

# Le caractère prescriptif des SCOT

## *Evolutions et interrogations*

PAR MICHAËL DAVID

DOCTEUR EN DROIT PUBLIC,

CONSEILLER JURIDIQUE À L'AGENCE D'URBANISME BORDEAUX MÉTROPOLÉ AQUITAINE,  
ENSEIGNANT-CHERCHEUR ASSOCIÉ AU CERDARE (UNIVERSITÉ DE BORDEAUX)**L'ESSENTIEL**

*Traditionnellement, à l'instar des anciens schémas directeurs, les rapports SCOT/PLU obéissent à un rapport de compatibilité de sorte que si les orientations du SCOT constituent le principe, ses prescriptions en forment l'exception. Or, sous l'impulsion de la loi Grenelle II, une évolution des rapports entre ces deux documents paraît se dessiner. A l'analyse de cette nouvelle pièce qu'est le document d'orientations et d'objectifs, c'est bien vers un rapport de conformité que l'on tend, ce qui n'est pas sans bouleverser certains principes (constitutionnels) établis du droit de la décentralisation.*

Interpellé lors des débats parlementaires sur le projet de loi portant engagement national pour l'environnement (ENE), le rapporteur pour avis Michel Piron se fendit d'un « jusqu'où le schéma de cohérence territoriale [SCOT] peut-il aller sans marcher sur les brisées du plan local d'urbanisme [PLU]? [...] Les orientations c'est le SCOT, la planification c'est le PLU. J'admets qu'il y ait une certaine porosité entre les deux, mais la confusion n'est pas acceptable » (déb. AN 5 mai 2010, 2<sup>e</sup> séance). Et le secrétaire d'Etat, Benoist Apparu, de poursuivre « il [le SCOT] est à l'échelle du grand bassin de vie [...] pour organiser non pas la vie du territoire – c'est le rôle du PLU – mais pour établir, sur un grand bassin de vie, un document qui soit d'orientation et non de prescription. La traduction de ce document d'orientation se fait au niveau de l'intercommunalité dans le document prescriptif qu'est le PLU. Le SCOT n'a pas vocation à être prescriptif, notamment pour les permis de construire ».

Faut-il davantage que ces propos pour s'interroger sur la pertinence, voire l'utilité, de résoudre la question posée? A l'évidence, non. En effet, depuis la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 et les anciens schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) jusqu'à la loi SRU (L. n° 2000-1208 du 13 déc. 2000, Solidarité et renouvellement urbains) et les SCOT en passant par la loi du 7 janvier 1983 et les anciens schémas directeurs (SD), le trait commun à tous ces documents d'urbanisme est précisément « de ne pas donner lieu à un document trop directif. Celui-ci doit, en effet, se borner à fixer des orientations générales et à déterminer des objectifs et des grands équilibres » (P. Soler-Couteaux, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2008, 4<sup>e</sup> éd., p. 178).

Pourtant, il semblerait que le droit positif ait évolué. Comment expliquer les premiers articles de commentateurs autorisés de la doctrine sur le nouveau régime juridique des SCOT depuis la publication de la loi Grenelle II du 12 juillet dernier (L. n° 2010-788 du 12 juill. 2010 portant enga-

gement national pour l'environnement)? C'est ainsi que le professeur Pierre Galan souligne que « les SCOT, dont le caractère réglementaire s'accroît, deviennent véritablement le creuset des politiques publiques » (P. Galan, La réforme des documents d'urbanisme : une reprise en main par l'Etat des politiques locales d'urbanisme?, JCP Adm. 2010, n° 43, p. 34) ou encore Philippe Baffert qui fait justement remarquer que « la loi ENE a donc entendu conforter le rôle des SCOT en tant qu'outil de planification au service du développement durable et renforcer leur caractère prescriptif » (P. Baffert, La planification stratégique, AJDA 2010. 1688). Ce sont ces remarques qui invitent à nous interroger et à donner un sens à notre thème de recherche pour tenter de dénouer le paradoxe compte tenu des récents développements législatifs.

