

## >> **SCOT, ÉCONOMIE D'ESPACE ET DENSITÉ**

Jean-Philippe Strebler, directeur de la fédération nationale des SCOT, maître de conférences en droit public, associé à l'université de Strasbourg (Institut d'études politiques)

### Fiche 3

#### SCOT ET DENSITÉ

Si la limitation de la consommation foncière et de l'étalement urbain peut se traduire par une limitation spatiale des possibilités d'extension urbaine, le schéma de cohérence territoriale dispose désormais aussi d'outils permettant de favoriser, voire d'imposer, une certaine densité de construction.

Il convient toutefois de souligner que ces outils juridiques constituent des « possibilités » que les collectivités compétentes peuvent librement décider de mettre en œuvre... ou non. Mais, si le document d'orientation et d'objectifs détermine ou impose des valeurs de densité de construction, les plans locaux d'urbanisme auront une obligation de compatibilité, voire de conformité, et leurs règles pourraient même « s'effacer » devant les dispositions du schéma de cohérence territoriale faute d'avoir été modifiés ou révisés à bref délai.

Le souci de favoriser la densité urbaine peut, dans le document d'orientation et d'objectifs, être exprimé de deux manières assez différentes : en fixant des valeurs planchers en deçà desquelles les limites maximales fixées par les PLU ne pourront pas descendre (§ 1), ou en déterminant des valeurs de densité minimale que les PLU devront eux-mêmes imposer (§ 2).

### 1. **La délimitation de secteurs à valeur minimale de densité maximale**

Le document d'orientation et d'objectifs peut, en tenant compte de la desserte par les transports collectifs, de l'existence d'équipements collectifs et des protections environnementales ou agricoles, délimiter des secteurs géographiques à l'intérieur desquels il fixe une « valeur plancher » à la densité maximale qui résulte des règles définies par le plan local d'urbanisme.

**Article L. 122-1-5** (loi n°2011-525 du 17 mai 2011, art. 124). [...] VIII. Dans des secteurs qu'il délimite en prenant en compte leur desserte par les transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et des protections environnementales ou agricoles, il peut déterminer 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. [...]

Cette possibilité ne peut être mise en œuvre qu'en respectant plusieurs conditions :

- La mise en œuvre de ces dispositions est réservée à des **secteurs géographiques délimités** par le document d'orientation et d'objectifs :

Trois types de critères – pris en compte séparément ou en les combinant – peuvent justifier de délimiter de tels secteurs, bâtis ou non bâtis : la desserte par les transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs ou les protections environnementales ou agricoles. Le diagnostic territorial figurant au rapport de présentation devrait apporter les éléments de justification de la délimitation de ces secteurs au regard de ces critères et ces justifications seront développées dans ce même rapport de présentation.

Dès lors que les normes fixées par le SCOT sont susceptibles d'être directement appliquées à l'occasion de l'instruction et de la délivrance des autorisations d'urbanisme, la délimitation de tels secteurs suppose une identification « parcellaire » : même si les limites de ces secteurs ne correspondent pas nécessairement à des limites de parcelles cadastrales, il est indispensable de pouvoir déterminer avec exactitude le champ d'application des normes dont il s'agit, sur des cartes dont l'échelle ne saurait sans doute être supérieure au 1/5 000<sup>e</sup>.

**Article R. 122-3** (décret n°2012-290 du 29 février 2012, art. 5). [...] Lorsque les documents graphiques délimitent : [...]

b) en application du VIII de l'article L. 122-1-5, des secteurs à l'intérieur desquels la valeur en dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles du plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu, **ils doivent permettre d'identifier les terrains situés dans ces secteurs.**

- Dans ces secteurs géographiques délimités, le document d'orientation et d'objectifs peut fixer des **normes minimales de hauteur, d'emprise au sol ou d'occupation des sols**, afin de garantir la possibilité de construire avec une densité minimale que l'application de l'ensemble des règles définies par le plan local d'urbanisme ne pourra pas contrarier.

Rien n'impose bien évidemment de fixer des normes uniformes pour l'ensemble des secteurs géographiques concernés, délimités à l'intérieur du territoire du SCOT : c'est bien en fonction de la situation propre de chacun des secteurs concernés que les valeurs plancher éventuelles seront fixées.

La prise en compte par le PLU des normes minimales fixées par le SCOT relève ici d'une logique de « *conformité* » bien plus que de l'obligation de « *compatibilité* » exprimée par les articles L. 111-1-1 et L. 123-1-9 du code de l'urbanisme.

