

>> **Écriture du document d'orientation et d'objectifs (DOO)**

Fouad Eddazi, docteur en droit, chercheur au Laboratoire Collectivités publiques de l'Université d'Orléans (EA 2080)

Fiche 3

LA PORTÉE NORMATIVE DU DOCUMENT D'ORIENTATION ET D'OBJECTIFS DU SCoT

L'efficacité du document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT repose pour une bonne part sur sa portée normative¹, c'est-à-dire, selon la conception restrictive du Conseil d'État, sa capacité à lier juridiquement ses destinataires². Effectivement, de cette capacité dépend la faculté du SCoT à avoir des effets réels sur ses destinataires. Sur cette question fondamentale, on doit constater que le législateur a souvent modifié son approche : l'histoire de la planification stratégique montre que les différents documents en cause ont pu connaître des intensités variables de leur portée normative.

La première période pouvant être identifiée se situe entre 1958 et 1967.

Après l'établissement de nombreux documents de nature réglementaire (le plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes ou le plan directeur d'urbanisme intercommunal par exemple), cette période voit la création des premiers documents d'urbanisme stratégique : le plan d'aménagement et d'organisation générale (PADOG) de 1960³, le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris rendu public en 1965⁴, les schémas directeurs d'aménagement d'aires métropolitaines de 1966⁵. Cette

¹ Pour reprendre une formule du Conseil d'État utilisée à propos du SDRIF : CE, avis de la section des travaux publics du 5 mars 1991, EDCE 1991, p. 392.

² Par là, le Conseil d'État lie de façon insécable la portée normative à l'existence d'effets juridiques contraignants de la norme pour ses destinataires. On peut relever que cette approche du Conseil d'État, consistant à fonder la portée normative sur le seul caractère prescriptif de la norme, fait l'objet de controverses doctrinales. À ce titre, on peut voir, par exemple : C. Groulier, La normativité des lois de programmation au prisme de la QPC, *AJDA* 2012, p. 1047.

³ Concernant spécifiquement la région parisienne, le plan est élaboré à la suite du décret du 31 décembre 1958, son approbation intervenant par le décret du 6 août 1960.

⁴ Nouvelle planification propre à la région parisienne, le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris est rendu public en 1965 mais jamais approuvé.

⁵ En vertu d'une décision prise par le comité interministériel pour les problèmes d'aménagement du territoire (CIAT) le 14 février 1966, ces schémas directeurs d'aménagement d'aires métropolitaines doivent couvrir les périmètres des huit métropoles, dites d'équilibre, dégagées par la DATAR en 1963 afin de faire contrepoids à la région parisienne.

innovation vise à faire face à l'extension urbaine caractéristique de cette époque, par une prévision de l'occupation des espaces.

Cette première génération de planification stratégique, au sens de l'avis du Conseil d'État de 1991, est dénuée de portée normative : les différents documents sont cantonnés à une prospective dépourvue d'effets juridiques. À cet égard, on peut évoquer l'arrêt de la 3^e chambre civile de la Cour de cassation du 22 octobre 1970, « Duflocq », rendu à propos du PADOG mais valable également pour le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris et les schémas directeurs d'aménagement d'aires métropolitaines : pour le juge, « *le PADOG est un document administratif, sans portée juridique, inopposable aux tiers, constituant un instrument de travail pour l'administration énonçant les principes généraux destinés à guider l'action future des pouvoirs publics et à servir de base à l'élaboration des documents d'urbanismes* »⁶.

Une deuxième période s'ouvre avec la loi d'orientation foncière (LOF) de 1967, jusqu'au vote des lois de décentralisation en 1983-1985.

On est ici en présence d'un véritable basculement. L'insuffisante maîtrise de l'extension urbaine et l'accroissement considérable de ce phénomène⁷ conduisent à reconnaître une portée normative à la planification stratégique. Le législateur souhaite que la planification stratégique ait une capacité à lier juridiquement ses destinataires, mais de façon souple.