Mais alors, comment appréhender ce caractère prescriptif? Nous touchons là à la nature des mesures contenues dans cette nouvelle pièce constitutive du SCOT qu'est le document d'orientation et d'objectifs (DOO) codifié aux articles L. 122-1-4 à L. 122-1-9 du code de l'urbanisme (qui remplace le document d'orientations générales né avec la loi SRU). Dès à présent, il convient de s'entendre sur les termes employés. Selon la doctrine publiciste s'étant intéressée à la question, la notion de prescription renvoie traditionnellement à celle de norme ou de commandement considéré « comme une variété de normes directives auxquelles est assignée la vocation spécifique de constituer des mesures à suivre, à reproduire obligatoirement, impérativement » (P. Amselek, *La phénoménologie et le droit*, Archives Phil. dr., t. XVII, 1972, p. 243).

Mais cette acception n'est pas la seule et appelle à être dépassée par une approche plus moderne transgressant la notion de commandement. Comme le souligne le professeur Jacques Caillosse, « la référence classique à la force contraignante du droit a perdu de son sens du fait même de la progression envahissante d'une normativité incitative et indé-

publiques se déplace côté droit, Droit et société 1999, n° 43). Autrement dit, si l'on s'accorde sur la notion de norme, celle-ci connaît un dégradé de ton pouvant osciller entre l'impératif et/ou l'optatif.

Et c'est ici que la pertinence de la question soulevée reprend tout son sens. Un SCOT a-t-il l'obligation d'être prescriptif? Ou *a contrario* peut-il se contenter d'un degré de positivité moindre dans les règles qu'il pose, ce qui ne l'empêche pas pour autant d'être également prescriptif? En pratique, force est de constater que le SCOT est partagé entre deux réflexes contradictoires: s'imposer au PLU en tant que document supérieur à lui dans la hiérarchie des normes sans pour autant le contraindre complètement pour respecter les grands principes de la décentralisation. C'est pourquoi nous verrons que, si sous l'empire des lois antérieures à la loi Grenelle II, régnait comme une interdiction faite au SCOT d'être trop prescriptif envers les PLU, la loi nouvelle incite, elle, à l'obligation d'être très peu permissif envers les PLU.

## ► De l'interdiction d'être trop prescriptif envers les PLU

Il ressort de l'empire du droit antérieur et notamment de l'ancien article L. 122-1 que les PLU ont l'obligation d'être compatibles avec les SCOT. Comment le juge a-t-il appliqué et interprété cette obligation? En pratique, force est de constater sa forte propension à limiter les effets contraignants des SCOT à l'égard des PLU, attitude grandement facilitée par les auteurs des SCOT dans l'écriture des documents d'orientations générales (DOG).

### UNE INTERDICTION POSÉE PAR LE JUGE

L'analyse du (rare) contentieux sur cette question témoigne d'une certaine évolution dans la sophistication du raisonnement du Conseil d'Etat puis, plus récemment, des juges du fond saisis du moyen de la trop grande précision des SCOT à l'encontre des PLU.

Sous l'empire des rapports SDAU/POS, les juges du Palais-Royal rejetèrent le moyen selon lequel un SDAU se limitait à des considérations générales et ne comportait pas de dispositions suffisamment précises s'en tenant à la lettre de l'ancien article L. 122-1 qui obligeait à fixer seulement des orientations fondamentales (CE 2 juin 1982, *Commune de Saint-Alban-de-Roche*, req. n° 12444). Par la suite, le Conseil se montra beaucoup plus exigeant quant aux possibilités d'un SD d'édicter des prescriptions. Dans un avis de 1991 rendu à propos du schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF), il posa de manière solennelle que « ces options et objectifs ne sauraient cependant ni entrer dans un degré de détail qui conduirait à méconnaître tout à la fois la place respective du SDRIF et des documents d'urbanisme, l'autonomie communale et les principes énoncés à l'article L. 110, ni s'étendre à des questions étrangères à l'utilisation du sol » (CE sect. des travaux publics, avis, 5 mars 1991, EDCE 1991, n° 43, p. 391). Quelques années plus tard, saisi de la légalité d'un plan d'occupation des sols (POS) comme

contraire à un schéma directeur contenant des normes précises et contraignantes, le juge se plaça sous l'angle du rapport de compatibilité pour juger qu'un SD imposant des coupures vertes inscrites dans les POS ne pouvait avoir pour effet d'imposer la stricte conformité du POS et de rendre incompatible avec le SD un POS classant une petite partie de la coupure verte en zone constructible (CE 10 juin 1998, *SA Leroy-Merlin*, req. n° 176920, Lebon 221).