Par exemple, si le SCOT fixe à 12 mètres la hauteur « garantie » dans un secteur donné, l'article 10 du règlement du PLU applicable dans ce secteur pourrait tout autant ne pas réglementer la hauteur maximale des constructions ou encore déterminer une hauteur maximale égale ou supérieure à 12 mètres. De même, si le SCOT fixe à 0,5 le coefficient d'occupation des sols « garanti » dans un secteur, l'article 14 du règlement du PLU peut ne pas fixer de COS ou fixer un COS égal ou supérieur à 0,5.

Il faut toutefois souligner que, si le règlement du PLU ne peut pas fixer des règles de hauteur, d'emprise ou d'occupation des sols inférieures aux « *valeurs plancher* » fixées par le document d'orientation et d'objectifs, aucune garantie n'est donnée que tous les projets de construction ou d'aménagement exploiteront effectivement la totalité des possibilités de constructions garanties par le SCOT ! Ainsi, à supposer que le document d'orientation et d'objectifs ait fixé à 0,7 la valeur minimale du COS et que le règlement du PLU ait fixé à 0,8 le COS applicable dans le secteur concerné, il serait parfaitement possible qu'un permis

de construire soit accordé pour un bâtiment de 150 mètres carrés de surface de plancher sur un terrain d'assiette de 10 ares (soit un COS de 0,15)...

Le cas échéant, le PLU doit, en principe, avoir été rendu compatible avec un SCOT approuvé après l'approbation du PLU dans un délai de trois ans<sup>1</sup>, même si ce délai est ramené à un an lorsqu'il s'agit de permettre la réalisation d'un ou plusieurs programmes de logements prévus par un programme local de l'habitat et nécessitant une modification du PLU<sup>2</sup>. Outre l'illégalité dont est entaché le PLU incompatible avec les dispositions du document d'orientation et d'objectifs, le non-respect de cette obligation de mise en compatibilité dans le délai de trois ans voire d'un an devrait déclencher l'intervention du préfet qui doit informer l'établissement public ou la commune compétent en matière de PLU de la nécessité de réviser ou de modifier le PLU pour le rendre compatible avec les orientations du SCOT ; faute d'une réponse positive exprimée dans le délai d'un mois ou faute de délibération approuvant la révision ou la modification dans le délai de six mois, le préfet peut engager la révision ou la modification du PLU et, après avis de l'organe délibérant de la collectivité compétente et enquête publique, approuver la révision ou la modification tendant à la mise en compatibilité du PLU.

S'agissant des normes tendant, dans certains secteurs, à garantir une possibilité de construire avec une densité minimale fixée, la loi Grenelle II a prévu, au paragraphe VIII de l'article L. 122-1-5, un **régime spécifique de mise en application** :

- d'une part, la prise en compte par le PLU des normes minimales de hauteur, d'emprise au sol ou d'occupation des sols fixées par le document d'orientation et d'objectifs du SCOT doit avoir fait l'objet d'une délibération exécutoire approuvant la révision ou la modification nécessaire moins de vingt-quatre mois à compter de la publication du SCOT, de sa révision ou de sa modification ; si cela représente le double du délai prescrit pour la prise en compte du programme local de l'habitat dont la réalisation d'un ou plusieurs programmes de logements serait contrariée par le PLU, cela représente un tiers de réduction du délai de trois ans prescrit pour la « mise en compatibilité » de droit commun du PLU avec le SCOT...
- d'autre part, les règles du PLU qui devraient s'avérer contraires aux normes fixées par le SCOT ne sont plus applicables passé ce délai de deux ans : le dernier alinéa du paragraphe VIII de l'article L. 122-1-5 exclut qu'une règle du PLU qui serait contraire aux normes minimales fixées par le SCOT puisse, passé le délai de vingt-quatre mois, fonder un refus de permis de construire, d'aménager ou de démolir, ou l'opposition à une déclaration préalable.

Lorsqu'un SCOT comporte, dans certains secteurs géographiques, des normes minimales de hauteur, d'emprise ou d'occupation des sols, il appartient aux instructeurs d'autorisations d'urbanisme, passés vingt-quatre mois après la publication du SCOT<sup>3</sup>, de vérifier si les règles du PLU ne sont pas

<sup>1</sup> C. urb., art. L. 111-1-1 (al. 4).

<sup>2</sup> C. urb., art. L. 123-1-9 (al. 3).

