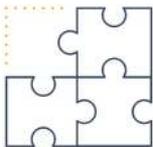
45% de la population

49% des intercommunalités

-  avec compétence PLU
-  sans compétence PLU



Source :
DGALN/DHUP/SUDOCUH
au 31/12/2018



1. Le principe de compatibilité globale et ses exceptions

12

- » La compatibilité n'est pas la conformité 12
- » Pourquoi un rapport de compatibilité ? 12
- » Comment apprécier la compatibilité du PLU(i) avec le SCoT ? 14
- » Un SCoT intégrateur 15
- » Exception : les cas dans lesquels le SCoT peut contenir des normes prescriptives 17



2. Application dans le temps de la compatibilité du PLU(i) avec le SCoT

20

- » Les délais de mise en compatibilité 20
- » Aménagements des délais de mise en compatibilité 21
- » Conséquences du défaut de mise en compatibilité 22

Principes Généraux

#LoiElan

LOI PORTANT ÉVOLUTION DU LOGEMENT,
DE L'AMÉNAGEMENT ET DU NUMÉRIQUE

3. Nouveautés de la loi ELAN, actuelles et à venir par voie d'ordonnances

24

- » Intégration de nouveaux objectifs dans le droit de l'urbanisme 24
- » Ajustement de la hiérarchie des normes des documents d'urbanisme et modernisation des SCoT 25
- » Période prise en compte pour la consommation d'espaces 25
- » Obligation d'intégrer un DAAC au DOO 26
- » Territoires soumis à la loi Littoral : ouverture des droits à construire dans les dents creuses et nouvelle vocation du SCoT 26
- » Sécurisation de la remise en vigueur des POS lors de l'annulation ou de la déclaration d'illégalité du document d'urbanisme 27

Le principe de compatibilité globale et ses exceptions

La compatibilité n'est pas la conformité

EN BREF



En application du principe général, énoncé à l'article L. 131-4 CU, les PLU(i) doivent être compatibles avec les SCoT. Ce niveau d'opposabilité est **plus élastique qu'un rapport de conformité mais plus intense qu'un rapport de « prise en compte »**. (voir définitions p. 126)

Le rapport de compatibilité a fait l'objet de plusieurs décisions importantes du Conseil d'État en 2017 et en 2018, fixant une sorte de mode d'emploi.

Sauf exception, l'articulation des PLU(i) avec les SCoT ne se fait pas selon un rapport de conformité comme c'est en principe le cas entre deux normes subordonnées, mais selon un rapport de **simple compatibilité**.

L'obligation de compatibilité est un rapport de légalité atténué¹ qui **laisse des marges de manœuvre aux auteurs des PLU(i)** ; qui fait que le PLU(i) n'est pas une stricte mesure d'application du SCoT. Il est ainsi très difficile d'exciper de l'illégalité d'un SCoT à l'appui d'un recours dirigé contre un PLU(i). Le juge administratif a toujours refusé d'admettre que l'illégalité d'un SCoT soit invoquée

par voie d'exception à l'appui d'un recours contre un PLU : le PLU n'est pas une « mesure d'application » du SCoT (CE, 15 oct. 2007, *Féd. départ. de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime*, req. n° 269301 - CAA Bordeaux, 4 mai 2009, *Cté d'agglomération de La Rochelle*, req. n° 07BX00902).

Une évidence qui va mieux en le disant : c'est **le PLU(i) qui doit s'articuler avec le SCoT** et non le projet de SCoT qui doit se conformer à ce que prévoient déjà les PLU(i) en vigueur sur son territoire. Bien que cela soit parfois perdu de vue lorsqu'il s'agit de revoir la délimitation de certaines zones AU par exemple, les zonages des PLU(i) existants n'ont donc **pas de privilège d'antériorité**.

Pourquoi un rapport de compatibilité ?

EN BREF

Le rapport de simple compatibilité des PLU(i) avec les SCoT trouve sa raison d'être dans le respect du principe de **libre administration des collectivités territoriales** et de son corollaire impliquant qu'aucune collectivité territoriale n'exerce une tutelle sur une autre (art. 72 de la Constitution).

Le Conseil constitutionnel l'a jugé dans sa décision relative à la loi SRU du 7 décembre 2000, lorsque des parlementaires reprochaient

à la loi SRU instaurant le SCoT de favoriser une confusion des compétences et de porter atteinte au principe de libre administration des communes. Il a estimé que « *les SCoT ont vocation à déterminer les orientations générales de développement à l'échelle de l'agglomération concernée ; que les autres documents d'urbanisme, et en particulier les PLU [...], se voient imposer par l'article L. 122-1 une simple obligation de compatibilité avec ces orientations générales ; qu'une telle obligation n'est pas de nature à porter atteinte à la libre administration des collectivités concernées* ».

Ainsi, dès 2000, il est jugé que le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales et de son corolaire - l'absence de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre - est conditionné, d'une part, au fait que le SCoT reste un document d'orientations générales (on limitait déjà la portée des schémas directeurs à de simples « prévisions ») et, d'autre part, qu'il ne s'impose aux PLU(i) que dans un simple rapport de compatibilité.

Il s'ensuit, comme le rappellent les juges au gré des contentieux, qu'à l'exception des cas limitativement prévus par la loi dans lesquels les SCoT peuvent contenir des normes prescriptives, ceux-ci doivent se **borner à fixer des « orientations et des objectifs »** (CE, 18 déc. 2017, req. n° 395216). Ces « orientations et objectifs » peuvent être exprimés sous forme quantitative (en pourcentage, en valeur absolue, en nombre de logements, nombre d'habitants, en superficies, etc.) mais cette formulation chiffrée ne doit pas leur conférer un caractère impératif. Cette formulation ne doit pas interférer, par sa précision, avec les règles qui relèvent de la compétence des auteurs des PLU(i).



JURISPRUDENCE DE PRINCIPE

« 3. [...] à l'exception des cas limitativement prévus par la loi dans lesquels les schémas de cohérence territoriale peuvent contenir des normes prescriptives, ceux-ci doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs ; que les plans locaux d'urbanisme sont soumis à une simple obligation de compatibilité avec ces orientations et objectifs ; que si ces derniers peuvent être en partie exprimés sous forme quantitative, il appartient aux auteurs des plans locaux d'urbanisme, qui déterminent les partis d'aménagement à retenir en prenant en compte la situation existante et les perspectives d'avenir, d'assurer, ainsi qu'il a été dit, non leur conformité aux énonciations des schémas de cohérence territoriale, mais leur compatibilité avec les orientations générales et les objectifs qu'ils définissent ; [...] » (CE, 18 décembre 2017, ROSO, req. n° 395216).

En somme il n'y a d'articulation possible entre le PLU(i) et le SCoT qu'autant que le SCoT n'outrepasse pas son rôle, qu'il reste, sauf exception, un document d'orientation laissant aux auteurs des PLU(i) la possibilité de s'approprier ses objectifs en les adaptant aux spécificités locales.

¹ Nous préférons ici l'expression de « rapport de légalité atténué » à celle de « droit souple » car l'articulation entre PLU(i) et SCoT ne nous semble pas répondre aux trois critères de définition du droit souple donnés par le Conseil d'État dans son rapport de 2013.

Le principe de compatibilité globale et ses exceptions

Comment apprécier la compatibilité du PLU(i) avec le SCoT ?

EN BREF

////////// ELAN

La compatibilité du PLU(i) au SCoT s'apprécie à une échelle macro. Elle consiste en une non contrariété du zonage et du règlement du PLU(i) au DOO du SCoT **pris dans sa globalité**. Pour caractériser une incompatibilité, il faut donc soit une contrariété flagrante du PLU(i) à un objectif transversal du SCoT soit une accumulation de contradictions qui empêchent le PLU(i) de converger vers les objectifs du SCoT. Bien sûr, l'appréciation de ce rapport de compatibilité dépend beaucoup du niveau de précision et de la formulation des objectifs et orientations du SCoT.

Ni la loi ELAN, ni les ordonnances qui pourront être prises en application de son article 46 ne modifient le **principe même de compatibilité** qui restera la règle d'articulation entre PLU(i) et SCoT en 2021. A noter - le gouvernement semble renoncer à faire usage de l'habilitation de l'article 46 I 5° qui aurait pu modifier cette compatibilité entre PLU(i) et SCoT (voir p. 25).

Comment trouver le « *juste placement du curseur de la compatibilité* »² ? Toute la question est là. La jurisprudence rendue depuis plus de vingt ans aide à y répondre tout en laissant une part d'incertitude.

Au départ, pour qu'un document local d'urbanisme soit compatible avec un schéma (SD ou SCoT), il devait tout à la fois :

- Permettre la réalisation des objectifs et orientations du schéma ;
- Ne pas compromettre la réalisation des objectifs et orientations du schéma.

Désormais, la condition que le PLU(i) permette la réalisation des objectifs et orientations du SCoT pour être jugé compatible avec celui-ci, passe au second plan. La vérification porte davantage sur la non contrariété du PLU(i) avec le SCoT pris dans sa globalité, plus exactement avec le **DOO du SCoT** qui est sa partie réglementaire et **opposable** comme le rappelle la lettre de l'article L. 142-1 CU.

Pour contrôler la compatibilité d'un PLU(i) avec un SCoT, il faut rechercher, dans le cadre d'une analyse globale 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 PLU(i) ne contrarie pas les objectifs qu'impose le schéma, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision.

Ce rapport de compatibilité n'implique pas de rechercher l'adéquation du PLU(i) à chaque disposition ou objectif particulier du DOO du SCoT. Une simple contrariété du PLU(i) à une orientation du DOO ne suffit pas à établir une incompatibilité. Il faut que



JURISPRUDENCE DE PRINCIPE

« 3. [...] pour apprécier la compatibilité d'un plan local d'urbanisme avec un schéma de cohérence territoriale, 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 contredit 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 déc. 2017, ROSO, req. n° 395216).

plusieurs éléments convergent dans le sens de l'incompatibilité, montrant que le parti d'urbanisme du PLU(i) va à l'encontre des orientations et objectifs du SCoT.

Bien entendu, en pratique, il est conseillé aux auteurs des PLU(i) de ne pas rechercher la rupture d'élasticité entre les orientations du DOO et le règlement du PLU(i) d'autant plus que les élus intercommunaux ont défini une stratégie dans le SCoT dont le PLU(i) est un outil de mise en œuvre. Mais il n'est pas non plus utile de s'enfermer dans une conformité frileuse qui n'est requise ni par les textes ni par la jurisprudence.

² Expression empruntée à J-P Brouant, in AJDA 2012, P. 391 reprise par M. Demouveau, président de la CAA de Versailles, in Etudes en l'honneur de Jean-Pierre Lebreton, hors série n°29, 2015.

Un SCoT intégrateur

EN BREF

Selon les articles L. 131-4 et L. 131-7 CU, le PLU(i) n'a à être compatible qu'avec le document d'urbanisme qui lui est immédiatement supérieur, en général le SCoT qui endosse ainsi un rôle **d'intégrateur des documents de rang supérieur**.

L'article L. 131-1 CU identifie les documents opposables aux SCoT et pose le principe d'absence d'opposabilité directe aux PLU(i) des documents supérieurs en présence d'un SCoT.

Ce n'est qu'en l'absence de SCoT que les PLU(i) sont compatibles, s'il y a lieu, avec les documents de rang supérieur énumérés aux 1° à 10° de l'article L. 131-1 CU (certaines règles du SRADDET, charte de parcs naturels régionaux, chartes de parcs nationaux par exemple ou lorsqu'il y a lieu ancienne directive territoriale d'aménagement) et prennent en compte les documents énumérés à l'article L. 131-2 CU (SRCE ou schéma régional des carrières par exemple). Le cas « *d'absence de SCoT* » est le plus souvent le cas du territoire n'ayant pas encore ou n'ayant plus de SCoT applicable et opposable, soit que celui-ci n'ait pas encore été adopté soit qu'il ait fait l'objet d'une annulation contentieuse ou encore qu'il soit devenu caduc faute d'une délibération qui,

1

Le principe de compatibilité globale et ses exceptions

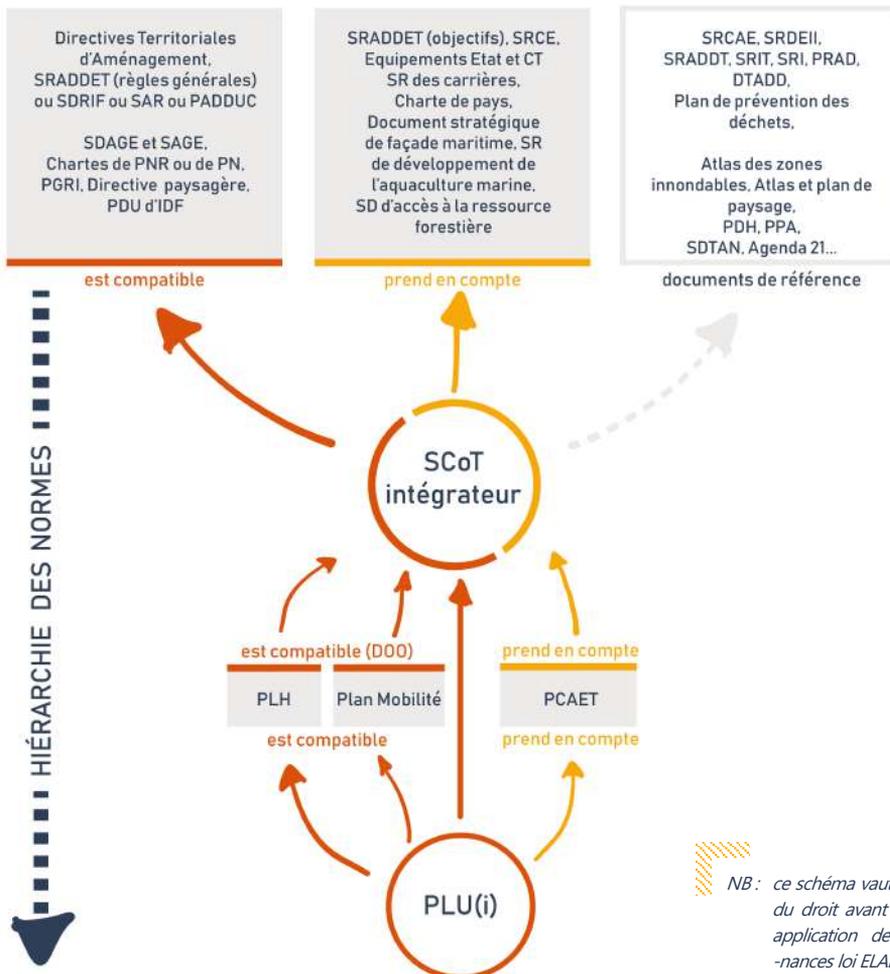
moins de 6 ans après l'approbation du SCoT, décide, au vu de l'analyse des résultats de son application, son maintien en vigueur ou sa révision.

Par exception, l'article L. 131-4 CU prévoit une obligation de compatibilité du PLU(i) avec les dispositions du schéma de mise en valeur de la mer, du PDU, du PLH et des

zones de bruit des aéroports, obligation qui s'applique que le territoire soit ou non couvert par un SCoT.

La liste des documents que le SCoT doit intégrer va être modifiée par l'ordonnance sur la hiérarchie des normes de la loi ELAN. Cette modification sera applicable à partir d'avril 2021.

Le SCoT intégrateur dans la hiérarchie des normes



Exception : les cas dans lesquels le SCoT peut contenir des normes prescriptives

EN BREF

Par exception au principe selon lequel le SCoT ne détermine que des objectifs et orientations, la loi prévoit des cas dans lesquels le DOO du SCoT peut ou doit contenir des normes prescriptives. Dans ces cas, le PLU(i) doit respecter ces prescriptions dans **un rapport de compatibilité que l'on qualifiera de « renforcée », moins élastique que le rapport de compatibilité décrit plus haut.**

Dans certains cas, le CU prévoit que le DOO du SCoT doit contenir (ou peut contenir) certaines normes s'imposant aux auteurs des PLU(i). À dire vrai, le recensement des dispositions qui confèrent aux SCoT un caractère prescriptif n'est pas aisé tant les textes et la jurisprudence ont pu varier dans le temps. Après une période au cours de laquelle les juges ont semblé s'octroyer une certaine autonomie pour déterminer les cas dans lesquels les SCoT sont dotés d'un caractère prescriptif (CE 10 janvier 2007, Fédération

nationale de l'hôtellerie de plein air..., req. n° 269239), la jurisprudence s'est stabilisée en respectant davantage la lettre du code. Elle se précise au gré des litiges comme ce fut le cas par exemple lorsqu'elle reconnut que le volet commercial des SCoT Grenelle II n'avait pas un caractère impératif à l'exception de ce qui concernait les ZACOM (CE 11 juillet 2012, SAS SODIGOR, req. n°353880 ; CE 12 décembre 2012, Société Davalex, req. n°353496).

En l'état du droit, le **DOO du SCoT doit contenir** les orientations suivantes qui s'imposent aux PLU(i) dans un rapport de **compatibilité renforcée** :

- déterminer, dans son DAAC, les **conditions d'implantation des équipements commerciaux** qui, en raison de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire, le commerce de centre-ville et le développement durable (article L. 141-17 al. 1 CU tel qu'issu de la loi ELAN) ;
- localiser, dans son DAAC, les **secteurs d'implantation périphérique** ainsi que les **centralités urbaines** dans lesquels se posent des enjeux spécifiques et prévoir les conditions d'implantation, le type d'activité et la surface de vente maximale des équipements commerciaux spécifiques à ces secteurs (article L. 141-17 al. 3 CU tel qu'issu de la loi ELAN) ;
- déterminer, en zone littorale, les critères d'identification des **villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés**, et en définir la localisation (art. L. 121-3 al. 2 CU) ;

Le principe de compatibilité globale et ses exceptions

- définir, en zone littorale, les critères d'**extension limitée de l'urbanisation** dans les espaces proches du rivage (*art. L.121-13 CU*);
- définir, en zone de montagne, la localisation, la nature et la capacité globale d'**accueil et d'équipement**, notamment en matière de logement des salariés, y compris les travailleurs saisonniers, des unités touristiques nouvelles structurantes.

Pour plus de détails, se reporter aux rubriques Commerce, Littoral, Montagne de l'abécédaire.

Sur ces thèmes, le DOO du SCoT a, par exception, un caractère prescriptif. Il s'impose donc dans un rapport de compatibilité resserrée. Sur les activités commerciales, le DAAC prévu par la loi ELAN a été rendu obligatoire. Et il est plus prescriptif qu'auparavant, à la faveur de la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union Européenne estimant que des considérations d'aménagement du territoire peuvent justifier que des documents de planification expriment des restrictions à l'installation des commerces en périphérie (*CJUE 30 janvier 2018, Visser Vastgoed Beleggingen BV ..., aff. C-31/16*).

Le DOO du SCoT peut également contenir les règles précises suivantes :

- délimiter à la parcelle des secteurs dans lesquels il détermine la valeur au-dessous de laquelle ne peut être fixée la **densité maximale de construction** résultant de l'application de l'ensemble des règles définies par le PLU(i) (*article L. 141-7 CU*);
- définir des secteurs dans lesquels les PLU(i) doivent imposer une **densité minimale de construction** (*article L. 141-8 CU*);
- déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les **transports collectifs** (*article L. 141-14*);
- imposer certaines **obligations préalables** à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau (*article L. 141-9 CU*);
- définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation de respecter des **performances environnementales et énergétiques renforcées** (*article L. 141-22*);
- délimiter à la parcelle des **espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger** (*article L. 141-10 CU, article R. 141-6 CU*);
- préciser, en l'absence de PLU tenant lieu de PDU, les obligations minimales ou maximales de réalisation d'aires de **stationnement** que les PLU(i) en tenant lieu doivent imposer (*article L. 141-15 CU*);
- déterminer, dans le DAAC, les **conditions d'implantation des constructions commerciales** et de constructions logistiques commerciales en fonction de leur surface, de leur impact sur les équilibres territoriaux, de la fréquence d'achat ou des flux générés par les personnes ou les marchandises (*article L. 141-17 3° CU*);
- **conditionner**, dans le DAAC, certaines **constructions à vocation commerciales** ou artisanales à l'existence de desserte ou de voies (*article L. 141-17 4° et 5° CU*).



Textes

Article 72 de la Constitution ; Article 46 de la loi n°2018-1021 du 23 nov. 2018 ; Article L. 131-1 CU ; Article L. 131-4 CU ; Article L. 142-1 CU

Jurisprudence utile

DC n° 2000-436 DC du 7 déc. 2000, Loi relative à la SRU [Principe de compatibilité du PLU avec le SCoT - Libre administration des collectivités territoriales]

CE, 18 déc. 2017, req. n° 395216, ROSO, mentionné aux Tables [Compatibilité du PLU avec le SCoT - Appréciation globale - Réduction du développement de l'habitat imposée par le SCoT]

CE 12 déc. 2012, Société Davalex, req n°353496 [Aménagement commercial - Portée du DAC issue de la loi Grenelle - Pas de caractère impératif sauf ZACOM]

CE 11 juillet 2012, SAS Sodigor, req. n°353880 [Aménagement commercial - Portée du DAC issue de la loi Grenelle - Pas de caractère impératif sauf ZACOM]

CE 10 janv. 2007, Fédération nationale de l'hôtellerie de plein air, req. n° 269239 [Tourisme - Encadrement par le SD de l'Île-de-Ré des règles applicables aux terrains de camping]

CE Avis 5 mars 1991, n°349 324 [Notion générale de compatibilité - Compatibilité des documents d'urbanisme avec le SDRIF]

CAA Nantes, 14 mars 2018, req. n° 16NT01335 [Compatibilité - Littoral]

CAA Marseille, 27 fév. 2018, req. n°16MA02753, AJDA 2018 p.1529 [Incompatibilité d'une carte communale avec le SCoT - Notions de « hameau » et « d'écart »]

personnes associées à cette élaboration ou de formuler en tant que de besoin des propositions alternatives.



Feu les schémas de secteur de SCoT tenant lieu de PLU(i) et les PLU(i) tenant lieu de SCoT

Textes : Article L. 173-1 à L. 173-3 CU ; ancien article L. 122-1-14 CU ; article 129 III al. 1er et 2 à 4 de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014, dite ALUR ; article 131 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté ; Ancien article L. 144-2 CU.

Le droit positif ne prévoit plus de telles possibilités depuis l'entrée en vigueur, le 29 janvier 2017, de l'article 131 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017, égalité et citoyenneté.

Les dispositions relatives au PLU(i) valant SCoT figuraient à l'article L. 123-1-7 CU, ont été déplacées à l'article L. 144-2 à l'occasion de la recodification issue de l'ordonnance du 23 sept. 2015 ; dispositions qui ont été abrogées par l'article 131 de la loi du 27 janv. 2017 précitée.

Cependant, les PLU(i) tenant lieu de SCoT approuvés avant la date de publication de cette loi continuent à avoir les effets d'un SCoT. Ils sont régis par les dispositions applicables aux plans locaux d'urbanisme.

Les procédures relatives à l'élaboration d'un PLU(i) tenant lieu de SCoT, pour lequel l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État (prévu à l'article L. 144-2 CU dans sa rédaction antérieure à la loi du 27 janvier 2017) a été notifié, restent régies par les dispositions antérieures.



Vers une conciliation en cas de divergence SCoT / PLU(i)

L'article L. 132-14 CU prévoit l'institution, dans chaque département, d'une commission de conciliation chargée de rechercher un accord entre l'autorité compétente pour élaborer les SCoT, les PLU(i) et les autres

EN BREF

Selon le principe dit de compatibilité « *différée* », lorsque le PLU(i) a été approuvé avant l'adoption du SCoT, il est, si nécessaire, rendu compatible avec ce document, sous certains délais, qui peuvent parfois être aménagés. Le défaut de mise en compatibilité peut entraîner différentes conséquences.

Les délais de mise en compatibilité

Le 1° de l'article L. 131-6 CU dispose que :

« Lorsque le plan local d'urbanisme, le document en tenant lieu ou la carte communale a été approuvé avant l'un des documents énumérés aux 1° à 4° de l'article L. 131-4, il est, si nécessaire, rendu compatible avec ce document :

1° Dans un délai d'un an s'il s'agit d'un schéma de cohérence territoriale ou de trois ans si la mise en compatibilité implique une révision du plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu ; [...] ».

Difficile de déterminer à cette lecture si, s'agissant d'un SCoT, seul un délai d'un an est applicable ou si les deux délais, d'un ou trois ans, ont vocation à s'appliquer selon les cas.

L'ancien alinéa 2 du IV de l'article L. 111-1-1 CU prévoyait dans sa version antérieure, issue de la loi ALUR que :

« Lorsqu'un schéma de cohérence territoriale ou un schéma de secteur est approuvé après l'approbation d'un plan local d'urbanisme, d'un document en tenant lieu ou d'une carte communale, ces derniers doivent, si nécessaire, être rendus compatibles avec le schéma de cohérence territoriale ou le schéma de secteur dans un délai d'un an. Ce délai est porté à trois ans si la mise en compatibilité implique une révision du plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu. »

C'est en ce sens qu'il faut, selon nous, interpréter le texte actuel (qui mériterait toutefois une clarification). Deux réponses ministérielles l'ont confirmé (*Rép. Min., n°12358, JO Sénat 7 juillet 2016 ; Rép. min. n°13143, JO Sénat 7 juillet 2016*).

Les évolutions d'un PLU(i), qui nécessitent d'engager une procédure de révision, sont limitativement énumérées (*article L. 153-31 CU*), de sorte qu'il est possible de distinguer les délais de mise en compatibilité (*voir tableau ci-après*).

Le CU ne fixe pas expressément le point de départ du délai de mise en compatibilité.

De notre point de vue, ce délai court à compter de la date à laquelle le SCoT produit ses effets juridiques, autrement dit **au plus tôt, deux mois après la transmission au préfet du dossier de SCoT approuvé ou après que les modifications demandées par le préfet au cours de ces deux mois ont été approuvées** (*article L. 143-24 CU*).

Pour se rendre compatible avec un SCoT venant d'être approuvé, le PLU(i) doit :		Délai de mise en compatibilité	
		3 ans	1 an
RÉVISION	Changer des orientations de son PADD	<input checked="" type="checkbox"/>	
	Réduire un espace boisé classé	<input checked="" type="checkbox"/>	
	Réduire une zone agricole	<input checked="" type="checkbox"/>	
	Réduire une zone naturelle et forestière	<input checked="" type="checkbox"/>	
	Réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels	<input checked="" type="checkbox"/>	
	Intégrer une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance	<input checked="" type="checkbox"/>	
	Ouvrir à l'urbanisation une zone AU qui n'a pas été ouverte dans les neuf ans de sa création ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives	<input checked="" type="checkbox"/>	
	Créer des OAP de secteur valant création de ZAC (nouveau loi ELAN)	<input checked="" type="checkbox"/>	
MODIFICATION	Envisager tous autres cas d'évolution du PLU(i) et notamment :		<input checked="" type="checkbox"/>
	Modifier le contenu des OAP		<input checked="" type="checkbox"/>
	Modifier des dispositions du règlement (telles que hauteurs, densité)		<input checked="" type="checkbox"/>
	Modifier le contenu du POA (programme d'orientations et d'actions)		<input checked="" type="checkbox"/>
	Etendre des zones agricoles, naturelles ou forestières		<input checked="" type="checkbox"/>
	Renforcer des protections environnementales ou paysagères ou autres		<input checked="" type="checkbox"/>

Aménagements des délais de mise en compatibilité

Les délais de mise en compatibilité rappelés ci-dessus peuvent faire l'objet d'aménagements.

Il en est ainsi lorsqu'une procédure de révision ou d'élaboration d'un PLU(i) a été engagée avant le 31 décembre 2015 (*article L. 175-1 CU*). Dans cette hypothèse, les délais de mise en compatibilité susvisés ne s'appliquaient pas aux PLU exécutoires sur leur territoire, à condition que la modification ou la révision de ces PLU(i) ait été approuvée au plus tard le 31 décembre 2019.

Par ailleurs, dans les secteurs au sein desquels le DOO du SCoT détermine la valeur en dessous de laquelle la **densité maximale de construction** résultant de l'application des règles définies par le PLU(i) ne peut être fixée (*article L. 141-7 CU*), les dispositions des PLU(i) qui seraient contraires aux normes minimales de hauteur, d'emprise au sol et d'occupation des sols fixées par le DOO cessent de s'appliquer passé un délai de vingt-quatre mois, à compter de la publication du schéma, de sa révision ou de sa modification (*article L. 142-3 CU*).

Passé ce délai, les permis et déclarations préalables ne peuvent faire l'objet d'un refus ou d'une opposition sur le fondement d'une règle contraire aux normes minimales fixées par le SCoT.

Attention, enfin, il existe des procédures de modification particulières pour intégrer les nouveautés de la loi ELAN, en secteur littoral notamment. L'article 42 II de la loi ELAN permet de recourir jusqu'au 31 décembre 2021, après avis de la CDNPS, à la procédure de modification simplifiée pour identifier et localiser (rôle des SCoT) ou pour délimiter (rôle des PLU(i)) les « *villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés* » prévus à l'article L. 121-8 CU.

Conséquences du défaut de mise en compatibilité

Principes

Durant le délai imparti pour procéder à la mise en compatibilité du PLU(i) et tant que la révision ou la modification du PLU(i) n'est pas intervenue, **le plan peut continuer de s'appliquer malgré son incompatibilité avec le schéma**.

Une fois le délai échu, les situations peuvent devenir complexes et sources d'insécurité juridique. Le principe est que le PLU(i) devient illégal (*Rép. min. n° 24503, JOAN, 21 avr. 2009*). Mais cela dépend du point de savoir s'il y a véritablement incompatibilité ! Un maire ou président d'EPCI peut en effet estimer que son PLU(i) demeure compatible avec le SCoT nouvellement approuvé, compte tenu de la marge de manœuvre qu'offre la notion même de compatibilité. Et ce, même si les auteurs des SCoT, ou les services de l'État, pointent une incompatibilité.

Ce désaccord peut déboucher sur un contentieux : un administré, ou la structure porteuse du SCoT peut demander à la commune ou à l'EPCI de mettre en compatibilité son document, et contester devant le TA le refus qui pourrait lui être opposé. Mais à supposer que le juge administratif fasse droit à la demande, il ne pourra qu'annuler le refus par la collectivité de se mettre en compatibilité et lui enjoindre d'y procéder.

A noter que l'insécurité juridique se manifestera plus concrètement lors de l'octroi d'autorisations d'urbanisme : si le maire ou le président de l'EPCI accorde un permis, sur le fondement d'une disposition applicable de son PLU(i), mais considérée comme incompatible avec le SCoT approuvé depuis plus d'un/trois ans, ce permis pourrait être attaqué au motif de l'illégalité du PLU(i) qui lui a servi de base légale, cette illégalité étant soulevée par la voie de l'exception.

Rôle de l'État

Le code de l'urbanisme organise par ailleurs une procédure particulière de signalement d'incompatibilité par l'État. Lorsqu'un PLU(i) doit être rendu compatible avec un SCoT, le **préfet** en informe l'EPCI ou la Commune en lui adressant un dossier indiquant les motifs pour lesquels il considère que le PLU(i) ne respecte pas l'obligation de mise en compatibilité, ainsi que les modifications qu'il estime nécessaires pour y parvenir (*articles L. 153-49 et L. 153-50 CU*).

Le code de l'urbanisme laisse à la collectivité le soin de mettre en œuvre la **procédure de modification ou de révision du plan** rendue nécessaire pour assurer cette mise en compatibilité. À défaut, le préfet dispose d'un **devoir de mise en compatibilité d'office** (*article L. 153-51 CU*).

Après un examen conjoint du projet entre l'État, la collectivité et les personnes publiques associées, puis une enquête publique, réalisés dans des conditions identiques à la procédure d'élaboration du PLU(i) avec avis de la collectivité, la proposition de **mise en compatibilité** est approuvée par **arrêté préfectoral**.

D'une manière générale, ces délais sont courts et complexes à mettre en œuvre. Les situations qui en découlent peuvent être créatrices d'incertitude juridique. Dans la mesure du possible, il sera toujours préférable d'anticiper les incompatibilités. SCoT et PLU(i) marchent ensemble.

Dès lors, le temps d'élaboration d'un SCoT peut être mis à profit pour convaincre un maire ou président d'EPCI, face à risque probable d'incompatibilité, de lancer, sans contrainte ni urgence, une modification ou une révision de son PLU(i), éventuellement plus larges, qui lui permettront de toiletter, actualiser, et renforcer son PLU(i) sur bien d'autres aspects que le seul sujet d'incompatibilité, tout en lui laissant la maîtrise de son calendrier.



Textes

Article 129 IV de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite loi « ALUR »
L. 131-6 CU
L. 131-7 CU
L. 142-3 CU
L. 153-49 à L. 153-53 CU
L. 175-1 CU

Jurisprudence utile

CE, 31 mars 2017, n° 392186 [compatibilité – SCoT – PLU – littoral]
CAA Marseille, 20 juin 2017, n° 16MA01079 [compatibilité – SCoT – PLU – littoral]
CE, 16 juill. 2010, n°313768 [incompatibilité – prescriptions – schéma – littoral]
CE, 19 juill. 2010, n° 318465, révision – POS – compatibilité – PIG.