Mais c'est à l'occasion d'un contentieux concernant le SD de l'île de Ré que le Conseil d'Etat prit soin de formuler un considérant de principe (CE 10 janv. 2007, *Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime*, req. n° 269239, AJDA 2007. 495; RDI 2007. 186, obs. P. Soler-Couteaux). Selon le juge, « les auteurs d'un SD peuvent légalement se fonder sur l'importance de certaines activités sur le territoire couvert par le schéma pour prévoir des prescriptions spécifiques de

*Le rapport de compatibilité exige que les documents de planification supra-communales à caractère stratégique n'empiètent pas sur les compétences communales.*

nature à orienter leur développement et à assurer leur compatibilité avec le respect d'autres objectifs assignés par la loi, à la condition que ces prescriptions ne soient pas en contradiction avec l'application d'autres réglemen-

tations ou procédures administratives et n'interfèrent pas, par leur précision, avec celles qui relèvent des documents locaux d'urbanisme et, en particulier, des PLU ». On remarquera ici que l'arrêt a été rendu conformément aux conclusions du rapporteur public Célia Vérot dont on retiendra: « Vous faites ainsi en sorte que le détail dans lequel les auteurs du SD ont pu entrer ne prive pas les auteurs du POS de toute marge de manœuvre » (concl. C. Vérot, BJD 2007, n° 1, p. 55). Le rapport de compatibilité exige en effet que les documents de planification supra-communales à caractère stratégique n'empiètent pas sur les compétences communales. On ne sera donc pas étonné, avec Jean-Claude Bonichot, « que les schémas ne sont pas des documents d'occupation des sols et que leurs auteurs ne peuvent, par la précision des règles qu'ils posent, porter atteinte aux compétences des communes pour fixer les PLU » (J.-C. Bonichot, obs. sous CE 10 janv. 2007, préc., BJD 2007, n° 1, p. 59).

Plus récemment encore, les juges du fond ont commencé à appliquer cette dernière jurisprudence. On citera le tribunal administratif d'Orléans qui a censuré des dispositions du SCOT de l'agglomération chartraine sur l'urbanisme commercial au motif que « si les auteurs peuvent fixer des orientations et des objectifs d'implantation des activités économiques, notamment commerciales, et identifier à cet effet des zones préférentielles [...] ; qu'en revanche, il ne leur appartient pas, par des dispositions impératives, d'interdire les opérations de création ou d'agrandissement [...] et de préciser leur localisation exclusive » suivant en cela le rapporteur public Jérôme Francfort (TA Orléans 16 juin 2009, *Société Sodichar SAS et Commune de Barjouville*, req. n° 0602577, AJDA 2009. 1958, concl. J. Francfort). Comme le relève Fouad Eddazi, « le droit permet aux

auteurs des SCOT de fixer des objectifs [...] qui sont des normes juridiques obligatoires, c'est-à-dire des normes dont il faut nécessairement tenir compte. Toutefois, les objectifs présentent la particularité de ne pas être des normes impératives et constituent des buts vers lesquels on doit tendre mais que l'on n'atteindra pas nécessairement» (F. Eddazi, Précisions sur le contenu d'un SCOT en matière d'équipement commercial, note sous TA Orléans 16 juin 2009, *Société Sodichar SAS et Commune de Barjouville*, JCP. Adm. 2009, n° 45, p. 45). C'est effectivement en ce sens que la pratique des SCOT est orientée.

### UNE INTERDICTION RELAYÉE PAR LA PRATIQUE

Comme le relevait le Conseil d'Etat dans son rapport de 1992, «les SD ont été trop souvent conçus comme des super POS, documents qui viennent s'ajouter aux POS sur un champ géographique parfois à peine plus large. C'est une mauvaise interprétation du troisième alinéa de l'article L. 122-1 qui a conduit à ce dévoiement [...]. Cet article n'avait pas pour objet de faire des SD des documents presque aussi précis que des POS» (Conseil d'Etat, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, Rapport, Doc. fr., 1992, pp. 66-67). Dans ce contexte, on comprendra alors assez aisément les corrections apportées par la loi SRU qui, en même temps qu'elle crée les SCOT, leur assigne la mission de ne fixer (rien de plus) que des objectifs.