<sup>3</sup> L'article L. 122-1-5 fait référence à la date de « publication » du SCOT, et non pas à la date à laquelle le SCOT prend son caractère exécutoire (soit un mois suivant sa transmission au préfet – c. urb., art. L. 123-12) : la délibération approuvant le SCOT, sa modification ou sa révision, doit être affichée durant un mois au siège de l'établissement public compétent et des mairies des communes membres et cet affichage doit être mentionné dans un journal diffusé dans le

contraires aux normes minimales fixées par le SCOT et, en cas de contradiction, d'écarter l'application des règles du PLU...

Une question « pratique » risque toutefois de se poser : à quelle(s) règle(s) de hauteur, emprise ou occupation des sols les projets seront-ils soumis si l'application des règles du PLU devait être écartée ? Supposons que le SCOT fixe à 12 mètres la hauteur « garantie » des constructions et que le règlement du PLU, vingt-quatre mois plus tard, limite toujours à 10 mètres la hauteur maximale des constructions : la règle du PLU serait donc contraire à la norme fixée par le SCOT. Selon les termes de l'article L. 122-1-5, en pareille situation, la limitation de hauteur à 10 mètres fixée par le PLU « cesse de s'appliquer » et ne peut plus fonder un refus d'autorisation d'urbanisme ; en revanche, aucune disposition législative ne prévoit que la norme de hauteur fixée par le SCOT se substitue à la hauteur maximale « trop faible » fixée par le PLU. *Stricto sensu*, l'inopposabilité des règles du PLU contraires aux normes fixées par le SCOT devrait donc se traduire par une absence de réglementation locale concernant la hauteur, l'emprise ou l'occupation du sol (éléments qu'en tout état de cause le PLU n'a pas « l'obligation » de réglementer...).

**Article L. 122-1-5** (loi n°2011-525 du 17 mai 2011, art. 124) [...] VIII. [...] Dans ces secteurs, les règles des plans locaux d'urbanisme et des documents d'urbanisme en tenant lieu qui seraient contraires aux normes minimales de hauteur, d'emprise au sol et d'occupation des sols fixées par le document d'orientation et d'objectifs 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.

Passé ce délai, le permis de construire, d'aménager ou de démolir ne peut être refusé et les projets faisant l'objet d'une déclaration préalable ne peuvent faire l'objet d'une opposition sur le fondement d'une règle contraire aux normes minimales fixées par le schéma de cohérence territoriale ou le schéma de secteur.

## 2. La définition de secteurs à densité minimale

Le document d'orientation et d'objectifs peut délimiter en outre des secteurs géographiques situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés et sous réserve d'une justification particulière, à l'intérieur desquels les plans locaux d'urbanisme doivent imposer une densité minimale de construction.

**Article L. 122-1-5** (loi n°2011-525 du 17 mai 2011, art. 124). [...] IX. Le document d'orientation et d'objectifs peut, sous réserve d'une justification particulière, définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent imposer une **densité minimale de construction**.

Cette possibilité est très largement différente de la possibilité exposée ci-avant de fixer des « valeurs plancher » :

- Le paragraphe IX de l'article L. 122-1-5 ne fait pas mention d'une « délimitation » des secteurs à densité minimale, mais d'une « définition ». La différence sémantique est importante : il n'est pas nécessaire que les documents graphiques cartographient les secteurs en question pour permettre une identification « parcellaire » des terrains concernés, mais il appartient au DOO, en fonction de

---

département ; par ailleurs, la délibération est également publiée au recueil des actes administratifs de la collectivité (c. urb., art. R. 122-13).

la « *justification particulière* » qu'il aura développée au rapport de présentation, de « *définir* », c'est-à-dire de fixer les critères de la délimitation des secteurs à densité minimale, délimitation à laquelle il appartiendra aux PLU de procéder.

Même si la loi Grenelle II s'est assez largement inscrite dans une logique où les SCOT pourraient désormais prendre un caractère « *pré-opérationnel* » et exprimer, dans certains secteurs précisément identifiés, des prescriptions s'imposant voire se substituant aux règles des PLU, le Conseil d'État avait eu l'occasion de préciser que les schémas directeurs ne devaient pas, par un excès de précision, transformer l'obligation légale de compatibilité des plans d'occupation des sols en obligation de conformité<sup>4</sup> : cette jurisprudence reste transposable aux relations entre SCOT et PLU. Ainsi, au nom du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales et d'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre<sup>5</sup>, il semblerait excessif que les documents graphiques du DOO « *délimitent* » les secteurs à densité minimale : la délimitation de tels secteurs – le « *zonage* » – doit rester du ressort fondamental des PLU.