EN BREF

ELAN

La loi ELAN consacre des dispositions importantes qui concernent les champs du foncier, de l'aménagement, de l'urbanisme et de la construction.

Ces nouvelles dispositions ont apporté des modifications, des clarifications et des réajustements au régime juridique, au contenu et aux procédures des documents d'urbanisme.

La plupart des mesures issues de la loi ELAN étaient d'application immédiate ou à partir du 1er janvier 2019. Néanmoins, certaines des dispositions de la loi nécessitent des textes réglementaires d'application et n'entreront en vigueur qu'après leur parution.

La loi ELAN habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnances notamment sur le contenu des SCoT et sur leur articulation avec les autres documents.

Voici un bref aperçu de la loi ELAN et de ses suites sur les sujets qui intéressent le présent Guide.

Intégration de nouveaux objectifs dans le droit de l'urbanisme

L'article L.101-2 CU est complété :

❖ par la mention de « *la lutte contre l'étalement urbain* » au sein de l'objectif d'équilibre entre le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés et la revitalisation des centres urbains et ruraux (*article 38 de la loi ELAN*).

Dans la même logique, le 1° de l'article L. 151-7 CU prévoit désormais que les **OAP** peuvent notamment définir des actions et opérations nécessaires pour favoriser la densification (*article 38 de la loi ELAN*).

❖ par un objectif de promotion du principe de conception universelle pour une société inclusive vis-à-vis des personnes en situation de **handicap ou en perte d'autonomie** dans les zones urbaines et rurales (*article 22 de la loi ELAN*).

Ajustement de la hiérarchie des normes des documents d'urbanisme et modernisation des SCoT

ELAN L'article 46 II de la loi ELAN autorise le gouvernement à modifier l'objet, le périmètre et le contenu du SCoT. Les modifications devraient simplifier le SCoT et le recentrer sur le projet politique en faisant du projet d'aménagement stratégique la première pièce du SCoT. Le traitement exhaustif des treize politiques sectorielles actuelles devrait être remplacé par des thématiques obligatoires plus resserrées et plus transversales. **Le présent Guide fera donc l'objet d'une mise à jour à ce titre.**

De plus, l'article 46 I de la loi ELAN autorise le gouvernement à prendre par voie d'ordonnances toute mesure propre à limiter et simplifier les obligations de compatibilité et de prise en compte pour les documents d'urbanisme, notamment :

- **46 I 1°** En réduisant le nombre des documents *d'urbanisme* opposables aux SCoT et aux PLU(i) et aux documents d'urbanisme en tenant lieu, ainsi qu'aux cartes communales (sauf chartes de PNR) ;
- **46 I 2°** En prévoyant les **conditions et modalités de cette opposabilité**, notamment en supprimant le lien de prise en compte au profit de la seule compatibilité ;

- **46 I 5°** En prévoyant que seuls le PADD du PLU(i) ainsi que les OAP du PLU(i) qui concernent l'ensemble du territoire couvert par ledit plan doivent être compatibles avec le DOO du SCoT. Cette dernière modification de l'articulation des PLU(i) avec les SCoT priverait ces derniers d'une grande partie de leur effet utile. Pour cette raison, il semble qu'à la date de publication du présent guide, le **gouvernement ait renoncé à faire usage de l'habilitation prévue au 46 I 5°.**

Période prise en compte pour la consommation d'espaces

Les articles 36 et 37 de la loi ELAN, qui modifient les articles L. 141-3 et L. 151-4 CU, prévoient que le **bilan de la consommation** d'espaces naturels, agricoles et forestiers s'effectue désormais pour les dix années qui précèdent la **date d'arrêt (et non la date d'approbation)** du projet de schéma ou de plan, ou depuis la dernière révision du PLU(i).

Cette évolution est bienvenue puisque les auteurs des SCoT et des PLU(i) se heurtaient à cette difficulté d'actualisation *in extremis* et bien souvent impossible du bilan de la consommation foncière.

Puisqu'à l'impossible nul n'est tenu, le juge administratif a admis que cette analyse de la consommation foncière doit prendre en compte les dernières données disponibles quand bien même elles ne correspondraient pas à l'approbation (ou désormais à l'arrêt) du schéma ou du plan (*CAA Douai, 2 février 2017, société CSF, n° 15DA01239*).

Obligation d'intégrer un DAAC au DOO

La modification de l'article L.141-17 CU par l'article 169 de la loi ELAN a pour objectif de développer dans le SCoT une **stratégie d'aménagement commercial** par une approche globale des fonctions commerciales, artisanales et de logistique et d'améliorer la détermination des conditions d'implantation des projets commerciaux importants.

Ainsi, le **document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) est rendu obligatoire dans les SCoT**, et son contenu modulable est défini en cohérence avec les objectifs de revitalisation du territoire.

Pour les territoires non couverts par un SCoT, un **OAP commerce** jouera ce rôle dans les PLU(i).

Cette obligation d'avoir un DAAC s'applique aux SCoT qui sont prescrits après l'entrée en vigueur de la loi ELAN.

Territoires soumis à la loi Littoral : ouverture des droits à construire dans les dents creuses et nouvelle vocation du SCoT

L'article 42 de la loi ELAN renforce la portée des documents d'urbanisme dans l'application de la loi Littoral.

L'article L. 121-3 CU modifié prévoit en ce sens que les **modalités d'application de la loi Littoral sont précisées par les SCoT, qui déterminent en particulier les critères d'identification des formes urbaines et localisent ces secteurs**. Les SCoT peuvent évoluer à cette fin par modification simplifiée jusqu'au 31 décembre 2021.

De plus, l'article L.121-8 CU modifié dispose désormais que dans les « secteurs déjà urbanisés », en dehors de la bande des cent mètres, et lorsqu'ils n'ont pas été identifiés dans les documents d'urbanisme, des constructions ou installations peuvent être autorisées pour combler les dents creuses, après accord du préfet et avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS).

Par ailleurs, l'article L.121-10 CU, tel que modifié par l'article 43 de la loi ELAN, étend les dérogations à l'extension de l'urbanisation en continuité au profit des constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières ou aux cultures marines, qu'elles soient compatibles ou non

avec le voisinage des zones habitées, sous réserve de l'avis de la CDPENAF en sus de l'avis de la CDNPS.

Cette dérogation sera sans incidence sur le zonage des PLU(i) dès lors qu'il s'agit d'un mécanisme de dérogation individuelle autorisant des constructions qui pourront être localisées en zone A ou N. Cette mesure sera applicable dès lors que cette construction n'est pas spécifiquement interdite par le PLU(i) en vigueur.

Sécurisation de la remise en vigueur des POS lors de l'annulation ou de la déclaration d'illégalité du document d'urbanisme

Avant la loi ELAN

Lorsqu'un document d'urbanisme est annulé ou déclaré illégal après le 31 décembre 2015, le POS antérieur est remis en vigueur bien qu'il soit caduc. À la suite de l'annulation du PLU(i), l'ancien POS pouvait être révisé pendant deux années suivant la décision du juge à condition que cette révision ne modifie pas l'économie générale du plan et ne réduise pas une zone naturelle ou agricole protégée (*article L.153-34 CU*).

Cette exception au principe de caducité des POS entraine en contradiction avec l'objectif

d'intégrer les enjeux environnementaux tels que la lutte contre l'étalement urbain dans les PLU(i) et pouvait engendrer une insécurité juridique des autorisations d'urbanisme délivrées.

Depuis la loi ELAN

L'article L.174-6 CU, modifié par l'article 34 de la loi ELAN, limite désormais à 24 mois la durée de remise en vigueur des POS suite à l'annulation ou à la déclaration d'illégalité d'un PLU, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale.

Les POS remis en vigueur depuis plus de deux ans sont donc caducs à la date de promulgation de la loi ELAN et ne peuvent plus faire l'objet d'une procédure d'évolution.

À défaut de PLU(i) ou de carte communale exécutoire à l'issue du délai susvisé, le règlement national d'urbanisme s'appliquera sur le territoire : la collectivité territoriale ne pourra octroyer d'autorisations d'urbanisme qu'à la condition d'obtenir l'avis conforme du préfet (*article L.422-6 CU*).



Textes

Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

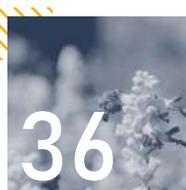
Doctrine

Circulaire du 21 décembre 2018 de présentation des dispositions d'application immédiate de la loi n°2018-1021 dite loi « ELAN » - NOR : LOGL1835604C

« Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique », Habitat Actualité, numéro spécial, nov. 2018



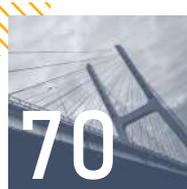
Agriculture



Biodiversité



**Climat et transition
énergétique**



**Equipements
structurants**



**Forêt et
espaces boisés**



Littoral



Numérique



Patrimoine bâti



Paysages

Abécédaire



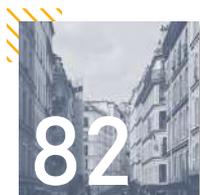
Commerce



Consommation
foncière



Développement
économique



Logement



Mobilités



Montagne



Risques naturels,
technologiques
et miniers



Santé et
environnement



Trame verte
et bleue

L'essentiel

Le DOO du SCoT doit déterminer « *les espaces agricoles à protéger* » (art. L. 141-10 CU). Il en a l'obligation en l'état actuel des textes. S'il ne le fait pas ou s'il le fait de manière insuffisante au regard des enjeux du territoire, cela peut constituer une fragilité juridique.

En principe, ces « *espaces agricoles à protéger* » déterminés par le SCoT s'imposent aux auteurs des PLU(i) dans un rapport de **simple compatibilité**. Le DOO du SCoT peut toutefois aller plus loin en choisissant de « *délimiter* » à la parcelle ces espaces agricoles (art. R. 141-6 CU) ; délimitation qui s'impose alors aux auteurs des PLU(i) dans un rapport de **compatibilité renforcée**. Cette faculté peut être utilisée pour préserver les parcelles d'une appellation d'origine contrôlée ou des terrains présentant une valeur agronomique remarquable. Il importe par conséquent de s'appuyer sur les « *besoins d'agriculture* » recensés dans le diagnostic du SCoT.

Si les auteurs des SCoT font usage de cette faculté, le DOO doit alors être assorti d'un document graphique permettant d'identifier les terrains agricoles concernés. Il s'agit d'un des cas où le DOO est prescripteur et s'impose aux auteurs des PLU(i) dans un rapport de compatibilité plus rigoureux que le rapport de compatibilité de droit commun.

Concrètement, l'auteur du PLU(i) devra, avec quelques nuances possibles à la marge, prendre des dispositions réglementaires permettant d'assurer la protection des espaces agricoles délimités par le DOO, ce qui pourra, par exemple, impliquer un classement en zone inconstructible.

En plus de cette obligation de déterminer « *les espaces agricoles à protéger* », le **DOO du SCoT traite des terres agricoles** dans ses orientations générales, lorsqu'il :

- ❖ détermine « *les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces agricoles* » (art. L. 141-5 CU) ;
- ❖ détermine « *les conditions d'un développement équilibré entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers* » (art. L. 141-5 CU) ;
- ❖ arrête des « *objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain* » (art. L. 141-6 CU).

Dans le respect des orientations et objectifs du DOO voire parfois de ses prescriptions, le **PLU(i) définit dans son PADD, les « orientations générales des politiques de protection des espaces agricoles »**. Le PADD du PLU(i) doit aussi fixer « *des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain* » (art. L. 151-5 CU) que le rapport de présentation doit justifier « *au regard des objectifs de consommation de l'espace*

fixés, le cas échéant, par le SCoT et au regard des dynamiques économiques et démographiques » (art. L. 151-4 CU).

Il délimite dans son règlement, à la parcelle, « les zones agricoles à protéger » en raison de leur potentiel agronomique, biologique ou économique (art. L. 151-9 CU et R. 151-9 CU). Il peut préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées. Il peut également prévoir l'interdiction de construire des bâtiments agricoles ou définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature de ces constructions.

Ainsi, au sein des zones A, le PLU(i) peut :

- ❖ déterminer la constructibilité nécessaire à l'exploitation agricole ou aux équipements collectifs (art. L. 151-11 CU et R. 151-23 CU) ;
- ❖ désigner les bâtiments qui peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site (art. L. 151-11 CU) ;
- ❖ à titre exceptionnel, prévoir des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels peuvent être autorisées des constructions (cf. régime des STECAL, art. L. 151-13 CU).

Détails et problématiques

Association des organismes agricoles et avis à requérir

Les auteurs des SCoT et des PLU(i) doivent, dès le stade de la prescription, être vigilants à l'association des chambres d'agriculture (art. L. 132-7 CU). Ils doivent également anticiper les avis à requérir en cours de procédure si le projet de SCoT ou le projet de PLU(i) a pour effet de réduire les espaces agricoles ou d'affecter des productions bénéficiant d'un signe d'identification de la qualité et de l'origine. Dans ce cas, s'appliquera la procédure d'avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévue par l'article L. 112-1-1 code rural.

Sans renier leur pouvoir d'appréciation, les auteurs des SCoT et des PLU(i) ont intérêt à organiser, à un stade suffisamment précoce, des réunions de travail dédiées à la problématique agricole avec les organismes consulaires et, le cas échéant, avec les représentants de l'Institut national de l'origine et de la qualité. Ce dialogue évitera des avis tonitruants post-arrêt et permettra d'anticiper d'éventuels recours contre les décisions d'approbation.

Le classement en zone A est conçu, par les textes et la jurisprudence, comme « un rempart contre l'artificialisation des sols », même si toute construction n'est pas nécessairement interdite en zone A. Ainsi, le juge exerce un contrôle restreint sur les motifs qui conduisent

l'auteur du document d'urbanisme à identifier une zone agricole à protéger. Le fait qu'un terrain soit équipé en VRD, qu'il ne soit plus cultivé ou qu'il soit laissé à l'abandon ne suffit pas, par exemple, à considérer que son clas-

sement en zone A est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation. L'essentiel est de s'assurer de la réalité de la vocation agricole, voire du potentiel agronomique, du terrain classé en zone A.



EXEMPLE DE JURISPRUDENCE

« 6. Il ressort en revanche des pièces du dossier que les parcelles ZW 11, 12, 13, 82 et 83, constituées de prairies, sont vierges de toute construction et s'insèrent dans un vaste espace à l'état naturel. Leur classement en zone agricole, alors même que certaines d'entre elles ont été auparavant constructibles, s'inscrit dans une volonté de maîtrise de la consommation des espaces exigée par le schéma de cohérence territoriale du pays des Combrailles et reprise dans le plan d'aménagement et de développement durable. Par suite, le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation entachant leur classement doit être écarté » (CAA Lyon, 5e 7 mars 2019, req. n° 18LY02009).

« 4. En l'espèce, d'une part, le projet d'aménagement et de développement urbain fixe notamment un objectif de modération de consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain par un développement urbain contenu dans le tissu urbain existant et dans les zones déjà ouvertes à l'urbanisation. D'autre part, il ressort des pièces du dossier que si la parcelle cadastrée section EH n° 74 d'une superficie de 2,8 hectares confronte au

Nord des terrains classés en zone AUO, à l'Ouest en zone AU et UC et au Sud en zone UC, elle appartient à une vaste zone agricole dont elle constitue l'extrémité et ne présente pas le caractère d'une dent creuse.

Par ailleurs, la circonstance que cette parcelle de «terre à vignes», ainsi qu'elle est analysée dans le rapport établi le 29 janvier 2019 et produit par la société elle-même, n'est plus exploitée depuis au moins quarante ans, et alors que la culture de terres agricoles n'est pas, en elle-même, incompatible avec la proximité d'habitations, n'est pas de nature à réduire son potentiel agronomique. [...] Dans ces conditions, eu égard à l'objectif ci-dessus rappelé fixé par le projet d'aménagement et de développement urbain, et alors même que des parcelles classées en zone N et A ont été classées en zone AU, l'absence d'effet négatif de l'urbanisation de cette parcelle sur l'activité agricole existante, les avis de la chambre d'agriculture et du commissaire enquêteur et la circonstance que la parcelle est desservie par les réseaux, les auteurs du plan d'urbanisme n'ont pas fait une appréciation manifestement erronée de la situation de cette parcelle en maintenant son classement en zone A » (CAA Marseille, 26 mars 2019, req. n° 18MA04027 et pour une analyse identique aboutissant à une conclusion inverse voir le considérant n°5 de CAA Lyon, 7 mars 2019, req. n° 18LY02009).

A l'inverse, l'évolution massive de zones A vers des zones AU ou U peut constituer une source de contentieux surtout à l'heure de l'objectif « **zéro artificialisation nette** » (cf. *Instruction du Gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace, NOR LOGL1918090*). Le changement de classement peut être jugé comme « *entaché d'erreur manifeste d'appréciation* » s'il bouleverse l'équilibre existant entre le développement urbain et l'utilisation économe des espaces affectés aux activités agricoles. De plus forte raison si cette ouverture à l'urbanisation n'est pas déjà prévue à l'échelle du SCoT. La contestation peut également porter sur le contenu du rapport de présentation, notamment sur l'incomplétude de l'évaluation environnementale ou l'insuffisante justification des choix.

En témoigne l'annulation emblématique du PLU de Gonesse qui prévoyait l'artificialisation de 248 hectares de terres agricoles pour la réalisation du centre commercial et de loisirs EuropaCity, sans justifier « *le choix opéré de l'urbanisation du triangle de Gonesse au regard de solutions de substitution raisonnables et en ne présentant aucune alternative sérieuse à un projet de nature à affecter considérablement l'environnement local et régional* » (TA Cergy-Pontoise, 12 mars 2019, France nature environnement et autres, req. n°1711065).

En tout état de cause, dans le cadre de ces ouvertures à l'urbanisation de zones agricoles, les porteurs de projet et les aménageurs doivent être très attentifs à l'exigence de plus en plus fréquente, par les services de l'État, d'une **étude préalable de compensation agricole** (voir encadré ci-contre).

VIGILANCE

Pour les projets, attention au mécanisme de compensation agricole qui se cumule au mécanisme de compensation environnementale :

Les dispositions de l'article L. 112-1-3 du code rural et de la pêche maritime, issues de la loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir agricole, cherchent à limiter la consommation de terres agricoles en organisant l'obligation, pour les porteurs de projets susceptibles d'avoir d'importantes conséquences négatives sur l'économie agricole, de réaliser une étude préalable mesurant ces effets et prévoyant des compensations.

Cette étude préalable fait l'objet d'un avis de la Commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) puis d'un avis du préfet (cf. *Instruction technique du Ministère de l'agriculture le 22/09/16 DGPE/SDPE/2016 -761*).

Des difficultés peuvent naître de l'articulation de cette étude préalable avec le mécanisme de compensation environnementale. Car les incidences négatives d'un projet peuvent désormais donner lieu à deux séquences Eviter / Réduire / Compenser (E/R/C) qui se cumulent :

- » l'une au titre des incidences négatives du projet sur l'environnement ;
- » l'autre au titre des incidences négatives du projet sur l'économie agricole.

La délicate distinction entre réglementation des sols agricoles et réglementation des activités agricoles

Les auteurs des SCoT et des PLU(i) sont parfois tentés d'adopter des prescriptions directement applicables aux activités agricoles, non plus seulement aux sols agricoles.

Il arrive par exemple que l'auteur du PLU(i) souhaite réglementer l'implantation des activités d'élevage en adoptant une règle d'éloignement des habitations pour ces seuls bâtiments. L'intention est louable mais, mal rédigée, elle peut présenter une fragilité juridique si elle est trop ciblée. Réglementer les bâtiments d'élevage animal (ou plus encore d'élevage porcin ou avicole, par exemple) constitue une réglementation des constructions différente selon des sous-destinations qui ne sont pas prévues par les dispositions du code de l'urbanisme. **Les auteurs des SCoT et des PLU(i) doivent donc veiller à ne pas discriminer en réglementant trop précisément un type d'activité agricole.**

Au demeurant, l'activité d'élevage entre dans le champ d'application de la législation ICPE laquelle impose, pour les installations importantes, des règles d'éloignement des habitations. Et l'autorité qui délivre l'autorisation d'urbanisme conserve un pouvoir d'appréciation du risque d'atteinte à l'ordre public général en application de l'article R. 111-2 CU notamment.

À l'inverse -cela est largement ignoré et peu avancé par les représentants du monde

agricole - le PLU(i) peut, dans les parties actuellement urbanisées, fixer des règles d'éloignement entre bâtiments agricoles et d'habitation différentes de celles fixées en application du code rural afin de tenir compte, cette fois, de la **préexistence de constructions agricoles** (art. L. 111-3 C.rural).



Textes généraux

L. 112-1-1 code rural et de la pêche maritime ; L. 112-1-3 code rural et de la pêche maritime

Textes relatifs aux SCoT

L. 141-5 CU, L.141-6 CU, L. 141-9 CU, L. 141-10 et R. 141-6 CU

Textes relatifs aux PLU(i)

L. 151-9 CU, L. 151-11 à L. 151-13 CU, R. 151-22 et R. 151-23 CU

Jurisprudence utile

CAA Marseille, 26 mars 2019, req. n° 18MA04027 [Absence d'erreur manifeste d'appréciation du classement d'un terrain non cultivé en zone A]

TA Cergy-Pontoise, 12 mars 2019, France nature environnement et autres, req. n°1711065 [Annulation du PLU de Gonesse – Insuffisante justification du choix d'artificialiser 248ha de terres agricoles – Erreur manifeste d'appréciation du déclassement des zones A - Projet Europacity]

CE 2 oct. 2017, req. n° 398324 [Défaut de cohérence interne d'un PLU entre son PADD et sa zone A]

CAA Lyon, 7 mars 2019, req. n° 18LY02009 [Appréciation du classement de terrains en zone A au regard des objectifs chiffrés de réduction de la consommation foncière du SCoT]

CE 4 mars 2016, req. n° 384795 [Erreur manifeste d'appréciation du classement d'un terrain en zone A ; Parcelle de 680 m² déjà construite et sans potentiel agricole]

en pratique

Ce que le SCoT doit contenir

- Déterminer « *les espaces agricoles* » à protéger (art. L. 141-10 CU).
- Fixer des orientations générales d'organisation de l'espace agricole s'imposant aux PLU(i) dans un rapport de compatibilité simple.
- Définir des « *objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain* », et ainsi inciter les auteurs des PLU(i) à réfléchir sur la nécessaire limitation de l'ouverture à l'urbanisation des zones agricoles.

Ce que le SCoT peut contenir

- Déterminer dans le DOO la **délimitation à la parcelle** « *des espaces agricoles* » à protéger par le PLU(i).
- En fonction des circonstances locales, avant toute ouverture à l'urbanisation, imposer dans le DOO une **densification préalable des zones urbaines**, la réalisation d'une **évaluation environnementale** ou encore la réalisation d'une **étude de densification** des zones déjà urbanisées (Art. L 141-9 CU).

Mise en œuvre par les PLU(i)

- Dans le respect des prescriptions du DOO sur les « *espaces agricoles à protéger* » et en compatibilité avec les orientations et objectifs plus généraux du SCoT, **délimiter les zones A à la parcelle** dans le PLU(i). En **augmenter** les périmètres. Ou les **réduire** pour permettre l'ouverture à l'urbanisation dans le respect toutefois :
 - des objectifs de réduction de la consommation foncière fixés par son PADD en compatibilité avec le SCoT
 - des procédures de plus en plus strictes qui s'appliquent dans ce cas.
- Au sein des zones A, déterminer dans le PLU(i) la **constructibilité** pour les besoins des exploitants agricoles, les équipements collectifs, les extensions et annexes de bâtiments d'habitation existants, les changements de destination de constructions existantes et les STECAL.

Biodiversité

L'essentiel

La biodiversité est un des thèmes centraux du rapport de présentation des SCoT et des PLU(i). L'état de la biodiversité et les enjeux de sa protection doivent être traités avec précision dans l'évaluation environnementale. Les éventuelles ouvertures à l'urbanisation prévues par le DOO du SCoT ou par le règlement du PLU(i) doivent être cohérentes avec les constats et les projections établis par l'évaluation environnementale en matière de protection de la biodiversité.

Rapport de présentation

Précisément, l'évaluation environnementale des SCoT et des PLU(i) doit contenir une **analyse de l'état initial de l'environnement et des perspectives de son évolution** (art. L. 104-4 et R. 104-18 CU). A ce titre, SCoT et PLU(i) doivent non seulement identifier les espaces et les habitats naturels qui présentent un intérêt pour la protection de la biodiversité mais aussi en analyser les dynamiques. Lorsqu'ils sont susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000, les SCoT comme les PLU(i) doivent, en outre, contenir une évaluation des incidences Natura 2000. Ces exigences impliquent, lors de l'élaboration du diagnostic de

l'évaluation environnementale, l'intégration des données des périmètres et des niveaux de protection des arrêtés de protection des espèces protégées au titre du code de l'environnement, des zones naturelles d'intérêt écologique floristiques et faunistiques (ZNIEFF), des arrêtés de protection de biotope ou encore des différents inventaires naturalistes (les données des parcs naturels, de l'ONCFS ou des conservatoires sont de précieuses sources d'information).

Pour un SCoT comme pour un PLU(i), l'insuffisance de l'évaluation environnementale, lorsqu'il y a un enjeu fort de protection de la biodiversité, peut entraîner l'annulation du document.



EXEMPLES DE JURISPRUDENCE

Jurisprudence relative aux SCoT

« Considérant, d'une part, que l'analyse de l'état initial du site que l'on trouve dans le rapport de présentation du schéma directeur de l'agglomération annecienne se borne à rappeler la notoriété reconnue du site d'Annecy et à produire dans une « liste des servitudes d'utilité publique » l'inventaire exhaustif des nombreux sites inscrits et classés qu'il renferme ; qu'il ne comporte aucun diagnostic sérieux de l'état du milieu naturel, notamment du lac d'Annecy dont la préservation des rives et des

eaux constitue un enjeu majeur ; que, par suite, et alors même que le schéma prend en compte des préoccupations d'environnement dans la définition des orientations qu'il arrête, ce rapport ne répond pas aux exigences posées par les dispositions précitées [...] » (CAA Lyon, 13 mai 2003, req. n°98LY00792, 98LY00824, 98LY00838, AJDA 2004, p.610 ; cet arrêt est relatif au schéma directeur mais il est transposable aux SCoT).

Jurisprudence relative aux PLU(i) ayant une incidence ultérieure sur l'analyse portée par le juge sur le SCoT du même secteur :

« 14. Considérant, que [...] le rapport de présentation expose les caractéristiques des habitats et des espèces végétales et animales présentes sur le territoire, et notamment, de manière plus spécifique et ainsi qu'il a été dit précédemment, celles des sites susmentionnés ; que cependant, [...] compte tenu de l'ampleur des modifications du parti d'urbanisme introduites par le document en litige et de l'importance des enjeux environnementaux présents dans la commune, l'absence d'une présentation des sites Natura 2000 en mer, d'une analyse du fonctionnement des espaces naturels et d'une qualification des espaces nécessaires au bon fonctionnement des corridors écologiques doivent être regardées comme des lacunes affectant les conclusions établies par le rapport ;

15. Considérant encore que, [...] les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du plan sur l'environnement, [...]

sont présentées en des termes assertifs et souvent imprécis alors que le rapport de présentation met en évidence l'importance des enjeux environnementaux de la commune ; qu'il ressort des pièces du dossier qu'un certain nombre d'incidences sont sous évaluées ou sont maintenues dans un état d'incertitude ; que, notamment, l'impact du plan local d'urbanisme sur la coupure d'urbanisation entre Arès et Andernos-les-Bains est minimisé, alors que le rapport relève, dans son chapitre dédié au diagnostic environnemental, que cette coupure d'urbanisation continue est l'une des plus importantes et des plus nettes du bassin d'Arcachon, présentant une véritable continuité naturelle qui accompagne le ruisseau de Cirès, depuis le plateau forestier jusqu'au bassin ; [...] que l'impact sur les milieux naturels liés au projet d'extension du port du Bétay apparaît insuffisamment évalué ; [...]

17. [...] que dans la mesure où ces insuffisances concernent de manière directe l'évaluation des impacts de divers projets d'intérêt collectif sur ou à proximité immédiate de plusieurs sites classés Natura 2000, mais aussi, de manière indirecte, l'évaluation des modifications de zonages concernant l'urbanisation de zones voisines de ces sites, elles justifient dès lors l'annulation totale du plan local d'urbanisme de la commune » (TA Bordeaux, 10 juill. 2013, PLU d'Andernos, req. n° 1104935 ; ce litige a inspiré, pour partie, l'annulation ultérieure du SCoT du Bassin d'Arcachon voir TA Bordeaux, 18 juin 2015, n° 1401902 et CAA Bordeaux, 28 déc. 2017, req. n° 15BX02851).



DOO du SCoT et Règlement du PLU(i)

En cohérence avec le contenu de son évaluation environnementale, le DOO du SCoT doit déterminer « *les espaces et sites naturels à protéger* ». S'il ne le fait pas, ou pas suffisamment, le SCoT présente alors une insuffisance qui constitue une fragilité juridique (voir par exemple CAA Bordeaux, 28 déc. 2017, req. n° 15BX02851).

Le DOO du SCoT doit également déterminer « *les modalités de protection* » des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité (art. L.141-10 CU). Ces modalités peuvent consister en une invitation à limiter voire à interdire la constructibilité de certains espaces naturels dans l'objectif de protéger la biodiversité. Elles peuvent aussi prendre la forme de recommandations ou de bonnes pratiques.

En principe, cette détermination des espaces naturels à protéger et de leurs modalités de protection s'impose au PLU(i) dans un rapport de simple compatibilité.

Comme pour les espaces agricoles, le DOO du SCoT peut toutefois aller plus loin en choisissant de « *délimiter* » à la parcelle les espaces et sites naturels à protéger (art. R. 141-6 CU). Cette faculté peut par exemple être utilisée pour conforter la protection de certaines parcelles situées au cœur d'un site Natura 2000, d'un espace naturel sensible, d'une réserve naturelle ou encore de terrains

visés par un arrêté de protection de biotope. Le recours à cet outil doit s'appuyer sur le contenu de l'évaluation environnementale du SCoT.

Si les auteurs des SCoT font usage de cette faculté de délimitation des sites et espaces naturels, le DOO doit alors être assorti d'un document graphique qui permette d'identifier les terrains concernés. Il s'agit d'un des cas où le DOO est prescripteur et s'impose aux auteurs des PLU(i) dans un rapport de compatibilité renforcée, plus rigoureux que le rapport de compatibilité de droit commun. Concrètement, dans une telle hypothèse, l'auteur du PLU(i) devra, avec quelques nuances possibles à la marge, classer la totalité du terrain délimité par le SCoT en zone N ou A non constructible. Ce mécanisme est particulièrement adapté à la sanctuarisation des principaux habitats naturels abritant des espèces protégées au sens des articles L. 411-1 à L. 411-3 du code de l'environnement ou au sens de la Directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels (habitat des mammifères carnivores protégés au niveau national par exemple tels que loup, lynx boréal, ours, genette, loutre, etc).

Indépendamment de cette délimitation à la parcelle qui reste encore peu utilisée par les SCoT et d'une manière plus générale, le règlement du PLU(i) doit définir le zonage et les règles de protection les mieux adaptées localement en fonction des « *espaces et sites naturels à protéger* » déterminés par le SCoT.

A ce titre, il dispose d'une pluralité d'outils. Il peut délimiter des emplacements réservés aux espaces verts ou aux espaces nécessaires aux continuités écologiques (L. 151-41 et R. 151-43 CU).

Il peut imposer une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables, éventuellement pondérées en fonction de leur nature, afin de contribuer au maintien de la biodiversité et de la nature en ville (L. 151-22 CU et R. 151-43 CU ; système appelé « coefficient de biotope » imposant le maintien de surfaces libres en pleine terre).

A l'échelle de petites zones voire de chaque bâtiment, le règlement du PLU(i) peut délimiter les sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation (art. L. 151-23 CU et R. 151-43 CU).

Le règlement peut également imposer pour les clôtures des caractéristiques permettant de préserver ou remettre en état les continuités écologiques ou de faciliter l'écoulement des eaux (R. 151-43 CU), ce qui permet par exemple d'exiger une certaine transparence de ces clôtures ou leur végétalisation.

Si le PLU(i) manque à son obligation de préserver les espaces naturels abritant une biodiversité remarquable, il peut encourir une annulation (totale ou partielle selon les cas). A ainsi été annulée l'ouverture à l'urbanisation de terrains riverains du Golfe du Morbihan qui « *apparaît contraire à la*

préservation des milieux naturels et notamment des zones humides, objectif partagé par le plan d'aménagement et de développement durable de la commune et le schéma de cohérence territoriale du Pays de Vannes » (CAA Nantes, 5e ch., 28 juin 2013, Association des amis des chemins de ronde du Morbihan, req. n° 11NT02579).

