



## **La question de la hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme** **Nécessaire simplification**

*Elise Carpentier*  
*Rozen Noguellou*

La question de la hiérarchie des normes n'a jamais été résolue simplement en droit de l'urbanisme. La difficulté tient en effet à la multiplication des normes opposables, directement ou indirectement, aux différents documents d'urbanisme et, dans le même temps, à la diversité des relations d'opposabilité.

En 1995, avait été institué le principe de la « compatibilité limitée » (loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire), qui avait pour vocation de simplifier les rapports juridiques entre normes. Il s'agissait de limiter les obligations pesant sur chacun des documents d'urbanisme en n'imposant qu'un rapport de compatibilité avec la norme directement supérieure (POS, à l'époque, avec les schémas directeurs, et schémas directeurs avec les directives territoriales d'aménagement). La hiérarchie des normes d'urbanisme était alors d'autant plus simple que le principe d'indépendance des législations jouait pleinement : aucun lien n'existait pour ainsi dire alors entre les documents d'urbanisme et les documents issus des législations en matière d'environnement, de logement et d'habitat, de transport et de déplacements, d'aménagement commercial, etc...

Les choses se sont cependant nettement compliquées à partir du moment où, avec la loi SRU du 13 décembre 2000, les pouvoirs publics ont fait le choix de décloisonner l'urbanisme et de l'ouvrir à toutes ces législations, traditionnellement indépendantes mais naturellement connexes... C'est ainsi que le schéma d'apparence simple, issu de la loi de 1995, s'est rapidement compliqué : de nouvelles normes supérieures sont apparues, des obligations nouvelles ont été imposées (obligation de prise en compte ou de prise en considération ...), si bien que le principe de base n'avait plus que l'apparence de la simplicité.

A l'heure actuelle, les rapports entre normes en droit de l'urbanisme sont régis par les articles L. 131-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

On relèvera que l'état du droit a été simplifié par l'ordonnance de recodification de 2015 : elle a permis de bien distinguer les hypothèses de compatibilité de celles dans lesquelles une simple prise en compte est imposée et elle identifie clairement les obligations pesant sur les SCoT et celles pesant sur les PLU (selon que celui-ci est ou non couvert par un SCoT) .

## 1°. L'architecture générale des rapports de normes en droit de l'urbanisme

L'architecture générale du dispositif demeure celle qui avait été mise en place en 1995 en ce sens que le principe est une obligation de compatibilité entre les PLU et les SCoT, ces derniers étant les principaux réceptacles des obligations de prise en compte et de compatibilité imposées par ailleurs. Ce n'est qu'en l'absence de SCoT que les PLU doivent respecter ces autres normes.

Aux termes de l'article L. 131-1, les SCoT doivent ainsi être compatibles avec :

- « 1° Les dispositions particulières au littoral et aux zones de montagne prévues aux chapitres I et II du titre II ou les modalités d'application de ces dispositions particulières lorsqu'elles ont été précisées pour le territoire concerné par une directive territoriale d'aménagement prévue par l'article [L. 172-1](#) ;
- 2° Les règles générales du fascicule du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires prévu à l'[article L. 4251-3 du code général des collectivités territoriales](#) pour celles de leurs dispositions auxquelles ces règles sont opposables ;
- 3° Le schéma directeur de la région d'Ile-de-France prévu à l'[article L. 123-1](#) ;
- 4° Les schémas d'aménagement régional de la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte et La Réunion prévus à l'[article L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales](#) ;
- 5° Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse prévu à l'[article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales](#) ;
- 6° Les chartes des parcs naturels régionaux prévues à l'article L. 333-1 du code de l'environnement ;
- 7° Les chartes des parcs nationaux prévues à l'article L. 331-3 du code de l'environnement ;
- 8° Les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux prévus à l'[article L. 212-1 du code de l'environnement](#) ;
- 9° Les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux prévus à l'[article L. 212-3 du code de l'environnement](#) ;
- 10° Les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par les plans de gestion des risques d'inondation pris en application de l'[article L. 566-7 du code de l'environnement](#), ainsi qu'avec les orientations fondamentales et les dispositions de ces plans définies en application des 1° et 3° du même article L. 566-7 ;
- 11° Les directives de protection et de mise en valeur des paysages prévues à l'article L. 350-1 du code de l'environnement ;
- 12° Les dispositions particulières aux zones de bruit des aéroports prévues à l'article [L. 112-4](#) ».