Les auteurs des SCOT l'ont bien compris et, partant, ont cultivé à la fois la pratique de «SCOT minimalistes» et la

**C'est dans le sens d'un renforcement prescriptif des SCOT que s'est prononcée la loi Grenelle II, marginalisant un peu plus tout ce qui relève de la recommandation ou de la préconisation.**

technique de la «*soft law*» (J.-P. Lebreton [dir.], *Evaluation juridique des premiers SCOT*, Les cahiers du GRIDAUH, série Droit de l'urbanisme, 2009, n° 19, p. 193 et 199; même si les normes impératives ne sont pas totalement exclues

mais restent marginales, v. p. 203 et s.). On peut ici citer les précieux travaux réalisés par le GRIDAUH qui a analysé au travers de rapports pas moins de onze SCOT (J.-P. Lebreton [dir.], préc., 255 pages). Que dire de l'écriture des DOG ainsi décortiqués? Comme l'observent les auteurs, «les rapports de site relèvent que la plupart des DOG des SCOT analysés contiennent, pour l'essentiel, des normes souples, c'est-à-dire des règles dont la vocation instrumentale est plus de servir de support, de guide ou de modèle à l'établissement d'autres actes que de contraindre les auteurs de ces derniers à se plier strictement à l'observation de dispositions contenues dans le SCOT. Autrement dit, les normes majoritaires au sein de ces DOG ne sont pas des commandements, des lignes-modèles rigides devant être suivies obligatoirement et à la lettre, mais plutôt des normes ayant une fonction directive souple qui, ainsi, laissent à leurs destinataires le soin de déterminer la mesure des choses qu'il serait souhaitable ou opportun de réaliser» (J.-F. Struillou, *Droit et écriture du DOG*, in J.-P. Lebreton, préc., p. 198) et les auteurs de citer les SCOT

de Chartres, pays Marennes-Oléron, Loches, Yon et Vie ou encore Strasbourg et métropole Savoie.

Force est de constater que le point commun à tous ces SCOT est fondé sur l'idée de subsidiarité ouvrant et offrant aux auteurs des PLU une marge de manœuvre qui permet de répondre et de s'adapter aux évolutions de toute nature des territoires : urbanistique, économique ou sociale. Aussi, nous ne pouvons que souscrire aux propos de Jean-François Struillou pour qui «cette approche est loin d'être incohérente dans la mesure où, selon nous, le SCOT, en lui-même, se prête mal à l'édiction exclusive de normes juridiques impératives ou, dit autrement, de commandements juridiques de type traditionnel, dès lors que la vocation de ce document est moins d'être un répertoire de règles impératives que l'expression prospective d'une volonté et d'une politique» (J.-F. Struillou, préc., p. 200). Toutefois, en tant que praticien, nous ne pouvons que relever le décalage toujours plus grandissant entre les attendus de la loi et leur interprétation par les services de l'Etat (direction départementale des territoires et de la mer [DDTM] et direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement [DREAL]). En effet, l'avis qu'il rend au titre de personne publique associée au stade de l'arrêt du projet montre que le SCOT n'est jamais, à son goût, suffisamment prescriptif à l'égard des PLU. A défaut d'être rigides, les règles proposées sont toujours et beaucoup trop souples. On peut souvent lire que «les préconisations du DOG sont très générales, laissant une importante marge d'appréciation pour les futures mises en compatibilité des documents auxquels elles vont s'imposer». Ses services reprochent (quasi) systématiquement à l'auteur des SCOT un faible degré ou seuil de normativité mais cela ne revient-il pas à nier «l'échelle de positivité [du DOG] allant du prescriptif à des mesures non contraignantes» (J.-F. Struillou, préc., p. 212)? On rejoint alors le fameux débat «entre ceux qui souhaitent y inscrire un certain nombre de règles contraignantes et ceux qui, au contraire, plaident pour un SCOT moins prescriptif, voire dénué de toute portée juridique» (J.-F. Struillou, préc., p. 201). C'est pourtant dans le sens d'un renforcement prescriptif des SCOT que s'est prononcée la loi Grenelle II, marginalisant un peu plus tout ce qui relève de la recommandation ou de la préconisation et obligeant ceux-ci à être de moins en moins permissifs à l'encontre des PLU.

### ► A l'obligation d'être peu permissif envers les PLU

Dès 2007, Célia Vérot notait que «l'on pourrait admettre que le SD contienne des orientations plus contraignantes que ce n'est normalement l'usage» (C. Vérot, préc., p. 55). Trois ans plus tard, il est patent de constater que cette exception isolée et conditionnée à l'importance de certaines activités est devenue une généralité par la loi Grenelle II du 12 juillet 2010. L'excès de prescription ne serait donc plus une cause d'illégalité. On assiste à une «grenellisation» des SCOT, ce qui n'est pas sans poser de fortes et réelles interrogations.