Détails et problématiques

Biodiversité et chartes de PNR

Le DOO du SCoT doit transposer les dispositions pertinentes des chartes de parcs naturels régionaux (PNR) et leurs délimitations cartographiques à une échelle appropriée, afin de permettre leur mise en œuvre dans le PLU(i) (art. L. 141-10 CU).

Cet exercice n'est pas toujours évident, il est recommandé d'ouvrir un **dialogue** avec le Syndicat mixte du PNR avant l'arrêt du projet de SCoT, idéalement au moment de la réalisation de l'état initial de l'environnement.

Le caractère pertinent des dispositions des chartes de PNR s'apprécie en fonction, tout à la fois, de ce qu'un SCoT doit contenir et de ce qu'un PLU(i) peut imposer sur son territoire, ce qui exclut certaines dispositions des chartes qui sortent des prescriptions qu'un SCoT ou un PLU(i) peut adopter.



Risque d'atteinte à la biodiversité et mise en œuvre de la séquence Eviter / Réduire / Compenser

Qu'il s'agisse d'un SCoT ou d'un PLU(i), l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme doit présenter les mesures envisagées pour Eviter, Réduire et, si possible, Compenser (E/R/C), les conséquences dommageables de la mise en œuvre du document sur l'environnement (art. R. 104-18 5° CU). Les services de l'État, les établissements publics compétents en matière d'environnement, l'autorité environnementale, certains commissaires enquêteurs et, bien sûr, les associations de défense de l'environnement sont de plus en plus attentifs aux « mesures d'évitement ou de réduction » des atteintes à la biodiversité voire aux « mesures compensatoires » prévues par les documents d'urbanisme qui ouvrent à l'urbanisation des secteurs naturels, agricoles ou forestiers. Il faut comprendre que cette exigence d'Eviter, Réduire et, si possible, Compenser ne s'applique plus seulement aux projets opérationnels, aux travaux, elle concerne aussi les documents de planification, et sans doute de manière de plus en plus précise à l'avenir avec l'avènement récent du principe de non-régression.

Les auteurs des SCoT et des PLU(i) doivent veiller à présenter de réelles et sincères mesures d'évitement ou mesures compensatoires lorsque cela est nécessaire, ce qui implique une réflexion fine sur la typologie des mesures à proposer et sur leur localisation (en principe sur le territoire concerné par l'atteinte à l'environnement).



Textes généraux

Charte de l'environnement dont les dispositions sont applicables de manière générale, y compris aux autorités en charge des SCoT et des PLU(i) ;

Directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ;

Directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages ;

L. 101-2 CU, L. 104-4 CU, R. 104-18 CU, R. 111-14 CU, L. 411-1 CE, L. 414-4 CE

Textes relatifs aux SCoT

L. 141-5 CU, L. 141-10, R. 141-6

Textes relatifs aux PLU(i)

L. 151-4 CU, L. 151-22 CU, L. 151-23 CU, L. 151-41 CU, L. 151-43 CU

Jurisprudence utile

CAA Bordeaux, 28 déc. 2017, req. n°15BX02851 [Confirmation en cause d'appel des motifs d'annulation du SCoT du Bassin d'Arcachon]

CAA Bordeaux, 27 avr. 2017, req. n° 15BX01314 [Annulation de la modification du PLU de Capbreton – Ouverture à l'urbanisation d'un site classé – Présence d'espèces protégées – Nécessité d'une révision]

TA Bordeaux, 18 juin 2015, req. n°1401902 [Annulation du SCoT du Bassin d'Arcachon au motif notamment d'une insuffisante protection des espaces remarquables]

TA Bordeaux, 10 juill. 2013, req. n°1104935 [Annulation complète d'un PLU pour insuffisance de l'évaluation environnementale]

CAA Nantes, 28 juin 2013, req. n° 11NT02579 [Annulation partielle du PLU de Baden – Ouverture à l'urbanisation d'une zone humide remarquable – Illégalité]

CAA Lyon, 13 mai 2003, req. n°98LY00792, 98LY00824, 98LY00838, AJDA 2004, p.610 [Annulation d'un schéma directeur pour insuffisance de l'état initial de l'environnement]

Voir aussi le thème « Trame verte et bleue ».

en pratique

Ce que le SCoT doit contenir

- ❖ Déterminer dans le DOO « *les espaces et sites naturels* » à protéger et « *les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques* » (art. L.141-10 CU).

Ce que le SCoT peut contenir

- ❖ Déterminer dans le DOO la délimitation à la parcelle « *des espaces et sites naturels* » à protéger strictement par le PLU(i).
- ❖ Définir dans le DOO des objectifs à atteindre en matière de maintien ou de création d'espaces verts dans les zones faisant l'objet d'une ouverture à l'urbanisation.

Mise en œuvre par les PLU(i)

- ❖ Déterminer dans le PLU(i) avec précision le classement des terrains abritant des espèces ou des habitats naturels remarquables. Définir également dans le PLU(i) des modalités de protection de ces espèces ou de ces habitats en fonction des enjeux, par exemple par une limitation de la constructibilité, par l'adoption d'un coefficient de biotope, par la délimitation d'emplacements réservés aux espaces verts ou aux espaces nécessaires aux continuités écologiques...
- ❖ Mobiliser les outils prévus notamment à l'article R. 151-43 CU.

L'essentiel

En matière d'urbanisme, l'action des collectivités publiques vise notamment à atteindre des objectifs de lutte contre le changement climatique et d'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables (art. L. 101-2 7° CU).

La formulation ainsi retenue pour cet objectif ne se retrouve toutefois pas dans l'énoncé des composantes du SCoT et du PLU(i) (art. L. 141-3 et s. CU ; art. L. 151-3 et s. CU). Le législateur n'a pas consacré la capacité de définir des normes prescriptives propres pour les auteurs des SCoT : ce dernier peut donc seulement exiger le respect de normes environnementales existantes, sans fixer lui-même le contenu de ces nouvelles normes, et établir des orientations ou des « bonnes pratiques ».

Ainsi, les SCoT ne contiennent généralement pas de volet spécifique dédié à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement. La stratégie d'atténuation s'appuie sur la **transversalité des politiques publiques** qui constituent le projet de territoire. C'est ainsi qu'une **stratégie d'autonomie énergétique** peut voir le jour, par l'articulation des politiques de transports, de réhabilitation énergétique du parc de logement, et de développement des énergies renouvelables.

Les futures ordonnances de la loi ELAN sur la modernisation des SCoT pourraient ouvrir la faculté pour les EPCI de faire un SCoT valant PCAET.

Concrètement, la mise en œuvre de cette stratégie implique une analyse de la situation du territoire en termes d'émissions de GES, de consommation énergétique, de potentiel de développement d'énergies renouvelables et s'organise ensuite autour d'orientations spécifiques d'atténuation relatives aux thématiques suivantes : densification, diminution des déplacements individuels motorisés, confortement d'une armature urbaine, gestion économe du foncier, limitation de l'artificialisation, préservation des trames vertes et bleues, ainsi que des espaces agricoles, localisations préférentielles pour le développement économique, commercial et résidentiel.

Il sera ensuite du ressort des PLU(i), de s'approprier ces orientations pour les décliner au sein des composantes pertinentes (règlement ; OAP ; zonage ; TVB).

Détails et problématiques

Les objectifs de lutte contre le changement climatique et d'adaptation à ce changement impliquent deux types d'action ou de stratégie dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme :



- d'une part celle de **prévention ou d'atténuation** qui désigne l'ensemble des mesures destinées à réduire les émissions de GES, dont une des conséquences est le changement climatique ;
- d'autre part celle de **l'adaptation**, qui représente l'ensemble des mesures destinées à diminuer les impacts du changement climatique qu'il n'aura pas été possible d'atténuer.

Ces actions et stratégies s'intègrent dans un corpus relativement complexe de prises en compte et de compatibilité de documents de rangs différents.

ELAN En l'état actuel des textes (mais cela évoluera avec certaines simplifications prévues par les ordonnances loi ELAN), il est prévu que le SCoT doit « prendre en compte » les objectifs fixés par le SRADDET, qui intègre désormais le Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie

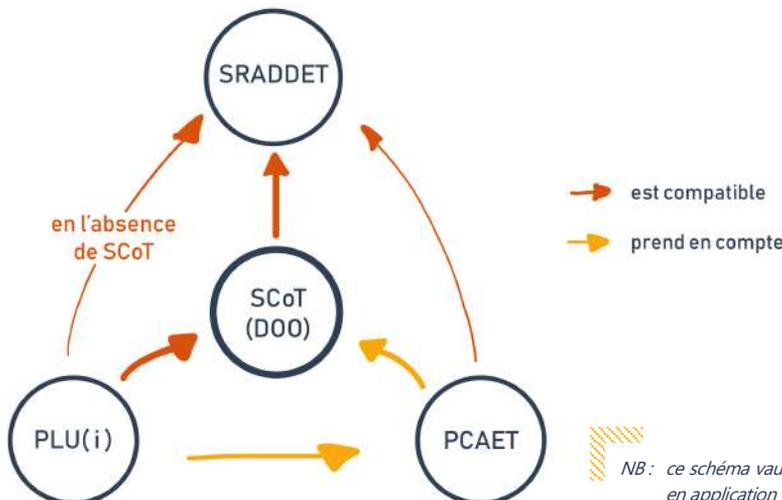
(SRCAE) défini à l'article L. 222-1 du code de l'environnement, à l'exception du programme régional de l'efficacité énergétique et du schéma régional biomasse.

Le SCoT doit en outre être compatible avec les règles générales du fascicule du SRADDET, pour celles de leurs dispositions auxquelles ces règles sont opposables (art. L. 4251-3 CGCT).

Le Plan climat-air-énergie territorial (PCAET) doit quant à lui, d'une part être compatible avec le SRCAE intégré au SRADDET, et d'autre part, prendre en compte le SCoT (art. L. 229-26-VI du code de l'environnement).

Ainsi, seul le SRADDET, est désormais opposable au SCoT.

Parallèlement, le PLU(i), dont il est beaucoup attendu dans le cadre de cette articulation, doit prendre en compte, le cas échéant, le PCAET dont le programme opérationnel constitue un relais efficace de la stratégie climatique et énergétique du SCoT (art. L. 131-5 CU).



NB : ce schéma vaut pour l'état du droit avant l'entrée en application des « ordonnances loi ELAN ».

SCoT

S'agissant du SCoT, ces actions peuvent être déclinées dans ses trois composantes.

Le **rapport de présentation** doit expliquer et justifier les choix retenus pour établir le PADD et le DOO du SCoT, à partir d'un diagnostic qui identifie notamment les besoins répertoriés en matière d'environnement (*art. L. 141-3 CU*).

Pour mettre en place ce diagnostic du territoire, les auteurs des SCoT disposent de multiples outils : bilan énergétique territorial, étude de gisement en énergies locales, diagnostic cadastral des émissions de GES, bilan carbone ou approche globale, outil « GES SCoT ».

L'**évaluation environnementale** à laquelle le SCoT est soumis permet de réfléchir aux impacts sur l'environnement des choix opérés par le SCoT et d'étudier les mesures susceptibles de permettre de lutter contre les effets du changement climatique ou de s'adapter à ce changement (*art. R. 141-2 CU*).

Il s'agira notamment d'identifier les zones présentant des phénomènes d'îlots de chaleur urbains (ICU), d'étudier les orientations et recommandations susceptibles de remédier à ce phénomène (orientations en matière de végétalisation ; choix de densification ; etc.), ainsi que les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du SCoT sur l'environnement (*voir fiche outil « SCoT – Climat urbain, énergie et droit de l'urbanisme » M-L Lambert ; C. Demazeux ; M. Gallafrio*).

Au-delà des objectifs généraux de consommation économe du foncier, ou de trame verte et bleue, le contenu du DOO peut également influencer sur l'aggravation ou l'atténuation des effets du changement climatique, par exemple : en définissant des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances environnementales et énergétiques renforcées (*art. L. 141-22 CU*), ou à la réalisation d'une évaluation environnementale préalable (*art. L. 141-9 2° CU*).

Le DOO peut encore intégrer l'item du climat en prévoyant des orientations en matière de végétalisation (*art. L. 141-11 CU*), ou en définissant des secteurs de densification, localisés à proximité des transports collectifs existants ou programmés (*art. L. 141-8 CU*).

Des objectifs de préservation de l'environnement, de limitation des obligations de déplacement et d'émissions de GES sont par ailleurs pris en compte par le DOO pour la définition des localisations préférentielles des commerces (*art. L. 141-16 CU*) et les conditions d'implantation des équipements commerciaux portent sur la qualité environnementale de ces équipements, au regard en particulier de leur performance énergétique (*art. L. 141-17 CU*).

Enfin, le DOO peut intégrer un volet comportant des prescriptions et des recommandations pour réduire les consommations en énergies fossiles et pour développer les énergies renouvelables, lesquelles ont vocation à être ensuite déclinées dans les PLU(i).



EXEMPLE DE JURISPRUDENCE

Jurisprudence relative aux SCoT

« 9. Considérant que les requérants soutiennent que le SCoT méconnaît les objectifs fixés par les dispositions précitées en ce qui concerne la lutte contre le réchauffement climatique et la consommation d'énergie ; que toutefois le modèle de développement urbain retenu par le SCoT consiste à concentrer l'urbanisation sur la ville intense et à proximité des TCSP ; que cette option structurante a nécessairement pour effet de contribuer à la réduction de l'émission de gaz à effet de serre ; que par ailleurs le document d'orientations générales contient un chapitre (pages 26 et 27) sur ce volet comportant des prescriptions et des recommandations pour réduire les consommations en énergies fossiles et pour développer les énergies renouvelables, devant être traduites dans les plans locaux d'urbanisme ; qu'il n'est pas établi que ces mesures sont manifestement insuffisantes au regard de l'objectif assigné par les dispositions précitées ; » (TA Toulouse, 13 mai 2015, n° 1203397).

A noter que l'outil consistant à conditionner l'ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau à la réalisation préalable d'une évaluation environnementale permettra de conduire les auteurs des PLU(i) à traiter de la question du changement climatique et de l'adaptation à ce changement. Cependant, la rédaction des prescriptions dans ce domaine s'avère parfois délicate : les mesures viseront plutôt à ne pas entraver ou à ne pas limiter la qualité environnementale des aménagements et la production d'énergies renouvelables.

Par exemple, les collectivités ne peuvent se fonder sur le contenu d'un PLU(i) pour s'opposer à l'utilisation de matériaux renouvelables ou de matériaux ou procédés de construction permettant d'éviter l'émission de GES, à l'installation de dispositifs favorisant la retenue des eaux pluviales ou la production d'énergie renouvelable correspondant aux besoins de la consommation domestique des occupants de l'immeuble ou de la partie d'immeuble concernés (art. L. 111-16 CU).

PLU(i)

S'agissant du PLU(i), son rapport de présentation est le garant des objectifs environnementaux du plan, et ce en particulier lorsque le PLU(i) est soumis à évaluation environnementale (art. R. 151-1 3° CU).

Le PADD du PLU(i) (comme celui du SCoT) énonce des objectifs stratégiques dans les domaines de l'énergie et du climat urbain, en ce qu'il doit notamment définir les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des

espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologique, ou encore concernant les réseaux d'énergie (art. L. 151-5 CU).

Mais à la différence du SCoT, les auteurs des PLU(i) peuvent définir dans le règlement, le zonage et les OAP de véritables **dispositions opérationnelles** en lien avec la thématique de lutte contre le changement climatique et d'adaptation aux effets de ce changement.

Le règlement peut ainsi identifier des secteurs dans lesquels il impose aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit (art. L. 151-21 CU) ou encore délimiter dans des zones urbaines et à urbaniser, des secteurs où il sera autorisé de dépasser les règles de gabarits ou de densité (sans excéder 30%), dès lors qu'ils font preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ou sont à énergie positive (art. L. 151-28-3 CU).

En interprétant largement la notion d'insertion dans l'environnement des constructions, pour lesquelles le règlement fixe les dispositions relatives à leur aspect extérieur, leurs dimensions, leurs conditions d'alignement et d'implantation (art. L. 151-18 CU), le PLU(i) peut favoriser une forme urbaine particulière en vue de lutter contre les îlots de chaleur urbains.

Le code de l'urbanisme prévoit également de multiples leviers qui permettent aux auteurs des PLU(i) de répondre dans le règlement

aux enjeux environnementaux induits par les effets du changement climatique (art. R. 151-43 CU).

Pour renforcer l'efficacité des PLU(i) tenant lieu de PDU dans leur contribution à l'amélioration de la qualité de l'air, les dispositions relatives aux transports et aux déplacements des OAP de ces PLU(i) doivent être compatibles avec les objectifs du Plan de Protection de l'Atmosphère lorsqu'un tel plan couvre tout ou partie du périmètre de l'EPCI (art. L. 131-8 CU). Le PLU(i) doit alors donner lieu aux évaluations et aux calculs des émissions de GES et de polluants atmosphériques lors de son élaboration, puis tous les neuf ans au plus tard à l'occasion de l'analyse des résultats du plan (art. L. 153-30 CU).

Soulignons enfin le rôle essentiel des **corridors écologiques** dont les auteurs des documents doivent s'emparer sous l'angle climat, dans la mesure où ces corridors bien calibrés et connectés entre eux, doivent permettre la migration progressive des espèces en réaction au changement climatique.



Textes généraux

L. 101-2 CU ; L. 104-1 et R. 104-1 et s. CU ; L. 131-5 et s. CU ; L. 141-3 et s. CU ; L. 141-16 CU ; L. 141-17 CU ; L. 141-22 CU ; L. 151-3 et s. CU ; L. 151-18 et s. CU ; L. 151-28 3° CU ; R. 141-2 CU ; R. 151-1 et s. CU ; L. 229-26-VI CE ; L. 4251-3 CGCT

Jurisprudence utile

TA Toulouse, 13 mai 2015, n° 1203397
[SCoT – réchauffement climatique – consommation d'énergie]

en pratique

Ce que le SCoT doit contenir

- Prendre en compte des objectifs de préservation de l'environnement, de limitation des obligations de déplacement et d'émissions de GES pour la définition des localisations préférentielles des commerces (*art. L. 141-16 CU*);
- Prendre en considération des exigences de qualité environnementale et de performance énergétique lors de la définition des conditions d'implantation des équipements commerciaux dans le DAAC du DOO (*art. L. 141-17 CU*).

Ce que le SCoT peut contenir

- Imposer la réalisation d'une évaluation environnementale, préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau (*art. L. 141-9²° CU*; *art. L. 122-1 CE*);
- Subordonner à l'obligation de respecter des performances environnementales et énergétiques renforcées pour les constructions, travaux, installations et aménagements, l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation, dans des secteurs définis par le DOO (*art. L. 141-22 CU*);
- Un principe de densification à proximité des transports collectifs existants ou programmés (*art. L. 141-8 CU*);
- Le respect d'objectifs à atteindre en matière de maintien ou de création d'espaces verts dans les zones faisant l'objet d'une ouverture à l'urbanisation (*art. L. 141-11 CU*).

Mise en œuvre par les PLU(i)

- Imposer le respect aux constructions, travaux, installations et aménagements des performances énergétiques et environnementales renforcées définies par le règlement, au sein de secteurs qu'il identifie (*art. L. 151-21 CU*);
- Imposer une densité minimale de construction dans les secteurs définis par le DOO ;
- Créer des secteurs de projets adossés à des OAP et organisés autour de grands thèmes en lien avec la lutte contre le changement climatique (tels que l'usage du sol / fonctions économiques, sociales et environnementales ou encore la fonction de continuités écologiques ; OAP spécifique de lutte contre les îlots de chaleur urbains ou dédiée aux trames vertes et bleues).

L'essentiel

En matière d'aménagement commercial, les textes assignent aux auteurs des SCoT et des PLU(i) des objectifs contradictoires qui rendent l'exercice de planification délicat quelle que soit l'échelle.

D'un côté, les rédacteurs des documents d'urbanisme doivent respecter le **droit de l'Union européenne** qui encourage la **liberté d'établissement des prestataires** ainsi que la **libre circulation des services**, y compris les commerces de distribution. Ils ne peuvent adopter des restrictions qui seraient jugées excessives, discriminatoires ou purement économiques (cf. Directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 dite « Services »).

De l'autre côté, les auteurs des SCoT et des PLU(i) doivent **assurer la diversité des fonctions urbaines et rurales** en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes en tenant compte de l'impératif de gestion économe de l'espace et de **répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services** (art. L. 101-2 3° CU).

L'exercice est complexe. Il repose souvent sur une opposition entre les différentes formes de commerce, entre les centres et la périphérie. Et il devient plus difficile encore avec l'objectif « **zéro artificialisation nette** » avancé par l'État (cf. Instruction du gouvernement du 29 juillet 2019, NOR : LOG1918090). La jurispru-

dence est donc foisonnante sur le sujet depuis plusieurs décennies, elle a d'ailleurs contribué à préciser la portée des SCoT et du rapport de compatibilité (cf. partie 1).

Dans la lignée des textes précédents, la loi ELAN tente de dépasser ces difficultés, en clarifiant le contenu du DOO du SCoT et en renforçant le recours aux outils contractuels notamment les opérations de revitalisation de territoire (ORT, cf. art. L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation). Il n'est pas certain pour autant que l'état du droit de l'aménagement commercial soit définitivement stabilisé.

Au delà de ces traits communs, les auteurs des SCoT et des PLU(i) connaissent des singularités en matière de commerce, liées à la portée différente des deux documents à l'égard d'un même projet :

- Le DOO du SCoT est directement opposable aux demandes d'autorisation d'exploitation commerciale prévues par l'article L. 752-1 du code de commerce (pour les magasins de plus de 1 000 m² de surface de vente) ;
- Tandis que, lorsque le territoire est couvert par un SCoT, les dispositions du PLU(i) sont opposables aux seules demandes de permis de construire d'un équipement commercial.

Le code de l'urbanisme prévoit que le permis de construire et l'autorisation d'exploitation commerciale, lorsqu'elle est requise, sont fusionnés : le permis de construire tient lieu d'autorisation à condition que la commission d'aménagement commercial compétente ait émis un avis favorable (art. L. 425-4

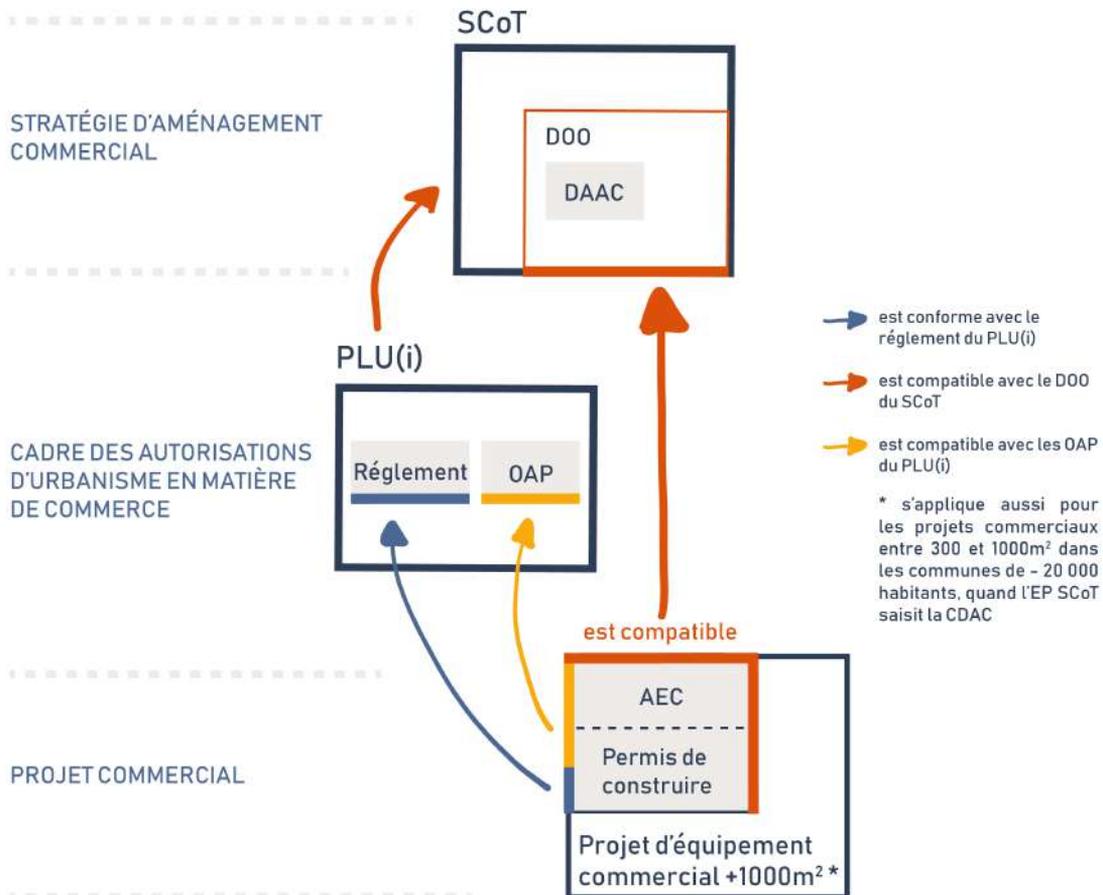


et R. 425-15-1 CU)³. Un avis défavorable empêche l'octroi du permis. Un avis favorable ne fait toutefois pas obstacle à un refus du permis de construire pour un motif d'urbanisme distinct de l'urbanisme commercial.

Il s'ensuit que les projets d'équipement commercial d'une certaine ampleur doivent

respecter le SCoT et le PLU(i), à des titres différents et selon des articulations distinctes (cf. schéma ci-dessous).

³ Le projet commercial présenté en CDAC doit être compatible avec les orientations de la stratégie d'aménagement commercial définie dans le DAAC du SCoT.



NB 1 : les projets situés dans un secteur d'intervention comprenant un centre-ville identifié par une convention ORT, sont d'ailleurs dispensés de l'autorisation d'exploitation commerciale (sauf exception, pour les drive notamment).
NB 2 : ce schéma vaut pour l'état du droit avant l'entrée en application des « ordonnances loi ELAN ».

Zoom sur les textes

Du fait de son périmètre et de son opposabilité aux autorisations d'exploitation commerciale, le **SCoT constitue le cadre de réflexion privilégié pour organiser le développement commercial à l'échelle du bassin de vie**. En compatibilité avec les orientations du SCoT, le PLU(i) fixe la réglementation locale des constructions selon leur destination commerciale, en distinguant selon les sous-destinations et les circonstances locales.

Les rapports de présentation du SCoT comme du PLU(i) expliquent les choix du parti d'aménagement en s'appuyant sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés notamment en matière de développement économique (*art. L. 141-3 et L. 151-4 CU*). Bien que les textes soient semblables, le rapport de présentation du SCoT sera en général plus développé sur le volet commercial que celui du PLU(i). Dans les territoires à enjeux commerciaux, les auteurs des SCoT pourront être tentés par la réalisation d'une étude du tissu commercial, de son insertion dans son environnement urbain (desserte routière ; transports collectifs existants et prévus par exemple) et des évolutions de la population (croissance ou décroissance, résidents, non-résidents...) pour anticiper les besoins d'équipement commercial et les flux engendrés. Une telle étude est utile. Elle ne saurait cependant se référer à des considérations économiques et concurrentielles, comme le type d'enseignes,

les parts de marchés, les parts de dépenses ou l'éventuelle situation monopolistique d'un groupe.

Le **PADD du SCoT** fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme et d'implantation commerciale (*art. L. 141-4 CU*). Il peut s'agir, par exemple, d'identifier les grands équilibres entre les différents pôles commerciaux, de définir les espaces de développement du territoire, de retenir telle ou telle attente des populations. Là encore, ces objectifs doivent reposer sur des considérations d'aménagement et de développement durable.

Quant au **PADD du PLU(i)**, à l'échelle intercommunale, il définit les orientations générales d'équipement commercial et de développement économique (*art. L. 151-5 CU*). Là aussi, les exigences des textes sont similaires mais leur traitement sera en général adapté à la portée particulière du SCoT en la matière.

Le **DOO du SCoT** précise les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal. Il définit les localisations préférentielles des commerces en prenant en compte les objectifs de revitalisation des centres-villes, de maintien d'une offre commerciale diversifiée de proximité permettant de répondre aux besoins courants de la population tout en limitant les obligations de déplacements et les émissions de gaz à effet de serre, de cohérence entre la localisation des équipements commerciaux et la maîtrise des flux de personnes ou de marchandises, de consommation économe de l'espace et de préservation de l'environnement, des paysages et de l'architecture (*art. L. 141-16 CU*).

Surtout, le **DOO comprend obligatoirement un DAAC** (qui fut un temps facultatif) déterminant les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et le développement durable (*art. L. 141-17 CU*).

Dans ce DAAC (tel qu'issu de la loi ELAN), le **SCoT doit contenir** les orientations suivantes qui s'imposent aux PLU(i) dans un rapport de compatibilité renforcée (cf. Partie 1) :

- ❖ **déterminer les conditions d'implantation des équipements commerciaux** qui, en raison de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire, le commerce de centre-ville et le développement durable (*article L. 141-17 al. 1 CU tel qu'issu de la loi ELAN*) ;
- ❖ **localiser les secteurs d'implantation périphérique ainsi que les centralités urbaines** dans lesquels se posent des enjeux spécifiques et prévoir les conditions d'implantation, le type d'activité et la surface de vente maximale des équipements commerciaux spécifiques à ces secteurs (*article L. 141-17 al. 3 CU tel qu'issu de la loi ELAN*) ;

Le DAAC peut par ailleurs contenir d'autres orientations, notamment les conditions relatives au commerce de proximité ou les conditions relatives à la logistique commerciale de proximité ou enfin les conditions d'implantation de certains commerces au regard des capacités de desserte.

En cas de recours contentieux, pour éviter de fragiliser les SCoT sur le fondement d'une question aussi sensible que l'aménagement commercial, le législateur a prévu que l'annulation du DAAC ne compromet pas les autres volets du SCoT.

En compatibilité avec les règles du SCoT, le **règlement du PLU(i)** peut autoriser ou au contraire interdire les constructions selon leur destination commerciale voire selon leur sous-destination (*art. R. 151-27 et R. 151-28 du CU*), par exemple en régissant de manière différente le commerce de détail, le commerce de gros destiné à une clientèle professionnelle ou encore les activités de services (banque, agence immobilière, assurance...). A cet égard, il appartient aux auteurs des PLU(i) de fixer les règles précises afférentes aux changements de destination. Ils peuvent également identifier et délimiter des quartiers, îlots et voies dans lesquels est préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif (*art. L. 151-6 CU*). Enfin, les PLU(i) disposent d'une multitude de leviers pour agir sur les effets des implantations commerciales tels que les règles de stationnement, les majorations de volumes ou encore les règles différenciées entre le rez-de-chaussée et les étages (*voire art. R. 151-37 CU notamment*).

De même, des **OAP** peuvent être élaborées pour 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 (*art. L. 151-72° CU*).

Détails et problématiques

La rédaction des dispositions relatives au commerce, dans un SCoT comme dans un PLU(i), appellent une grande vigilance sur les problématiques qui suivent. L'exercice doit se faire dans le respect des règles du droit de l'Union européenne.

Documents trop restrictifs

Il convient de trouver le **point d'équilibre entre l'encadrement des implantations commerciales et la liberté de services**. A ce titre, sont assurément illégales les règles qui reposent sur l'application d'un critère économique chiffré que ni le droit de l'urbanisme ni le droit de l'Union européenne n'autorise. Selon la Directive « Services » et la Cour de justice de l'Union européenne, des restrictions à la liberté d'établissement commercial ne peuvent pas reposer sur des critères purement économiques ou concurrentiels. Les règles locales ne peuvent pas, par exemple, interdire des commerces qui représenteraient un certain taux d'absorption des dépenses en produits du quotidien. En revanche, la Directive « Services » admet des restrictions justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général telles que la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire et la protection des consommateurs, à condition qu'elles soient appropriées et proportionnées. La Cour de justice de l'Union européenne admet par exemple qu'une activité de commerce de vente de chaussures fasse l'objet d'une

limitation territoriale pour préserver la viabilité du centre-ville et éviter l'existence de locaux inoccupés en zone urbaine dans l'intérêt d'un bon aménagement du territoire.



EXEMPLE DE JURISPRUDENCE

Jurisprudences de la CJUE relatives à la restriction à la liberté d'établissement

« 81. Cependant, il ressort de l'art.10, §2, de l'annexe du décret 379/2006 qu'aucune augmentation de l'offre commerciale sous la forme d'hypermarchés n'était prévue dans les circonscriptions où cette offre était estimée excessive pour l'année 2009. Ensuite, il découle de l'annexe 1.2 de l'annexe dudit décret que ladite offre a été estimée excessive pour cette année dans 37 des 41 circonscriptions de la Communauté autonome de Catalogne. Dans les quatre circonscriptions restantes, conformément audit art. 10, §2, une augmentation de l'offre commerciale ne pouvait intervenir sous la forme d'hypermarchés que pour autant que cette forme de commerces n'absorbe pas plus de 9 % des dépenses commercialisables estimées de la circonscription pour l'année 2009 en produits d'usage quotidien et plus de 7 % de ces dépenses en produits d'usage non quotidien. Enfin, il ressort de ladite annexe 1.2 que, dans ces quatre circonscriptions, la superficie maximale pour les hypermarchés était limitée à 23 667 m² répartis entre six municipalités.