Et ces mêmes SCoT doivent prendre en compte :

- « 1° Les objectifs du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires prévu à l'[article L. 4251-3 du code général des collectivités territoriales](#) ;
- 2° Les schémas régionaux de cohérence écologique prévus à l'article L. 371-3 du code de l'environnement ;
- 3° Les schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine prévus à l'[article L. 923-1-1 du code rural et de la pêche maritime](#) ;

4° *Les programmes d'équipement de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements et services publics ;*

5° *Les schémas régionaux des carrières prévus à l'article [L. 515-3](#) du code de l'environnement ;*

6° *Les schémas départementaux d'accès à la ressource forestière* » (C. urb., art. L. 131-2).

Le PLU doit être compatible avec le SCoT et c'est en principe par cette voie indirecte que les prescriptions contenues dans les diverses normes énumérées à l'article L. 131-1 s'imposeront au PLU (ou à la carte communale). Toutefois, en l'absence de SCoT, c'est directement le PLU qui est tenu d'une obligation de compatibilité avec l'ensemble de ces prescriptions (C. urb., art. L. 131-7).

Par ailleurs, et même en présence d'un SCoT, le PLU est tenu d'une obligation de compatibilité avec :

*« les schémas de mise en valeur de la mer prévus à l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 ; les plans de déplacements urbains prévus à l'article L. 1214-1 du Code des transports ; les programmes locaux de l'habitat prévus à l'article L. 302-1 du Code de la construction et de l'habitation ; les dispositions particulières aux zones de bruit des aéroports conformément à l'article L. 112-4 »* (C. urb., art. L. 131-4).

De même, et toujours en présence d'un SCoT, le PLU doit prendre en compte :

*« le plan climat-air-énergie territorial prévu à l'[article L. 229-26 du code de l'environnement](#) et les schémas départementaux d'accès à la ressource forestière* » (C. urb., art. L. 131-5).

On est donc assez loin de la simplicité de la règle de la compatibilité limitée :

- d'abord parce que les rapports entre dispositions applicables ne sont pas uniquement des rapports de compatibilité, l'obligation de « prise en compte » étant apparue et ayant proliféré ;
- ensuite parce que le PLU n'est pas uniquement soumis à la norme directement supérieure qu'est le SCoT : même en présence d'un SCoT, qui devait pourtant être le réceptacle de toutes les obligations normatives, le PLU est soumis à d'autres dispositions ;
- enfin et surtout parce que le nombre de dispositions que doivent respecter SCoT et/ou PLU n'a cessé de croître, au point de rendre l'état du droit difficilement lisible.

L'articulation entre les différentes normes est ainsi particulièrement complexe, ce qui ne facilite pas le travail de rédaction des documents d'urbanisme et conduit à les fragiliser juridiquement.

## 2°. Les difficultés d'application

### a) Difficultés tenant aux rapports d'opposabilité

a.1) Comme on l'a souligné, il existe deux rapports d'opposabilité entre normes d'urbanisme : une obligation de compatibilité d'une part ; une obligation de prise en compte, d'autre part.

Une des difficultés est naturellement d'identifier ce qu'impliquent ces obligations.

S'agissant du rapport de compatibilité, le juge a indiqué qu'il était nécessairement distinct d'un strict rapport de conformité (CE 10 juin 1998 SA Leroy Merlin, *RFDA* 1998, p. 897).

Plus récemment, le Conseil d'Etat a précisé la manière dont le juge devait apprécier le respect du rapport de compatibilité dans l'hypothèse du rapport entre le PLU et le SCoT (mais la solution est évidemment plus générale) :

*« pour apprécier la compatibilité d'un plan local d'urbanisme avec un schéma de cohérence territoriale, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert en prenant en compte l'ensemble des prescriptions du document supérieur, si le plan ne contrarie pas les objectifs qu'impose le schéma, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif particulier »* (CE 18 déc. 2017 ROSO et autres, req. n°395216).

Dans le cas d'espèce, le juge a validé un PLU qui retenait pourtant des hypothèses de croissance démographique très différentes de celles posées par le SCoT en considérant que « un dépassement, même sensible, des seuils de croissance démographique n'est pas par lui-même incompatible avec les orientations et objectifs du schéma ».

Le rapport de compatibilité est donc souple et ne peut entraîner d'irrégularité du document qui y est soumis que dans l'hypothèse d'une violation flagrante et importante (notamment quant à la zone géographique concernée) d'une disposition essentielle du document supérieur.