## LA « GRENELLISATION » DES SCOT

Comme nous l'avons souligné en introduction, les premiers commentateurs de la réforme n'ont pas manqué de relever le renforcement du caractère prescriptif des SCOT avec la loi Grenelle II. Il ne s'agit pas ici de reproduire les premiers éléments de littérature sur le sujet mais de relever les incidences du changement d'écriture du DOO dans ses (nouveaux) rapports avec le PLU.

Si, bien avant la loi, l'on pouvait douter avec M. Gentot (concl. sur CE ass. 22 févr. 1974; *Sieur Adam et autres, Communes de Bernolsheim et Mommenheim*, req. n° 091848, Lebon 31, où les SD sont considérés «davantage comme des documents prospectifs que comme des normes rigides, permanentes ou impératives»), de la portée des propos de Célia Vérot (C. Vérot, préc., p. 55: «Nous ne sommes donc pas certains qu'un SD serait illégal du seul fait qu'il serait trop précis»), la loi nouvelle dissipe définitivement une incertitude que le Conseil d'Etat prenait soin

**Comment ne pas partager l'inquiétude de nombreux élus locaux qui ont craint ou craignent de voir les SCOT supplanter les PLU?**

d'entretenir soufflant «le chaud et le froid» (au gré des saisines, la jurisprudence du Conseil d'Etat a semblé fluctuer accordant ou non beaucoup plus d'importance à l'intensité

normative du SCOT dans la détermination du rapport de compatibilité; v. CE 20 nov. 2009, *Communauté d'agglomération Rennes métropole*, req. n° 321637; *contra* CE 12 oct. 2009, *Société Sodilang*, req. n° 315583). Il suffit de se reporter aux travaux du comité opérationnel n° 9 (urbanisme) du Grenelle de l'environnement pour déceler les futures intentions du législateur. Il s'agit alors de donner aux SCOT une dimension «pré-opérationnelle» et de leur conférer «sur certaines zones très précises et clairement identifiées sur le document un niveau de précision plus élevé leur permettant notamment de fixer des règles plus précises au PLU, et même de s'y substituer sur certains aspects, dans le cas d'une incompatibilité durable entre les documents» (Grenelle de l'environnement, travaux du COMOP, atelier urbanisme, proposition n° 6).

De la réforme, il ressort que le nouveau contenu du DOO peut être doublement appréhendé selon qu'il doit ou qu'il peut prescrire. Au plan des obligations, la loi emprunte à un double registre. D'abord, l'emploi de verbes qui donnent un sentiment de détail et de précision comme déterminer, préciser, arrêter ou encore définir. Ensuite, l'utilisation de l'indicatif présent qui accentue plus encore le caractère contraignant des SCOT renforçant par là leur caractère prescriptif. C'est ainsi que par exemple, et sans être exhaustif (nous recensons pas moins de douze obligations pour la plupart nouvelles), le DOO détermine les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers; précise les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ou les objectifs d'offres de nouveaux logements; arrête des objectifs chiffrés de

consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain ou encore définit les grands projets d'équipements et de services et les grandes orientations de la politique des transports et de déplacements.

Mais c'est surtout la faculté d'agir des SCOT dans ses rapports avec les PLU qui interroge le juriste (P. Baffert, préc., p. 1692 et s.). Ce faisant, le DOO peut dorénavant déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs ou dans des secteurs qu'il délimite la valeur en dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de constructions issues d'un PLU; imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau, l'utilisation de terrains situés en zone urbanisée, la réalisation d'une étude d'impact ou encore la réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées.

Parallèlement, peut-il encore définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les occupations et utilisations du sol de respecter soit des performances énergétiques et environnementales renforcées, soit des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et réseaux de communication électronique, 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, des secteurs situés à proximité de transports collectifs dans lesquels les PLU doivent imposer une densité minimale de construction ou encore des normes de qualité urbaine, architecturale et paysagère applicables en l'absence de PLU; enfin, le DOO a la possibilité de préciser en fonction de la desserte en transports publics réguliers les obligations minimales ou maximales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés et seulement minimales pour les véhicules non motorisés (ces dispositions ne sont pas applicables s'il existe un PLU comprenant un PDU).