82. Force est de constater que ces limitations spécifiques imposées par la réglementation litigieuse, prises dans leur ensemble, affectent d'une manière significative les possibilités d'ouvrir de grands établissements commerciaux sur le territoire de la Communauté autonome de Catalogne [...] » (CJUE, 24 mars 2011, Commission c. Espagne, aff. C-400/08).

« 133. [...] l'interdiction en cause au principal vise à préserver la viabilité du centre-ville de la commune d'Appingedam et à éviter l'existence de locaux inoccupés en zone urbaine dans l'intérêt d'un bon aménagement du territoire. [...] un tel objectif de protection de l'environnement urbain est susceptible de constituer une raison impérieuse d'intérêt général de nature à justifier une limite territoriale telle que celle en cause au principal.

[...] la directive 2006/123 doit être interprétée en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce que des règles contenues dans un plan d'occupation des sols d'une commune interdisent l'activité de commerce de détail de produits non volumineux dans des zones géographiques situées en dehors du centre-ville de cette commune, pourvu que l'ensemble des conditions énoncées à l'article 15, paragraphe 3, de cette directive soient remplies, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier » (CJUE, 30 janvier 2018, Visser..., aff. C-31/16).

Documents trop permissifs

Une autre problématique fréquente est celle des **SCoT trop permissifs** qui permettent l'ouverture d'une importante zone commerciale sur un territoire qui, d'une part, présente une sensibilité et, d'autre part, est déjà pourvu d'une offre commerciale suffisante.

Dans de tels cas, le SCoT encourt l'annulation (éventuellement limitée à son DAAC). Et il est probable que cette tendance se durcisse avec la mise en œuvre progressive de la politique « *zéro artificialisation nette* » (dont la proportionnalité fera sans doute débat).



EXEMPLE DE JURISPRUDENCE

Jurisprudence concernant l'ouverture de zones commerciales par des SCoT

9. Considérant que dans ces conditions, en prévoyant la création d'une nouvelle zone d'aménagement commercial de 4 000 m² alors que la commune de La Forêt-Fouesnant dispose d'une offre commerciale conséquente en centre-ville et se situe à proximité de zones commerciales préexistantes importantes présentes dans les communes immédiatement voisines, les auteurs du schéma critiqué ont méconnu les principes de revitalisation des centres-villes et de cohérence entre équipements

commerciaux fixés par l'article L. 122-1-9 du code de l'urbanisme et ont commis une erreur manifeste d'appréciation au regard des principes posés par le schéma de cohérence territoriale de l'Odét visant à développer et à maintenir une offre commerciale de proximité dans « les centres- villes, bourgs et les quartiers » et à contenir la création ou l'extension de vastes zones d'activités commerciales » (TA de Rennes, 3 octobre 2014, n° 1205299).

Les rédacteurs de PLU(i) doivent conserver la même vigilance, car un SCoT permissif ne vaudra pas validation automatique de toute mesure prise en faveur du développement commercial : le juge pourrait exercer le même contrôle de cohérence à l'échelle d'un PLU(i) et censurer des dispositions pourtant compatibles avec un SCoT.

Plafond de surfaces

Une troisième problématique porte sur l'instauration de **plafonds surfaciques et sur la portée juridique de ces plafonds**.

Sous l'empire du droit antérieur, le Conseil d'État a validé l'instauration d'un plafond de 1000 m² en énonçant qu'un objectif ainsi exprimé, qui tend à préciser l'implantation préférentielle des équipements commerciaux eu égard à leur taille, en considération des exigences d'aménagement du territoire, pouvait être légalement inclus dans le SCoT dès

lors qu'il constituait une orientation générale d'organisation de l'espace préservant une appréciation de compatibilité par rapport à l'objectif. Un projet d'ensemble commercial de 7 000 m² était en conséquence jugé incompatible avec le SCoT (CE, 11 juill. 2012, n° 353880). Le Conseil d'État a par la suite nuancé sa position en considérant que le plafond de surface ne pouvait pas être le seul critère pour apprécier la compatibilité d'une autorisation d'exploitation commerciale avec le SCoT (CE, 12 déc. 2012, n° 353496). Il jugeait par exemple que la CNAC avait, à tort, refusé une autorisation d'extension d'un supermarché de 900 m² portant sa surface totale à près de 3 000 m² en ne se fondant que sur le dépassement du seuil de surface maximale prévu par le SCoT, sans vérifier si ce projet était compatible avec les orientations générales et les objectifs définis par ce schéma y compris sous forme quantitative (CE, 7 oct. 2013, n° 365143 ; TA Grenoble, 27 nov. 2014, n° 1203383 ; CAA Bordeaux, 1er mars 2018, n° 17BX01358). En résumé, le plafond de surfaces était admis mais appliqué avec toutes les souplesses que permet un rapport de compatibilité élastique.

Sous l'empire du droit actuel (issu de la loi ELAN), le recours à un plafond de surface est prévu par l'article L. 141-17 CU. Selon le texte, le DAAC doit prévoir « *la surface de vente maximale des équipements commerciaux spécifiques aux secteurs* » qu'il a identifiés comme présentant des enjeux.

Le rapport de compatibilité assez souple qui existait auparavant et qui laissait bien des marges de manœuvres, pourrait donc s'affermir et devenir un rapport de compatibilité renforcée.



EXEMPLE DE JURISPRUDENCE

Jurisprudence relative aux SCoT

5. Considérant que le document d'orientations générales du schéma de cohérence territoriale en litige définit pour chaque localité du territoire concerné un niveau de « polarité » déterminé par l'importance de sa population, sa desserte en transports en commun, le niveau de services offert, et la dimension de ses espaces à vocation économique ; qu'il prévoit, concernant les « pôles commerciaux de « bassin de vie » situés en polarité 2 », que « Les surfaces commerciales sont limitées à 1 000 m² (toutes surfaces confondues) », avec une implantation privilégiée « dans les noyaux centraux, en continuité avec les villes et bourgs, ou à proximité de centres d'échanges multimodaux

ou de gares » ; qu'il résulte de ce qui a été dit ci-dessus qu'un objectif ainsi exprimé, qui tend à préciser l'implantation préférentielle des équipements commerciaux eu égard à leur taille en considération des exigences d'aménagement du territoire, a pu légalement figurer dans le schéma de cohérence territoriale sans que soient méconnues les dispositions précitées du code de l'urbanisme et alors même que les pôles commerciaux en cause n'ont pas été constitués en zones d'aménagement commercial au sens de l'article L. 752-1 du code de commerce, dès lors qu'il constitue une orientation générale d'organisation de l'espace préservant, notamment dans l'exercice du pouvoir de décision dévolu aux commissions d'aménagement commercial, une appréciation de compatibilité par rapport à son indication chiffrée » (CAA Lyon, 11 juin 2013, n° 13LY00017).

En compatibilité avec le contenu du DOO du SCoT, le **PLU(i)** quant à lui, pourra édicter des **restrictions d'implantation** (autorisation de nouvelles constructions sous condition que leurs rez-de-chaussée soient destinés à une activité commerciale ; interdiction des changements de destination des locaux commerciaux ; plafonds de surface) à condition qu'elles soient fondées sur des motifs d'urbanisme et non de concurrence, qu'elles soient strictement circonscrites géographiquement et qu'elles ne soient ni générales,

ni absolues (Rép. min. n° 40325, JOAN Q, 24 déc. 2013, p. 13487 ; TA Lyon, 29 mars 2012, n°1006974)..

Le juge administratif veillera au respect de la liberté d'entreprendre et du droit de propriété en s'assurant que le « volet commerce » du PLU(i) n'empiète pas sur d'autres compétences ou ne fait pas échec à la mise en œuvre de la loi spéciale de l'urbanisme commercial contenue dans le code de commerce (TA Nantes, 28 fév. 2012, n° 0907483).



Textes généraux

Directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur ;

L. 752-1 code de commerce ;

L. 752-6 I code de commerce ; L. 101-2 3° CU ;

L. 141-16 CU ; L. 141-17 CU ; L. 142-1 CU ;

L. 151-4 CU ; L. 151-5 CU ; L. 151-6 CU ; L. 151-7 CU

Jurisprudence utile

CAA Bordeaux, 1^{er} mars 2018, n° 17BX01358 [ensemble commercial – centralités urbaines – incompatible]

CJUE 30 janv. 2018, Visser Vastgoed Beleggingen BV..., aff. C-31/16 [Document d'urbanisme interdisant l'activité de commerce de détail en dehors du centre-ville – Respect de la liberté d'établissement]

CE, 11 oct. 2017, n° 401807 [compatibilité - autorisation d'exploitation commerciale - orientations]

TA Grenoble, 27 nov. 2014, n° 1203383 [équipements commerciaux - orientations générales – portée normative – implantation préférentielle]

CE, 7 oct. 2013, n° 365143 [implantations préférentielles – activités commerciales – seuil de surface]

CE 12 déc. 2012, Société Davalex, req n°353496 [Aménagement commercial – Portée du DAC issue de la loi Grenelle - Pas de caractère impératif sauf ZACOM]

CE 11 juillet 2012, SAS Sodigor, req. n°353880 [Aménagement commercial – Portée du DAC issue de la loi Grenelle – Pas de caractère impératif sauf ZACOM]

CJUE 24 mars 2011, Commission c/ Espagne, aff. C-400/08 [L'aménagement du territoire et la protection de l'environnement peuvent constituer des raisons impérieuses d'intérêt général susceptibles de fonder des restrictions à la liberté d'établissement – Censure de critères limitatifs purement économiques]

CE 28 sept. 2005, Société Sumidis, Société Coco fruits, req. n° 274706 [Incompatibilité d'une autorisation de doublement de la surface d'un magasin Leclerc et d'une augmentation de plus de 600 % la galerie attenante avec le SD valant SCoT]

TA Lyon, 19 nov. 2015, n° 1306607 [SCoT Grenelle - Annulation d'un DAC en ce qu'il fixe des orientations et des objectifs d'implantations préférentielles des activités commerciales à l'extérieur des ZACOM]

Tribunal administratif de Rennes, 3 oct. 2014, n° 1205299

Ce que le SCoT doit contenir

- Des orientations relatives à l'équipement commercial, en cohérence avec le rapport de présentation, le PADD et les autres dispositions du DOO (L. 141-16 CU) ;
- Un DAAC pour les SCoT prescrits après l'entrée en vigueur de la loi ELAN (art. L. 141-17 CU al. 1 et 2) dont le contenu est plus précis qu'auparavant et qui doit notamment déterminer les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, en raison de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire, le commerce de centre-ville et le développement durable ;
- Localiser dans le DAAC les secteurs à enjeux (art. L. 141-17 CU al. 3) et, dans ces secteurs, prévoir les conditions d'implantation, le type d'activité et la surface de vente maximale des équipements commerciaux spécifiques.

en pratique

Ce que le SCoT peut contenir

- Définir des conditions permettant le développement ou le maintien du commerce de proximité dans les centralités urbaines et au plus près de l'habitat et de l'emploi, en limitant son développement dans les zones périphériques (*art. L. 141-17 CU*);
- Définir des conditions permettant le développement ou le maintien de la logistique commerciale de proximité dans les centralités urbaines afin de limiter les flux de marchandises des zones périphériques vers les centralités urbaines (*art. L. 141-17 CU*);
- Définir des conditions d'implantation des constructions commerciales et de constructions logistiques commerciales en fonction de leur surface, de leur impact sur les équilibres territoriaux, de la fréquence d'achat ou des flux générés par les personnes ou les marchandises (*art. L. 141-17 CU*);
- Conditionner l'implantation d'une construction à vocation artisanale ou commerciale à l'existence d'une desserte par les transports collectifs, de son accessibilité aux piétons et aux cyclistes (*art. L. 141-17 CU*);
- Conditionner l'implantation d'une construction logistique commerciale à la capacité des voiries existantes ou en projet à gérer les flux de marchandises (*art. L. 141-17 CU*);

Mise en œuvre par les PLU(i)

- En l'absence de SCoT : les OAP du PLU(i) comprennent les dispositions relatives à l'équipement commercial et artisanal au sens des articles L. 141-16 et L. 141-17 CU (*art. L. 151-6 CU*);
- Identifier et délimiter des quartiers, îlots et voies dans lesquels est préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif (*art. L. 151-6 CU*);
- Définir des OAP pour 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 (*art. L. 151-7 2° CU*);
- Édicter des restrictions d'implantation des équipements commerciaux, à condition qu'elles soient fondées sur des motifs d'urbanisme, qu'elles soient strictement circonscrites géographiquement et qu'elles ne soient ni générales, ni absolues.

C onsommation foncière

L'essentiel

Constatant qu'il disparaît encore aujourd'hui en France « *l'équivalent de 4 à 5 terrains de football par heure* », la modération de la consommation foncière constitue un des objectifs nationaux en matière d'urbanisme (art. L. 101-2 du CU). L'État s'est ainsi fixé un objectif de « **zéro artificialisation nette** ». La consigne donnée aux préfets est claire : si, un SCoT ou un PLU(i) approuvé « *devait aller à l'encontre d'une gestion économe de l'espace ou prévoir une densification insuffisante à proximité des secteurs desservis par les transports ou équipements collectifs, vous mobiliserez tout l'éventail de leviers réglementaires à votre disposition (de l'avis défavorable jusqu'à la suspension du caractère exécutoire du document) pour demander à la collectivité d'apporter les modifications jugées nécessaires* » (cf. Instruction du Gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace).

A ce titre, SCoT et PLU(i) doivent tous deux comporter, en fonction des enjeux propres à leur échelle, des « **objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace** » justifiés à partir d'une analyse de la consommation foncière antérieure et des dynamiques économiques et démographiques.

Les objectifs chiffrés

L'exigence de définir des « *objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace* » a

une portée différente selon qu'elle s'applique au SCoT ou au PLU(i).

Pour les SCoT, ces objectifs chiffrés sont présentés dans leur partie opposable aux tiers : le DOO. Ils sont arrêtés « *par secteur géographique* », avec une description, pour chacun d'eux, des enjeux (art. L. 141-6 CU ; voir nos remarques ci-après sur la notion de secteur géographique).

Pour les PLU(i), ces objectifs chiffrés se trouvent dans leur PADD uniquement (art. L. 151-5 CU), ils ne sont pas intégrés au Règlement. Cette différence de portée juridique répond à la logique même de l'articulation SCoT / PLU(i) : ce sont bien les objectifs chiffrés du SCoT qui cadrent, dans un rapport de compatibilité, le projet de territoire défini dans le PADD du PLU(i) et l'ouverture à l'urbanisation qu'il prévoit.

Près de 10 ans après l'avènement de cette innovation de la loi Grenelle II, les **objectifs chiffrés en matière de consommation foncière** sont devenus le « *cœur du réacteur* » des SCoT, et sans doute l'axe central de leur articulation avec les PLU(i). C'est à partir de ces objectifs que sont déterminées les évolutions des périmètres des zones AU des PLU(i) notamment.

L'analyse et la justification des objectifs

En amont de la définition d'objectifs chiffrés, dans leur rapport de présentation, SCoT et PLU(i) doivent tous deux analyser « *la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années*

précédant l'arrêt du projet » ou « depuis la dernière révision du document d'urbanisme » pour les PLU(i). En cohérence avec cette analyse du passé, ils doivent ensuite justifier les objectifs chiffrés qu'ils fixent dans le DOO pour les SCoT ou dans le PADD pour les PLU(i) (art. L. 141-3 pour les SCoT et art. L. 151-4 pour les PLU).

Plus spécifiquement, les PLU(i) doivent justifier leurs objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace « au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale » (art. L. 151-4 CU) ce qui confirme que les objectifs du SCoT forment la charnière de leur articulation avec les PLU(i).

Cet exercice d'analyse de la consommation foncière antérieure et de justification de la consommation à venir doit être particulièrement soigné car il devient un point de cristallisation des débats en cas de contentieux (voir l'exemple cité ci-contre). L'attention des juges se porte notamment sur la sincérité de la méthode d'analyse de la consommation foncière antérieure. Il importe d'éviter les biais en retenant un « état 0 » non significatif par exemple ou en procédant à une analyse sur une période beaucoup plus longue que les dix années prévues par la loi pour accentuer l'effort de réduction pour l'avenir.

Faisant une application stricte de la notion « d'analyse », les juges exigent que le rapport de présentation dépasse le simple constat figé, la simple photographie de l'existant. Les auteurs des SCoT et des PLU(i) doivent donc, autant qu'il leur est possible, exposer les causes locales de l'évolution de la consommation foncière pour justifier leurs objectifs chiffrés.



EXEMPLE DE JURISPRUDENCE

« 4. Le Syndicat du bassin d'Arca-chon et du Val de l'Eyre fait valoir que l'objet du rapport de présentation consiste à retracer "la dynamique d'urbanisation dans la période précédant l'approbation du document (...)" Toutefois, et d'une part, les dispositions précitées du code de l'urbanisme ne se bornent pas à prévoir la réalisation d'un état des lieux, mais imposent de réaliser un "diagnostic" ce qui implique pour les auteurs du schéma de cohérence territoriale non seulement de décrire les phénomènes observés, mais aussi de tenter de les expliquer avant d'établir des prévisions d'évolution. D'autre part, le contenu du rapport de présentation tel que fixé à l'article L. 122-1-2 CU doit présenter une analyse de la consommation foncière durant les dix années précédant l'approbation du schéma et ces données de consommation foncière ont à la fois un rôle d'éclairage pour les choix à faire et de justification des objectifs et orientations retenus. Enfin, le rapport de présentation doit justifier les objectifs chiffrés de limitation de la consommation foncière, ce qui implique pour les auteurs du schéma de cohérence territoriale de démontrer la pertinence des hypothèses retenues.

5. En premier lieu, [...] cet état des lieux, seulement descriptif, ne comporte aucune analyse permettant d'expliquer les phénomènes décrits et certains indicateurs considérés comme pouvant permettre d'analyser les résultats du schéma de cohérence territoriale n'ont pas été renseignés quant à "l'état 0" existant à la date de son approbation.

6. En deuxième lieu, dans le paragraphe consacré aux "perspectives d'évolution", qui doit permettre de comprendre les hypothèses qui ont prévalu dans l'élaboration du schéma de cohérence territoriale, [...] qui approuve alors, en affichant une limitation de l'enveloppe urbaine à une croissance de 4 400 ha, une progression de l'enveloppe urbaine de plus d'un tiers en 2030 par rapport à 2011. Le Sybarval souligne que le schéma de cohérence territoriale promeut un modèle urbain économe en consommation d'espace et que les extensions d'urbanisation correspondent seulement à 3 % du

territoire, lequel est couvert à 66% par la forêt, à 18% par des espaces naturels et seulement à 8% par l'enveloppe urbaine, qui passerait ainsi à 11%.

Il ressort toutefois des pièces du dossier, et notamment de l'avis émis par les services de l'État le 17 octobre 2012, qu'un calcul prenant en compte les m² consommés sur les seules dix dernières années aurait permis de réduire la superficie des besoins fonciers supplémentaires. De même, cet avis relève l'absence de prise en compte d'une approche "densité" qui permettrait pourtant de réduire la consommation d'espace.

Ainsi, et contrairement à ce que soutient le Sybarval, le rapport de présentation ne contient pas une justification suffisante des choix d'objectifs chiffrés de limitation de la consommation foncière. [...] » (CAA Bordeaux, 28 déc 2017, Confédération pour les entrepreneurs et la préservation du pays du bassin d'Arcahon, req. n°15BX02851).

Détails et problématiques

Des questions de méthodes non encore résolues

L'analyse de la consommation foncière antérieure et la détermination d'objectifs chiffrés pour l'avenir soulèvent bien des interrogations méthodologiques.

La loi ELAN a répondu à l'une d'entre elles en imposant de faire l'analyse de la consommation foncière des dix dernières années précédant la date d'arrêt du document et non plus sa date d'approbation ce qui relevait de l'impossible (il faut compter sur le pragmatisme des juges pour appliquer cette exigence avec souplesse, même dans sa nouvelle rédaction). En effet, lors de l'arrêt du projet, les données concernant la consommation foncière ne sont évidemment pas con-

nues « à la date de cet arrêt » et les modifications qui sont apportées avant approbation au dossier arrêté peuvent trouver leur origine uniquement dans les avis exprimés par les personnes consultées, les observations recueillies au cours de l'enquête publique ou le rapport du commissaire enquêteur.

Pour le reste, bien que cela soit annoncé pour les années qui viennent, les textes n'imposent pas le recours à une méthode précise pour établir le décompte de la consommation foncière ou pour fixer les objectifs à l'avenir.

Plusieurs recommandations peuvent être émises :

- Analyser la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années ne saurait se limiter à une analyse de l'évolution des zonages au sein des PLU(i). Il s'agit bien d'analyser **l'évolution physique, réelle, du territoire** et non l'évolution des zonages A, N et AU. Ce travail passe donc, quel que soit le système retenu, par une analyse orthophotographique de l'évolution du territoire.
- La détermination d'objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace nécessite, en général, de livrer plus qu'un simple pourcentage. La présentation de **données chiffrées fixées en valeur absolue**, avec une explication de leurs modalités de calcul, est vivement conseillée.
- Au-delà de la méthode retenue pour procéder à l'analyse de la consommation foncière, l'important est **l'explication de cette méthode** dans le rapport de pré-

sentation. Il ne faut pas hésiter - cela sera utile en cas de contentieux - à décrire en quelques lignes les outils techniques employés pour procéder à l'analyse de la consommation foncière avec un point sur l'état zéro (ou date de référence), sur la période retenue et sur les bases de données qui ont été croisées.

Objectifs chiffrés fixés dans le SCoT par secteur géographique et compte foncier

Les textes imposent aux auteurs de SCoT d'arrêter des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace par secteur géographique sans définir ce que sont ces secteurs géographiques.

Cette exigence pose une première question - de principe - car elle enferme le développement foncier d'une commune ou d'une intercommunalité dans une logique chiffrée extrêmement précise, qui malmène le rapport de compatibilité. Certes, des élus peuvent être demandeurs de ces précisions, car elles leur donnent une visibilité sur leur capacité d'urbanisation au moment de l'élaboration de leur PLU(i). Mais elle peut aussi être source de crispations lorsque les chiffres contenus dans le compte foncier sont éloignés des volontés politiques des maires des communes concernées, ou encore lorsque les services de l'État s'appuient sur un compte foncier de SCoT pour contester des PLU qui s'en démarqueraient. **Il faut retenir qu'en l'état actuel de la jurisprudence, les objectifs chiffrés du SCoT**

C onsummation foncière

s'imposent selon un rapport de simple compatibilité, quel que soit le niveau de précision du compte foncier ou du tableau de ventilation des objectifs chiffrés.

Cette exigence pose une deuxième question sur ce que peuvent être les secteurs géographiques. L'on peut supposer que par l'expression « *secteur géographique* », le législateur a incité les porteurs de projet à raisonner en termes d'armature urbaine et de polarité, plutôt qu'en termes de périmètres administratifs. Pour autant, afin de rendre le SCoT applicable au niveau du PLU(i) et d'éviter des débats interminables sur la ventilation des objectifs chiffrés, il paraît nécessaire d'opérer des **répartitions par périmètres d'EPCI ou par périmètre de communes**.

S'agissant plus particulièrement du compte foncier, plusieurs **recommandations** peuvent là aussi être formulées :

- ❖ Il y a lieu de présenter la **méthode de calcul du compte foncier** avec la plus grande transparence, en utilisant des exemples compréhensibles et en affichant clairement les paramètres de l'équation, le but étant pour chaque élu et chaque PPA de s'approprier l'outil, d'en comprendre le rôle et de définir les marges de manœuvre qu'il peut induire ;
- ❖ Il importe également de définir clairement **l'état zéro des enveloppes urbaines**, c'est-à-dire la période de référence à partir de laquelle se décomptent les surfaces autorisées ; attention toutefois à ne pas identifier de

manière trop précise ou trop rigide les enveloppes urbaines de référence, afin d'éviter que la combinaison des deux outils, compte foncier et enveloppe urbaine de référence, n'aboutissent à créer, pour les communes du territoire, un carcan, qui, selon la jurisprudence de principe, interférerait, par son degré de précision, avec les compétences des auteurs de PLU(i).

- ❖ Il peut être rappelé en tête/pied des tableaux du compte foncier, la circonstance que les chiffres qu'il contient demeurent des orientations et des objectifs à apprécier par les auteurs des documents locaux dans un rapport de compatibilité.

Il faut enfin souligner que si le code de l'urbanisme impose de définir des objectifs « *chiffrés* » de limitation de la consommation foncière et de lutte contre l'étalement urbain, aucune disposition législative ou réglementaire n'a prescrit que ces « *chiffres* » doivent obligatoirement s'entendre comme des « *surfaces maximales* ». En effet, il est également possible de s'appuyer dans le DOO sur des objectifs d'augmentation du nombre de logements/hectare pour agir sur une consommation foncière plus économe.

Coefficient de rétention foncière

La rétention foncière se définit comme la « *non utilisation de droits à construire* ». Ce phénomène est une réalité incontestable, bien connue des élus locaux, principalement en zone rurale.

Du fait de problématiques successorales, de mésententes familiales, de questions de voisinage, ou tout simplement parce que le propriétaire d'un terrain à bâtir réside sur la parcelle attenante et ne souhaite pas d'une construction sous ses fenêtres, il peut arriver que le développement d'un village soit gravement obéré par ce phénomène et que sa morphologie demeure empreinte de mitages et de dents creuses, et ceci sans que les élus n'aient à leur disposition un quelconque outil juridique pour y remédier (l'outil fiscal de la taxe foncière sur les propriétés non bâties n'étant à cet égard pas suffisamment incitatif).

Les auteurs des documents de planification prennent donc de plus en plus l'habitude d'assortir les objectifs de consommation d'espace d'un **coefficient de rétention foncière permettant une forme de souplesse** : les surfaces urbanisables peuvent être revues à la hausse selon ce coefficient de façon à assurer au minimum les objectifs de construction de logements et de développement économique.

Cet outil est parfois critiqué par les services déconcentrés de l'État, qui y voient une méthode, pour les porteurs de projet, de s'affranchir des objectifs de consommation économe de l'espace, en s'accordant des marges de manœuvres trop importantes.

Globalement cependant, le juge administratif accueille avec pragmatisme cette notion, à la condition que le phénomène soit dument constaté et explicité dans le rapport de présentation, et que le coefficient retenu demeure proportionné au phénomène observé.



EXEMPLE DE JURISPRUDENCE

« 6. Considérant que le rapport de présentation fait état de 113 nouvelles constructions réalisées depuis ces 10 dernières années sur la commune de Boeil-Bezing, qui compte 1265 habitants ; que la commune a fait le choix d'un scénario privilégiant une croissance démographique de 303 habitants à l'échelle de 10 ans, ce qui rendrait nécessaire la construction de 216 logements ; que le rapport de présentation mentionne que, durant les dix dernières années, les zones ouvertes à la construction n'ont permis qu'une urbanisation réduite en raison d'un coefficient de rétention foncière de 2 correspondant au comportement des propriétaires de parcelles constructibles constaté par le passé ; que, conscient que la mise en constructibilité de zones répondant strictement aux besoins affichés ne permettrait pas, dans un tel contexte, un développement de la commune offrant un accueil de population de 300 habitants si ce comportement se renouvelait, le conseil municipal a évalué les besoins en surfaces constructibles en fonction de ce coefficient de rétention foncière ; que le préfet ne donne aucun élément permettant de penser que le conseil municipal a eu tort de fonder son anticipation des besoins futurs de terrains constructibles en fonction de l'observation du comportement passé des propriétaires fonciers ; qu'il en résulte qu'il ne peut soutenir que le

C onsommation foncière

conseil municipal a ainsi fait un choix injustifié et incohérent débouchant sur une superficie ouverte à la construction excédant les besoins résultant de la croissance démographique attendue par la commune [...] » (TA Pau, 14 avril 2015, préfet des Pyrénées atlantiques – commune de Boeil-Bezing, req. n° 1302093).

D'une manière générale deux précautions nous semblent devoir être prises à hauteur de SCoT, si ce dernier entend afficher un taux de rétention foncière :

- ❖ Ce taux doit être explicité et affiché de manière transparente dans la méthode de calcul du compte foncier, demeurer raisonnable, et différencié selon les situations ; un coefficient unique pour l'ensemble des communes d'un territoire de SCoT, nous paraîtrait critiquable.
- ❖ Surtout, il nous semble que l'outil de rétention foncière est davantage mobilisable à hauteur de PLU car il s'agit précisément d'un outil d'adaptation des objectifs arrêtés par le document supérieur, pour tenir compte des circonstances locales et justifier d'un éventuel écart, mais demeurant dans le rapport de compatibilité. Dans cet esprit, il nous semble que si un coefficient est affiché à hauteur de SCoT, celui-ci devrait demeurer le plus réduit possible : en effet si par exemple un SCoT inclut déjà dans sa méthode de calcul du compte foncier un coefficient de rétention foncière de 20 ou 30 %, et

que la commune dans son PLU ou l'EPCI dans son PLU(i) décline son objectif de consommation en y ajoutant à nouveau un coefficient de rétention foncière de 30 ou 40 %, la combinaison de ces taux fait peser un risque juridique sur le document inférieur car l'écart entre le besoin d'urbanisation identifié et les zones réellement ouvertes pourrait devenir incohérent et disproportionné.



Textes généraux

art. 17 et 19 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle II ; L. 101-2 1° CU ; Instruction du Gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace, NOR LOGL1918090J

Textes relatifs au SCoT

L. 141-3 CU, L. 141-6 CU

Textes relatifs au PLU(i)

L. 151-4 CU, L. 151-5 CU

Jurisprudence utile

CAA Marseille, 27 fév. 2018, req. n°16MA02753, AJDA 2018 p.1529 [Incompatibilité d'une carte communale – Notions de « hameau » et « d'écart »]

CAA Bordeaux, 28 déc. 2017, Syndicat mixte du Bassin d'Arcachon et du Val de l'Eyre, req. n°15BX02851 [Rapport de présentation du SCoT ne contenant pas une justification suffisante des choix d'objectifs chiffrés de limitation de la consommation foncière - Annulation].

TA Grenoble, 6 nov. 2018, n° 1701033 ; 701081 ; 1703210 ; 1703435 ; 1703441 ; 1703443 ; 1703449 ; 1703452 ; 1703455 ; 1703460 ; 1703461 [Annulation du PLU de Val d'Isère – Erreur manifeste d'appréciation entachant le classement de plusieurs terrains en zone U alors qu'ils présentent une sensibilité environnementale]

TA Pau, 14 avr. 2015, req. n° 1302093 [Coefficient de rétention foncière]

Voir aussi les thèmes Commerce, Agriculture, Trame verte et bleue, Biodiversité.

en pratique

Ce que le SCoT doit contenir

- Une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'arrêt du projet de schéma *(art. L. 141-3 CU)*.
- Une justification précise des objectifs chiffrés de limitation de la consommation arrêtés dans le DOO *(art. L. 141-3 CU)*.
- Dans le DOO : des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace arrêtés par secteur géographique avec une description, pour chacun d'eux, des enjeux qui lui sont propres *(art. L. 141-6 CU)*.

Ce que le SCoT peut contenir

- Des outils permettant d'encourager la densification des secteurs urbanisés ou situés à proximité des transports collectifs *(cf. art. L. 141-7 à L. 141-9 CU)*.

Mise en œuvre par les PLU(i)

- Analyser la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'arrêt du projet de plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales *(art. L. 151-4 CU)*.
- Justifier les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le PADD au regard des objectifs chiffrés du SCoT et au regard des dynamiques économiques et démographiques propres au territoire du PLU(i) *(art. L. 151-4 CU)*.
- Fixer, dans le PADD, des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain *(art. L. 151-5 CU)*.

Développement économique

L'essentiel

Les espaces à vocation économique, et notamment les **zones d'activités économiques** (ZAE), génèrent un impact fort en termes d'aménagement, d'environnement, et de cohérence dans l'organisation de l'espace entre les déplacements, l'habitat, les risques, ou encore l'artificialisation des sols. En lien avec les activités et commerces de proximité des villes et bourgs, les ZAE participent aux grands équilibres entre territoires, au regard des bassins de vie, de consommation, de production.

Depuis la loi SRU, un des objectifs des SCoT et PLU(i) est de **lutter contre la prolifération des zones d'activités** en marge de communes rurales, consommatrices de foncier, entrant en concurrence à quelques kilomètres les unes des autres. C'est pourquoi l'échelle supra communale est encouragée dans les réflexions des auteurs des SCoT et des PLU(i), et ce, tant pour développer des projets de territoire cohérents en matière économique que pour la gestion économe de l'espace.