L'obligation de « prise en compte » du document supérieur apparaissait, *a priori*, moins rigoureuse que l'obligation de compatibilité. « Prendre en compte » semble signifier « prêter attention à » et il aurait été possible de considérer qu'il s'agissait principalement d'une obligation procédurale (le document « à prendre en compte » devant être « visé » lors de la procédure d'élaboration du document soumis à la « prise en compte »). Ce n'est pas le choix qu'a fait le juge, qui a transformé l'obligation de prise en compte en véritable obligation de fond. Il a en effet considéré, à propos de l'obligation de prise en compte des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux imposée, pour les décisions administratives prises à un autre titre que la législation des eaux, que :

*« les décisions administratives prises au titre de législations distinctes de celle de l'eau ne doivent pas, en principe, s'écarter des orientations fondamentales du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt de l'opération envisagée et dans la mesure où ce motif le justifie »* (CE 28 juillet 2004 Assoc. Défense de l'environnement, req. n°256511, *DAUH* 2005, p. 71, note H. Jacquot).

Il n'y a donc, en pratique, pas beaucoup de différence entre l'obligation de compatibilité et l'obligation de prise en compte. Il s'agit, dans les deux cas, de respecter les orientations fondamentales du texte, ce qui permet à la norme soumise à l'obligation de s'en départir tant que cela ne remet pas en cause l'esprit de ce texte. On peut donc s'interroger sur l'intérêt du maintien de cette notion, très floue juridiquement, de « prise en compte ».

Plus qu'un intérêt juridique, la notion de « prise en compte » présente peut-être un intérêt psychologique. Il s'agit en effet de signifier – tant aux administrations concernées qu'au juge – que le lien d'opposabilité avec le document concerné doit être particulièrement souple. Le

risque pourrait être, si l'on remplaçait systématiquement les obligations de prise en compte par une obligation de compatibilité, que l'on renforce la portée juridique des documents concernés. Comme on l'a vu, cela ne changerait pas nécessairement grand-chose au contentieux – le juge administratif rapprochant déjà les deux types de liens d'opposabilité – mais cela pourrait avoir des incidences lors de l'élaboration des documents locaux, les administrations d'Etat pouvant être tentées d'imposer des contraintes plus lourdes aux autorités locales. Ce risque pourrait naturellement être évité (ou au moins considérablement limité) si la suppression de l'obligation de « prise en compte » s'accompagnait, d'une part, de fiches explicatives ministérielles expliquant clairement que l'intention n'a pas été de renforcer les obligations juridiques pesant sur les documents locaux d'urbanisme et, d'autre part, de l'exclusion de la hiérarchie des normes d'urbanisme de certains documents relevant aujourd'hui de cette obligation de prise en compte (schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine et schémas départementaux d'accès à la ressource forestière par exemple, cf. *infra*).

Enfin une dernière observation doit être faite qui tient à ce que la « densité » juridique des rapports de compatibilité et prise en compte dépend beaucoup de la précision des normes s'imposant au PLU (ou au SCoT). Plus ces dispositions sont précises, plus les rapports de compatibilité ou de prise en compte sont susceptibles de se transformer en rapports de conformité.

a.2). On relèvera, par ailleurs, que dans certains cas PLU et SCoT doivent être compatibles ou prendre en compte des documents dans leur ensemble, alors que, dans d'autres hypothèses, ils sont seulement tenus de respecter les « objectifs » ou les « orientations » de documents. En pratique, il n'est pas certain que cela change grand-chose dans la mesure où la jurisprudence semble considérer que compatibilité et prise en compte n'impliquent jamais qu'un respect des orientations générales du document supérieur. Dans l'arrêt de décembre 2017 déjà cité, le Conseil d'État a ainsi considéré, s'agissant des rapports PLU-SCOT, lesquels sont des rapports de compatibilité pour l'ensemble des dispositions du SCoT, qu'il fallait juste s'assurer que « *le plan ne contrarie pas les objectifs qu'impose le schéma* ».

Là encore, une simplification paraît donc possible, avec une rédaction qui serait harmonisée, renvoyant systématiquement à une obligation de compatibilité (ou de prise en compte) avec les seuls objectifs des documents.

Cela permettrait de simplifier les rapports juridiques existant entre les documents d'urbanisme et les SRADDET : en l'état, en effet, ils s'imposent aux SCoT (et aux PLU en l'absence de SCoT) par une obligation de compatibilité pour les « règles générales de leur fascicule », mais seulement par une obligation de prise en compte pour « leurs objectifs » .... Les SRADDET sont en cours d'élaboration et il est donc impossible de se prononcer sur la portée précise de ces obligations, mais on voit bien qu'il y a là un élément de complexité et qu'il serait sans doute plus simple de ne prévoir qu'un seul rapport d'opposabilité avec les dispositions les plus opérationnelles de ces documents.

a.3). Par ailleurs, certains problèmes particuliers peuvent apparaître lorsque, comme c'est le cas pour les dispositions de la loi Montagne et de la loi Littoral, il est prévu à la fois une obligation de compatibilité des documents locaux d'urbanisme et une opposabilité directe –

selon un rapport de conformité – de ces dispositions législatives aux autorisations d’urbanisme.