A la lecture de ces dispositions, force est de constater que les écrits du professeur Pierre Soler-Couteaux sont d'une étonnante actualité: «Une autre difficulté tient à la question de savoir si le PLU n'est soumis à l'égard du SCOT qu'à une obligation négative de non-contrariété ou si, de surcroît, il est astreint à une obligation positive de mise en œuvre de ses objectifs et options» (P. Soler-Couteaux, préc., p. 185). Il est à présent très clair qu'avec la loi, la seconde branche de l'alternative se vérifie et s'impose. Aussi, comment ne pas partager l'inquiétude de nombreux élus locaux qui ont craint ou craignent de voir les SCOT supplanter les PLU (P. Baffert, préc., pp. 1693-1694)? Le SCOT a-t-il vocation à encadrer la constructibilité? Plus largement, cela nous renvoie aux interrogations que posent les SCOT ainsi remodelés.

## LES INTERROGATIONS DES « SCOT GRENELLE »

Ces interrogations prennent place dans un contexte juridique jusque-là marqué par une application et une interprétation classiques du rapport de compatibilité entre le SCOT et le PLU entendu comme un rapport de non-contrariété entre normes (W. Coulet, *La notion de compatibilité en droit de l'urbanisme*, AJDA 1976. 291). Ceci ressort assez

clairement tant de la jurisprudence du juge ordinaire que de celle du juge constitutionnel.

Pour le Conseil d'Etat, et pour synthétiser les lignes directrices de sa jurisprudence, le PLU «doit tout à la fois permettre la réalisation de ceux des objectifs et options que le SCOT a retenus pour la période d'application du PLU et ne pas compromettre la réalisation des objectifs et options retenus pour une phase ultérieure» (CE, avis, 5 mars 1991, préc.; v. également, concl. H. Savoie sur CE 10 juin 1998, *Commune de Balma et SA Leroy-Merlin* [2 esp.], préc., BJD 1998, n° 4, p. 246 et s.: «Le contrôle de la compatibilité est différent du contrôle de la conformité. Il est en effet beaucoup plus souple et il laisse une certaine place à l'appréciation des circonstances de fait»), ce que le professeur Jean-Pierre Lebreton a résumé en disant que ces mesures d'exécution (du PLU) doivent contribuer «à leur mise en œuvre et non à leur mise en cause» (du SCOT) (J.-P. Lebreton, *La compatibilité en droit de l'urbanisme*, AJDA 1991. 491).

Quant au Conseil constitutionnel, saisi à propos de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme introduit par la loi SRU, il jugea qu'il ressort des travaux parlementaires que «ces dispositions doivent être interprétées comme imposant seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire

**Avec les nouvelles dispositions de la loi Grenelle II, les contraintes des SCOT à l'endroit des PLU rejoignent l'idée de tutelle technique d'une collectivité sur une autre.**

figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent» (Cons. const. 7 déc. 2000, n° 2000-436 DC, AJDA 2001. 18, note J.-E. Schoettl; D. 2001. 1840, obs. L. Favoreu et 1841, obs. M. Fatim-Rouge) et d'indi-

quer qu'il appartient au juge administratif d'exercer un simple contrôle de compatibilité entre les règles fixées par les documents locaux d'urbanisme et ces dispositions. Il échoit alors à l'auteur du document une simple obligation de moyen et non de résultat.

Avec la loi nouvelle, on est en droit de se demander si cet état du droit n'est pas sérieusement menacé dans la mesure où, pour paraphraser Philippe Baffert, le doute est permis quant à savoir «si ces dispositions s'appliquent en termes de conformité ou de compatibilité» (P. Baffert, préc., p. 1694). Si, prochainement, le juge devait déduire des nouveaux rapports SCOT/PLU une obligation de conformité ou de stricte identité entre documents, c'est un pan entier d'une jurisprudence née avec la loi d'orientation foncière qui pourrait tomber ou, à défaut, être sensiblement entamée. Si, d'ordinaire, la compatibilité réserve une marge d'appréciation à la collectivité, c'est son amplitude qui, demain, pourrait en souffrir.

Cela nous renvoie alors à la possible remise en cause de principes constitutionnels dont on peut légitimement s'étonner qu'ils n'aient pas été soulevés au cours des débats parlementaires et, pire, que la constitutionnalité douteuse de certaines dispositions – comme portant atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit – n'ait pas été excipée devant les juges de la rue Montpensier, faute de saisine.