À cette fin, la LOF met en place une planification stratégique pouvant se déployer sur l'ensemble du territoire national, le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), qu'elle distingue du plan d'occupation des sols (POS), planification réglementaire. À travers la distinction du SDAU et du POS, le législateur tient à solennellement différencier les deux fonctions de prévision et de réglementation des documents d'urbanisme. Le code de l'urbanisme porte toujours les traces de cette volonté, le titre II de son Livre I^{er} s'intitulant encore aujourd'hui « Prévisions et règles d'urbanisme ». Cependant, la fonction de

⁶ Cass. 3^e civ., audience publique du jeudi 22 octobre 1970, pourvoi n° 69-70294. – On peut également évoquer la décision du Conseil d'État du 31 janvier 1975, Min. de l'aménagement du territoire, de l'équipement, du logement et du tourisme c/ Soc. des magasins périphériques de l'Ouest Rallye (req. n° 91500 ; *AJDA* 1975, p. 132 et 140). D'après cet arrêt, le SDAM de Nantes Saint-Nazaire n'est pas une directive d'aménagement national car, notamment, il ne contient pas de dispositions suffisamment précises pour permettre à l'autorité administrative chargée de statuer sur la demande de permis de construire d'apprécier si le projet de construction est contraire à l'action d'aménagement du territoire telle qu'elle résulte de cette directive.

⁷ « *Entre 1913 et 1954, la population urbaine de la France a augmenté d'environ 7 millions d'habitants. Entre 1954 et 1966, où elle atteignait les deux tiers de la population totale, elle a augmenté de 7 400 000 habitants : plus en douze ans qu'elle n'avait fait en quarante. En 1985, sur 60 millions d'habitants, 44 millions, soit 73 p. 100 devraient résider en ville et 16 à 17 millions de logements – plus qu'il n'en existe aujourd'hui – devront être bâtis d'ici à l'an 2000. C'est dire qu'il nous faut construire une seconde France urbaine en 35 ans... L'évolution est brutale.* » Citation du ministre de l'équipement et du logement, M. François Ortoli, lors de la discussion du projet de loi d'orientation foncière, *JOAN* 1^{re} séance 20 juin 1967, p. 1944.

prévision du SDAU ne signifie pas qu'il est dénué de toute portée normative. Ainsi, l'article R. 122-20 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors en vigueur, dispose : « *en application de l'article L. 122-1 (alinéa 4) doivent être compatibles avec les dispositions du schéma directeur et le cas échéant du schéma de secteur : les POS ; la localisation, le programme et le plan d'aménagement des zones d'aménagement concerté ; les projets d'acquisitions foncières des collectivités publiques et des établissements publics ou de leurs concessionnaires ; les grands travaux d'équipement [...]* ».

Une troisième période peut être identifiée avec la nouvelle étape de la décentralisation engagée par les lois de 1983-1985, jusqu'au vote de la loi SRU en 2000.

Le SDAU est désormais une planification décentralisée sous le nom de schéma directeur (SD). Ce transfert de la compétence a un impact direct sur la problématique de la portée normative du SD.

Cette portée normative ne varie pas s'agissant de la nature des normes en cause : théoriquement cantonné à une fonction de prévision bien distincte de toute réglementation, le document dispose toujours de la capacité de lier ses destinataires.

La portée normative du SD évolue grâce à la nouvelle garantie juridique de l'autonomie des collectivités territoriales issue de la décentralisation. Effectivement, on sort d'une configuration où le document relevait principalement des services de l'État pour une perspective nouvelle où le schéma est un enjeu impliquant différents niveaux de collectivités publiques, bénéficiant chacun d'une protection juridique de leur autonomie. Cette protection juridique des compétences locales va avoir un impact sur la portée normative du SCoT, que la jurisprudence va s'atteler à délimiter et garantir, afin de préserver la libre administration des collectivités locales.