En ce sens, les SCoT doivent nécessairement aborder leur développement économique avec le même objectif de consommation économe d'espace que pour les autres types d'aménagements (cf. les thèmes *Commerce et Consommation foncière*).

Le code de l'urbanisme attribue au SCoT le soin de fixer les objectifs de politique publique en matière de développement économique,

fondés sur la conjoncture et les besoins (art. L. 141-3 CU). Le développement économique doit apparaître et s'inscrire parmi les dimensions prises en compte dans le PADD (art. L. 141-4 CU).

A son tour, le rapport de présentation du PLU(i) s'appuie sur un diagnostic établi notamment au regard des prévisions économiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, et de services (art. L. 151-4 CU).

Le PADD du PLU(i), quant à lui, arrête les orientations générales concernant notamment le développement économique : les projets de création (le cas échéant sous forme de ZAC ou de lotissement) de zones d'activités à destination partielle ou totale de commerces devront figurer en qualité d'éléments du projet (art. L. 151-5 CU).

Sur la thématique du développement économique, le PADD du PLU(i) pourra proposer une évolution de l'armature économique (exemple : encadrer le développement du territoire en confortant les pôles urbains et les pôles villageois ; renforcer la dynamique commerciale des centres village) ou encore la requalification et l'extension prioritaire des zones d'activités économiques et commerciales existantes.

Détails et problématiques

Etrangement, hormis les larges développements consacrés à l'urbanisme commercial (cf. thème Commerce), le code de l'urba-

nisme ne livre pas d'outil spécifique pour accompagner les rédacteurs de SCoT et de PLU(i) sur le développement économique.

Les outils mis à la disposition des auteurs des SCoT sont très orientés vers la maîtrise du développement commercial, la mixité fonctionnelle et la diversité commerciale.

Les auteurs des SCoT ont donc majoritairement, et fort justement, fait le choix de décliner la thématique économique d'une manière similaire à la thématique commerciale : localisation préférentielle des zones d'activités économiques (ZAE), précisions apportées à leur consistance fonctionnelle et architecturale, et surfaces maximales d'extensions en lien avec la gestion économique du foncier.

Il est généralement recommandé de favoriser la **requalification** des zones d'activités existantes et rechercher d'éventuelles synergies avec des territoires voisins. Il est ainsi préconisé, pour éviter la surconsommation d'espaces, la réalisation d'études sur le potentiel des ZAE déjà existantes (identification de parcelles sans bâti, analyse de la vacance des bâtiments sur le territoire, etc.), avant la construction de nouvelles ZAE, voire d'étudier la pertinence de reconversion de friches.

Rien ne s'oppose juridiquement, à notre sens, à attribuer des surfaces de consommations d'espaces, en fonction de certains critères, tels que l'espace d'influence de la ZAE (supra-SCoT, SCoT, ou locale), sa vocation dominante selon une typologie d'activité, sa localisation. La mixité fonctionnelle (existante ou souhaitée), la continuité avec

l'habitat, la présence de transports collectifs à proximité, peuvent alors faciliter l'extension de la zone (voir par exemple le SCoT de l'agglomération messine, DOO pages 17 à 22). Résiduellement, le SCoT peut favoriser l'emploi de proximité par l'octroi d'enveloppes de foncier mesurées aux intercommunalités pour autoriser l'ouverture de petites zones dans les communes.

Précisons qu'il a été jugé qu'un PLU(i) peut interdire pour des motifs d'urbanisme l'exercice de certaines activités économiques dans une zone sans porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, sous réserve que cette interdiction ne soit ni générale, ni absolue (CE, 8 juin 2010, n° 317469).

Par ailleurs, le maintien des exploitations agricoles est une problématique souvent évoquée sous l'angle du développement économique dans les PLU(i) ruraux (cf. thème Agriculture).



Textes

L. 141-3 CU ; L. 141-4 CU ; L. 141-16 CU ; L. 141-17 CU ; L. 151-4 CU ; L. 151-5 CU ; L. 151-6 CU ; L. 151-7 | 2° CU ; L. 151-16 CU ; R. 151-37 4° CU

Jurisprudence utile

CE, 8 juin 2010, n° 317469 [implantation – établissements commerciaux – interdite – motifs d'urbanisme]

Doctrine

« L'intégration des enjeux économiques au sein des PLU(i) », Club PLU(i), 2017

Voir aussi les thèmes Commerce, Consommation foncière.



D

éveloppement économique

en pratique

Ce que le SCoT doit contenir

- ❖ D'une manière générale, et en l'absence de disposition spécifique dans le code de l'urbanisme relative aux orientations d'un DOO en matière de développement économique, l'obligation consiste à déterminer « des orientations générales de l'organisation de l'espace » et définir des objectifs chiffrés de limitation de la consommation foncière et de lutte contre l'étalement urbain ;
- ❖ Dans l'espace rural : définir les conditions d'un développement équilibré entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers (*art. L.141-5 CU*).

Ce que le SCoT peut contenir

- ❖ Définir la localisation préférentielle des zones d'activité économique ;
- ❖ Préciser des objectifs de mixité fonctionnelle des ZAE, de qualité urbaine ; ou objectifs de reconquête de friches.

Mise en œuvre par les PLU(i)

- ❖ En l'absence de SCoT : les OAP du PLU(i) comprennent les dispositions relatives à l'équipement commercial et artisanal au sens des articles L. 141-16 et L. 141-17 CU (*art. L. 151-6 CU*) ;
- ❖ Définir des OAP pour 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 (*art. L. 151-72° CU*) ;
- ❖ Edicter des restrictions d'implantation des équipements commerciaux ou de certaines activités économiques, à condition qu'elles soient fondées sur des motifs d'urbanisme, qu'elles soient strictement circonscrites géographiquement et qu'elles ne soient ni générales, ni absolues.

Equipements structurants

L'essentiel

Seules les dispositions relatives au contenu du PADD du SCoT, auquel il appartient de fixer les objectifs de la politique publique en matière d'équipements structurants (art. L. 141-4 CU), évoquent la notion « **d'équipements structurants** ». Le DOO doit quant à lui définir les « **grands projets d'équipements et de services** » (art. L. 141-20 CU). Les choix opérés dans ce domaine seront explicités par le rapport de présentation dont le diagnostic qu'il intègre est établi au regard des prévisions économiques et démographiques, notamment compte tenu des besoins répertoriés « en matière d'équipements et de services » (art. L. 141-3 CU).

Les dispositions relatives au contenu du rapport de présentation du PLU(i) reprennent également cette formulation (art. L. 151-4 CU) et le PADD du plan doit définir les orientations générales de la politique d'équipement (art. L. 151-5 CU).

Le code de l'urbanisme ne consacre toutefois pas de définition juridique précise et opposable de cette notion. La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit en son Titre II un chapitre II « **grands équipements** », toujours en vigueur, qui recouvre sous ce titre les aéroports, les ports maritimes, les ports intérieurs, les infrastructures de transports de personnes, et les transports routiers. La doctrine rattache également à cette

notion la localisation du réseau des transports publics, les rocade urbaines, les réseaux routiers et ferroviaires d'intérêt supra communal (La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 25, F. Bouyssou, 23 Juin 2014, 2199 ; Revue Construction - Urbanisme n° 5, H. Coulombié et C. Giorsetti, Mai 2010, étude 5).

Les travaux parlementaires d'élaboration de la loi Grenelle II, indiquent que la notion de grands projets d'équipements et de services vise ceux qui, de par leur taille, auront un impact fort sur les grands équilibres du SCoT en matière d'aménagement, de logement ou encore de transport (Sénat, compte rendu intégral des débats séance du 17 sept. 2009, p.12).

La méthode pour appréhender cette notion consiste donc à **apprécier l'incidence de l'équipement sur le développement du territoire**, c'est-à-dire la potentielle modification de ses grands équilibres.

De ce point de vue, sont couramment pris en compte pour identifier ce caractère structurant : le rôle moteur de l'équipement pour le projet de territoire ; son impact générateur de flux et de déplacements ; son aire d'influence large, au minimum à l'échelle intercommunale ; l'importance de sa fréquence d'utilisation, ou encore son niveau d'impact financier pour les EPCI (en investissement comme en fonctionnement).

La jurisprudence retient d'ailleurs que la localisation de ces équipements structurants par-



ticipé à la définition des grands axes de développement économique dans le SCoT (CAA Marseille, Juge des référés, 22 Janvier 2019, n° 18MA05132).

En ce sens, les TIC (technologies de l'information et la communication) sont généralement identifiées dans les SCoT comme des équipements structurants.

Eu égard à son « importance », la jurisprudence a également pu retenir qu'un projet d'aménagement d'un centre d'expositions, de séminaires et de congrès d'une communauté d'agglomération constitue un « grand projet » au sens de l'article L. 141-20 CU (CAA Lyon, 18 janv. 2018, n° 16LY00338).

Détails et problématiques

La charge de définir les grands projets d'équipements et de services, qu'ils soient publics ou privés, recouvre également l'obligation de les localiser dès lors, d'une part, que le SCoT devant comprendre des éléments de cartographie, les équipements structurants doivent pouvoir y être identifiés, et d'autre part et surtout, que ces grands projets ont par essence un impact sur l'évaluation environnementale qui doit être menée.

L'incidence environnementale de ces grands projets d'équipements et de services définis dans le DOO doit donc être évaluée dans le rapport de présentation du SCoT.

À défaut, le SCoT peut voir sa légalité mise en cause en raison de l'insuffisance de l'évaluation environnementale, laquelle n'est pas considérée comme sincère et précise en l'absence d'étude des incidences de ces projets structurants sur l'environnement (CAA Douai, 19 avr. 2012, n° 11DA00229 ; « Le SCoT », J.-P. Strebler, *Le Moniteur*, 2016, p.88).

Il faut donc très tôt, dans le processus d'élaboration du SCoT, obtenir le maximum d'informations sur les grands projets d'équipements et de services, afin que l'évaluation environnementale se réalise dans de bonnes conditions, même si cette évaluation ne doit pas être confondue avec l'étude d'impact du projet concerné.

En veillant ainsi à ce que les grands projets d'équipements structurants fassent l'objet d'un tracé le plus précis possible au sein du SCoT, il sera d'autant plus aisé pour les auteurs du PLU(i) de les décliner ensuite au sein de ses composantes (emplacements réservés ; zonage correspondant).

La jurisprudence a eu l'occasion de préciser qu'en prévoyant la réalisation d'un centre d'expositions et de congrès en tant que grand projet d'équipement d'intérêt inter-

Equipements structurants

communal et en envisageant sa localisation sur un site précis, pour prescrire ensuite aux documents d'urbanisme locaux de prendre les dispositions permettant sa mise en œuvre effective, les auteurs du DOO n'ont pas fixé de règles qui interfèreraient par leur précision avec celles qui, s'inscrivant dans un rapport de compatibilité, relèvent de ces documents d'urbanisme locaux (CAA Lyon, 18 janv. 2018, n° 16LY00338).

Ainsi, au regard des grands projets d'équipements et de services définis par le SCoT, par exemple pour assurer le rayonnement touristique du territoire, les auteurs du PLU(i) pourront étendre le périmètre d'une zone AUE afin de permettre l'agrandissement ou la réalisation de l'équipement concerné (TA Montpellier, 28 mai 2015, n° 1402502, à propos d'une modification du PLU ayant pour objet d'étendre une zone AUE pour permettre l'agrandissement d'un circuit automobile et la création d'un village d'entreprises liées aux sports mécaniques, identifiés par le SCoT comme des grands projets d'équipements et de services).

Par ailleurs, si les acteurs locaux souhaitent souvent influencer sur les décisions de restructuration des grands équipements de leur territoire (santé, éducation, culture, infrastructures...), les auteurs des SCoT ne peuvent pour autant aller jusqu'à imposer à d'autres collectivités publiques (État, région, département...) la réalisation d'équipements dont elles n'auraient pas décidé ou « accepté » la réalisation.

Néanmoins, le DOO peut, en association avec les collectivités concernées, exprimer un certain nombre de principes à respecter lors de la réalisation de tels équipements ou services (tout en étant conscient que si un

projet d'équipement public devait ne pas être compatible avec le DOO, la procédure de mise en compatibilité menée conjointement avec la déclaration d'utilité publique rendrait vaines les orientations du SCoT) (Jcl. Constr.-Urba., Fasc 506 : SCoT, J-P. Strebler, n°59, 2014).

Précisons enfin que le champ du DOO concernant les seuls « grands projets » d'équipements et de services, les projets relevant du niveau local n'entrent *a priori* pas dans les préoccupations du SCoT.

Mais cette assertion doit être nuancée : le renforcement des enjeux de revitalisation des centres villes par la loi ELAN a pour conséquence d'accroître l'attention portée à la localisation des équipements même locaux ; ainsi un SCoT pourrait inclure des orientations sur le maintien des équipements dans les centralités, qu'il définirait ou demanderait au PLU(i) de définir.



Textes

L. 141-4 CU
L. 141-20 CU

Jurisprudence utile

CE 16 avril 2010, n° 320667
CAA Douai, 19 avr. 2012, n° 11DA00229
TA Montpellier, 28 mai 2015, n° 1402502
CAA Lyon, 18 janv. 2018, n° 16LY00338
CAA Marseille, Juge des référés, 22 janvier 2019, n° 18MA05132

en pratique

Ce que le SCoT doit contenir

- Définir des objectifs de la politique publique en matière d'équipements structurants dans le PADD (*art. L. 141-4 CU*) ;
- Définir et localiser des grands projets d'équipements et de services dans le DOO (*art. L. 141-20 CU*) ;
- Évaluer l'incidence environnementale des grands projets d'équipements et de services dans le rapport de présentation.

Ce que le SCoT peut contenir

- Les principes à respecter pour la réalisation de grands projets d'équipements ou de services.

Mise en œuvre par les PLU(i)

- Adopter des dispositions permettant la réalisation ou la mise en œuvre effective des grands projets d'équipements et de services (règlement, zonage, OAP) ;
- Définir et identifier les projets d'équipements et de service relevant du niveau « local ».

F

orêt et espaces boisés

L'essentiel

Les documents d'urbanisme contribuent à assurer l'utilisation économe des espaces naturels et la préservation des espaces affectés aux activités forestières (art. L. 101-2 CU).

Le PADD du SCoT fixe les **objectifs des politiques publiques de protection et de mise en valeur des espaces forestiers** (art. L. 141-4 CU). Le DOO du SCoT définit les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers. Il définit également les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers (art. L. 141-5 CU).

Le DOO du SCoT détermine encore les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger dont il peut définir la localisation ou la délimitation. Il transpose les dispositions pertinentes des chartes PNR et leurs délimitations cartographiques à une échelle appropriée, afin de permettre leur mise en œuvre dans les PLU(i) (art. L. 141-10 1° CU).

Lorsque les documents graphiques du DOO délimitent ainsi des espaces ou des sites à protéger, ils doivent permettre d'identifier les terrains situés dans ces secteurs (article R. 141-6 CU).

Les modalités de protection de ces espaces boisés et forestiers ont vocation à être formalisées au sein du PLU(i) via l'identification des espaces à protéger strictement de l'urbanisation, l'inscription de ces espaces en zones N/A indiquée (ex : Nc pour les corridors) et en espaces boisés classés. Les OAP permettent encore, directement ou indirectement, la préservation d'éléments du patrimoine naturel (art. L. 151-7 et L. 151-7-1 CU).

Il a été jugé que les prescriptions d'un POS peuvent être plus sévères que celles d'un schéma directeur, et prévoir une interdiction de construire dans un espace naturel où le schéma directeur envisageait des possibilités résiduelles de construction (CE, 23 oct. 1987, n° 62929).

Dans ce cadre, les composantes du PLU(i) et du SCoT devront encore veiller à prendre en compte les schémas départementaux d'accès à la ressource forestière (art. L. 131-2 CU ; L. 131-5 CU).

ELAN **Alerte** : Ce document étant concerné par l'ordonnance sur la hiérarchie des normes, il faudra vérifier son maintien dans la liste des documents avec lesquels le SCoT doit être compatible (l'ordonnance sera applicable à partir d'avril 2021).



Détails et problématiques

Il semble indispensable de recueillir des données concernant les évolutions « physiques » des surfaces affectées aux forêts ou, plus généralement, aux espaces naturels. Ces éléments peuvent provenir de diverses bases de données que les collectivités ou les bureaux d'études constituent ou auxquelles ils ont accès, telles que BD Carto, BD Topo, Spot Théma, Gus Land Use, Géolandis, Land use map2, Corine Land Cover, ou encore BD OCS Cigal, MAJIC, GéoFoncier, etc.

Les évolutions des surfaces forestières ou naturelles peuvent aussi être appréciées par l'exploitation (notamment « numérique ») de photographies aériennes ou satellitaires successives du territoire du SCoT.

Pour autant que les données disponibles le permettent, l'analyse devrait mettre en évidence les **consommations différenciées des espaces**, selon qu'ils étaient « naturels, agricoles ou forestiers », de même qu'elle gagnera à identifier, pour la définition des objectifs de protection et de mise en valeur des espaces forestiers, les secteurs géographiques constituant des enjeux spécifiques.

Cette étude permettra encore d'alimenter l'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dans le rapport de présentation du SCoT comme du PLU(i) et de justifier les objectifs chiffrés de

limitation de cette consommation compris dans le DOO.

Plus généralement, les auteurs des SCoT assurent le plus souvent la préservation des boisements et forêts au travers de la définition des réservoirs et/ou des corridors écologiques. Le tracé d'un corridor pourra alors être réajusté à l'échelle locale pour s'adapter à la réalité et garantir un bon fonctionnement de la continuité écologique.

Précisons enfin que si les auteurs des SCoT peuvent déterminer, localiser, voire délimiter, les espaces et sites naturels forestiers ou boisés à protéger, le législateur ne leur a pas pour autant conféré le pouvoir de déterminer les modalités de la protection ainsi définie, le choix revenant sur ce point aux auteurs des PLU(i) (*TA Pau, 17 nov. 2015, n° 1300517, à propos d'une orientation imposant aux PLU de certaines communes du territoire de classer en N différentes zones identifiées*).



Textes

L. 101-2 CU
L. 141-4 CU
L. 141-5 CU
L. 141-10 1° CU
R.141-6 CU
L. 151-7 et s. CU

Jurisprudence utile

CE, 23 oct. 1987, n° 62929 [schéma directeur – espace naturel – possibilités de construction]

TA Pau, 17 nov. 2015, n° 1300517 [SCoT – espaces naturels – modalités de la protection]

Voir aussi les thèmes Consommation foncière, Trame verte et bleue, Biodiversité.



F

Forêt et espaces boisés

en pratique

Ce que le SCoT doit contenir

- Définir les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers (*art. L. 141-5 CU*) ;
- Définir les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers (*art. L. 141-5 CU*) ;
- Transposer les dispositions pertinentes des chartes PNR et leurs délimitations cartographiques à une échelle appropriée, afin de permettre leur mise en œuvre dans les PLU(i) (*art. L. 141-10 1° CU*).

Ce que le SCoT peut contenir

- Définir la localisation ou la délimitation des espaces forestiers à protéger (*art. L. 141-10 1° CU*) ;
- Le cas échéant, permettre d'identifier les terrains situés dans ces secteurs dans les documents graphiques du DOO (*art. R. 141-6 CU*).

Mise en œuvre par les PLU(i)

- Adopter les dispositions permettant la mise en œuvre des prescriptions des chartes PNR transposées dans le DOO du SCoT ;
- Fixer des modalités de protection des espaces boisés et forestiers (zonage, EBC, OAP).

L'essentiel

La grande loi relative à la protection du littoral n° 86-2 du 3 janvier 1986 est, pour son volet urbanisme, codifiée aux articles L. 121-1 et s. CU, (modifiés depuis à plusieurs reprises).

Selon ces dispositions générales, s'appliquent sur les territoires littoraux les trois règles cumulatives suivantes :

1° L'extension de l'urbanisation doit se faire en continuité avec les agglomérations et villages existants définis par le SCoT et délimités par le PLU(i) (art. L. 121-8 CU), dans le respect des coupures d'urbanisation, ce qui exclut les zones d'urbanisation diffuse.

2° L'extension de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage est limitée (art. L. 121-13 CU). Elle doit être justifiée et motivée dans le PLU(i), selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un SCoT ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer. En l'absence de ces documents, l'urbanisation peut être réalisée avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature. Le PLU(i) respecte les dispositions de cet accord.

3° En dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres (art. L. 121-16 CU).

Les dispositions des SCoT et des PLU(i) contribuent à la bonne application locale des règles à double titre.

Ils doivent tout d'abord respecter les dispositions générales de la loi Littoral au risque sinon d'encourir l'annulation (voir pour des exemples connus les annulations du PLU d'Andernos puis du SCoT du Bassin d'Arcachon, notamment du fait de l'extension d'un golf dans ce qui aurait dû rester une coupure d'urbanisation au sens de l'article L. 122-2 : CAA Bordeaux 28 décembre 2017, n°15BX02851). Et il faut rappeler que les documents d'urbanisme ne peuvent faire écran à l'application des dispositions de la loi Littoral qui est directement opposable, même en présence d'un document d'urbanisme, aux autorisations d'occuper le sol (CE 1er juin 2017, n° 396499 confirmant : CAA de Nantes, 27 novembre 2015, Préfet du Finistère, n°14NT02955).

Les SCoT et les PLU(i) doivent ensuite préciser l'application de la loi Littoral au niveau local, rôle qui a d'ailleurs été renforcé par la loi ELAN (voir article 42 de la loi).



Ainsi :

- » Les SCoT et les PLU(i) **doivent** prévoir des espaces naturels présentant le caractère d'une **coupure d'urbanisation** (L. 121-22 CU) dont l'objectif est de maintenir des espaces ouverts en évitant la constitution d'un front urbain continu. Ils doivent également préserver « *les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques* » (L. 121-23 CU).
- » Le SCoT « *précise, en tenant compte des paysages, de l'environnement, des particularités locales et de la capacité d'accueil du territoire, les modalités d'application* » de la loi littoral, et donc des trois règles cumulatives précitées. Il « **détermine notamment les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés (pour le comblement des dents creuses) prévus à l'article L. 121-8** » ; secteurs qui sont ensuite délimités précisément par le PLU(i). Sur ce point, sous réserve de l'interprétation que pourront retenir les juridictions et des modifications à venir du fait des ordonnances loi ELAN, il est très probable que le SCoT s'impose désormais aux PLU(i) dans un **rapport de compatibilité renforcée**. Afin d'intégrer ces nouveautés, les SCoT et les PLU(i) peuvent être modifiés par le biais d'une procédure de modification simplifiée, pour autant

que cette procédure soit « engagée » avant le 31 décembre 2021.

- » Le SCoT définit les critères permettant une extension - **qui doit rester limitée** - de l'urbanisation des **espaces proches du rivage** (art. L. 121-13 CU). En ce cas, les auteurs des PLU(i) n'ont pas à requérir l'accord de l'État ni l'avis préalable de la CDNPS pour procéder à une extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage, dès lors qu'ils se conforment au SCoT (art. L. 121-13 CU).
- » En compatibilité avec ces éléments du SCoT, le PLU(i) détermine les zonages ainsi que des règles d'implantation des constructions (hauteur et recul) respectant la loi Littoral.

Indépendamment de ces éléments, le SCoT peut par ailleurs valoir « **Schéma de mise en valeur de la mer** » (art. L. 141-24 et s. CU), ce qui facilite notamment les procédures de création ou d'extension des ports sur son territoire. Le DOO doit alors comporter un chapitre individualisé reprenant le contenu du SMVM et le rapport de présentation du SCoT doit comporter les trois éléments spécifiques prévus par les textes (art. R. 141-5 CU). Dans ce cas, le chapitre individualisé du DOO se substitue à la partie d'un schéma de mise en valeur de la mer existant.

À noter que ces dispositions spécifiques imposent alors l'accord du représentant de l'État.

Détails et problématiques

Les problématiques relatives à l'application de la loi Littoral sont nombreuses et la jurisprudence très circonstancielle en dépit des diverses tentatives de précision et d'harmonisation du législateur. Il est donc renvoyé aux ouvrages spécialisés et aux documents explicatifs édités localement par les DREAL pour en connaître les détails selon les lieux (voir par exemple le référentiel publié par la DREAL Bretagne et les DDTM offrant une approche illustrée, unifiée des modalités d'application de la loi Littoral).

Dans le présent guide, il faut simplement rappeler que l'appréciation de la compatibilité d'un PLU(i) au SCoT implique que les dispositions du SCoT relatives aux dispositions particulières applicables au littoral soient, **précises et qu'elles respectent elles-mêmes la loi Littoral**. En l'absence de dispositions suffisamment précises dans le SCoT concernant la mise en œuvre des dispositions particulières au littoral, la légalité du PLU(i) est alors appréciée directement au regard de ces dispositions propres au littoral. Ainsi et dans ce cas, le SCoT ne fait pas écran (*CE 31 mars 2017, n° 392186 ; CAA Marseille, 20 juin 2017, n° 16MA01079*).

Il faut également attirer l'attention des auteurs des SCoT et des PLU(i) sur l'obligation de faire application de l'article L. 121-22 CU en prévoyant des **coupures d'urbanisation** lesquelles peuvent être de superficie et de

formes aussi diverses que nécessaire. Un SCoT ou un PLU(i) qui n'identifierait pas de telles coupures d'urbanisation serait illégal (*CAA Bordeaux, 19 juin 1997, SCI Hendayaise, n°94BX01012 et arrêt précité de la CAA de Bordeaux du 28 décembre 2017 relatif au SCoT du Bassin d'Arcachon*).



Textes généraux

L. 121-1 à L. 121-51 CU

Art. 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 dite loi Defferre

Décret n°86-1252 du 5 décembre 1986 relatif au contenu et à l'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer

Textes relatifs aux SCoT

L. 121-3 al. 2 CU ; L. 141-24 à L. 141-26 CU ; R. 141-5, R. 141-8, R. 141-9 CU

Jurisprudence utile

CAA Bordeaux, 28 déc. 2017, n° 15BX02851 [Incompatibilité du DOO du SCoT avec les dispositions particulières au littoral – Extension d'un golf dans le bassin d'Arcachon - Annulation]

CE 1er juin 2017, n° 396499 [Applicabilité directe de la loi Littoral aux autorisations d'urbanisme même en présence d'un SCoT]

CE 31 mars 2017, n° 392186 [Distinction entre les notions de village et de hameau]

CAA Bordeaux, 19 juin 1997, SCI Hendayaise, n°94BX01012 [Illégalité du document d'urbanisme ne prévoyant pas de coupure d'urbanisation]

Voir aussi les thèmes Consommation foncière, Trame verte et bleue, Biodiversité.

en pratique

Ce que le SCoT doit contenir

- Préciser, en tenant compte des paysages, de l'environnement, des particularités locales et de la capacité d'accueil du territoire, les modalités d'application des dispositions de la loi Littoral (art. L. 121-3 CU).
- Déterminer les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés prévus à l'article L. 121-8 CU, et en définir la localisation (art. L. 121-3 CU).
- Prévoir des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation (art. L. 121-22 CU) qui s'imposent aux PLU(i) dans un rapport de compatibilité renforcée.
- Identifier les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques qui sont à préserver (L. 121-23 CU).
- Définir les critères d'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage (art. L. 121-13 CU).

Ce que le SCoT peut contenir

- Contribuer à préciser ou définir certaines notions utilisées par la loi Littoral pour en faciliter l'application locale (« agglomérations » et « villages » par exemple).
- Peut valoir « Schéma de mise en valeur de la mer » (art. L. 141-24 et s. CU).

Mise en œuvre par les PLU(i)

- Dans le respect des dispositions générales de la loi Littoral et en compatibilité avec les dispositions particulières du SCoT propres au Littoral, parfois même en compatibilité renforcée, définir le zonage et les règles d'implantation au sol en secteur littoral.
- En compatibilité « renforcée » avec les coupures d'urbanisation prévues par le SCoT, prévoir des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation, les classer en N ou A idéalement avec un sous zonage Ncu ou Acu interdisant les constructions nouvelles importantes ou les aménagements du type golf ou parc de stationnement (art. L. 121-22 CU).
- Préserver les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques en les classant en N ou en A avec une interdiction de la constructibilité sauf exception précise prévue par l'article L. 121-24 CU.

L'essentiel

Les documents d'urbanisme fixent les objectifs des politiques publiques en matière de mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services (art. L. 101-2, 3° CU).

Le PADD du SCoT fixe les **objectifs des politiques publiques en matière de logement** (art. L. 141-4 CU), les choix retenus en matière d'équilibre social de l'habitat étant explicités dans le rapport de présentation du schéma (L. 141-3 CU).

Le DOO du SCoT détermine les **conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers** (art. L. 141-5 3°CU).

Plus précisément, le DOO définit les objectifs et les principes de la politique de l'habitat au regard, notamment, de la mixité sociale, en prenant en compte l'évolution démographique et économique et les projets d'équipements et de dessertes en transports collectifs (art. L. 141-12 CU). Il précise :

- Les objectifs d'offre de **nouveaux logements**, répartis, le cas échéant, entre les établissements publics de coopération intercommunale ou par commune ;
- Les objectifs de la politique **d'amélioration et de la réhabilitation** du parc de logements existant public ou privé ;
- En zone de montagne, les objectifs de la politique de réhabilitation de l'immobilier de loisir.

Il appartient donc au DOO du SCoT de fixer les grands axes d'une politique de l'habitat avec lesquels les PLU(i) et les PLH doivent être compatibles (« *Le traitement de l'habitat dans les SCoT* », F. Zitouni et A. Campagno-Flores, GRIDAUH, 14 oct. 2013).

La thématique du logement est présente dans l'ensemble des documents composant le dossier de PLU(i). Le rapport de présentation comme le PADD traitent de l'habitat dans une perspective d'équilibre social, en s'appuyant sur le diagnostic des besoins et sur les prévisions économiques et démographiques.

Mais seuls le règlement et ses documents graphiques peuvent imposer aux tiers des prescriptions spécifiques en matière de lo-

gement, que les OAP peuvent préfigurer dans une certaine mesure (*art. L. 151-4 et s. CU*).

Lorsqu'il est élaboré par un EPCI compétent en matière d'habitat, le **PLU(i) peut tenir lieu de PLH** (Programme local de l'Habitat). Dans cette hypothèse, le PLU(i) tenant lieu de PLH poursuit les objectifs définis à l'article L. 302-1 du CCH et les OAP (orientations d'aménagement et de programmation) précisent les actions et opérations d'aménagement visant à poursuivre ces objectifs.

Surtout, il comporte un **programme d'orientations et d'actions** (POA) qui comprend toute mesure ou tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre de la politique de l'habitat qu'il définit. Le rapport de présentation explique les choix retenus par ce programme (*art. L. 151-44 et suivants CU*).

Lorsqu'un EPCI se dote d'un programme local de l'habitat (PLH) : les PLU(i) devront alors être compatibles tant avec le DOO du SCoT qu'avec le PLH.

Détails et problématiques

À bien des égards, le logement constitue l'un des sujets les plus sensibles de l'articulation entre SCoT et PLU(i).

La construction de nouveaux logements constitue en effet l'expression la plus répan-

due d'un projet politique à l'échelle communale, comme à l'échelle d'un territoire plus large ; elle est l'indicateur le plus concret et le plus immédiat d'une dynamique territoriale, que recherchent, légitimement, tous les élus locaux.

Le législateur impose de préciser les objectifs d'offres de nouveaux logements répartis, le cas échéant, entre les EPCI ou par commune (*art. L. 141-12 CU*). Ce degré avancé de précision peut être source de crispation entre les élus des communes concernées, ou entre les élus et les services de l'État.

L'enjeu majeur est de définir la juste méthode pour « territorialiser » les objectifs du SCoT en matière d'habitat.

La répartition des objectifs quantitatifs selon les seules délimitations administratives des territoires communaux ou intercommunaux, ne permet pas une déclinaison cohérente et harmonieuse de la politique de l'habitat, qui doit être adaptée aux réalités des bassins de vie.

C'est la raison pour laquelle l'immense majorité des SCoT utilise aujourd'hui l'outil de « l'armature urbaine ». Le territoire est ainsi réparti selon différents niveaux de polarité.

Il importe de définir de la façon la plus objective possible des critères permettant d'identifier les différents pôles (par exemple hiérarchie composée de pôles principaux, pôles d'appui, pôles secondaires et pôles locaux). Ces critères peuvent tenir à la population, aux équipements, au taux d'activi-

té, au rayonnement économique, à la desserte en transports, etc.

La bonne définition de ces critères, co-construite avec les élus, permettra d'améliorer ensuite « l'acceptabilité » de la déclinaison de l'armature à chaque commune.

Le plus souvent les objectifs de production de logements sont affectés en grande masse par catégorie de pôle. La répartition par ECPI ou par commune ne constitue alors que la déclinaison arithmétique de cette affectation.

L'armature urbaine, dont l'expression n'existe pas dans le code de l'urbanisme, constitue la méthode la plus efficace de détermination des orientations générales de l'organisation de l'espace et des grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux naturels, agricoles et forestiers (*art. L. 141-5 CU*).