- Les secteurs géographiques où le SCOT considère qu'une densité minimale doit être imposée par les PLU sont exclusivement définis par le document d'orientation et d'objectifs « *à proximité des transports collectifs existants ou programmés* » ; cela suppose que des transports collectifs desservent d'ores et déjà ces secteurs, ou que de tels transports sont, non seulement envisagés ou envisageables, mais que leur déploiement est « *programmé* », c'est-à-dire planifié avec des échéances arrêtées par les autorités organisatrices concernées.
- Il ne suffit pas que les transports collectifs existent ou soient programmés pour que le document d'orientation et d'objectifs délimite des secteurs à densité minimale : la mise en œuvre de cette possibilité doit répondre à une « *justification particulière* » ; c'est donc dans le rapport de présentation, compte tenu des éléments de diagnostic territorial, que cette justification spécifique devra être exprimée. L'obligation de densité minimale constitue en effet une servitude d'urbanisme exorbitante du droit commun : il ne s'agit pas « d'interdire » aux propriétaires de disposer de leur bien, mais de leur « imposer » – dès lors qu'ils ont un projet de construction – de réaliser éventuellement un projet plus important que ce qu'ils envisagent... ou qu'ils peuvent financer !
- Par analogie aux possibilités de définir des « *valeurs plancher* » de densité et qui peuvent concerner la hauteur, l'emprise ou l'occupation du sol<sup>6</sup>, les obligations

---

<sup>4</sup> CE 5 mars 1991, avis (sect. trav. pub.) : *EDCE* 1991, n°43, p. 391. – CE 10 juin 1998, SA Leroy-Merlin, req. n°176920 : *Rec. CE*, p. 221 ; *BJDU* 1998, n°4, p. 242, concl. H. Savoie ; *DAUH* 1999, n°3, p. 224 ; *Dr. adm.* 1998, comm. 294 ; *Constr.-Urb.* 1998, comm. 386 ; *RFDA adm.* 1998, p. 897. – CE 10 janv. 2007, Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime, req. n°269239 : *Rec. CE*, tables p. 1117 ; *AJDA* 2007, p. 495 ; *BJDU* 2007, n°1, p. 54, concl. C. Verot, obs. J.-C. Bonichot ; *RD imm.* 2007, p. 186, obs. P. Soler-Couteaux ; *DAUH* 2007, p. 349 ; *DAUH* 2008, p. 243, n°86, chron. J.-P. Demouveau et J.-P. Lebreton ; *JCP A* 22 janv. 2007, n°4, act., p. 68 ; *RLCT* mars 2008, n°33, p. 41 ; *Dr. rural* mars 2007, n°351, comm. 113. – TA Orléans 16 juin 2009, Société Sodichar SAS et commune de Barjouville, req. n°0602577 : *AJDA* 2009, p. 1958, concl. J. Francfort ; *JCP A* 2009, n°45, p. 45, note F. Eddazi.

<sup>5</sup> Cf. Michaël David, Le caractère prescriptif des SCOT : évolutions et interrogations, *AJDA* 2011, p. 483.

<sup>6</sup> Cf. ci-avant : 1. Les secteurs à valeur minimale de densité maximale.

qui seraient exprimées par le document d'orientation et d'objectifs en matière de densité minimale pourraient correspondre à des coefficients d'occupation des sols, mais aussi à des règles d'emprise ou encore à des hauteurs minimales.

- À la différence des secteurs où des « *valeurs plancher* » de densité sont définies et où ces normes deviennent opposables aux autorisations individuelles d'urbanisme vingt-quatre mois après la publication du SCOT<sup>7</sup>, les valeurs de densité minimale s'imposent aux plans locaux d'urbanisme qui doivent, le cas échéant, être modifiés ou révisés dans les trois ans suivant l'approbation du SCOT afin d'être compatibles avec ces valeurs de densité minimale.

Au terme de ce délai, si un PLU ne comporte pas, dans les secteurs délimités par le SCOT, d'obligation de densité minimale « au moins » aussi forte que ce qu'exprime le SCOT, les valeurs minimales fixées par le SCOT ne se « substitueront » pas aux normes fixées par le PLU, mais celles-ci seront entachées d'illégalité. Dès lors, le préfet devra informer l'établissement public ou la commune de cette incompatibilité, et faute pour la collectivité d'approuver dans les six mois un projet de PLU compatible avec les orientations du SCOT, le préfet pourra mener lui-même la procédure de modification ou de révision du PLU<sup>8</sup>.

Même s'il est peu probable qu'un voisin recherchant l'annulation d'un permis de construire invoque l'insuffisante densité du projet, rendue possible « grâce » à l'incompatibilité du PLU avec le SCOT, cette incompatibilité pourrait être invoquée par la voie de l'exception d'illégalité à l'occasion d'un recours contre une autorisation d'urbanisme, par exemple par une association soucieuse d'une gestion économe de l'espace, voire par le préfet qui n'aurait pas mis en œuvre la procédure de mise en compatibilité d'office du PLU avec le SCOT...