La portée normative du SD, au-delà de la pure prévision et en deçà de la pure réglementation, va cependant aboutir à des dérives. Le rapport du Conseil d'État de 1992, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, va pointer les excès de portée normative du SD. À cet égard, le Conseil d'État relève que les SD ont été souvent conçus comme des « *“super POS” qui viennent s'ajouter aux POS sur un champ géographique parfois à peine plus large* »⁸. Ainsi, en pratique, une majorité de SD va « *affecter une utilisation à chaque parcelle cadastrale* »⁹.

En réaction aux dérives des SD, une quatrième période commence, de la loi SRU de 2000 jusqu'à la loi Grenelle II de 2010. La loi SRU vise à revenir sur les dérives des SD, en les remplaçant par les schémas de cohérence territoriale (SCoT). Désormais, le SCoT recherche une portée normative rééquilibrée :

⁸ Conseil d'État, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, La Documentation française 1992, p. 66.

⁹ Conseil d'Etat : *op. cit.*, p. 67.

certes document de prévision, le SCoT dispose d'effets juridiques, ces derniers devant cependant rester souples, sauf quelques exceptionnels îlots de portée normative renforcée du schéma.

Les limites des SCoT pour réguler les politiques publiques de leur ressort et les nouvelles ambitions du législateur en matière environnementale vont conduire à une profonde refonte du régime des schémas, à travers la loi Grenelle II du 13 juillet 2010. Le SCoT voit-il la stabilisation de sa portée normative, par la reconnaissance législative d'une confirmation de la souplesse de ses effets juridiques sur ses destinataires ?

Une réponse négative peut être apportée à cette interrogation. Il semble que la loi Grenelle II marque le début d'une cinquième période s'agissant du rapport entre planification stratégique et portée normative. En effet, cette loi consacre un renforcement de la portée normative de la planification stratégique. Cependant, tout en dépassant largement la simple fonction de prévision, elle ne devient pas pour autant un pur document de réglementation. Dans cette perspective, on peut alors parler, à propos du DOO, d'une portée normative variable, limitée en principe (I), renforcée par exception (II).

I. UNE PORTÉE NORMATIVE EN PRINCIPE LIMITÉE

On peut considérer qu'il existe au moins trois facteurs limitant la portée normative du DOO : une opposabilité limitativement définie par l'article L. 122-1-15 du code de l'urbanisme, une consistance normative marquée par la prédominance de normes générales, une prééminence hiérarchique seulement assurée par le rapport de compatibilité.

Pour en rester à la capacité du DOO à *lier* juridiquement ses destinataires, on se focalisera sur les deux derniers facteurs. Ainsi, on soulignera la spécificité des normes composant principalement le DOO : elles sont générales (A). On verra que cette spécificité facilite la réalisation du rapport de compatibilité, par lequel le SCoT s'impose à ses destinataires (B).

A. Un DOO composé en principe de normes générales

Après avoir identifié les normes générales du DOO (1), on pourra examiner leur régime juridique (2).

1) Identification des normes générales du DOO

a) Définition

Les normes générales sont des normes obligatoires pour ce qu'elles prévoient, mais qui se caractérisent par une part d'indétermination. Cette dernière, obligatoire, laisse à l'autorité inférieure la possibilité d'exercer sa compétence en précisant les normes en cause.

b) Typologie des normes générales

Les normes générales constituant le DOO sont les principes (b-1), les objectifs (b-2) et les orientations (b-3). Ces normes générales sont les seules prévues par le législateur pour figurer dans le DOO.

En conséquence, il faut bien souligner qu'aucune autre forme de norme ne doit être insérée dans le DOO.