Que l'on songe aux principes constitutionnels de libre administration et de non-tutelle d'une collectivité sur une autre à propos desquels le professeur Pierre Soler-Couteaux

fait remarquer «il leur appartient, par ailleurs, de déterminer les orientations fondamentales du SD dans des termes qui n'aboutissent pas à substituer à l'obligation de compatibilité une obligation de conformité. Une telle dérive serait susceptible d'entacher d'illégalité la prescription concernée en raison de l'atteinte portée à l'autonomie communale» (P. Soler-Couteaux, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2000, 3<sup>e</sup> éd., p. 122). Patrick Hocreitere est tout aussi catégorique lorsqu'il affirme: «Les établissements publics de coopération intercommunale doivent s'en tenir à leurs compétences et ils ne sauraient édicter des orientations qui empièteraient sur des compétences d'autres collectivités publiques et remettraient en cause par exemple l'autonomie communale», et de poursuivre «certaines orientations d'aménagement du SD ne sont-elles pas en fait et en droit du ressort du POS et ne se confondent-elles pas avec des règles d'urbanisme qui devraient normalement être édictées par celui-ci? » (P. Hocreitere, *Les dix pièges à éviter en matière de schémas directeurs*, Dr. adm. mars 1993, p. 3).

On peut légitimement penser qu'avec les nouvelles dispositions de la loi Grenelle II, obligatoires ou optionnelles, les contraintes des SCOT à l'endroit des PLU rejoignent l'idée de tutelle technique d'une collectivité sur une autre laquelle consiste «à inciter les collectivités à effectuer certains choix, à influencer leurs décisions, à leur imposer des conditions ou une procédure, à leur faire adopter un comportement déterminé» (L. Touvet, J. Ferstenbert et C. Cornet, *GADD*, Dalloz, 2001, 2<sup>e</sup> éd., p. 35). En effet, comment ne pas voir dans les nouvelles prescriptions édictées par les SCOT une possible manifestation de «la tutelle interdite [qui] se réalise lorsqu'une collectivité empiète sur les compétences d'une autre» (L. Touvet et *alii*, préc., p. 35)? En l'occurrence, ici, il est loisible de s'interroger sur la marge de manœuvre dont disposeront les auteurs des PLU une fois le SCOT approuvé; ces derniers n'auraient alors même plus de «compétences résiduelles» (L. Touvet, obs. sous CE 10 juin 1998, *Commune de Balma et SA Leroy-Merlin*, préc., BJD 1998, n° 4, p. 251) qui sont pourtant le fondement même de la notion de compatibilité.

D'ailleurs, la période récente a permis au Conseil d'Etat, dans le cadre de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), de confronter le principe de libre administration à certains articles du code de l'urbanisme. Dans une affaire *Thalineau* où était en cause l'article L. 123-16, le Conseil a décidé de ne pas accueillir le moyen et donc de ne pas renvoyer au Conseil constitutionnel au motif que l'article 72 de la Constitution prévoit que le principe s'exerce «dans les conditions prévues par la loi», ce qui permet au législateur d'exercer des compétences éventuellement limitatives (CE 15 sept. 2010, *Thalineau*, req. n° 330734, AJDA 2010. 1736; AJCT 2010. 180, obs. M. Moliner-Dubost: l'atteinte à la libre administration n'a pas été considérée comme excessive s'agissant de l'exécution d'une opération d'utilité publique et ce, malgré l'opposition communale).

En revanche, dans une affaire *SARL du parc d'activités de Blotzheim*, le Conseil a décidé de renvoyer au juge suprême une QPC portant sur l'article L. 121-9 au motif «que le moyen tiré de ce que la disposition en cause porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment

en ce que le législateur aurait méconnu, en l'édicant, l'étendue de la compétence que lui confie l'article 34 de la Constitution dans des conditions affectant la libre administration des collectivités territoriales, soulève une question présentant un caractère sérieux» (CE 26 nov. 2010, *SARL du parc d'activités de Blotzheim*, req. n° 340213, AJDA 2010. 2285, où il est soutenu par les sociétés requérantes que l'article L. 121-9, en ce qu'il renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de définir la nature des projets d'intérêt général, méconnaît les dispositions de l'article 34 dans des conditions qui, compte tenu des contraintes susceptibles d'être imposées par ces projets, affectent la libre administration des collectivités territoriales). On l'aura donc bien compris, il ne faudrait pas que de fins procéduriers, en quête perpétuelle de quérulence processuelle, s'engouffrent dans une brèche savamment ouverte (et entretenue) par le juge qui aurait pour effet de ruiner l'économie générale de la réforme si le Conseil constitutionnel venait à déclarer certaines dispositions du Grenelle sur le SCOT comme contraires au principe constitutionnel de libre administration et donc à la Constitution.