Il faut insister sur l'importance de la **co-construction** de cette armature, et de sa justification dans la partie « justification des choix » du rapport de présentation.

Rappelons également que, même si dans une répartition par commune, un SCoT donne un nombre de logements à construire fixe, ce chiffre demeurera toujours une orientation, à apprécier selon le rapport de compatibilité. Une commune ou un EPCI pourra donc, dans son PLU(i), se démarquer du chiffre qui lui a été attribué, dans des proportions raisonnables, dès lors qu'elle le justifie au regard de son diagnostic et de son PADD.

Une fois l'armature urbaine définie, une autre donnée appelle une vigilance particulière : le choix du **scénario de croissance démographique**.

Le nombre de logements à construire doit naturellement être fondé sur un projet politique de développement du territoire, lui-même s'appuyant sur des prévisions démographiques.

Il est capital, pour la sécurité juridique des documents d'urbanisme, comme pour leur bonne mise en œuvre, de justifier l'ambition démographique d'un territoire par des études et des chiffres précis et des projets réalistes.

Bien souvent, les services de l'État manifestent une suspicion sur les ambitions démographiques qu'ils jugent excessives et leur préfèrent les scénarios « fil de l'eau » de l'INSEE, sans considération de la dimension politique que contient naturellement la démarche d'élaboration d'un document de planification.

De fait, un document d'urbanisme peut être annulé lorsqu'il affiche une projection de croissance démographique trop conséquente, et non justifiée.

Inversement, un territoire qui justifie avec précision, par ses calculs, des perspectives ambitieuses d'attractivité, sera solide face aux critiques éventuelles des services de l'État et au contrôle du juge administratif.



EXEMPLES DE JURISPRUDENCE

Jurisprudences relatives à un PLU :

« Considérant ensuite que le rapport de présentation, lequel, en application des dispositions précitées de l'article R. 123-2-1 du code de l'urbanisme repose notamment sur le diagnostic établi au regard des prévisions démographiques, fait état d'une prévision d'augmentation de la population communale, de 67 000 habitants à l'heure actuelle, à 85 000 habitants en 2025, en se bornant pour expliquer ce chiffre à invoquer de façon générale l'attractivité commerciale et géographique de C..., sans fournir toutefois aucune précision de nature à justifier l'importance de l'évolution ainsi envisagée ; que de plus, ces prévisions apparaissent peu vraisemblables au regard des données figurant dans ce même rapport et reprises par le commissaire enquêteur, selon lesquelles l'augmentation prévue de la population durant les vingt prochaines années serait ainsi supérieure d'un tiers à celle que la commune a effectivement connue durant près de quarante ans, entre 1962 et 1999 ; que par suite, ce rapport de présentation,

qui comporte une évaluation de l'évolution démographique communale manifestement erronée et insusceptible alors de justifier le parti d'urbanisme finalement retenu, doit, là encore, être regardé comme affecté d'une irrégularité substantielle » (TA Strasbourg, 10 mai 2011, n° 0703274).

« 5. Considérant (...) que si le préfet de l'Ardèche argue du caractère excessivement optimiste des prévisions démographiques de la commune, il n'apporte aucun contredit solidement étayé aux calculs et projections établis par le rapport de présentation ; qu'ainsi, les partis d'aménagement retenus, fondés sur une dynamique de progression qui n'apparaît pas manifestement irréaliste, ne peuvent être regardés comme incompatibles » (TA Lyon 4 juin 2015 n° 1403519).

Logement



Dans cette perspective, il importe de mobiliser tous les outils statistiques existants : analyse comparée des soldes naturels et migratoires, du taux de vacance, de la sociologie des ménages, de l'ensemble des phénomènes qui touchent la structure et l'évolution de la population comme le desserrement des ménages etc.

Il faudra également veiller à assurer une parfaite cohérence entre cette ambition démographique, et les moyens développés par le document pour atteindre les objectifs dans d'autres domaines, mais liés à cet accueil de population supplémentaire (services collectifs, infrastructures, transports etc.) et à ne pas mettre à mal les autres objectifs imposés au SCoT (maîtrise de la consommation foncière, des déplacements, etc.).

Attention enfin : il est fortement déconseillé d'inscrire dans un SCoT des « objectifs » démographiques incluant parfois, cela s'est vu, des plafonds par commune de croissance démographique.

Cela n'est aucunement prévu dans les textes (*voir sur ce point conclusions de Madame Burguburu sous CE 18 décembre 2017, n°395216*). Les objectifs à prévoir relèvent de la consommation foncière ou de la production de logements, la question démographique devant demeurer la base statistique et politique de leur définition.



Textes

L. 101-2 CU
L. 141-3 CU
L. 141-4 CU
L. 141-5 CU
L. 141-12 CU
L. 151-3 et s. CU
L. 151-44 et s. CU

Jurisprudence utile

TA Strasbourg, 10 mai 2011, n° 0703274
TA Lyon 4 juin 2015 n° 1403519
CE 18 décembre 2017, n°395216

Voir aussi le thème Consommation foncière

en pratique

Ce que le SCoT doit contenir

- Définir les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers (*art. L. 141-5 3° CU*);
- Définir les objectifs et des principes de la politique de l'habitat, et plus précisément définir les objectifs d'offre de nouveaux logements, de la politique d'amélioration et de réhabilitation du parc de logements public ou privé existant (*art. L. 141-12 CU*);
- Définir les objectifs de la politique de réhabilitation de l'immobilier de loisir en zone montagne (*art. L. 141-12, 3° CU*);

Ce que le SCoT peut contenir

- Recourir à la notion d'« *armature urbaine* », comme méthode de détermination des orientations générales de l'organisation de l'espace et des grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux naturels, agricoles et forestiers (*art. L. 141-5 CU*).

Mise en œuvre par les PLU(i)

- Imposer des prescriptions spécifiques en matière de logement, que les OAP peuvent préfigurer (*art. L. 151-4 et s. CU*);
- Définir, lorsque le PLU(i) tient lieu de PLH, des OAP précisant les actions et opérations d'aménagement visant à atteindre les objectifs définis à l'article L. 302-1 du CCH ;
- Définir, lorsque le PLU(i) tient lieu de PLH, un programme d'orientations et d'actions (POA) comprenant toute mesure ou tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre de la politique de l'habitat qu'il définit, en expliquant dans le rapport de présentation les choix retenus par ce programme (*art. L. 151-44 et suivants CU*).

L'essentiel

En matière de mobilités, l'objectif commun assigné par le législateur aux auteurs des SCoT et des PLU(i) est clair (*art. L. 101-2 CU*) : ils doivent rechercher l'équilibre entre les besoins en matière de mobilité et la diminution des obligations de déplacements motorisés, en développant les transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile. Parmi ces modes de transports alternatifs, l'on trouve bien sûr les transports collectifs (qu'ils soient en site propre, par câble ou classiques), les mobilités douces actives (marche et vélo mécanique) et les mobilités nouvelles souvent électriques (trottinettes en flotte libre par exemple). Ainsi, SCoT et PLU(i) doivent tous deux reposer sur un **diagnostic qui recense les besoins en matière de transports**, à la lumière de l'objectif national de réduction de l'usage individuel de l'automobile.

Au niveau du SCoT, le PADD doit territorialiser cet objectif national. Il doit présenter une approche qualitative en matière de déplacements, prenant en compte les temps de déplacement (*art. L. 141-4 CU*). A partir des objectifs du PADD, le DOO du SCoT doit définir les grandes orientations de la politique des transports et de déplacements. Il peut à ce titre fixer des orientations relatives au stationnement ou aux liaisons douces qui s'imposeront sous un rapport de simple compatibilité.

Exercice parfois plus délicat tant il suppose d'anticiper l'approbation de certains investissements, le DOO du SCoT doit définir **les grands projets d'équipements et de dessertes par les transports collectifs**, idéalement en indiquant leur localisation prévisionnelle (ligne de tramway, ligne de bus en site propre, gares, etc).

Le PLU(i), de son côté, traduit les orientations du SCoT en matière d'équipements et d'infrastructures de transport dans ses zonages en définissant des emplacements réservés ou en intégrant les lieux de dessertes dans ses OAP par exemple. Le cas échéant, cette traduction dans le PLU(i) se fera par la voie de la mise en compatibilité une fois que le projet aura été arrêté et soumis à enquête publique.

A cette planification de l'évolution des infrastructures de transport, s'ajoute un enjeu d'une autre nature pour les auteurs des SCoT et des PLU(i) : la densification de l'urbanisation à proximité des lieux desservis par les transports collectifs.

Le DOO du SCoT peut à ce titre déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs (*art. L. 141-14 CU*).

Il peut aussi exprimer des exigences à l'égard des PLU(i) pour créer un lien entre la densité de construction et la desserte par les transports collectifs.

Le DOO dispose à cet égard de deux possibilités :

- » La « *délimitation* » (à la parcelle près) de secteurs géographiques où il détermine **une valeur en dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale** de construction résultant de l'ensemble des règles du PLU(i) (*densité exprimée en termes de hauteur, d'emprise au sol et d'occupation des sols... mais non en termes de « logements / hectare »* ; art. L. 141-7 CU) ; ces secteurs délimités par le DOO prennent en compte leur desserte par les transports collectifs (mais aussi l'existence d'équipements collectifs et les protections environnementales ou agricoles). Si, 24 mois après l'entrée en vigueur du SCoT, le règlement du PLU(i) dans un tel secteur est contraire aux normes minimales fixées par le DOO, ces règles du PLU(i) cessent de s'appliquer (il n'y aura donc plus, le cas échéant, de règles de hauteur ou d'emprise maximale applicable, d'où l'exigence d'une délimitation à la parcelle de tels secteurs, puisqu'ils peuvent avoir un effet direct lors de l'instruction des autorisations d'urbanisme) (art. L. 142-3 CU).
- » La faculté d'exiger que le PLU(i) impose une **densité minimale de construction** (art. L. 141-8 CU), outil redoutable pour orienter l'urbanisation d'un secteur précis. Le recours à cette faculté doit conduire les auteurs de PLU(i) à utiliser les disposi-

tions de l'article L. 151-26 CU qui permettent de fixer des règles de densité minimale de construction. Ce cas est exceptionnel tant il est attentatoire au droit de propriété : en principe on ne peut pas imposer à un propriétaire de construire plus que ce dont il a besoin. Pour utiliser cet outil en toute sécurité juridique, SCoT et PLU(i) doivent donc veiller à justifier leur choix. Autrement dit, pas de densité minimale sans motivation ni explication. La « *densité minimale* » dont il s'agit ici ne correspond pas à la pratique très répandue consistant, pour les DOO, à exprimer des objectifs en termes de nombre minimum de « *logements / hectare* ». La « *densité minimale* » exprimée à titre exceptionnel au titre de l'article L. 141-8 CU se traduit, dans le règlement du PLU(i) par des règles de hauteur et/ou d'emprise minimales (art. R. 151-39, al. 2, CU).

Ces possibilités (conditions d'ouverture à l'urbanisation, densités minimales « *garanties* » ou exigées) sont intéressantes pour leur effet incitatif, elles s'appliquent même en présence d'un plan de mobilité, dans un rapport de compatibilité sans doute renforcé (bien que la jurisprudence ne se soit pas encore prononcée sur ce point précis).

En l'absence de Plan de déplacements urbains, le DOO du SCoT peut également préciser, en fonction de la desserte en transports publics réguliers et, le cas

échéant, en tenant compte de la destination des bâtiments :

- 1° Les obligations minimales ou maximales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés que les plans locaux d'urbanisme et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent imposer ;
- 2° Les obligations minimales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules non motorisés que les plans locaux d'urbanisme et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent imposer (art. L. 141-15 CU).

On le comprend, le PLU(i) devra, pour ce qui le concerne, adopter un zonage U et AU compatible avec les orientations précitées du SCoT. Dans un rapport de compatibilité renforcée, il sera même « contraint » d'adopter des règles de densité minimale (hauteur, emprise) lorsque le SCoT aura mobilisé les dispositions spécifiques de l'article L. 141-8 (art. L. 151-26 CU).

Le PLU(i) pourra par ailleurs aller beaucoup plus loin que le SCoT dans le traitement détaillé des problématiques de mobilité grâce notamment aux règles relatives aux aires de stationnement hors des voies publiques (en les encourageant ou au contraire en les limitant au profit de la densification en compatibilité avec les orientations éventuellement exprimées par le DOO), grâce à l'identification d'aménagements permettant de nouvelles dessertes ou de nouveaux équipements.

Détails et problématiques

SCoT et PLU(i) ne sauraient résoudre toutes les questions relatives à la mobilité. Leur incidence reste faible sur la gestion, par exemple, des intégrations tarifaires, de la mobilité servicielle (aussi appelée MaaS), des problématiques relatives aux itinéraires routiers de délestage (liées aux nouvelles applications de type Waze) ou de l'encombrement des trottoirs par les nouvelles modalités urbaines (free floating).

Les documents d'urbanisme peuvent toutefois accélérer le développement des mobilités douces en recourant de manière plus systématique et plus précise aux OAP et aux emplacements réservés pour les voies dédiées. Il est recommandé d'aborder ces questions en termes de réseaux et de liaisons globales (cf. plan vélo de la loi Mobilité par exemple).

Ce travail ne peut se faire que dans le cadre d'un dialogue fructueux entre les auteurs des documents d'urbanisme et les services des autorités organisatrices de la mobilité (il y en a parfois plusieurs). On ne saurait trop recommander d'éviter les initiatives hasardeuses de réservation d'emplacement(s) pour des équipements de transports par exemple sans accord de principe de la collectivité qui exerce la compétence mobilité. La répartition des compétences se précise en effet et la jurisprudence tend à réserver désormais, plus clairement qu'auparavant, la conception des aménagements lourds de

voirie pour les transports publics (élargissement, reconfiguration, création de gares), aux seules autorités organisatrices de la mobilité (CE 7 février 2020, Commune du Chesnay-Rocquencourt, req. n°434785). Le dialogue dont il est question ici doit s'organiser entre l'État pour les grandes infrastructures, et les collectivités territoriales compétentes en matière de mobilité et de voirie.

Sur les aménagements liés à la mobilité, c'est surtout le PLU(i) qui entrera dans les détails opérationnels qui rendent la ville adaptée et intelligente. C'est à son niveau que pourra être remodelé le paysage urbain, par exemple en prévoyant la piétonnisation de certains espaces routiers. L'on pense à la nouvelle place Jean Jaurès de Marseille ou au PADD de la Ville de Paris qui consacre un chapitre aux continuités d'itinéraires pour les circulations douces et la promenade, et à la mise en valeur de la Seine (construction de passerelle, aménagement récréatif des voies sur berges).

Enfin, l'articulation entre le SCoT et le PLU(i) ne se fait pas exactement de la même façon selon que le PLU(i) tient lieu ou non de plan de déplacement urbain ou plan de mobilité

(voir sur ce point art. L. 1214-3 du code des transports).

Lorsque c'est le cas, le PLU(i) comporte un programme d'orientations et d'actions avec toutes mesures ou tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre de la politique des transports et des déplacements (art. L. 151-45).

Le PLU(i) comporte alors une dimension encore plus opérationnelle, traitant des ob-

jectifs énoncés aux articles L. 1214-1 et L. 1214-2 du code des transports (OAP transport, mise en accessibilité de la voirie, règles de circulation,...). Inversement, certaines orientations éventuelles du DOO relatives aux obligations minimales ou maximales que les PLU(i) devraient imposer ne sont pas applicables aux PLU(i) tenant lieu de plan de mobilité (art. L. 141-15 CU).



Textes généraux

Art. L. 101-2 CU

Art. R. 111-25 CU

Art. L. 1214-1 et s. du code des transports

Textes relatifs aux SCoT

Art. L. 141-7 CU,

Art. L. 141-8 CU

Art. L. 141-13 à L. 141-15 CU

Textes relatifs aux PLU(i)

Art. L. 131-8 CU

Art. L. 151-26 CU

Art. L. 151-44 CU et s. [plan de déplacement urbain ou plan de mobilité]

Jurisprudence utile

CE 7 février 2020, Commune du Chesnay-Rocquencourt, req. n°434785

[Compétence pour décider de la conception d'une gare routière et réaliser les travaux - Autorité organisatrice de la mobilité]

Doctrine

Fiche pratique du GRIDAUH, écriture du PLU, n°4, Stationnement

Voir aussi les thèmes Logement, Consommation foncière.

Mobilités



en pratique

Ce que le SCoT doit contenir

- ❖ Définir les grandes orientations de la politique des transports et de déplacements.
- ❖ Définir les grands projets d'équipements et de dessertes par les transports collectifs (art. L. 141-13 CU).
- ❖ Préciser les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs ainsi que celles permettant le désenclavement par transport collectif des secteurs urbanisés qui le nécessitent (art. L. 141-14 CU).

Ce que le SCoT peut contenir

- ❖ Déterminer, dans des secteurs qu'il délimite en prenant en compte leur desserte par les transports collectifs (...), la valeur au-dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles définies par le plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu (art. L. 141-7 CU).
- ❖ Définir, sous réserve d'une justification particulière, les secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent imposer une densité minimale de construction (art. L. 141-8 CU).
- ❖ Déterminer les secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs (art. L. 141-14 CU).
- ❖ Sauf si le PLU(i) tient lieu de PDU, préciser, en fonction de la desserte en transports publics réguliers et, le cas échéant, en tenant compte de la destination des bâtiments les obligations minimales ou maximales en matière de stationnement (art. L. 141-15 CU).

Mise en œuvre par les PLU(i)

- ❖ En compatibilité avec le SCoT, le règlement du PLU(i) peut, voire doit, imposer, dans des secteurs qu'il délimite au sein des secteurs situés à proximité des transports collectifs, existants ou programmés, une densité minimale (*hauteur et emprise ; art. R. 151-39 CU*) de constructions (art. L. 151-26 CU).
- ❖ Fixer les OAP et les règles d'aménagement précises favorisant les mobilités actives et douces.
- ❖ Fixer les règles incitatives en matière de stationnement.
- ❖ Peut tenir lieu de plan de déplacement urbain / plan de mobilité.

L'essentiel

La grande loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite loi Montagne, est aujourd'hui en partie codifiée aux articles L. 122-1 et s. CU (elle aussi largement modifiée).

Selon ces dispositions, trois principes d'urbanisme s'appliquent dans les milieux de montagne :

1° La préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières (article L. 122-10 CU), en particulier les terres situées dans les fonds de vallées, qui sont à la fois les plus fertiles et les plus menacées par l'étalement urbain. Des exceptions sont prévues par la loi : activités agricoles, pastorales, équipements sportifs liés au ski, restauration de chalet d'alpage...

2° La préservation des plans d'eau (art. L. 122-12 CU alinéa 2) : les parties naturelles des rives des plans d'eau de montagne de moins de 1000 ha sont protégées sur une distance de 300 mètres à compter de la rive. Là aussi, des exceptions sont prévues par la loi : bâtiments agricoles notamment, gîtes, etc. De plus le PLU(i) et/ou le SCoT peuvent prévoir de déroger à la règle sous condition (art. L. 122-14 CU).

3° L'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante (art. L. 122-5 CU). Afin d'assurer le maintien des activités agricoles et la protection de paysages particulièrement sensibles, la loi prévoit que l'urbanisation en

montagne doit se réaliser en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles et d'habitations existants. Ce principe de continuité de l'urbanisation en zone de montagne s'apprécie au regard des caractéristiques locales de l'habitat traditionnel, des constructions implantées et de l'existence de voies et de réseaux. Ce principe **ne s'applique pas aux unités touristiques nouvelles (UTN) visées à l'article L. 122-16 CU (toute opération de développement touristique effectuée en zone de montagne et contribuant aux performances socio-économiques de l'espace montagnard).**

Comme pour la loi Littoral, les SCoT et les PLU(i) doivent tout à la fois respecter ces principes, au risque sinon d'être entachés d'une violation de la loi ou d'une erreur (CE, 23 oct. 1996, n° 159473), et ils doivent en assurer la déclinaison locale.

SCoT et PLU(i) peuvent aussi adopter certaines exceptions pour les **plans d'eau de faible importance** (qu'ils peuvent exclure du champ d'application stricte de l'interdiction prévue par l'article L. 122-12 al. 1) et pour les **UTN**.

Détails et problématiques

Les problématiques engendrées par l'application de la loi Montagne sont nombreuses et la jurisprudence foisonnante. Il est là aussi renvoyé aux ouvrages spécialisés et aux documents explicatifs édités par les DREAL ou

l'administration centrale (voir par exemple l'Instruction du Gouvernement du 12 octobre 2018 relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme et ses fiches techniques).

Dans le cadre de ce guide, l'attention des rédacteurs de SCoT et de PLU(i) doit néanmoins être attirée sur quelques enjeux récurrents.

Tout d'abord, SCoT et PLU(i) doivent tous deux encourager la **réhabilitation de l'immobilier de loisirs** consacrée par la loi du 28 décembre 2016 impliquant de privilégier la reconquête des espaces déjà bâtis à la consommation de nouveaux espaces naturels ou agricoles.

Ensuite, sur l'application de la règle **d'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante** (art. L. 122-5 CU), SCoT et PLU(i) doivent faire application des critères désormais codifiés (art. L. 122-5-1 CU). Le principe de continuité s'apprécie au regard des caractéristiques locales de l'habitat traditionnel, des constructions implantées et de l'existence de voies et réseaux.

L'appréciation de cette notion doit se faire à l'aide de cartes, de photos, voire après une visite des lieux. Elle varie selon qu'il y a lieu de définir et délimiter un zonage, nécessitant une conception d'ensemble en fonction de l'urbanisation à réaliser, ou d'instruire une autorisation individuelle impliquant une analyse au niveau de la parcelle. Chaque cas sera différent.

Enfin, sur la question des **UTN** qui permettent de déroger à la règle d'extension de l'urbanisation en continuité, SCoT et PLU(i) ont un rôle crucial (cf. *fiche technique n°5 du Ministère de la Cohésion et des territoires établie en oct. 2018*).

Il faut rappeler que la liste des UTN figure aux articles R. 122-8 et R. 122-9 CU qui définissent respectivement les unités touristiques nouvelles structurantes (UTNS) et les unités touristiques nouvelles locales (UTNL). Cette liste peut être complétée par le SCoT pour les UTNS ou par le PLU(i) pour les UTNL. Cette possibilité permet d'intégrer dans le régime UTN des projets portés directement par les collectivités concernées.

Toutefois, en application de l'article R.122-7 CU, cette possibilité ne permet :

- ❖ ni de restreindre ou remettre en cause les listes fixées par décret, qu'il s'agisse d'une UTNS ajoutée par le SCoT ou d'une UTNL ajoutée par le PLU(i) ;
- ❖ ni de restreindre ou remettre en cause les catégories d'UTN fixées par le SCoT, lorsqu'il s'agit d'une UTNL ajoutée par le PLU(i).

Enfin, le SCoT peut abaisser les seuils fixés par décret, et ainsi faire remonter des UTNL dans le champ des UTNS, ces dernières s'avérant structurantes au regard du parti d'aménagement du SCoT.

Au niveau du SCoT, la planification des UTNS comporte trois aspects :

- ❖ le diagnostic, sur lequel s'appuie le rapport de présentation du SCoT, est établi au regard des besoins en matière d'UTNS (article L. 141-3 CU) ;
- ❖ le DOO définit la localisation, la nature et la capacité globale d'accueil et d'équipement des UTNS, notamment en ce qui concerne le logement des salariés, dont les travailleurs saisonniers

(article L. 141-23 CU, en relevant que contrairement à la délimitation, la localisation ne nécessite pas d'identifier les secteurs d'implantation avec une précision à la parcelle) ;

- l'analyse des résultats de l'application du SCoT réalisée tous les 6 ans par l'établissement public de SCoT porte sur les UTNS *(article L. 143-28 CU)*.

Au niveau du PLU(i), la planification des UTNL comporte trois aspects similaires à ce qui est prévu pour le SCoT, sous réserve des particularités énumérées ci-dessous :

- le diagnostic, sur lequel s'appuie le rapport de présentation du PLU(i), est établi au regard des besoins en matière d'UTN, c'est-à-dire les UTNS et les UTNL *(article L. 151-4 CU)* ;
- les OAP définissent la localisation, la nature et la capacité globale d'accueil et d'équipement des UTNL *(articles L. 151-7 CU)*, en relevant là aussi que contrairement à la délimitation, la localisation ne nécessite pas d'identifier les secteurs d'implantation avec une précision à la parcelle ;
- l'analyse des résultats de l'application du PLU(i) réalisée tous les 9 ans porte sur les UTNS et les UTNL *(article L. 153-27 CU)*.

Il faut ajouter une dernière problématique régulière sur cette question : la qualité de l'évaluation environnementale traitant des UTN. Certes, comme l'a admis le Conseil d'État dans un arrêt du 26 juin 2019, « *la création d'UTN par leur inscription dans le SCoT ou PLU(i) est prise en compte par l'évaluation environnementale réalisée dans le cadre de l'élaboration de ces documents d'urba-*

nisme ». Mais il convient alors de ne pas noyer la question des effets de l'UTN sur l'environnement dans la masse d'informations de l'évaluation environnementale. Les auteurs des SCoT et des PLU(i) doivent, chacun à leur niveau, veiller à la qualité technique, à la précision et à la suffisance de l'évaluation environnementale sur la problématique UTN, ce que le juge ne manquera pas d'analyser avec rigueur en cas de contentieux, notamment lorsque l'aménagement porte sur des systèmes d'enneigement artificiel *(voir sur ce point : CE 26 juin 2019, France Nature Environnement, req. n° 414931, Lebon T.)*.



Textes généraux

Art. L. 122-1 à L. 122-27 CU ; Art. R. 122-1 à R. 122-20 CU

Instruction du Gouvernement du 12 octobre 2018 relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme (NOR : TERL1826263J) et ses fiches techniques

Circulaire du 29 janvier 2008 relative aux UTN (BOMELT, n°2008/10 du 10 juin 2008), NOR : DEVU0757143C.

Textes relatifs aux SCoT

Article L. 141-23 CU ; R. 141-7 CU

Textes relatifs aux PLU(i)

Article L. 151-6 CU ; Article L. 151-7 CU

Jurisprudence utile

CE 26 juin 2019, n° 414931, Lebon T.

[Création d'UTN – Soumission à évaluation environnementale – Enneigement artificiel]

TA Grenoble, 6 nov. 2018, n° 1701033 ; 1701081 ; 1703210 ; 1703435 ; 1703441 ; 1703443 ; 1703449 ; 1703452 ; 1703455 ; 1703460 ; 1703461 [Annulation du PLU de Val d'Isère - Erreur manifeste d'appréciation entachant le classement de plusieurs terrains en zone U alors qu'ils présentent une sensibilité environnementale]

Voir aussi les thèmes Consommation foncière, Trame verte et bleue, Biodiversité.

en pratique

Ce que SCoT et PLU(i) doivent contenir

- Une mise en application cohérente des dispositions obligatoires de la loi Montagne.

Ce que le SCoT peut contenir

- Désigner, le cas échéant, les plans d'eau de faible importance auxquels il est décidé de faire application du 2° de l'article L. 122-12 (exclusion de la protection de 300 m).
- Définir comme structurantes pour son territoire certaines UTN (*art. L. 141-23 CU*).

Mise en œuvre par les PLU(i)

- Dans le respect des principes de la loi Montagne, définir les zonages et règles d'implantation des constructions en continuité de l'urbanisation existante, en faisant une application circonstanciée des critères de l'article L. 122-5-1 CU.
- Définir des OAP générales applicables aux UTN (*art. L. 151-6 CU*).
- Définir des OAP précises pour les UTN locales en fixant la localisation, la nature et la capacité globale d'accueil et d'équipement (*art. L. 151-7*).
- En subsidiarité au SCoT, désigner, le cas échéant, les plans d'eau de faible importance auxquels il est décidé de faire application du 2° de l'article L. 122-12 (exclusion de la protection de 300 m).

L'essentiel

Selon la formulation retenue par le 3° de l'article L. 101-2 CU, les documents d'urbanisme, et notamment les SCoT, doivent aborder la thématique des **communications numériques**.

Le thème de la couverture numérique, c'est-à-dire des communications électroniques, renvoie surtout à des décisions d'investissement, de partage des interventions entre les collectivités territoriales et les opérateurs privés, de négociations contractuelles.

Le législateur n'impose d'ailleurs pas de compatibilité entre les schémas directeurs territoriaux d'aménagement du numérique (SDTAN), qui ont valeur indicative, et les documents d'urbanisme opposables. Les dispositions relatives aux communications électroniques introduites par la loi Grenelle II dans ces documents amènent toutefois à y intégrer les orientations prises dans les SDTAN.

Surtout, l'aménagement de l'espace peut être intéressé à un double titre : d'une part parce qu'il convient de déterminer les lieux de passage des réseaux de communications numériques ; d'autre part parce que la couverture numérique d'un territoire est une des conditions de son attractivité, tant en termes de services que de développement économique, objectifs que la planification urbaine a vocation tout à la fois à encadrer et favoriser.

Le PADD du SCoT fixe les objectifs en matière de développement des communications électroniques (art. L. 141-4 CU).

Le juge administratif a eu l'occasion d'indiquer qu'il contrôlait le caractère suffisamment précis de l'objectif prévu sur cette thématique par le PADD, sans détailler toutefois les motifs présidant à cette appréciation (*TA Marseille, 3 mars 2016, n° 1401231, à propos du rejet d'un moyen tiré de ce que le PADD du SCoT de l'Aire gapençaise n'aurait clairement défini aucun objectif en matière de développement des communications téléphoniques ; voir également TA Amiens, 12 oct. 2015, n° 1300387, à propos du PADD de la région de Compiègne prévoyant un réseau haut débit au titre de l'objectif de développement des communications électroniques*).

Ainsi, seul l'article L. 141-21 CU relatif au contenu du DOO permet de déterminer plus concrètement ce que le schéma doit fixer en ce domaine.

La prise en compte des communications numériques dans le DOO du SCoT n'est prévue qu'à propos de l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation (*art. L. 141-21 CU*). Il appartient au DOO, si les auteurs du SCoT le souhaitent, car il ne s'agit que d'une faculté, de définir des secteurs à l'intérieur desquels l'urbanisation nouvelle sera subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter « *des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques* ».

Détails et problématiques

La lettre de l'article L. 141-21 CU amène à penser qu'il s'agira de fixer des exigences en matière de **haut débit** et de nombre de **points de raccordement** soit pour de futurs quartiers d'habitat, soit plus vraisemblablement pour des zones d'accueil d'activités économiques.

On trouve un exemple de prescriptions en la matière dans le SCoT de la région grenobloise (pp. 257-261).

Ces conditions s'ajouteront donc aux règles permettant l'ouverture à l'urbanisation des zones AU définies par le PLU(i) (*art. R. 151-20 CU*).

Les normes ainsi fixées par le DOO font en effet écho à celles que peut fixer le PLU(i) puisque l'article L. 151-40 CU prévoit que le règlement peut imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation de respecter en matière d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques des critères de qualité renforcés qu'il définit.

Mais cette situation laisse entière la question de la mise en œuvre dans le PLU(i) des prescriptions éventuellement fixées par le SCoT en matière de communications numériques.

La doctrine avance qu'il appartient aux auteurs des PLU(i) de fixer les conditions de desserte par les communications numériques dans le volet du règlement du PLU(i) dédié aux équipements et réseaux, le 3° de l'article R. 151-49 CU indiquant seulement à l'intention des auteurs des PLU(i) qu'ils ont la faculté de prévoir dans le règlement des obligations imposées aux constructions, travaux, installations et aménagements, en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques.

S'agissant de la notion floue de « *critères de qualité renforcés* », les travaux du Gridauh suggèrent « *le raccordement obligatoire aux réseaux de fibre optique s'ils existent ou la faculté de subordonner l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation à l'existence de points d'accès au réseau Internet* ».

Le SCoT de la région grenobloise s'oriente dans cette direction :

- le DOO considère que « *au même titre que les infrastructures de déplacement, les TIC (technologies de l'information et la communication) doivent être considérées comme des équipements structurants pour les territoires* » ;

» Lorsqu'elles le jugeront nécessaire à l'aménagement d'espaces économiques, ou de nouvelles opérations d'ensemble, les collectivités pourront conditionner l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques des critères de qualité renforcés.

L'article L. 141-21 CU habilite les auteurs du SCoT à « *définir des secteurs* » dans lesquels l'ouverture à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions de respecter des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques, qui s'assimile donc à des « *obligations de faire territorialisées* ».

Pour autant, la rédaction du texte paraît exclure que les auteurs du SCoT soient dans l'obligation de délimiter précisément de tels secteurs.

D'une manière générale, il peut être conseillé aux auteurs des SCoT d'utiliser cet outil, lorsque les situations adéquates se

présentent, car il serait incohérent d'avoir fixé des objectifs en la matière dans le PADD (ce qui est une obligation), sans qu'aucune traduction concrète ne voie le jour dans le DOO.