Cependant, en pratique, on trouve parfois d'autres normes que celles présentées ci-dessus, comme, par exemple, des prévisions, des dispositions déclaratoires ou encore des recommandations. Il est seulement possible de dire que ces normes n'ont pas à figurer dans le DOO, faute de base légale.

b-1) Les principes

Venant étymologiquement du latin *principium* signifiant « ce qui vient en premier, à l'origine », les principes sont des « *propositions d'une généralité très étendue auxquelles se trouvent subordonnées des séries de solutions positives* »¹⁰. Autrement dit, le principe est une norme générale qui doit donner lieu à l'édition d'autres normes sur son fondement. La fonction du principe est de donner naissance à d'autres normes devant le concrétiser et dont il assure la cohérence. En ce sens, le principe est bien « *un corps de règles unies par une idée directrice dont la formulation doit être assez précise pour justifier un lien de subordination* »¹¹.

On peut citer les principes suivants à titre d'illustrations :

- Article L. 122-1-4 du code de l'urbanisme : le DOO définit « *les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques* ».
- Article L. 122-1-5 I, alinéa 1 du code de l'urbanisme : le DOO « *définit [...] les principes de la politique de l'urbanisme et de l'aménagement* ».
- Article L. 122-1-7 du code de l'urbanisme : le DOO définit « *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* ».
- Article L. 122-1-10, 2° du code de l'urbanisme : le DOO définit « *les principes d'implantation et la nature des unités touristiques nouvelles* ».

¹⁰ A. Jeammaud, De la polysémie du terme « principe » dans les langages du droit et des juristes, in S. Caudal (dir.), *Les principes en droit*, Economica 2008, p. 50.

¹¹ J. Ferstenbert, La libre administration des collectivités territoriales : principe juridique ou notion juridique ?, in *Mélanges en l'honneur d'Henri Jacquot*, Presses universitaires d'Orléans 2006, p. 233.

b-2) Les objectifs

L'objectif est la norme juridique exprimant un but que le destinataire de la norme doit s'efforcer d'atteindre par l'emploi de ses habilitations, tout en bénéficiant d'une marge de manœuvre pour déterminer les moyens de l'atteindre.

On peut citer les objectifs suivants à titre d'illustrations :

- Article L. 122-1-5 I : le DOO définit « *les objectifs et les principes de la politique de l'urbanisme et de l'aménagement* ».
- Article L. 122-1-5 II, alinéa 3 : le DOO « *arrête des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique* ».
- Article L. 122-1-5 VII : le DOO « *peut également définir 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* ».
- Article L. 122-1-7 : le DOO définit « *les objectifs [...] 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. Il précise : 1° Les objectifs d'offre de nouveaux logements, répartis, le cas échéant, entre les établissements publics de coopération intercommunale ou par commune ; 2° Les objectifs de la politique d'amélioration et de la réhabilitation du parc de logements existant public ou privé* ».
- Article L. 122-1-9 du code de l'urbanisme : le DOO « *précise les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal et aux localisations préférentielles des commerces afin de répondre aux exigences d'aménagement du territoire, notamment en matière de revitalisation des centres-villes, de cohérence entre équipements commerciaux, desserte en transports, notamment collectifs, et maîtrise des flux de marchandises, de consommation économe de l'espace et de protection de l'environnement, des paysages, de l'architecture et du patrimoine bâti* ».

b-3) Les orientations

La définition de l'orientation peut être rapprochée de celle de l'objectif.

Ainsi, l'orientation est la norme juridique exprimant une direction que le destinataire de la norme doit s'efforcer d'emprunter par l'emploi de ses habilitations, tout en bénéficiant d'une marge de manœuvre pour déterminer les moyens de l'atteindre.

On peut citer les orientations suivantes à titre d'illustrations :

- Article L. 122-1-4 du code de l'urbanisme : le DOO « *détermine les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers* ».

- Article L. 122-1-8 du code de l'urbanisme : le DOO définit « *les grandes orientations de la politique des transports et de déplacements. Il définit les grands projets d'équipements et de dessertes par les transports collectifs* ».