Ainsi, le juge administratif avait pu faire primer le rapport de compatibilité entre normes sur l’exigence de conformité des autorisations dans un arrêt dans lequel il avait admis qu’en matière de mise en œuvre de la loi littoral, les auteurs de la règle locale d’urbanisme disposaient d’une certaine flexibilité. Et il semblait, à la lecture de l’arrêt comme des conclusions du rapporteur public, que la loi Littoral n’était directement applicable aux autorisations « qu’en l’absence de document local d’urbanisme légalement applicable » (CE, 9 nov. 2015, Cne de Porto-Vecchio, req. n° 372531, *BJDU* 2016, p. 9, concl. X. de Lesquen, obs. J. Lessi ; *RDI* 2016, p. 97, note P. Soler-Couteaux). Cette solution a été remise en cause, le Conseil d’Etat ayant estimé que le rapport de conformité entre loi Littoral et autorisation de construire devait s’imposer même dans le cas dans lequel l’autorisation aurait été conforme avec le document local d’urbanisme. En d’autres termes, le document d’urbanisme est alors écarté pour appliquer la disposition législative à laquelle il est pourtant prévu qu’il n’a pas à être conforme (CE, 31 mars 2017, Sté Savoie Lac Investissements, req. n° 392186 et CE, 31 mars 2017, M. et M<sup>me</sup> A, req. n° 396938, *AJDA* 2017, p. 985, chron. G. Odinet et S. Roussel).

#### **b) Difficultés tenant à la multiplication des textes applicables**

Les rapports de subordination imposés aux documents d’urbanisme sont nombreux. Ils viennent de législations diverses (soit des législations d’urbanisme à proprement parler, soit des législations environnementales, soit même d’autres types de législations).

Il nous semble, en réalité, que plus que dans la question des différents types de rapports entre normes, la principale difficulté que soulève, à l’heure actuelle, la hiérarchie des normes en matière d’urbanisme se trouve dans cette prolifération de normes opposables. Une simplification paraît donc imposer de limiter le nombre de normes opposables.

S’agissant du rapport de compatibilité, et si l’on prend l’hypothèse dans laquelle il y aurait SCoT et PLU, on trouve :

- cinq documents qui s’imposent au PLU par un rapport de compatibilité
- douze documents ou objectifs s’imposant au SCoT par un même rapport (qui s’imposeront au PLU dans l’hypothèse où il n’y aurait pas de SCoTà).

Pour la prise en compte, et toujours s’il y a PLU et SCoT, on trouve :

- deux documents devant être pris en compte par le PLU,
- six documents s’imposant au SCoT à ce titre (qui, là encore, s’imposeront au PLU en l’absence de SCoT).

Ces chiffres – qui sont le résultat d’évolutions législatives variées – paraissent démesurés. Cela d’autant plus qu’au-delà de la multiplicité des normes applicables, on ne saurait manquer de relever la grande diversité des objectifs poursuivis par les textes dont on impose le respect aux documents d’urbanisme. Cela conduit à imposer aux documents d’urbanisme de respecter des textes qui n’ont parfois qu’un rapport lointain avec des documents destinés, à titre principal, à régir l’utilisation des sols.

On peut donc se demander s'il ne serait pas possible de simplifier l'état du droit en supprimant la référence à certains textes. Deux obstacles pourraient s'opposer à cette simplification : d'une part, certaines de ces règles ont une origine européenne, et le droit de l'Union imposerait leur respect par les normes nationales ; d'autre part, certaines de ces règles expriment des objectifs qui, par le biais des articles liminaires du Code de l'urbanisme, doivent être pris en compte par les documents d'urbanisme. Il nous semble toutefois que ces obstacles, qui sont réels, ne doivent pas être surestimés.

Il s'agit donc d'identifier, au sein des normes s'imposant aux SCOT et/ou aux PLU, documents en tenant lieu et cartes communales, celles qui relèvent de préoccupations d'ordre interne et celles qui procèdent (ne serait-ce qu'en partie) d'exigences communautaires, l'idée étant que les pouvoirs publics nationaux disposent *a priori* d'une liberté plus restreinte pour faire sortir les secondes que les premières de la hiérarchie des normes d'urbanisme, et ainsi l'alléger.