Textes généraux

L. 101-2 CU
L. 141-21 CU

Jurisprudence utile

TA Marseille, 3 mars 2016, n° 1401231
[SCoT - DOO - communications électroniques]

TA Amiens, 12 oct. 2015, n° 1300387 [SCoT - DOO - communications électroniques]

Doctrine

« Les normes s'imposant au SCoT en matière de transports, de déplacements et de couverture numérique », F. Priet, Gridauh, 16 mai 2013

« Interrogations liées à la loi Grenelle II concernant la desserte par les réseaux », J.-F. Inserguet, Cahier du Gridauh n° 23, La Documentation française 2013, p. 168 et s.

« Les communications électroniques dans les SCoT », Cerema, mai 2016

Jcl. Communication, Fasc. 480

« L'aménagement numérique par les collectivités territoriales », J.-M. Communier, Lexis Nexis, nov. 2017

en pratique

Ce que le SCoT doit contenir

- Définir les objectifs dans le PADD en matière de développement des communications électroniques (*L. 141-4 CU*).

Ce que le SCoT peut contenir

- Définir les secteurs dans lesquels l'ouverture à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques (*L. 141-21 CU*).

Mise en œuvre par les PLU(i)

- Dans les secteurs que le règlement ouvre à l'urbanisation, imposer le respect de critères de qualité renforcés qu'il définit en matière d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques (*art. L. 151-40 CU*).
- Imposer des obligations aux constructions, travaux, installations et aménagements, en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques (*art. R. 151-49 CU*).

L'essentiel

Les documents d'urbanisme doivent concevoir un équilibre entre les objectifs de renouvellement urbain, de développement urbain maîtrisé, de restructuration des centres urbains, tout en assurant la sauvegarde des ensembles urbains, ainsi que la qualité urbaine et architecturale d'un territoire (art. L. 101-2 CU).

Au-delà du patrimoine protégé à l'échelle nationale, une grande liberté est laissée aux auteurs des PLU(i) pour aborder la question du patrimoine qui peut recouvrir les différentes catégories suivantes :

- ✦ le patrimoine **exceptionnel** (monuments historiques, sites inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO) ;
- ✦ le patrimoine **ordinaire** (éléments moins notoires tels que le bâti agricole ancien traduisant l'histoire architecturale, les lavoirs désaffectés, les portes cochères, puits, moulins, etc.). Il est souvent présenté sous le vocable « vernaculaire » et matérialise « l'âme » d'un territoire ;
- ✦ les **ensembles bâtis traditionnels** (éléments caractéristiques du territoire dont il faut préserver la cohérence comme les rues, les trames jardinées, la morphologie urbaine, etc.).

Les chartes des parcs naturels régionaux et celles des parcs nationaux, établies à partir d'un diagnostic qui inclut le patrimoine bâti, contiennent aussi des mesures relatives à la protection du patrimoine (orientations en matière de valorisation des sites urbains remarquables et de protection des formes d'habitats traditionnels) de nature à s'imposer aux SCoT et, en l'absence de SCoT opposable, aux PLU(i) (art. L. 131-1 6° et 7° CU ; art. L. 331-3 et L. 333-1 CE).

Le DOO du SCoT détermine les espaces et sites urbains à protéger dont il peut définir la localisation ou la délimitation (art. L. 141-10 CU). Le cas échéant (si le SCoT fait le choix de la « délimitation » et non de la seule « localisation »), les documents graphiques doivent permettre d'identifier les terrains situés dans ces secteurs, les biens inscrits au patrimoine mondial et leur zone tampon (R. 141-6 CU).

Le rapport de présentation du SCoT identifie, en prenant en compte la qualité du patrimoine architectural, les espaces dans lesquels les PLU(i) doivent analyser au sein de leur propre rapport de présentation les capacités de densification et de mutation (art. L. 141-3 CU ; art. L. 151-4 CU), étant rappelé que le code de l'urbanisme impose cette analyse aux PLU(i) pour « l'ensemble des espaces bâtis » (art. L. 151-4 CU).

Le PADD, dès lors qu'il définit les axes essentiels en matière d'urbanisme et d'aménagement, ne peut manquer d'aborder la question de la protection patrimoniale (art. L. 141-4 CU ; art. L. 151-5 CU).

Détails et problématiques

Dans le but d'assurer la protection la plus efficace du patrimoine bâti aux deux niveaux SCoT et PLU(i), les rédacteurs abordent deux problématiques distinctes : celle de la délimitation géographique, et celle du contenu.

La question se pose régulièrement de la capacité d'un SCoT, non pas seulement à localiser, comme il peut y procéder par une **description géographique** et une représentation graphique symbolique, mais également à délimiter précisément les entités concernées (*art. L. 141-10 CU*).

La partie réglementaire du code de l'urbanisme est claire sur ce point (*art. R. 141-6 CU*) : si le SCoT fait le choix de délimiter un site à protéger, l'identification du site concerné implique l'usage d'une échelle cadastrale.

La marge de manœuvre des auteurs des PLU(i) ne pouvant pour autant être réduite à néant, il convient d'user de cette faculté de délimitation, au-delà de la simple localisation, avec prudence.

En particulier, et nonobstant les capacités offertes par le code (*art. L. 141-5 CU ; art. L. 141-10 CU ; art. L. 141-18 CU*), le DOO ne devrait pas entrer en concurrence, par trop de précision, avec le périmètre d'un site patrimonial remarquable, ni avec les dispositions réglementaires d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) qui sont établies « sur mesure » et détaillées à l'immeuble.

Le risque d'une délimitation trop précise des sites patrimoniaux à protéger est également, dans les territoires à composantes rurales, de « passer à côté » de petits espaces qui mériteraient pourtant les mêmes protections. Ainsi certains territoires comprennent un bâti traditionnel très présent et diffus, dont la protection ne peut raisonnablement être délimitée à l'échelle du SCoT, sauf à « miter » excessivement la cartographie.

Il peut alors être plus efficace de prévoir un contenu de protection relativement précis mais avec une définition large, à l'échelle du SCoT, des sites urbains à protéger, de façon à laisser alors aux auteurs des PLU(i) le soin de procéder à la reconnaissance et à la délimitation de ces sites.

S'agissant du contenu, ce patrimoine architectural et culturel typique d'un territoire peut à notre sens faire l'objet d'orientations précises.

L'un des enjeux principaux est d'éviter que les nouvelles constructions se démarquent du bâti traditionnel et dénaturent ou déqualifient un patrimoine architectural et paysager.

Le SCoT peut alors poser comme orientation dans son DOO, que « les nouvelles constructions respectent la morphologie traditionnelle du bâti et s'insèrent aisément dans la trame bâtie et paysagère correspondante » (Voir SCoT du pays Roannais, orientation 3.4).

D'autres SCoT choisissent des orientations plus prescriptives. Si le rôle principal du SCoT n'est pas de traiter l'architecture en tant que telle, l'objectif de protection du patrimoine nous paraît pouvoir justifier de recourir à des pres-

criptions détaillées, dès lors qu'elles préservent des marges de manœuvre pour les documents d'urbanisme locaux.

C'est le cas du SCoT Cap Atlantique (orientation 2-4), qui se montre actif dans la protection des chaumières briéronnes en indiquant dans son DOO une orientation de « porter une attention particulière sur » l'harmonie d'ensemble des volumes bâtis, matériaux de couverture et de murs, ordonnancement des ouvertures de façades et de toits, traitement soigné des abords (clôtures) et réhabilitation des granges et annexes traditionnelles.

En fonction de la manière dont le SCoT aborde le sujet, les auteurs des PLU(i) pourront mobiliser l'outil de l'OAP afin d'organiser harmonieusement les protections patrimoniales sur un secteur donné. Si l'orientation du SCoT est plus précise, ils pourront directement la décliner dans le règlement du PLU(i) sur le fondement de l'article L. 151-19 CU lui permettant d'identifier, localiser et délimiter les quartiers, îlots, immeubles bâtis, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à conserver, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation, leur conservation ou leur restauration.

Des contraintes patrimoniales pourront ainsi être fixées dans le règlement du PLU(i), et dans les documents graphiques qui tracent les périmètres des zones et les règles qui leur sont applicables (*une servitude ayant pour objet la conservation des volumétries existantes a pu légalement être instituée sur le fondement de l'article L. 151-19 CU : CAA Paris, 12 fév. 2009, n° 07PA03912*).

A noter enfin que le DOO peut également définir par secteur des normes de qualité urbaine et paysagère en l'absence de PLU(i) (art. L. 141-18 CU). Cette invitation directe du législateur à traiter dans le SCoT la question de la préservation du patrimoine bâti se révèle hélas être un vœu pieu, car aucune disposition législative ou réglementaire n'impose le respect direct par les autorisations d'urbanisme des orientations du SCoT (sauf opérations supérieures à 5000m² SDP) (*J.Ph Strebler, le SCoT, éd. le Moniteur 2016, p.88*). En l'état des textes, il n'y a, à nos yeux, guère d'intérêt pour les auteurs des SCoT à faire application de cette disposition. En tout état de cause, non seulement elle n'a pas d'effet juridique à l'égard des autorisations individuelles, mais elle est *de facto* caduque lorsqu'un PLU(i) entre en vigueur (à qui la compatibilité avec ces normes ne s'impose pas).



Textes

L.101-2 CU ; L.131-1 CU ; L. 141-3 CU ; L. 141-4 CU ; L. 141-5 CU ; L. 141-10 CU ; L. 141-18 CU ; L. 151-4 CU ; L. 151-5 CU ; L. 151-19 CU ; R. 141-6 CU ; L.331-3 et L. 333-1 CE

Jurisprudence utile

CAA Paris, 12 fév. 2009, n° 07PA03912 [règlement – rapport de présentation – volumétrie – servitude]

Doctrine

« SCoT et patrimoine culturel », D. Masson, Gridauh, 17 janv. 2014

« Prendre en compte le patrimoine dans le PLUi », Club PLUi, janv. 2018

en pratique

Ce que le SCoT doit contenir

- Déterminer les espaces et sites urbains à protéger (*L. 141-10 CU*)
- Transposer les dispositions pertinentes des chartes des PN et des PNR et leurs délimitations géographiques (*L. 141-10 CU ; L. 131-1 6° et 7° CU*)

Ce que le SCoT peut contenir

- Localiser et délimiter les espaces et sites urbains à protéger (*L. 141-10 CU*)

Mise en œuvre par les PLU(i)

- Identifier, localiser et délimiter les quartiers, îlots, immeubles bâtis, monuments, sites et secteurs à protéger, à conserver, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation leur conservation ou leur restauration (*art. L. 151-19 CU*) ;
- Tracer dans les documents graphiques les périmètres des zones délimitées en ce sens ;
- Consacrer une OAP dédiée (*art. L. 151-7 CU*).

L'essentiel

Le paysage désigne « *une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels ou humains et de leurs interrelations dynamiques* » (art. L. 350-1 A CE).

Les documents d'urbanisme doivent assurer la **protection des paysages**, ainsi que la **qualité urbaine, architecturale et paysagère**, notamment des entrées de ville (art. L. 101-2 CU).

L'approche paysagère n'a pas pour unique but de protéger les sites d'exception, elle prend en compte l'ensemble des paysages, dans toute leur diversité : les paysages remarquables, les paysages du quotidien, les paysages dégradés. L'action sur le paysage est également de divers ordres : préservation, gestion ou aménagement. En fonction des valeurs portées à un territoire, l'objectif pourra être de conserver, d'accompagner les évolutions, ou de générer des transformations des paysages.

La référence au « *paysage* » est généralisée aux trois composantes du SCoT, dont le **PADD doit notamment fixer des objectifs de qualité paysagère qui seront mis en œuvre dans le DOO** (art. L. 141-4 CU), ainsi qu'à celles du PLU(i), dont le **PADD doit définir les orientations générales de la politique de paysage** (L. 151-5 CU).

La prise en compte du paysage par le DOO s'organise tout d'abord autour de la définition du principe de valorisation des paysages (L. 141-5 CU) et des localisations préférentielles des commerces, pour la détermination desquelles le DOO tient compte de l'objectif de préservation de l'environnement et des paysages (art. L. 141-16 CU).

De plus, les conditions d'implantation des équipements commerciaux définies par le DAAC du DOO portent notamment sur leur qualité environnementale, architecturale et paysagère (art. L. 141-17 CU).

Le DOO peut encore préciser les objectifs de qualité paysagère mais il n'a la faculté de définir des normes de qualité paysagère par secteur qu'en l'absence de PLU(i) ou de document d'urbanisme en tenant lieu (art. L. 141-18 CU, ce qui ne présente guère d'utilité pratique, cf item du patrimoine bâti). Aucune disposition législative ou réglementaire n'a prévu que ces objectifs puissent être opposés lors de l'instruction des autorisations d'urbanisme (sauf projets concernant plus de 5 000 m² de surface de plancher, dont la probabilité en communes sans PLU est sans doute relativement faible).

Détails et problématiques

Les objectifs de qualité paysagère constituent des orientations stratégiques et spatialisées, qu'une autorité publique se fixe en matière de protection, de gestion ou d'aménagement de ses paysages. Ils permettent d'orienter la définition et la mise en œuvre ultérieure des projets de territoire au regard des traits caractéristiques des paysages considérés et des valeurs qui leurs sont attribuées.

Ainsi, ces objectifs de qualité paysagère peuvent par exemple initier et favoriser la transition énergétique dans les territoires ou encore faciliter la densification ou recentrer le développement urbain en identifiant les secteurs propices et en formulant des objectifs pour favoriser la qualité ultérieure des projets (énergétiques, immobiliers, etc.) (CAA Lyon, 28 mars 2017, n° 15LY01364 ; CAA Lyon, 17 janv. 2019, n° 17LY04084).

Le législateur inscrit donc la prise en compte des paysages dans les documents d'urbanisme dans une approche concrète et opérationnelle, qui ne se limite pas à la préservation des paysages remarquables.

Les rédacteurs des SCoT peuvent utilement s'appuyer sur les chartes des parcs naturels régionaux qui doivent formuler des orientations en matière de protection du patrimoine paysager.

La question paysagère infuse alors le PLU(i) dont les auteurs pourront **se fonder sur les orientations des chartes PNR, sur les objectifs de qualité paysagère du SCoT, ainsi que sur les plans de paysage**, élaborés à l'échelle intercommunale ou communale, qui formulent également des objectifs de qualité paysagère et définissent, dans le cadre d'un programme d'actions, les interventions spécifiques pour les atteindre.

L'approche paysagère est souvent très ambitieuse dans les rapports de présentation et le PADD des PLU(i), mais les communes et intercommunalités ont beaucoup de difficultés à conserver cette colonne vertébrale au niveau de la traduction dans les pièces opposables (OAP, règlement, zonage).

Les bienfaits des orientations retenues risquent alors d'être perdus. Pourtant, de nombreux outils permettent de concrétiser la volonté de protection et de mise en valeur des paysages, notamment au travers des OAP.

Ce levier peut se révéler très utile pour concrétiser l'approche paysagère définie, à l'inverse d'une position qui consisterait simplement à figer un espace en le classant en zone N, dès lors que ce classement ne permettra pas forcément à la zone d'assurer sa fonction et qu'il empêchera finalement une véritable mise en valeur qui suppose une intervention humaine. Une démarche de

P

aysages



protection ou de mise en valeur sans acteur peut ainsi se révéler stérile.

Au contraire, l'inclusion d'un corridor écologique à mettre en valeur ou à protéger dans une zone U ou AU et la définition d'une OAP précise sur ce point imposeront aux propriétaires et promoteurs d'investir en ce sens et de présenter un projet qui intègre une démarche pro-active sur ces sujets. Le SCoT peut d'ailleurs inclure cette démarche comme une orientation pour légitimer l'action des auteurs des PLU(i).

Une logique dynamique apparaît donc préférable à celle d'une pure cristallisation des espaces concernés en zone N, pour assurer la concrétisation des ambitions paysagères.



Textes

L. 101-2 CU
L. 141-4 CU
L. 141-5 CU
L. 141-16 CU
L. 141-17 CU
L. 141-18 CU
L. 151-5 CU
L. 350-1 A CE

Jurisprudence utile

CAA Lyon, 28 mars 2017, n° 15LY01364
[PLU – recentrer le développement – identité et qualité paysagère]

CAA Lyon, 17 janv. 2019, n° 17LY04084
[PLU – qualité paysagère – orienter le traitement paysager]

Voir aussi les thèmes Trame verte et bleue, Biodiversité.

en pratique

Ce que le SCoT doit contenir

- Des principes de valorisation du paysage (*art. L. 141-5 CU*);
- Des localisations préférentielles des commerces en cohérence avec les objectifs de qualité paysagère et de préservation des paysages (*art. L. 141-16 CU*);
- Les conditions d'implantation des équipements commerciaux à fort impact sur l'aménagement et relatives à la qualité paysagère des projets (*art. L. 141-17 CU*);

Ce que le SCoT peut contenir

- Des objectifs de qualité paysagère (*L. 141-18 CU*).

Mise en œuvre par les PLU(i)

- Définir des normes de qualité paysagère par secteur, au regard des objectifs précisés par le SCoT, des orientations des chartes PNR et des plans de paysage.
- Concrétiser de manière dynamique l'approche paysagère définie au sein des outils réglementaires du plan, à savoir par exemple : la consécration d'une OAP « Paysage » dédiée et d'un zonage adapté ; ou encore l'inclusion d'un corridor écologique à mettre en valeur ou à protéger dans une zone U ou AU et la définition d'une OAP précise sur ce point.

Risques naturels, technologiques et miniers

L'essentiel

Le code de l'urbanisme impose aux documents d'urbanisme de **prendre en compte les risques naturels** (art. L. 101-2 6° CU).

Le risque est la combinaison entre la probabilité d'un aléa (exemple : inondation) et ses conséquences négatives potentielles pour la santé humaine, l'environnement, les biens, le patrimoine culturel et l'activité économique.

Seuls les **risques ayant une incidence territoriale** sont donc concernés dès lors que leur réalisation est susceptible d'avoir des conséquences directes sur l'occupation de l'espace, soit que la survenance de l'aléa affecte l'intégrité des personnes et des biens, soit que certains modes d'occupation de l'espace contribuent à aggraver le risque (artificialisation des sols).

Il s'agit des risques qu'on a pu qualifier de « **risques environnementaux** », c'est-à-dire les risques constitués soit par des événements naturels (risques atmosphériques : avalanches, cyclones, tempêtes, sécheresses ; géologiques : mouvements de terrains, risques sismiques ou volcaniques ; hydrologiques : inondations, risques de submersion), soit par des installations industrielles ou agricoles, en activité ou à l'arrêt, y compris les installations nucléaires.

À ces types de risque peuvent être ajoutés les **risques miniers**, à savoir ceux susceptibles d'être provoqués par les anciennes exploitations minières, et ceux qui sont liés à l'existence de cavités souterraines et de marnières (CE 16 juin 2010, n°312331).

En revanche, les risques touchant directement la santé humaine (produits dangereux tels que l'amiante, produits radiologiques, risques liés aux OGM, risques hospitaliers...) ne sont pas concernés.

Le risque d'exposition au plomb présente cependant une particularité, les annexes du PLU(i) devant indiquer sur un document graphique notamment « le plan des zones à risque d'exposition au plomb » (art. R. 151-53 6° CU).

Les SCoT doivent être compatibles avec les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par les **PGRI**, ainsi qu'avec les orientations fondamentales et les dispositions de ces plans (art. L. 131-1 10° CU).

Les SCoT doivent également être compatibles avec les objectifs de protection définis par les **SAGE** et **SDAGE**, dans lesquels des dispositions particulières peuvent s'appliquer au domaine de la prévention du risque d'inondation (art. L. 131-1 9° CU ; L. 211-1 CE).

Les PPRi ainsi que certains SDAGE peuvent imposer la prise en compte de mesures visant à réduire la vulnérabilité de constructions existantes et le SCoT peut alors en faire l'une de ses orientations.

Surtout, le DOO du SCoT doit déterminer les conditions de prévention de ces risques (art. L. 141-5 2° CU) en formulant des prescriptions ou des recommandations adaptées à la connaissance du risque en présence.

En ce sens, dans les secteurs soumis aux risques et non couverts par un PPR approuvé, le SCoT peut fixer des objectifs et des orientations aux auteurs des PLU(i) afin de limiter le développement des nouvelles constructions et aménagements ou encore de préciser de manière plus locale les contours de la zone à risque à leur échelle en fonction de la vulnérabilité au risque considéré.

L'existence de risques affectant le territoire concerné par le PLU(i) et leurs incidences sur les conditions de l'occupation du sol devront en conséquence être abordées par le plan dans le rapport de présentation, notamment au titre des justifications de la délimitation des zones et des règles qui y sont applicables (art. R. 151-2 CU ; CAA Marseille, 14 juin 2007, n° 04MA02551), et précisées dans le règlement, voire dans une OAP de secteur dédiée à la prévention des risques (art. R. 151-8 CU).

Le PADD demeurant un document d'ordre général, la question des risques n'a pas vocation à être traitée à ce niveau. Mais le contenu du projet devant être justifié dans le rapport de présentation, il faut veiller à la cohérence entre l'incidence des risques affectant le territoire et les choix arrêtés dans le PADD (art. L. 151-4 CU).

En l'absence de PPRNP (plan de prévention des risques naturels prévisibles), les documents d'urbanisme tiennent compte des risques naturels spécifiques aux zones incluses dans son périmètre, qu'il s'agisse de risques préexistants connus ou de ceux qui pourraient résulter des modifications de milieu envisagées.

Le PPR approuvé vaut servitude d'utilité publique. Il est annexé au PLU(i) (art. L. 153-60 CU ; L. 562-5 CE).

Les documents graphiques du PLU(i) définissent les zones qui seront inconstructibles en raison de l'intensité des phénomènes et de ses conséquences prévisibles pour les hommes, les biens et les activités. Ces zones peuvent néanmoins permettre des aménagements liés par exemple aux activités agricoles ou touristiques lorsqu'ils sont compatibles avec le risque.

Détails et problématiques

Le **juge administratif** contrôle le caractère suffisant de l'analyse des risques naturels à laquelle se livre notamment le rapport de présentation du SCoT, et vérifie que d'éventuelles contradictions entre ce rapport, le PADD et le DOO ne conduisent pas le SCoT à contrevvenir à l'objectif de prévention des risques naturels prévisibles.

Risques naturels, technologiques et miniers



EXEMPLE DE JURISPRUDENCE

Jurisprudence relative à un SCoT :

« 12. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que le rapport de présentation décrit pages 250 à 263 les risques naturels affectant le territoire de la communauté d'agglomération de la Rochelle. Il rappelle, dans l'état initial de l'environnement, le risque de tempête auquel est exposée la Charente-Maritime et énumère les différents événements climatiques ayant affecté ce département depuis 1935. Il se réfère au porter à connaissance de l'État de juillet 2010 relatif à l'état des connaissances du risque de submersion réalisé à la suite de la tempête Xynthia et précise que l'État a demandé qu'une cote de référence à 4m60 NGF soit retenue sur l'ensemble du territoire avec des pondérations liées à la morphologie des sites et l'exposition à la houle. Il cartographie également les zones affectées par un risque d'inondation du fait d'une remontée de nappes, de même que celles fragilisées par l'érosion littorale. Il précise, à cet égard, les enjeux correspondants à ces risques tenant, d'une part, à la prise en compte dans l'aménagement du littoral de l'évolution du niveau des océans afin d'éviter d'exposer les populations à des risques de submersion et, d'autre part, au renforcement de la prévention du risque en élaborant des documents de prévention. Il indique encore qu'une étude de caracté-

térisation du risque en partenariat avec les services de l'État sera engagée afin d'améliorer la connaissance du risque de submersion et sa déclinaison réglementaire, et qu'un plan de prévention des risques littoraux sera élaboré. Dans ces conditions, et dans la mesure où le SCoT, qui n'est pas un instrument avancé de planification urbaine, n'avait pas à comporter un zonage plus fin, l'analyse des risques naturels à laquelle s'est livré le rapport n'est pas entachée d'insuffisances.

[...] « 30. Les requérantes soutiennent qu'en inscrivant la commune de Châtelailon-Plage et le secteur de Bessuel-Bongraine respectivement en pôle d'appui et site stratégique où l'urbanisation peut se développer, alors qu'un risque de submersion existe, les auteurs du SCoT ont méconnu les dispositions du 3° de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme. Toutefois, bien que le rapport de présentation identifie le secteur de Châtelailon-Plage comme soumis à un risque d'inondation, il ressort des pièces du dossier, ainsi que les premiers juges l'ont relevé, que seules certaines portions de son territoire situées à proximité du littoral sont concernées par un risque de submersion marine. Les requérantes ne contestent pas par ailleurs sa situation privilégiée en termes d'équipements et de services, ayant présidé à son choix dans l'identification de pôles complémentaires à celui de

l'unité urbaine centrale. De même, si la pointe de Besselue à Aytré a été submergée lors des tempêtes Xynthia en 2010 et Martin en 1999, le SCOT n'envisage pas d'urbaniser la frange la plus littorale de la zone Besselue-Bongraine. Cette surface sera en effet dévolue à l'aménagement d'un parc littoral naturel où l'urbanisation sera interdite aux fins notamment de prendre en compte le risque de submersion marine. L'implantation des établissements d'enseignements supérieurs et de recherche et des opérations de construction de logement se fera en continuité de l'agglomération existante ou sur la friche industrielle de Bongraine et la zone des Galiotes, dont il n'est pas démontré qu'elles seraient affectées par un risque d'inondation. Dans ces conditions, et sans qu'aucune contradiction entre le rapport de présentation, d'une part, et le projet d'aménagement et de développement durable et le document d'orientations générales, d'autre part, ne puisse être relevée sur ces points, les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que le SCoT contreviendrait à l'objectif de prévention des risques naturels prévisibles fixé par les dispositions de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme. »

(CAA Bordeaux, 1er décembre 2016, n°14BX03282).

Sous l'empire de la jurisprudence relative au schéma directeur, il a été jugé que l'omission de zones de risques d'inondation entachait le schéma d'erreur manifeste d'appréciation (*TA Nice, 6 mars 1996, n°94-3533*).

De même, le silence du rapport de présentation du PLU(i) sur le caractère inondable d'un secteur faisant l'objet d'une procédure de modification entache le plan d'illégalité (*CE, 25 mars 1996, n°171754*).

Pour assurer le respect de l'objectif de prévention des risques en présence (*art. L. 101-2 CU*), les auteurs des SCoT comme des PLU(i) peuvent se référer au porter à connaissance de l'État relatif à l'état des connaissances des risques en présence (*art. L. 121-2 CU ; art. L. 132-2 CU ; R. 132-1 CU*). L'information communiquée doit être à jour, et c'est pourquoi le porter à connaissance doit opportunément avoir un caractère continu.

Les auteurs des PLU(i) pourront également se référer aux renseignements touchant l'environnement contenus dans d'autres études, plans et documents, et donc au sein du SCoT (*art. R. 104-19 CU*).

Lorsqu'un PPRN (plan de prévention des risques naturels) ou un PPRT (plan de prévention des risques technologiques) est en cours d'élaboration, la question de la marge de manœuvre dont disposent les auteurs des SCoT et des PLU(i) pour satisfaire à l'objectif de prévention des risques en présence s'avère parfois délicate.

Concernant les PPRT, les études du Gridauh relèvent que les élus disposent « d'une

Risques naturels, technologiques et miniers

marge de manœuvre définie de manière assez parcimonieuse : dans le cas où un PPRT est en cours d'élaboration, la circulaire DPPR/SEI2/FA-07-0066 précitée du 4 mai 2007 « invite les élus à faire preuve de prudence » et fixe une liste de cinq types différents de « recommandations » sur l'urbanisation future qui sont d'autant plus précises qu'elles anticipent assez largement sur le contenu du futur PPRT. A fortiori, une fois que le PPRT sera approuvé, la marge de décision en matière de PLU apparaît assez illusoire (...) » (« PLU et risques – Connaissance du risque et problème des études », F. Priet, GRIDAUH, 24 oct. 2012).

En matière de **PPRI** (plan de prévention des risques d'inondation), les rédacteurs des SCoT et des PLU(i) bénéficient souvent d'une connaissance plus fine du territoire et disposent dès lors d'une marge de décision plus forte.

Bien que l'État ait tendance à figer le développement d'un territoire en présence d'un risque, le regard sur ce risque peut être inversé par les auteurs des documents d'urbanisme : il ne s'agit plus de « lutter contre le risque » mais de « faire avec », en définissant un projet d'aménagement qui intègre ce risque sans pour autant obérer complètement l'avenir du territoire.

Pour le juge administratif, les rédacteurs d'un PLU(i) ne doivent pas se sentir juridiquement liés par le contenu d'un PPR quand il existe, conformément à la lettre du code de l'urbanisme ; bien plus, ils ne doivent pas se contenter de « décalquer » le zonage du PPR lors de l'établissement du

PLU(i), lorsque ce zonage est en fait erroné (CAA Lyon, 13 oct. 2005, n°04LY00136).

L'échelle des études menées par l'État dans le cadre d'un PPR inondation est telle qu'elle présente une marge d'erreur considérable et que des études plus fines et plus territorialisées à l'échelle du PLU(i), voire à l'échelle du SCoT, que nous recommandons vivement de réaliser, peuvent permettre de préciser, affiner, voire infléchir l'ampleur du risque identifié.

Dès lors que l'information fournie par l'État en matière de risque dans le cadre du porter à connaissance est lacunaire, il appartient à la commune d'engager en tant que de besoin une étude afin de déterminer les conditions d'urbanisation du secteur affecté par un risque. Elle ne doit le faire que s'il existe un risque que l'on peut raisonnablement envisager, dans une logique de prévention.

Le corpus jurisprudentiel consacre bien une obligation d'études à la charge de la collectivité ou de l'EPCI compétent : c'est parce que la commune pouvait invoquer un certain nombre d'études suffisamment détaillées et convergentes qu'elle a pu légalement classer en zone constructible un terrain occupé jadis par une usine d'extraction d'uranium (CE, 15 janv. 1999, n°165119).

Au contraire, eu égard à l'obligation de respect du principe de prévention des risques naturels (art. L. 101-2 CU), la délibération approuvant la révision d'un POS motivée par la création d'un parc d'activités a pu être annulée dès lors que la révision aggra-

vait le risque d'inondation et qu'elle se fondait sur une étude présentant des lacunes quant à l'intensité et la nature du risque encouru (CAA Nancy, 23 mars 2006, n°04NC00376).

Cette obligation d'études varie en fonction de la taille de la collectivité concernée, de ses moyens et de l'ampleur des risques concernés. À ce sujet, le développement des PLU intercommunaux peut être de nature à changer au moins en partie la problématique, les EPCI étant sans doute davantage en mesure de mobiliser une ingénierie et des moyens financiers pour apprécier le risque en présence au terme d'études mutualisées.

Par ailleurs, il semble que les élus ne peuvent se retrancher derrière le caractère inachevé des études disponibles pour ne pas prendre en compte le risque dans le cadre du plan (CAA Paris, 23 juin 1998, n°97PA00584).

Signalons enfin que les services déconcentrés de l'État manifestent une tendance, de plus en plus souvent observée, à ajouter des normes prescriptives dans leurs porters à connaissance (PAC), ce qui est illégal.

Certes, les porteurs de projets doivent prendre en compte les données d'un PAC, même si les études ne sont pas achevées (CAA Bordeaux, 1er décembre 2016, n° 14BX03282). Une commune qui ne tient pas compte des informations portées à sa connaissance par le préfet, portant sur des risques technologiques existants dans un secteur où sont envisagées des constructions, entache sa délibération d'illégalité (CAA Lyon, 27 sept. 2011, n° 10LY02100).

Toutefois, la commune ou l'EPCI compétent peut démontrer que la définition du risque retenue par le PAC repose sur des données matériellement inexactes.

Surtout, ce PAC et les études qui y sont annexées demeurent dépourvus de toute portée normative directe (TA Strasbourg, 12 oct. 2017, n°1700460-1700492 ; CAA Nancy, ordo., 2 mai 2017, n°17NC00512-17NC00513).



EXEMPLE DE JURISPRUDENCE

Jurisprudence relative à un PLU

4. Il ressort des pièces des dossiers que le préfet de la Moselle a adressé, le 26 avril 2016, un courrier intitulé « porter à connaissance », relatif à la remontée de nappe et à la maîtrise de l'urbanisme, en vue de transmettre à dix communes, dont celle de Falck, des informations relatives au phénomène de remontée de nappe et une cartographie des zones susceptibles d'être impactées par ce phénomène. Ce « porter à connaissance », qui indique qu'un plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) sera élaboré, comporte en annexe des prescriptions interdisant ou limitant le droit de construire dans des zones figurant dans un document cartographique.