2) Régime juridique des normes générales

a) Une obligation de production normative pesant sur les destinataires des principes

En tant que propositions directrices devant être concrétisées par d'autres normes juridiques, les principes donnent naissance à une obligation de production normative pour les destinataires des SCoT. Deux éléments doivent donc être présents dans les documents inférieurs au SCoT et concernés par les principes qu'il contient sur une question donnée.

D'une part, il faut trouver des normes visant à concrétiser les principes contenus dans le DOO.

D'autre part, il est nécessaire que ces normes concrétisant les principes s'inscrivent dans la continuité de leurs idées directrices. Les normes traduisant les principes seraient illégales si elles contrevenaient à leur contenu. Ainsi, si un principe « *pose par exemple une interdiction, l'une de ses conséquences ne peut être une obligation positive ou même une faculté* »¹².

b) Une obligation de production normative et/ou d'action opérationnelle pesant sur les destinataires des orientations et d'objectifs

Les destinataires des objections et orientations ont le choix des modalités pour tendre à les atteindre. En d'autres termes, le destinataire de l'objectif et de l'orientation dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour déterminer la façon par laquelle il cherchera à exécuter l'objectif ou l'orientation en cause¹³.

Pour remplir son obligation générale de faire tout son possible pour tendre vers les buts et directions fixés par le SCoT, le destinataire de ces normes a deux possibilités.

D'un côté, il peut recourir à une production normative. Autrement dit, les objectifs et orientations sont traduits et précisés par des normes contenues dans le document inférieur au SCoT relevant de sa compétence.

D'un côté, il peut user de l'opérationnel. En d'autres termes, des opérations sont menées pour viser à atteindre les objectifs et orientations contenus dans le SCoT.

¹² J. Ferstenbert, préc. p. 239.

¹³ P. de Montalivet, Les objectifs sont-ils des règles de droit ?, in B. Faure (dir.), *Les objectifs dans le droit*, Dalloz 2010, p. 58. – En ce sens, on peut voir : C.-A. Morand, Les objectifs de la législation : approches diversifiées et complémentaires, *RRJ* 1989-4, p. 854.

Le juge contrôle que l'habilitation conférée à l'auteur du SCoT de poser un objectif ou une orientation dans le DOO ne soit pas détournée en faculté de fixer une norme trop précise. Le cas échéant, une censure juridictionnelle s'opère, comme l'admet l'arrêt du Conseil d'État du 1^{er} octobre 2007, « Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime »¹⁴. Cet arrêt a été notamment mis en œuvre par le jugement du tribunal administratif d'Orléans du 16 juin 2009, « Société Sodichar et Commune de Barjouville »¹⁵ et par l'arrêt du Conseil d'État du 12 décembre 2012, « Société Davalex »¹⁶.

B. Des normes permettant pleinement au SCoT de s'imposer en termes de compatibilité

En vertu de l'article L. 122-1-15 du code de l'urbanisme, le SCoT s'impose à ses destinataires par le rapport de compatibilité.

À cet égard, la disposition énonce : « *Les **programmes locaux de l'habitat, les plans de déplacements urbains, les schémas de développement commercial, les plans locaux d'urbanisme, les plans de sauvegarde et de mise en valeur, les cartes communales, la délimitation des périmètres d'intervention prévus à l'article L. 143-1, les opérations foncières et les opérations d'aménagement définies par décret en Conseil d'État sont compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs des schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur. Il en est de même pour les autorisations prévues par l'article L. 752-1 du code de commerce et l'article L. 212-7 du code du cinéma et de l'image animée. Lorsqu'un schéma de cohérence territoriale est approuvé après l'approbation d'un programme local de l'habitat ou d'un plan de déplacements urbains, ces derniers sont, le cas échéant, rendus compatibles dans un délai de trois ans*** ».

On peut le rappeler, la compatibilité équivaut à une obligation de non-contrariété : ce rapport normatif prohibe la mise en cause de la norme supérieure par la norme subordonnée¹⁷, tout en lui ménageant une marge de manœuvre pour sa mise en œuvre¹⁸.