Au demeurant, d'une part, les exigences communautaires doivent parfois être relativisées, en particulier lorsqu'elles reposent sur des directives. En effet, aux termes de l'article 288 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, « *La directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens* ». C'est dire que les directives européennes laissent en principe toujours une marge de manœuvre aux états membres dans le choix des mesures de transposition. Il est vrai qu'en pratique, les directives de l'Union européenne sont de plus en plus souvent précises et inconditionnelles, ne laissant que peu de marge de liberté aux états. Mais il en résulte que seul un examen au cas par cas est de nature à permettre de déterminer si tel ou tel élément de la hiérarchie des normes d'urbanisme s'impose en vertu du droit de l'Union.

D'autre part, il n'est pas exclu que le maintien de normes d'origine purement interne dans la hiérarchie des normes d'urbanisme s'avère parfois indispensable dans une perspective de cohérence de l'action publique et de lisibilité du droit. En effet, à l'heure où les objectifs assignés aux actions des collectivités publiques en matière d'urbanisme (en particulier aux documents d'urbanisme) ne cessent de se multiplier, et où le principe d'harmonisation vient d'être réaffirmé, il pourrait sembler incohérent de faire sortir de la hiérarchie des normes d'urbanisme des contraintes juridiques qui visent précisément à réaliser ces objectifs.

Rappelons qu'en vertu des deux premiers articles du code de l'urbanisme :

#### Article L101-1

*« Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Les collectivités publiques en sont les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences.*

*En vue de la réalisation des objectifs définis à l'article L. 101-2, elles harmonisent leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace dans le respect réciproque de leur autonomie ».*

#### Article L101-2

*« Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :*

*1° L'équilibre entre :*

*a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;*

- b) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;*
- c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;*
- d) La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ;*
- e) Les besoins en matière de mobilité ;*
- 2° La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ;*
- 3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ;*
- 4° La sécurité et la salubrité publiques ;*
- 5° La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ;*
- 6° La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;*
- 7° La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables ».*

Le premier article impose donc aux collectivités publiques d'harmoniser leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Or, l'intégration dans la hiérarchie des normes d'urbanisme de prévisions qui ne procèdent pas de la législation en matière d'urbanisme mais ont une incidence sur le droit d'occuper ou d'utiliser le sol est une façon de réaliser l'harmonisation.

Le second énumère les objectifs – toujours plus nombreux - que doit viser l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme. Or, il nous semble qu'à partir du moment où un support normatif vise spécifiquement à atteindre tel ou tel de ces objectifs, et a une incidence sur le droit d'occuper ou d'utiliser le sol, il serait peu conséquent de ne pas en imposer le respect aux documents d'urbanisme.

Il est vrai que dès lors qu'un plan, programme ou schéma non intégré dans la hiérarchie des normes d'urbanisme comporte des restrictions en matière d'occupations et d'utilisations du sol, il produit généralement ses effets au stade de la délivrance des autorisations en tant que servitude d'utilité publique. Cependant, le droit manque alors de lisibilité pour le public qui n'a, à la vue des documents d'urbanisme, qu'une vision partielle des droits de construire sur le territoire couvert par ces documents.

Enfin, la hiérarchie des normes d'urbanisme ne peut se désintéresser des règles traduisant la décentralisation des politiques publiques, ce qui peut imposer aux documents communaux ou



intercommunaux d'intégrer les décisions prises, dans le cadre des compétences que leur confie le législateur, par d'autres collectivités publiques.

Ceci étant précisé, nous allons évoquer successivement chaque norme dont le code de l'urbanisme impose le respect aux SCOT et/ou aux PLU, documents en tenant lieu et cartes communales, et voir s'il serait envisageable, au regard des considérations qui viennent d'être évoquée – donc notamment au regard du droit de l'Union européenne mais pas uniquement – de les extraire de la hiérarchie des normes d'urbanisme et ainsi de dispenser les documents d'urbanisme de les respecter.

Nous évoquerons successivement

- les normes s'imposant aux SCOT et, en leur absence aux PLU, documents en tenant lieu et cartes communales, dans un rapport de compatibilité (I)
- les normes s'imposant aux SCOT et, en leur absence aux PLU, documents en tenant lieu et cartes communales, dans un rapport de prise en compte (II)
- les normes s'imposant aux PLU, documents en tenant lieu et cartes communales, dans un rapport de compatibilité (III)
- les normes s'imposant aux PLU, documents en tenant lieu et cartes communales, dans un rapport de prise en compte (IV)

**b.1). Les normes s'imposant aux SCOT et, en leur absence aux PLU, documents en tenant lieu et cartes communales, dans un rapport de compatibilité (art. L. 131-1 et L. 131-7 du code de l'urbanisme)**

1° Les lois Montagne et Littoral et dispositions des DTA en précisant les modalités d'application le cas échéant ;

➔ Ces prescriptions ont pour objet la protection de certains milieux à la fois sensibles et attractifs ; elles procèdent directement du code de l'urbanisme. Il est inconcevable de les extraire de la hiérarchie des normes d'urbanisme.