Le cas des plans d'occupation des sols pose des difficultés plus importantes dès lors que, non seulement ces POS doivent être rendus compatibles sans délai avec le SCOT (et non pas dans le délai de trois ans imparti aux PLU), mais le régime juridique des POS ne leur permet *a priori* pas d'imposer une densité minimale de construction : pour que l'obligation de densité minimale fixée par le SCOT trouve sa traduction dans les règles locales d'urbanisme, il serait ainsi indispensable de transformer le POS en PLU, et donc de procéder à sa révision.

- Enfin, dès lors qu'il appartient aux PLU – à peine d'illégalité – d'imposer des densités minimales dans les secteurs définis par le DOO, on peut s'interroger sur la portée de ces densités minimales à l'égard des zones d'aménagement concerté, des opérations d'aménagement ou de construction portant sur plus de 5 000 mètres carrés de surface de plancher ou encore des autorisations d'aménagement commercial, qui doivent être compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs du SCOT : le législateur a clairement exprimé que l'exigence réglementaire d'une densité minimale doit trouver sa traduction, doit « passer par » le PLU.

En présence d'un PLU qui n'aurait pas pris en compte les exigences du DOO en matière de densité minimale dans les secteurs définis par le SCOT, les décisions administratives autorisant des opérations d'aménagement ou de construction qui ne respecteraient pas cette densité minimale seraient entachées d'illégalité en tant qu'elles auraient été rendues « grâce » à l'illégalité du PLU incompatible

<sup>7</sup> Cf. ci-avant : 1. Les secteurs à valeur minimale de densité maximale.

<sup>8</sup> C. urb., art. L. 123-14.

avec le DOO... au moins au terme du délai de trois ans imparti au PLU pour sa mise en compatibilité. Cette illégalité concernerait toutes les opérations d'aménagement ou de construction, qu'elles doivent ou non être compatibles avec le SCOT.

Contrairement à d'autres possibilités offertes au DOO, celui-ci ne fixe pas d'obligation ou de norme générale de densité minimale, mais impose aux PLU de « prendre le relais » : il semble dès lors difficile de considérer qu'en l'absence de PLU (ou dans la période de trois ans au cours de laquelle le PLU peut ne pas encore avoir été rendu compatible avec le DOO<sup>9</sup>), les diverses opérations d'aménagement ou de construction qui ont une obligation de compatibilité avec le DOO puissent se voir imposer, dans les secteurs définis par lui, la densité minimale de construction qu'il aurait appartenu au PLU d'imposer. En tout état de cause, la question risque de ne se poser qu'en théorie, dès lors que les quelque 16 à 17 000 communes<sup>10</sup> qui ne disposent pas (encore) d'un PLU approuvé sont de toutes petites communes où la probabilité qu'un SCOT puisse, sous réserve d'une justification particulière, définir des secteurs situés à proximité de transports collectifs existants ou programmés où une densité minimale de constructions devrait être imposée par les PLU, est extrêmement réduite... De plus, des zones d'aménagement concerté ou des opérations concernant plus de 5 000 mètres carrés de plancher risquent, dans ces communes sans PLU, de se voir opposer le principe d'urbanisation limitée posé par l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme...

Depuis l'entrée en vigueur de la loi Grenelle II, le règlement du PLU peut parfaitement, même en l'absence de SCOT qui aurait défini des secteurs où une densité minimale de construction doit être imposée, délimiter de tels secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés où une densité minimale de construction serait imposée<sup>11</sup>. Mais, cette « possibilité » de principe donnée au règlement du PLU se transforme en « obligation » dès lors que le SCOT aura lui-même décidé de recourir à cette possibilité.

---

<sup>9</sup> Il paraîtrait assez paradoxal que des opérations soient astreintes à une obligation de compatibilité immédiate avec le SCOT alors que le PLU qu'elles doivent respecter dispose de trois ans pour sa mise en compatibilité !

<sup>10</sup> 18 936 PLU ou POS étaient approuvés ou en cours d'élaboration au 1<sup>er</sup> janvier 2009 (source : site internet du ministère de l'écologie : [www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/Synthese\\_PLU\\_2002\\_2009\\_cle795ac7.xls](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/Synthese_PLU_2002_2009_cle795ac7.xls)).

<sup>11</sup> C. urb., art. L. 123-1-5 (13° bis).