Le fait que le DOO soit principalement composé de normes générales facilite la réalisation du rapport de compatibilité. Effectivement, laisser aux destinataires de

¹⁴ CE 10 janv. 2007, Fédération départementale de l'hôtellerie de plein-air de Charente-Maritime, req. n° 269239 ; concl. C. Vérot, *BJDU* 1/2007, p. 54.

¹⁵ TA Orléans 16 juin 2009, Soc. Sodichar SAS (req. n° 0602577) et Commune de Barjouville (req. n° 0602688) ; *AJDA* 2009, p. 1958, concl. F. Francfort ; *JCP A* nov. 2009, n° 45, comm. n° 2260, F. Eddazi.

¹⁶ CE 12 déc. 2012, Soc. Davalex, req. n° 353496.

¹⁷ Par exemple : CE 22 oct. 1975, Assoc. des riverains de la RN 158 entre Le Mans et Mulsanne, req. n° 94511 ; *Dr. adm.* 1975, n° 15.

¹⁸ Par exemple : CE 10 juin 1998, SA Leroy Merlin, req. n° 176920 ; *BJDU* 4/1998, p. 249.

la norme le soin de préciser ses modalités d'exécution rejoint l'idée de marge de manœuvre laissée à l'autorité inférieure découlant du rapport de compatibilité.

Pour conclure, on peut dire qu'en principe, il faut évoquer une portée normative du DOO caractérisée par la prédominance des normes générales. Cependant, cette portée normative peut connaître un véritable renforcement.

II. UNE PORTÉE NORMATIVE EXCEPTIONNELLEMENT RENFORCÉE

Le contenu normatif du DOO du SCoT n'est pas uniformément composé de normes générales. On trouve effectivement des normes dotées d'une portée normative bien plus forte, car caractérisée par une précision renforcée.

Les normes à la précision renforcée ont deux sources : la loi et la jurisprudence (A). La montée en puissance de ces normes pose question, particulièrement s'agissant du rapport de compatibilité (B).

A. Des normes à la précision renforcée issues de la loi et de la jurisprudence

Après avoir défini ce qu'est une norme à la précision renforcée (1), on pourra voir comment la loi (2) et la jurisprudence (3) contribuent à la montée en puissance de cette catégorie de normes.

1) Définition générale de la norme à la précision renforcée

Les normes à la précision renforcée sont celles qui, faute de parts d'indétermination, contraignent leurs destinataires à les exécuter sans possibilité d'en préciser le contenu ou les modalités de mise en œuvre.

2) Les normes à la précision renforcée dans la loi

a) Le constat d'une montée en puissance

La loi Grenelle II du 12 juillet 2010 va accroître les normes à la précision renforcée susceptibles de figurer dans le DOO. Le nom choisi par le gouvernement pour remplacer le DOG, le « document d'orientation et de programmation », reflétait bien cette évolution. Le Sénat est cependant parvenu à imposer l'intitulé « document d'orientation et d'objectifs », mais cette dénomination ne peut occulter la montée en puissance des normes à la précision renforcée.

b) Illustrations légales des normes à la précision renforcée

b-1) Les normes de zonage

La norme de zonage est la norme juridique fixant la localisation spatiale à la parcelle d'un secteur délimité et déterminant pour ce dernier un régime juridique propre.

Il faut distinguer la norme de zonage à la précision renforcée de la norme de zonage peu précise : par exemple la norme exprimant les localisations *préférentielles* des commerces, visée à l'article L. 122-1-9 du code de l'urbanisme, contient une part d'indétermination laissant la possibilité au destinataire de la norme la possibilité de la préciser.