2° Les règles générales du fascicule du SRADDET pour celles de leurs dispositions auxquelles ces règles sont opposables ;

3° Le SDRIF;

4° Les SAR de la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte et La Réunion;

5° Le PADDUC;

➔ Ces documents permettent aux régions d'exercer les compétences que leur donne la loi en matière de planification, compétence générale pour le SRADDET et compétences spécifiques pour les autres. Pour les raisons de cohérence de l'action des collectivités publiques, il ne paraît pas concevable de faire sortir ces documents (dont certains sont directement prévus et régis par le code de l'urbanisme, les autres étant régis par le CGCT) de la hiérarchie des normes d'urbanisme. . Cependant, ainsi que cela a été indiqué plus haut, on pourrait imaginer, en ce qui concerne le SRADDET, de ne conserver l'opposabilité que de ses objectifs, non de ses règles générales.

6° Les chartes des parcs naturels régionaux (PNR) ;

➔ Les PNR n'ont pas d'origine communautaire. Ils ont été institués par un décret du 1<sup>er</sup> mars 1967 modifié à plusieurs reprises. Ils trouvent aujourd'hui leur fondement législatif dans la loi Paysage du 8 janvier 1993 (C. envir., art. L. 333-1 et s.), modifiée par la loi du 14 avril 2006, la loi Grenelle II du 12 juillet 2010, la loi ALUR du 24 mars 2014, et la loi du 8 août 2016

pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Ils concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public (ce qui les distingue des parcs nationaux dont la vocation est exclusivement la conservation des milieux et des espèces).

La création d'un PNR prend la forme d'une charte, qui détermine des orientations de protection, de mise en valeur et développement du territoire concerné et les mesures permettant de les mettre en œuvre. À cette fin, elle comporte un plan élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine indiquant les différentes zones du parc et leur vocation. Elle détermine, en outre, les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères au sein du parc (C. envir., art. L. 333-1-II).

Les chartes des PNR n'aboutissent pas à la création de servitudes d'utilité publique ; elles ne sont donc pas directement opposables aux autorisations d'urbanisme.

En revanche, elles sont opposables aux documents d'urbanisme (SCOT et à défaut PLU et cartes communales), et la jurisprudence comme la législation récente vont plutôt dans le sens d'un renforcement de leur potentiel normatif. Le Conseil d'Etat a ainsi jugé que si les chartes de PNR ne peuvent elles-mêmes imposer d'obligations aux tiers, il appartient aux collectivités publiques concernées de prendre les mesures et de mener les actions propres à assurer la réalisation des objectifs de la charte et de mettre en œuvre les compétences qu'elles tiennent des différentes législations, dès lors qu'elles leur confèrent un pouvoir d'appréciation, de façon cohérente avec les objectifs définis par la charte (CE, sect., 8 févr. 2012, *Unicem de Rhône-Alpes*, n° 321219)

Par ailleurs, depuis la loi ALUR, le SCOT doit transposer les dispositions pertinentes des chartes de parcs naturels régionaux et leurs délimitations cartographiques à une échelle appropriée, afin de permettre leur déclinaison dans les PLU ou les documents en tenant lieu et les cartes communales.

Enfin, la loi ALUR a donné aux chartes de PNR le pouvoir de tenir lieu de SCOT pour les communes du parc qui ne sont pas comprises dans le périmètre d'un tel document. Pour ce faire, il suffit que la charte comporte un chapitre individualisé comprenant un rapport de présentation, un PADD et un document d'orientations et d'objectifs, éventuellement assortis de documents graphiques. La délimitation du périmètre et la procédure d'élaboration obéissent aux règles applicables aux SCOT (C. urb. art. L. 144-1).

Dans ce contexte d'intégration toujours plus grande des PNR à la hiérarchie des normes d'urbanisme, il ne paraît pas évident de les en sortir.