En somme, on ne sera pas étonné qu'aux critiques exprimées en son temps par le Conseil d'Etat qui voyait dans les schémas directeurs des «super POS» (CE, rapport préc. p. 66), ont succédé aujourd'hui les craintes des élus locaux de voir les SCOT devenir des «super PLU» (ces inquiétudes se sont exprimées au cours d'un atelier «SCOT et Grenelle II» dans le cadre du dernier congrès des maires de France notamment par le biais de Michel Heinrich (député-maire d'Epinal et président du SCOT des Vosges centrales): «Le SCOT n'a pas pour mission d'être un super PLU. Il est nécessaire de laisser de l'espace aux communes dans leur PLU tout en respectant les orientations du SCOT»). Aussi, on ne saurait trop conseiller aux élus locaux et aux maîtres d'œuvre des SCOT de faire montre de prudence et de soin dans l'exercice d'écriture du DOO tant que les juges (administratif et constitutionnel) ne se sont pas prononcés sur les virtualités pratiques des nouvelles dispositions. On peut craindre qu'une certaine noirceur du Grenelle ne précède le «verdissement» annoncé des documents d'urbanisme... ■



31-35, rue Froidevaux,  
75685 Paris Cedex 14  
tél. 01 40 64 54 54,  
fax 01 40 64 54 66

Pour joindre un correspondant, composez le  
01 40 64 suivi des chiffres figurant à la suite de son  
nom.

E.mail : [aj@dalloz.fr](mailto:aj@dalloz.fr)

Hebdomadaire 67<sup>e</sup> année

#### PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL

Renaud Lefebvre

#### RÉDACTION

Directeur scientifique: Yves Jégouzo

Rédactrice en chef:

Marie-Christine de Montecler (5474)

Rédactrice en chef adjointe :

Séverine Brondel (5405)

Rédaction: Carine Biget (5435),

Rémi Grand (5306)

#### Conseil scientifique:

Marine Dorne-Corraze, Bernard Dreyfus,  
Etienne Fatôme, Marcel Pochard, Laurent Richer,  
Didier Truchet, Charles-Louis Vier

#### Rédactrice en chef technique:

Béatrice Lapouille (5338)

#### Secrétaires d'édition:

Caroline Charrier (5368),

Elsa Lebigot (5380)

Maquettiste - Graphiste: Patrick Verdon

#### ABONNEMENTS - MARKETING

Marketing: Christelle Gendraud

Abonnements: Yvette Nay

80, avenue de la Marne, 92541 Montrouge Cedex

tél. 0 820 800 017 (0,12 € TTC/mn),

fax 01 40 64 89 92, e-mail: [ventes@dalloz.fr](mailto:ventes@dalloz.fr)

Service clients: Marie-Hélène Tylman

tél. 0 820 800 017 (0,12 € TTC/mn)

France 1 an: 347,14 € TTC

Etranger 1 an: 414,53 € TTC

Prix au numéro: 15,83 € TTC

#### L'ACTUALITÉ JURIDIQUE

#### DROIT ADMINISTRATIF

est éditée par ÉDITIONS DALLOZ

SA au capital de 3 956 040 €

Siège social, 31-35 rue Froidevaux

75685 Paris Cedex 14

RCS Paris 572 195 550, CODE APE 5811 Z

N° SIRET 572 195 550 00098

N° TVA FR 69 572 195 550

Directeur de la publication: Renaud Lefebvre

N° CPPAP: 1212 T 79888

JOUVE, 1, rue du Docteur-Sauvé

53100 Mayenne

Dépôt légal - mars 2011

Société des Editions Lefebvre-Sarrut

© Editions Dalloz - L'Actualité juridique

droit administratif, mars 2011

Ce numéro comporte un encart non folioté  
«AJDA kiosque» placé entre les pages 473 et 528  
et un encart jeté «Code des marchés publics».