On peut donner quelques exemples de ces normes de zonage à la précision renforcée :

- Article L. 122-1-5 II du code de l'urbanisme (legs SRU) : le DOO « *détermine les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger. Il peut en définir la localisation ou la délimitation. Il précise 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* ».
- Article L. 122-1-9 du code de l'urbanisme (création Grenelle II) : le DOO « *comprend un document d'aménagement commercial [...] qui délimite des zones d'aménagement commercial en prenant en compte ces exigences d'aménagement du territoire. Dans ces zones, il peut prévoir que l'implantation d'équipements commerciaux est subordonnée au respect de conditions qu'il fixe et qui portent, notamment, sur la desserte par les transports collectifs, les conditions de stationnement, les conditions de livraison des marchandises et le respect de normes environnementales, dès lors que ces équipements, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'organisation du territoire* ».

b-2) Les normes chiffrées

La norme chiffrée est la norme juridique fixant, de façon quantitative, un seuil à respecter, c'est-à-dire un niveau minimal, ou un plafond à observer, soit un niveau maximal, ou un résultat à atteindre.

On peut donner l'illustration légale suivante, figurant à l'article L. 122-1-8 du code de l'urbanisme (création Grenelle II) : le DOO « *peut 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 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 ; 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* ».

On peut maintenant voir la seconde source de normes à la précision renforcée, la jurisprudence.

3) **Les normes à la précision renforcée dans la jurisprudence**

a) **L'autorisation de normes à la précision renforcée dans le DOO pour faire face à des circonstances locales particulières**

L'arrêt précité du Conseil d'État du 10 janvier 2007, « Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime » va admettre qu'un SD, en principe composé de normes peu précises, peut contenir de telles normes à deux conditions.

D'une part, si « *l'importance de certaines activités sur le territoire couvert par le schéma* » l'exige, afin « *d'orienter leur développement et [d']assurer leur compatibilité avec le respect d'autres objectifs assignés par la loi* ». C'est « *l'importance* » d'une activité donnée qui justifie la possibilité d'édicter une norme précise là où il ne devrait y avoir que des normes peu précises.

D'autre part, si ces normes précises ne sont pas « *en contradiction avec l'application d'autres réglementations ou procédures administratives et n'interfèrent pas, par leur précision, avec celles qui relèvent des documents locaux d'urbanisme et, en particulier, des PLU* ». Ainsi, d'un côté, les normes précises en cause doivent être compatibles avec les autres réglementations ou procédures administratives. D'un autre côté, la précision de ces normes ne doit pas priver de toute marge de manœuvre les auteurs des documents locaux d'urbanisme.

L'élément frappant de cet arrêt réside dans la méthode jurisprudentielle suivie pour admettre l'existence de ces « *prescriptions spécifiques* », pour reprendre la formule du juge, dans un document qui en est normalement dépourvues. Le juge se détache totalement de la loi pour reconnaître la possibilité de ces prescriptions spécifiques, ces dernières apparaissant comme des pures créations prétoriennes. Cette méthode jurisprudentielle rappelle celle de l'extension des pouvoirs de police si des circonstances locales particulières le justifient. Il semble que le Conseil d'État transpose, en matière d'écriture des documents d'urbanisme, le raisonnement tenu en matière de police, avec l'idée d'une extension du pouvoir de production normative d'une autorité donnée si les circonstances locales particulières le justifient.

Une difficulté se fait cependant jour à la lecture de la décision : tout en permettant une plus grande précision du schéma, le Conseil d'État fait de la précision excessive le révélateur d'un document allant trop loin et encourageant donc la censure juridictionnelle. La distinction entre « précision » et « précision excessive » ne semble guère évidente.

b) Une confirmation récente de cette solution

Le juge a fait une application récente de la jurisprudence « Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime », à travers la décision de la cour administrative d'appel de Lyon du 8 novembre 2011, « Société Investissements Internationaux et participations »¹⁹.