7° Les chartes des parcs nationaux ;

➔ Les parcs nationaux ont été créés, en dehors de toute contrainte européenne, sur le fondement d'une loi du 22 juillet 1960 modifiée à différentes reprises par la suite, notamment par une loi du 14 avril 2006 (C. envir., art. L. 331-1 et s.). L'objet de cette réglementation est de protéger les espaces terrestre ou maritime, lorsque le milieu naturel, particulièrement la faune, la flore, le sol, le sous-sol, l'atmosphère et les eaux, les paysages et, le cas échéant, le patrimoine culturel qu'ils comportent présentent un intérêt spécial et qu'il importe d'en assurer la protection en les préservant des dégradations et des atteintes susceptibles d'en altérer la diversité, la composition, l'aspect et l'évolution.

Une charte, comportant une aire d'adhésion et une ou plusieurs zones cœurs, est établie pour chaque parc national. Elle peut notamment fixer des règles particulières applicables aux travaux, constructions et installations.

Cette charte s'impose aux documents d'urbanisme mais ce n'est pas tout. Certaines de ses prescriptions sont aussi directement opposables aux autorisations d'urbanisme, en tant que servitudes d'utilité publique. Il est ainsi prévu que dans le cœur d'un parc national, les travaux, construction et installations en sont en principe interdits en dehors des espaces

urbanisés et soumis à autorisation spéciale à l'intérieur de ces espaces. Dans un cas comme dans l'autre, lorsque les travaux, constructions et installations sont soumis à une autorisation d'urbanisme, l'avis conforme des autorités compétentes tient lieu d'autorisation spéciale. Enfin, l'art. L. 331-6 prévoit qu'à compter de la décision de l'autorité administrative prenant en considération la création d'un parc national, il peut être sursis à statuer sur les demandes d'autorisation d'urbanisme concernant des travaux, constructions et installations projetés dans les espaces ayant vocation à figurer dans le cœur du parc national et qui auraient pour effet de modifier l'état des lieux ou l'aspect des espaces en cause (C. urb., art. L. 111-8).

S'agissant à nouveau des rapports entre les parcs nationaux et les documents d'urbanisme, signalons que les organismes gérant les parcs nationaux sont associés à l'élaboration des SCOT et des PLU couvrant les communes dont tout ou partie du territoire est situé dans le parc ou sa zone périphérique.

Compte tenu de l'objet des parcs nationaux et de leur impact sur le droit d'occuper ou d'utiliser le sol, il paraît très délicat de les extraire de la hiérarchie des normes d'urbanisme, quand bien même ils ne seraient pas la traduction directe de contraintes supranationales (étant ajouté que les chartes des parcs nationaux peuvent être regardées comme complémentaires des mesures de transposition de la directive n° 92-43 du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, dite « directive Habitats », ayant pour objet de contribuer à préserver la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire européen des Etats membres).

8° Les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les SDAGE; protection de la ressource en eau

9° Les objectifs de protection définis par les SAGE; protection de la ressource en eau ;

→ Les SDAGE et les SAGE ont au départ eu pour objet de mettre en œuvre les grands principes de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, mais ils font aujourd'hui office de mesures de transposition de la directive cadre sur l'eau du 23 octobre 2000, dont l'objectif est la préservation et la restauration de l'état des eaux superficielles et souterraines. Ils constituent précisément les plans de gestion exigés par cette directive (outre un état des lieux, un programme de mesures et un programme de surveillance) et c'est dans cette perspective que leur régime a été sensiblement modifié en 2009 puis en 2015. Aujourd'hui, le SDAGE fixe pour chaque bassin hydrographique les orientations fondamentales pour une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ; il assigne des objectifs environnementaux à chaque masse d'eau et prévoit les dispositions nécessaires pour les atteindre par le biais du Programme De Mesures (PDM).

Le SAGE, qui doit être compatible avec le SDAGE, fixe des objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur, de protection quantitative et qualitative de la ressource en eau, à l'échelle d'un sous-bassin.

Les SDAGE et SAGE s'imposent aux décisions administratives en matière de police des eaux, notamment pour l'instruction des déclarations et autorisations administratives des Installations, Ouvrages, Travaux et Aménagements (IOTA) relevant de la Loi sur l'Eau. Mais ils ne sont pas opposables aux autorisations d'urbanisme.

En revanche, les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec eux.

Compte tenu de leur objet, relativement éloigné des questions d'occupation et d'utilisation du sol, et dans la mesure où la directive dont ils constituent la transposition, qui n'est qu'une directive-cadre, ne paraît pas comporter d'exigence précise à cet égard, il paraît concevable d'extraire les SDAGE et les SAGE de la hiérarchie des normes d'urbanisme.