Risques naturels, technologiques et miniers

5. Contrairement à ce que soutient le préfet, un tel document, prévu à l'article L. 132-2 précité du code de l'urbanisme, a uniquement pour objet d'informer les communes du cadre législatif et réglementaire à respecter, des projets des collectivités territoriales et de l'État en cours d'élaboration et de leur transmettre l'ensemble des études techniques dont l'autorité compétente de l'État dispose et qui sont nécessaires à l'exercice de leur compétence en matière d'urbanisme. Le préfet ne peut légalement définir, dans le cadre d'un tel document, en l'absence d'un plan de prévention des risques opposable à la commune, des prescriptions interdisant ou limitant le droit de construire dans certaines zones figurant dans un document cartographique annexé audit « porter à connaissance ». Or, en l'espèce, aucun plan de prévention des risques naturels n'a été élaboré ni prescrit. » (CAA Nancy, ord., 2 mai 2017, n°17NC00512 et n°17NC00513).



Textes

L. 101-2 6° CU ;
L. 121-2 CU ;
L. 131-1 CU ;
L. 132-2 CU ;
L. 141-5 2° CU ;
L. 151-4 CU ;
L. 153-60 CU ;
R. 132-1 CU ;
R. 151-2 CU ;
L. 562-3 CE ;
L. 562-5 CE

Jurisprudence utile

TA Nice, 6 mars 1996, n°94-3533 [études nécessaires – inondations – erreur manifeste d'appréciation]
CE, 25 mars 1996, n° 171754 [caractère inondable – rapport de présentation – illégalité]
CAA Paris, 23 juin 1998, n°97PA00584 [schéma risque naturels – études - inachevées]
CE, 15 janv. 1999, n°165119 [risque - rapports - classement]
CAA Lyon, 13 oct. 2005, n°04LY00136 [risque naturel – prévention – zonage]
CAA Nancy, 23 mars 2006, n°04NC00376 [prévention – risque – étude sérieuse - sécurité publique]
CAA Marseille, 14 juin 2007, n° 04MA02551 [risques – rapport de présentation – insuffisance]
CE 16 juin 2010, n°312331 [plan – risque naturels – marnières]
CAA Bordeaux, 1er décembre 2016, n° 14BX03282 [prévention – risques naturels – contradiction]

en pratique

Ce que le SCoT doit contenir

- Définir les conditions de prévention des risques en présence (*art. L. 141-5 2° CU*) respectant les objectifs de gestion des risques d'inondation, des orientations fondamentales et des dispositions des PGRI (*art. L. 131-1 10° CU*).

Ce que le SCoT peut contenir

- Des orientations visant à aboutir à une certaine innovation architecturale : exemples de modes constructifs adaptés à l'inondation propre au territoire du SCoT concerné (sur pilotis, bâtiments flottants, etc.) et ayant vocation à être fixés dans le PLU(i) ;
- Des recommandations pour l'aménagement de certains secteurs affectés en considération de la nature, de l'intensité et du périmètre du risque en présence.

Mise en œuvre par les PLU(i)

- Traduire dans le règlement et les documents graphiques la prévention des risques tels qu'identifiés, au besoin par des études complémentaires ; adapter les zonages, la constructibilité, et les modes constructifs, en fonction de l'aléa identifié ;
- Définir une OAP de secteur dédiée à la prévention des risques (*art. R. 151-8 CU*).

L'essentiel

Le SCoT détermine un projet de territoire visant à mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles, notamment en matière d'habitat, de mobilité, d'activités, d'aménagement commercial, d'environnement et de paysage (*art. L. 101-2 CU*).

L'action des auteurs des SCoT et des PLU(i) vise également à atteindre les objectifs de préservation de la sécurité et de la salubrité publiques, de la prévention des risques naturels, miniers, technologiques, des pollutions et nuisances de toute nature.

Enfin, ces documents doivent assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts.

Ce cadre juridique général traduit la volonté du législateur de consacrer les documents d'urbanisme comme des leviers de promotion de la **santé et de préservation d'un cadre de vie de qualité**.

Il s'agit donc pour les auteurs des SCoT et des PLU(i) de définir les actions à mener au regard des facteurs de risques existants pour la santé et l'environnement.

En ce sens, les SCoT (comme les PLU(i)) doivent notamment intégrer les dispositions particulières aux **zones de bruit des aéroports**, avec lesquelles ils doivent être compatibles (*art. L. 131-2 et L. 112-4 CU*).

Les auteurs des SCoT doivent par ailleurs prendre en compte les objectifs définis par le **SRADDET** dans le respect des principes énoncés par l'article L. 101-2 CU, tout en veillant à la compatibilité des composantes du schéma avec les règles générales du fascicule du SRADDET (*art. L. 131-1 et L. 131-2 CU ; art. L. 4251-3 CGCT*).

De même, l'exigence de compatibilité du SCoT avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et avec les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les **SDAGE**, ainsi qu'avec les objectifs de protection définis par les **SAGE** s'inscrit indéniablement dans une logique de préservation et de promotion de la santé.

Ces orientations ont vocation à imprégner les PLU(i), lesquels peuvent encore s'appuyer sur les **PCAET** (plan climat-air-énergie territorial) qu'ils doivent prendre en compte (*art. L. 131-5 CU*).

Les annexes du PLU(i) concernent en outre directement les questions de santé environnementale (art. R. 151-52 et R. 151-53 CU : plan d'exposition au bruit des aéroports (avec lequel le PLU(i) doit par ailleurs être compatible) ; schémas des réseaux d'eau et d'assainissement et des systèmes d'élimination des déchets, existants ou en cours de réalisation ; prescriptions

d'isolement acoustique édictées en application de l'article L. 571-10 CE, référence des arrêtés préfectoraux correspondants et indication des lieux où ils peuvent être consultés, secteurs d'information sur les sols pollués).

Détails et problématiques

De manière spécifique, les documents d'urbanisme abordent les questions de santé au travers des problématiques d'accès aux soins, en particulier dans les zones rurales. Ce type d'orientations est pertinent en ce qu'il tente de répondre à des préoccupations sociales de plus en plus prégnantes dans les territoires. Dans cet ordre d'idée, certains SCoT s'emparent de questions telles que le vieillissement de la population, et la localisation des équipements de santé.

Mais la promotion d'un projet de territoire favorable à la santé et à l'environnement se traduit aussi et plus largement par la définition d'orientations et de prescriptions au sein du SCoT pour chacun des grands thèmes intégrant ses composantes (gestion économe des espaces ; protection des espaces naturels ; politique de l'habitat ; orientations de la politique des transports et de déplacement, etc.).

Pour autant, il a précédemment été rappelé que si le SCoT peut exiger le respect de

normes environnementales existantes, et définir les orientations propres à promouvoir un aménagement du territoire propice à la préservation et à l'amélioration de la santé des populations, le législateur n'a pas consacré la faculté pour ses auteurs de fixer les modalités et le contenu de nouvelles normes en la matière.

Les choix d'aménagement définis par le SCoT vont cependant naturellement imprégner les PLU(i) pour permettre de :

- **Réduire les polluants** (air, eau, sol, GES, etc.), **les nuisances** (bruit, odeurs, ondes électromagnétiques, etc.) et autres agents délétères (composés chimiques des matériaux de constructions, etc.). Ces choix doivent se faire dans une perspective de réduction à la source mais également de réduction de l'exposition des populations ;
- **Promouvoir des comportements ou des styles de vie sains** des individus (via l'installation d'équipements ou d'infrastructures adaptés et accessibles à tous) et plus spécifiquement favoriser l'activité physique et la non sédentarité, que ce soit au niveau des déplacements actifs en incitant à la mobilité douce ou grâce à la présence et à l'accessibilité d'équipements sportifs ou à des parcours sportifs ;
- **Contribuer à changer l'environnement social** en facilitant l'accès à des espaces de vie qui soient agréables et sécurisés (espaces verts ; coulées

vertes) ou encore en facilitant l'accès à l'emploi par la mise en place de moyens de transports adaptés pour les individus ne disposant pas de véhicules individuels (transports doux, aire de covoiturage, etc.). La création d'espaces attractifs à même de susciter le développement d'activités économiques s'inscrit encore dans cette démarche (identification des surfaces d'accueil du tertiaire ou des pépinières d'entreprises, etc.)

➤ **Corriger les inégalités de santé** entre les différents groupes sociaux économiques et les personnes vulnérables, en termes d'accès à un cadre de vie de qualité et d'exposition aux polluants, diminution des nuisances et agents délétères (identification des zones d'habitation à distance des zones « polluées » ou « dégradées », travail sur la conception des formes urbaines ; gestion des eaux pluviales).

Enfin, il nous apparaît que la problématique de santé pourrait devenir un vecteur pour affiner les grandes orientations de densification et renouvellement urbains. En effet, la densification est depuis 2000 érigée en principe cardinal de l'urbanisme durable dans la mesure où elle doit permettre de lutter contre l'étalement urbain et de diminuer les besoins de déplacements motorisés au profit des déplacements doux et de l'utilisation des transports en commun.

Il est toutefois constaté aujourd'hui que ce principe vertueux peut parfois présenter des effets antagonistes s'il ne fait pas suffisamment l'objet d'une réflexion en amont (risque d'augmentation de la température et des émissions de GES ; risque de mauvaise dissipation des polluants atmosphériques liée à la configuration encaissée de certaines voies de circulation et impacts sanitaires associés ; îlots de chaleur urbains).

Les SCoT en particulier, mais aussi les PLU(i) pourraient selon nous intégrer une réflexion plus poussée dans leurs orientations et principes d'aménagement pour lutter contre ces effets antagonistes.



Textes

L. 101-2 CU
L. 112-4 CU
L. 131-1 CU
L. 131-2 CU
L. 131-5 CU
L. 4251-3 CGCT
R. 151-52 CU

Jurisprudence utile

Guide « PLU et santé environnementale », agence d'urbanisme Bordeaux Métropole Aquitaine, nov. 2015

Guide « Agir pour un urbanisme favorable à la santé », EHESP, Direction générale de la santé, 2014

en pratique

Ce que le SCoT doit contenir

- Définir les localisations préférentielles des commerces et des conditions d'implantation des équipements commerciaux, en prenant notamment en compte les objectifs de consommation économe de l'espace et de préservation de l'environnement, tout en limitant les obligations de déplacement et les émissions de GES (*art. L. 141-16 CU ; art. L. 141-17 CU*);
- Définir les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers (*art. L. 141-5 CU*);
- Transposer les dispositions pertinentes des chartes PNR et définir les principes de valorisation du paysage (*art. L. 141-5 et L. 141-10 1° CU*);

Ce que le SCoT peut contenir

- Réaliser une évaluation environnementale, préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau (*art. L. 141-9 2° CU ; art. L. 122-1 CE*);
- Subordonner, dans des secteurs définis par le DOO, l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances environnementales renforcées (*art. L. 141-22 CU*);
- Prévoir la densification à proximité des transports collectifs existants ou programmés (*art. L. 141-8 CU*);
- Respecter des objectifs à atteindre en matière de maintien ou de création d'espaces verts dans les zones faisant l'objet d'une ouverture à l'urbanisation (*art. L. 141-11 CU*);
- Localiser ou délimiter des espaces forestiers à protéger (*art. L. 141-10 1° CU*);
- Définir des objectifs de qualité paysagère (*L. 141-18 CU*).

Mise en œuvre par les PLU(i)

- Identifier dans le règlement des secteurs dans lesquels il impose aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit (*art. L. 151-21 CU*);
- Imposer une densité minimale de construction dans les secteurs définis par le DOO ;
- Créer des secteurs de projets adossés à des OAP et organisés autour de grands thèmes en lien avec la lutte contre le changement climatique tels que l'usage du sol / fonctions économiques, sociales et environnementales ou encore la fonction de continuités écologiques ;
- Fixer les modalités de protection des espaces boisés et forestiers (zonage, EBC, OAP) ;
- Définir des normes de qualité paysagère par secteur, au regard des objectifs précisés par le SCoT, des orientations des chartes PNR et des plans de paysage (*art. R. 151-8 CU*).

T

rame verte et bleue

L'essentiel

La trame verte et bleue (TVB) est l'outil d'aménagement qui identifie les réseaux écologiques formés par les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques. Elle a pour objectif d'enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques, tout en prenant en compte les activités humaines, et notamment agricoles, en milieu rural ainsi que la gestion de la lumière artificielle la nuit (art. L. 371-1 CE).

La trame verte et bleue est établie à différentes échelles du territoire (nationale, régionale, locale) selon la méthodologie fixée par le code de l'environnement et par le décret n°2019-1400 du 17 décembre 2019 adaptant les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques.

Ainsi, en prenant en compte les orientations nationales, les SRADDET définissent les enjeux régionaux en matière de trame verte et bleue. Dans leur « fascicule des règles générales », ils définissent « les règles permettant le rétablissement, le maintien ou l'amélioration de la fonctionnalité des milieux nécessaires aux continuités écologiques » (art. R. 4251-11 CGCT).

Les règles définies dans le fascicule des SRADDET s'imposent aux SCoT dans un rapport de compatibilité (art. L. 4251-3 CGCT). Les SCoT doivent donc, à leur tour, identifier la trame verte

et bleue à leur échelle, en déclinant et précisant les règles du SRADDET.

Le DOO du SCoT doit ainsi déterminer « les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger » (art. L. 141-10 CU). Et - c'est un cas dans lequel le SCoT présente un caractère plus prescriptif - il peut définir la délimitation de ces espaces à la parcelle (art. R. 141-6 CU). Et, même s'il ne va pas jusqu'à cette délimitation à la parcelle, le DOO du SCoT devra au moins identifier les réservoirs de biodiversité de son territoire (réserves, cœur de parc naturel, arrêtés de protection particulière, inventaire patrimonial de type ZNIEFF I ou II, sites Natura 2000, cours d'eau et abords, zones humides...) et leurs connexions.

Au bout de cette chaîne d'obligations de protection voire de reconquête des milieux naturels, les PLU(i) devront délimiter leurs zones A ou N en compatibilité avec la trame verte et bleue du SCoT, en adaptant la constructibilité à l'enjeu de protection. Ils pourront recourir à divers outils de protection complémentaire, notamment les « espaces boisés classés » ou les « espaces de continuités écologiques » nécessaires à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques (L. 113-29 CU).

Détails et problématiques

Une des problématiques fréquentes rencontrées par les auteurs des PLU(i) mais

aussi de SCoT lorsqu'ils doivent décliner un schéma régional est la délimitation précise de la trame verte et bleue. Il faut à cet égard rappeler que chaque **trame verte et bleue n'est opposable qu'à son échelle, sans zoom possible**. Ainsi par exemple, les dispositions du SDRIF qui délimitent un front urbain d'intérêt régional (FUIR) au-delà duquel l'urbanisation est limitée (souvent pour protéger des corridors écologiques) n'est opposable qu'à l'échelle 1/150.000ème, échelle qui garantit son articulation avec les PLU(i) dans un rapport de simple compatibilité et non de conformité. Il appartient ainsi aux auteurs des documents d'urbanisme de rang inférieur d'opérer la traduction opérationnelle des principes d'aménagement illustrés par la carte (du SDRIF ou du SCoT selon les cas).



Textes généraux

L. 371-1 et s. CE ; Décret n° 2019-1400 du 17 décembre 2019 adaptant les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ; Art. L. 4251-2 et s. et R. 4251-11 CGCT

Textes relatifs aux SCoT

L. 141-10 CU ; R. 141-6 CU

Textes relatifs aux PLU(i) :

L. 113-29 CU

Jurisprudence utile

TA Cergy-Pontoise, 12 mars 2019, France nature environnement et autres, req. n°1711065 [Annulation du PLU de Gonesse – Insuffisante justification du choix d'artificialiser 248ha de terres agricoles au regard du SRCE notamment]

Voir aussi les thèmes **Consommation foncière, Biodiversité.**

en pratique

Ce que le SCoT doit contenir

- Déterminer « *les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger* » (art. L. 141-10 CU)

Ce que le SCoT peut contenir

- Définir la délimitation des « *espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger* » à la parcelle (art. R. 141-6 CU).

Mise en œuvre par les PLU(i)

- Délimiter précisément les zones A et N en compatibilité avec le DOO du SCoT.
- Choisir des outils de protection complémentaires au zonage A ou N, tels que les classements en espaces boisés ou en continuités écologiques

Dialogue entre SCoT et PLU(i)

Au terme de ce guide, le lecteur saisira tout l'intérêt d'un dialogue entre les auteurs des SCoT et des PLU(i), ainsi qu'avec les services de l'Etat.

De fait, en phase "amont", hormis la conférence territoriale de l'action publique (article L.1111-9-1 CGCT), laquelle ne saurait constituer le cadre efficace d'un dialogue quotidien et territorialisé, les textes n'organisent pas d'échanges approfondis entre auteurs de documents d'urbanisme.

Ce dialogue est provoqué indirectement par l'Etat, dans le cadre de son porter-à-connaissance (articles L132-1 et s. et R. 132-1 et s. CU), qui rassemble toutes les données existantes utiles au porteur de projet et pointe déjà les interactions entre documents. Mais il s'agit d'une approche purement documentaire, qui n'a pas la souplesse d'un espace de discussion.

En phase « aval », seules deux interactions sont formalisées dans le code de l'urbanisme :

- **La réunion d'examen conjoint des personnes publiques associées (PPA)** prévue aux articles L. 153-34 CU et R. 153-12 CU s'agissant de l'élaboration des PLU(i). Cet examen conjoint a lieu, à l'initiative du Président de l'EPCI ou du Maire, avant l'ouverture de l'enquête publique sur

le projet de PLU(i). A noter que cette réunion d'examen conjoint des PPA n'est pas prévue pour l'élaboration des SCoT, même si elle est devenue une pratique courante.

➤ **L'avis rendu par les PPA (parmi lesquelles l'établissement chargé du SCoT) sur le projet de PLU(i) arrêté**

(voir articles L.132-7, L.132-9 et L.153-16 1° CU).

Lorsque le projet de plan arrêté n'a pas été transmis pour avis à l'établissement public chargé de l'élaboration du SCoT, la délibération d'approbation de ce plan est entachée d'illégalité *(CAA Douai, 19 avril 2012, n°11DA01232).*

Lorsque le territoire objet du plan n'est pas couvert par un SCoT, le projet arrêté de PLU(i) est notifié aux établissements publics chargés de l'élaboration et de la gestion des SCoT limitrophes du territoire. Il est précisé que si un EPCI est à la fois la structure compétente pour élaborer le PLU(i) et l'établissement public en charge du SCoT, il n'a pas la qualité de personne publique associée car il ne peut être à la fois la collectivité compétente en matière de PLU(i) et structure associée à l'exercice de cette compétence en tant qu'il est en charge du SCoT.

Il appartient par conséquent aux auteurs des SCoT et des PLU(i) de déterminer, de leur propre initiative, les cadres pertinents d'un **dialogue permanent et constructif à un stade précoce de l'élaboration des documents.**

Sur la forme, des outils existent, adaptables à chaque territoire : commissions, conférences, chartes de gouvernance, comités de pilotage. Les auteurs de PLU(i) et leurs prestataires peuvent faire appel aux équipes porteuses des SCoT, qui s'organisent de plus en plus pour faire de leur document d'urbanisme un document « vivant ».

Pour assurer la bonne mise en œuvre du SCoT, elles organisent les conditions d'un **partage de données, d'avis et de savoir-faire** (pour un exemple, le SCoT des Rives du Rhône a mis en place un observatoire du SCoT, un réseau de veille écologique, un réseau des acteurs de l'eau, un réseau des SIGistes).

Il faut également rappeler que les règles de la commande publique permettent des mécanismes de mutualisation, d'allotissement ou de commande groupée qui peuvent présenter des intérêts pour les auteurs lorsqu'il s'agit de réaliser des diagnostics, des études de circulation, ou toute prestation d'analyse préalable. On peut aussi recourir à des conventions de mise à disposition de moyens et d'effectifs, de certains EPCI à fiscalité propre au profit des syndicats porteurs de SCoT pour mener à bien leur élaboration et en limiter le coût.

Les auteurs des SCoT et des PLU(i) sont tous des élus intercommunaux. Ils ont intérêt à **mutualiser leurs études et données** ou à tout le moins, à les croiser, qu'il s'agisse des diagnostics de territoire ou des évaluations environnementales. La capitalisation des études est sans doute le premier gage d'un dialogue efficace entre les auteurs de ces

documents. Dans bien des cas, cela appellera une discussion entre les services des SCoT et des PLU(i), leurs prestataires et les services de l'Etat voire ceux des chambres consulaires pour assurer l'interopérabilité des bases de données ; la place des géomaticiens dans ce dialogue devenant essentielle.

Sur le fond également, comme y invite le présent guide, les auteurs de SCoT et de PLU(i) doivent se doter de clefs communes d'analyse de leurs territoires. Ils peuvent mieux partager par exemple leurs méthodologies sur la consommation foncière, sur la densification, sur l'identification des patrimoines naturels ou encore sur leur propre évaluation (chacun à son échelle bien sûr). De tels rapprochements - sans rien enlever à l'autonomie stratégique de chaque document - éloignent l'écueil d'une intervention de l'Etat en fin de procédure, pour contester tel ou tel choix ou pour souligner telle ou telle incompatibilité.

Même s'ils se placent dans des temporalités et à des échelles différentes, SCoT et PLU(i) partagent la responsabilité de penser l'avenir d'un même territoire en façonnant ensemble le cadre concret de son évolution.

Q

quelques définitions

AE : autorité environnementale.

CAA : Cour administrative d'appel.

CE : Conseil d'État lorsque le sigle précède une date ou fait référence à une jurisprudence. Code de l'environnement lorsque le sigle suit un numéro d'article.

CGCT : Code général des collectivités territoriales.

Compatibilité : dans le sens commun, selon Littré, qualité des personnes ou des choses qui peuvent demeurer ensemble ; selon Larousse, caractère, état de quelque chose qui est en accord avec quelque chose d'autre. Au sens juridique, particulièrement en droit de l'urbanisme, la compatibilité est une relation entre deux normes plus souple que la conformité, tenant à l'absence de contrariété de la norme inférieure à la norme supérieure.

Compatibilité limitée : notion utilisée en droit de l'urbanisme pour évoquer la limitation du rapport de compatibilité entre plusieurs documents de planification à la seule compatibilité avec le document de rang supérieur.

Conformité : dans le sens commun, selon Littré, qualité de ce qui est conforme, c'est-à-dire ce qui est semblable ; selon Larousse, état de deux ou plusieurs choses semblables entre elles ou qui se trouvent en parfaite harmonie. Au sens juridique, la conformité est la relation la plus étroite et la plus exigeante de la norme inférieure à la norme supérieure imposant un respect strict de celle-ci.

CU : Code de l'urbanisme.

DAC : document d'aménagement commercial au sens des anciennes dispositions de l'article L. 122-1-9 CU (ancienne numérotation). Cette pièce du DOO du SCoT était obligatoire sous l'empire de la loi Grenelle II. Elle devait notamment délimiter les ZACOM (voir ce terme). Avant la loi Grenelle II, les dispositions de l'article L. 752-1 II du code de commerce prévoyaient un mécanisme d'intégration du DAC au DOO du SCoT (et même un mécanisme de DAC provisoire), abandonné depuis.

DAAC : document d'aménagement artisanal et commercial. Cette pièce du DOO du SCoT, facultative sous l'empire de la loi ACTPE puis redevenue obligatoire sous l'empire de la loi ELAN, détermine les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, en raison de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire, le commerce de centre-ville et le développement durable. Le DAAC est régi par les dispositions de l'article L. 141-17 CU.

DOO : document d'orientation et d'objectifs, document central du SCoT, doté d'une portée normative, opposable et régi par les dispositions des articles L. 141-5 et suivants et R. 141-6 et suivants CU.

EE : évaluation environnementale, processus constitué de l'élaboration, par l'autorité en charge du SCoT ou du PLU(i), d'un rapport d'évaluation des inci-

dences du plan sur l'environnement (appelé aussi en pratique « évaluation environnementale), de la consultation pour avis de l'autorité environnementale. Cette procédure et les documents y afférents sont régis par les dispositions des articles L. 104-1 et suivants CU.

EPCI : établissements publics de coopération intercommunale tels que définis par les dispositions de l'article L. 5210-1-1 A du code général des collectivités territoriales, soit les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les métropoles (hors Lyon et Grand Paris). Parmi les EPCI certains sont dotés d'une fiscalité propre (EPCI-FP : les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles) d'autres non (les syndicats de communes).

EIE : état initial de l'environnement, pièce constituant un des éléments de l'EE, constituant en un diagnostic environnemental du territoire.

Groupements de collectivités territoriales : EPCI et les syndicats mixtes, mentionnés aux articles L. 5711-1 et L. 5721-8 du code général des collectivités territoriales, les pôles métropolitains, les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, les agences départementales, les institutions ou organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales, tels que définis par les dispositions de l'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales.

Lexique national d'urbanisme : fiche technique définissant les termes utilisés par le règlement national d'urbanisme devant être utilisés de la même manière dans les PLU(i) sous réserve de précisions et de compléments lorsque cela paraît utile à l'application du plan.

Voir : La modernisation du contenu des PLU - Fiche technique 13 publiée par le Cerema sur le Décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015.

PADD : projet d'aménagement et de développement durables d'un SCoT ou d'un PLU(i).

PC : personnes consultées lors de l'élaboration d'un SCoT ou d'un PLU(i) au sens des dispositions des articles L. 132-12 à L. 132-13 CU.

PDU : plan de déplacements urbains régi par les dispositions des articles L. 1214-1 et suivants du code des transports, déterminant les principes régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité. À compter du 1er janvier 2021, la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités a prévu le remplacement des plans de déplacements urbains par des « plans de mobilité ».

PLH : programme local de l'habitat régi par les dispositions des articles L. 302-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, définissant les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer la perfor-

Q

quelques définitions

mance énergétique de l'habitat et l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.

PLU(i) : plan local d'urbanisme élaboré par un EPCI, le PLU est un document d'urbanisme régi par les dispositions des articles L. 151-1 et suivants et R. 151-1 et suivants CU.

PPA : personnes publiques associées à l'élaboration d'un SCoT ou d'un PLU(i) au sens des dispositions des articles L. 132-7 à L. 132-11 CU.

PPR : plans de prévention des risques, documents formalisant l'action de l'État dans la prévention des risques naturels majeurs (inondations, mouvements de terrain, séismes, avalanches, feux de forêt) et des risques technologiques (accidents industriels), régis par les dispositions des articles L. 562-1 et suivants et R. 561-1 et suivants du code de l'environnement, ainsi que par les dispositions des articles L. 515-15 et suivants et R. 515-39 et suivants de ce code.

Prise en compte : au sens commun, selon Larousse, prendre quelque chose en compte signifie le considérer comme lui revenant, le prendre en considération. Pour Littré, l'utilisation du terme « compte » renvoie davantage à une action de comptabilité (intégration à un compte). En droit de l'urbanisme, l'expression s'éloigne du sens commun et du sens comptable. La prise en compte est la

relation entre deux normes qui ménage le plus de liberté à la norme de rang inférieur. La prise en compte de la norme supérieure par la norme subordonnée peut aller jusqu'à contrarier la norme supérieure si un motif d'intérêt général le justifie. La loi ELAN et les ordonnances qui en découlent prévoient, par simplification, la suppression de ce type d'articulation.

SAGE : schéma d'aménagement et de gestion des eaux déclinant au niveau local, à savoir à l'échelle d'une unité hydrographique ou d'un système aquifère, les grandes orientations définies par le SDAGE et régi par les dispositions des articles L. 212-3 à L. 212-11 CE.

SCoT : schéma de cohérence territoriale, document d'urbanisme régi par les dispositions des articles L. 141-1 et suivants et R. 141-1 et suivants CU.

SD : schéma directeur, document de planification distinct des POS, qui, après la loi du 7 janvier 1983, a succédé aux anciens schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme qui avaient été créés par la loi d'orientation foncière de 1967, que la loi SRU a remplacé par le SCoT. Théoriquement cantonnés à un rôle de prévision ils sont devenus de plus en plus précis avec le temps.

SDAGE : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux fixant pour chaque grand bassin hydrographique les orientations fondamentales pour favoriser une gestion équilibrée de la ressource en eau entre tous les usagers, régi par les dispositions des articles L. 212-1 à L. 212-2-3 CE.

SDRIF : schéma directeur de la région Île-de-France, régi par les dispositions des articles L. 123-1 et suivants CU. Ce schéma a pour objectif de maîtriser la croissance urbaine et démographique et l'utilisation de l'espace tout en garantissant le rayonnement international de la région Île-de-France.

SRADDET : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires élaboré par les Régions, à l'exception de région Île-de-France, de la Corse et des régions d'outre-mer. Ce schéma est régi par les dispositions des articles L. 4251-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. Il intègre plusieurs schémas régionaux sectoriels.

SRCAE : schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, élaboré en application des articles R. 222-1 et suivants du code de l'environnement, en vue d'organiser la cohérence territoriale régionale dans le domaine du climat, de l'air et de l'énergie et de définir les grandes lignes d'actions permettant d'atteindre les objectifs définis à l'article L. 222-1 du code de l'environnement. L'article 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République et l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016 prévoient les mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration du SRCAE dans le SRADDET.

SRCE : schéma régional de cohérence écologique élaboré dans chaque région en application des articles L. 371-3 et

R. 371-25 à R. 371-31 du code de l'environnement. Ce schéma vise à assurer la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, en prenant en compte les orientations nationales établies en ce sens par l'autorité administrative compétente de l'État en association avec le Comité national de la biodiversité, ainsi que les éléments pertinents des SDAGE. L'article 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République et l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016 prévoient les mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration du SRCE dans le SRADDET.

TA : Tribunal administratif

ZACOM : zone d'aménagement commercial au sens des anciennes dispositions (cf. loi Grenelle II) de l'article L. 122-1-9 du (ancienne numérotation). Sous l'empire de ces textes, le DAC du DOO délimitait des ZACOM. Il faut noter que les ZACOM existaient déjà, à titre facultatif, dans les SCoT non grenellisés. Elles étaient alors régies par les anciennes dispositions de l'article L. 752-1 II du code de commerce qui prévoyaient un mécanisme d'intégration du DAC au DOO du SCoT (et même un mécanisme de DAC provisoire), abandonné depuis.

ZAE : zone d'activité économique au sens des dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux compétences des EPCI-FP.



Crédits photos :

Unsplash (Max Bottinger p.58, Elizabeth Key p.66, Lilan Velet p.78, Patrick Hodskins p.82, Henrique Ferreira p.102, Charles Forerunner p.88, Lesulie Collins p.106, Quino Al p.118, Olivier Mesnage p.122)
Freepik (welcomia p.30, shaynech13 p.36, jcomp p.42, dashu p.48, fanjianhua p.70, javiindy p.74, beerfotos p.88, janoon p.110)



Créée en 2010, la Fédération Nationale des SCoT est l'association d'élus représentant les structures porteuses de SCoT. Elle est un lieu d'échange et de formation pour les élus et les techniciens, un centre de ressources et de réseaux, un interlocuteur porte-parole des SCoT auprès de l'État et des divers partenaires concernés, un lieu de réflexion, de prospective et de proposition dans l'évolution des préoccupations et des réglementations de l'urbanisme. Elle compte 315 établissements publics adhérents au 1^{er} janvier 2020 représentant 67% des SCoT.



L'AdCF fédère près d'un millier d'intercommunalités à fiscalité propre de toutes catégories (en 2020, 693 communautés de communes, 225 communautés d'agglomération, urbaines et établissements publics territoriaux, 18 métropoles) et les accompagne au quotidien. Elle siège au sein de nombreuses instances nationales représentant les pouvoirs publics locaux. L'AdCF s'est dotée depuis 2016 de délégations régionales pour être au plus proche de ses adhérents et organiser le dialogue des communautés avec les nouvelles régions.

L

es SCoT et les PLU(i) interviennent dans des temporalités et à des échelles différentes. Le SCoT fixe des orientations à moyen voire à long terme et met en cohérence les politiques publiques sur un vaste territoire en intégrant les objectifs nationaux et régionaux. Le PLU(i), quant à lui, met en œuvre cette stratégie dans un projet communautaire et fixe, en conséquence, des règles d'utilisation des sols à la parcelle.

Si cette complémentarité est connue, l'articulation des deux documents soulève bien des questions opérationnelles aux auteurs des SCoT et des PLU(i).

Ce guide propose une aide juridique et méthodologique pour répondre à ces interrogations. Après avoir rappelé les principes généraux du rapport de compatibilité et ses nuances, il détaille 18 thématiques, parmi lesquelles : le logement, les mobilités, la biodiversité, le commerce, le patrimoine bâti...

A travers ce guide, la Fédération Nationale des SCoT et l'Assemblée des communautés de France appellent ainsi les élus, leurs services et leurs prestataires, à une appropriation des intérêts respectifs de ces deux outils de planification.

Nicolas OLSZAK

Avocat au barreau de
Strasbourg, spécialiste
en droit public

François BENECH

Avocat au barreau de Paris,
chargé d'enseignement à
l'Université de Paris-Saclay

Anna VALLEJO

Avocat au barreau de
Lyon, collaboratrice du
cabinet Olszak & Levy



22 rue Joubert
75009 PARIS
Tel. 01 40 41 84 10
www.fedescot.org



22 rue Joubert
75009 PARIS
Tel. 01 55 04 89 00
www.adcf.org