Dans cette affaire, était en cause un SCoT type SRU imposant que toute opération d'habitat significative à l'échelle de la commune comportera au moins 20 % de logements sociaux, quota imposé à l'ensemble des opérations de plus de 5 000 mètres carrés de SHON. Cette disposition est contestée, notamment, au motif qu'en matière d'habitat, le SCoT était seulement habilité, en vertu de l'article L. 122-1 dans sa rédaction alors en vigueur, à définir les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux. Autrement dit, là où la loi prévoit une norme générale, le SCoT contient une norme précise.

En dépit de l'absence de toute habilitation législative, le juge va malgré tout estimer que les auteurs d'un schéma de cohérence territoriale peuvent légalement se fonder sur certaines particularités du territoire couvert par ce schéma ou sur l'importance de certaines des orientations qu'il définit, notamment en matière d'équilibre social de l'habitat, pour y intégrer des prescriptions spécifiques de nature à assurer le respect des objectifs fixés par la loi, à la condition que ces prescriptions ne soient pas en contradiction avec l'application d'autres réglementations ou procédures administratives et n'interfèrent pas, par leur précision, avec celles qui relèvent des documents locaux d'urbanisme et, en particulier, des plans locaux d'urbanisme.

Au regard de ce positionnement théorique, le juge décide qu'en l'espèce, la disposition contestée du schéma de cohérence territoriale du pays de Gex, qui rappelle elle-même que les décisions concernées sont soumises à un rapport de compatibilité et non de conformité, n'excède pas, par sa portée normative ou son degré de précision, l'objet assigné ainsi aux schémas de cohérence territoriale par les dispositions précitées de l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme.

B. Les difficultés juridiques posées par les normes à la précision renforcée

En premier lieu, se pose la question de la remise en cause du rapport de compatibilité. Il y a une contradiction entre la mise en avant du rapport de compatibilité par le législateur et l'habilitation conférée par ce même législateur pour fixer des normes précises. En effet, dès lors que l'on autorise l'édition d'une norme précise, le destinataire de cette norme devra s'y soumettre sans bénéficier d'une marge de manœuvre pour la préciser, ce qui porte atteinte à la

¹⁹ CAA Lyon 8 nov. 2011, Soc. Investissements Internationaux et participations, req. n° 10LY01628 ; note J.-P. Brouant, *AJDA* 2012, p. 391.

compatibilité. Autrement dit, la substance des normes en cause remet en question l'articulation des normes prévue par la loi ²⁰.

En second lieu, l'évolution jurisprudentielle soulève la question de l'autonomie communale, autrement dit celle de la libre administration des collectivités territoriales visée à l'article 72 de la Constitution. Comme l'indique Jean-Philippe Brouant dans son commentaire de la décision de la cour administrative d'appel de Lyon, en prenant appui sur la décision du Conseil constitutionnel du 7 décembre 2000, « *c'est parce qu'ils n'ont vocation qu'à établir des "orientations générales" avec lesquelles les PLU sont dans un simple rapport de compatibilité, que les SCoT ne sont pas jugés comme instaurant une hiérarchie entre collectivités territoriales* » ²¹. Dès lors que l'auteur du SCoT peut insérer dans son document des normes à la précision renforcée, la question de la tutelle resurgit. Et elle resurgit d'autant plus que si la libre administration s'exerce dans les conditions prévues par la loi, ce qui signifie que cette dernière peut la restreindre, on se place dans une hypothèse de renforcement prétorien de la portée normative du SCoT.

²⁰ En ce sens, Patrick Hocreître a pu plaider pour une meilleure prise en compte de la substance des normes pour apprécier leur articulation, au lieu de la hiérarchie des normes théoriquement prévue par le législateur : La loi SRU, la hiérarchie et la substance des normes d'urbanisme, *Dr. adm.* févr. 2001, p. 4.

²¹ J.-P. Brouant, Caractère prescriptif et opposabilité du SCoT en matière d'équilibre social de l'habitat : l'ombre (constitutionnelle) d'un doute, note sous CAA Lyon 8 nov. 2011, *Soc. Investissements Internationaux et participations*, *AJDA* 2011, p. 393.