10° Les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI), ainsi que les orientations fondamentales et les dispositions de ces plans définies en application des 1° et 3° de l'article L. 566-7 du code de l'environnement ;

➔ Les PGRI font partie des outils permettant de mettre en œuvre la directive européenne 2007/60/CE, dite « directive inondation », dont l'objectif est de fournir un cadre aux États membres pour réduire les conséquences négatives des inondations sur la santé humaine, l'activité économique, l'environnement et le patrimoine culturel (cf. le chapitre IV de la directive).

Ces plans comprennent notamment des dispositions pour la réduction de la vulnérabilité des territoires face aux risques d'inondation, incluant des mesures pour le développement d'un mode durable d'occupation et d'exploitation des sols, notamment des mesures pour la maîtrise de l'urbanisation et la cohérence du territoire au regard du risque d'inondation, des mesures pour la réduction de la vulnérabilité des activités économiques et du bâti et, le cas échéant, des mesures pour l'amélioration de la rétention de l'eau et l'inondation contrôlée.

Il est vrai que cette directive n'impose pas formellement que les autorisations d'urbanisme respectent les prescriptions des PGRI, mais étant donné l'impact de l'imperméabilisation des sols, sur laquelle le droit de l'urbanisme peut avoir une influence majeure, sur le risque d'inondations, et la vocation des documents d'urbanisme à assurer « *la sécurité* » et « *la prévention des risques naturels prévisibles* » (4° et 5° de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme), il semble difficile de dispenser les documents d'urbanisme du respect des PGRI.

11° Les directives de protection et de mise en valeur des paysages ;

➔ Créées en 1993, les directives de protection et de mise en valeur des paysages (dites « directives paysagères ») sont des outils réglementaires à la disposition de l'État dont le but consiste à protéger et à maîtriser l'évolution des paysages (art. L. 350-1 du code de l'environnement). Elles n'ont pas d'origine extranationale, mais s'inscrivent aujourd'hui dans le prolongement de certains textes internationaux, comme la Convention européenne du paysage entrée en vigueur en France le 1<sup>er</sup> juillet 2006, texte peu contraignant cependant.

Les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec elles. Par ailleurs, leurs dispositions sont opposables aux demandes d'autorisations d'occupation et d'utilisation du sol (et de défrichement) :

- En l'absence de plan local d'urbanisme opposable aux tiers ou de tout document d'urbanisme en tenant lieu ;
- Lorsqu'un PLU ou tout document d'urbanisme en tenant lieu n'a pas été mis en compatibilité dans le délai fixé à l'article L. 131-7 du code de l'urbanisme.

Seules deux directives ont été pour l'heure approuvées : la directive de protection et de mise en valeur des paysages des Alpilles (Décr. n° 2007-212, 4 janv. 2007) et la directive de protection et de mise en valeur des paysages du Mont-Salève (Décr. n° 2008-189, 27 févr. 2008). Il s'agit toutefois de textes particulièrement précis et l'obligation de compatibilité peut dès lors se transformer, en la matière, en obligation de conformité.

Compte tenu de leur objet spécifique, qui est au nombre des buts que doivent poursuivre les documents d'urbanisme aux termes de l'article L. 101-2 du code (les documents d'urbanisme doivent viser « *Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels* » et « *La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville* », il paraît difficile de faire sortir ces directives de la hiérarchie des normes d'urbanisme.

Il faudrait, si on décidait de les supprimer, les réintégrer dans les documents locaux d'urbanisme.

12° Les dispositions particulières aux zones de bruit des aérodromes (PEB) ;

➔ Les PEB n'ont pas été créés pour satisfaire des exigences extranationales. Ils ont été créés par une loi du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes, dont les dispositions sont codifiées aux articles L. 112-3 et s. du Code de l'urbanisme. Ils ont alors succédé à une directive territoriale d'aménagement approuvé par un décret du 22 septembre 1977. L'objectif de cette réglementation est de maîtriser l'urbanisation autour des aérodromes, afin de protéger les populations contre les nuisances dues au bruit des avions et de préserver l'activité aéronautique et l'équipement aéroportuaire.

A partir du moment où les PEB comportent d'importantes limitations du droit de construire pour éviter l'exposition des populations aux nuisances causées par le fonctionnement des aéroports, et où les documents d'urbanisme doivent avoir pour objectif « *La prévention (...) des pollutions et des nuisances de toute nature* » (5° de l'article L. 101-2), il semble difficile de ne pas imposer aux documents d'urbanisme d'être compatibles avec les PEB.

**b.2). Les normes s'imposant aux SCOT et, en leur absence aux PLU, documents en tenant lieu et cartes communales, dans un rapport de prise en compte (art. L. 131-2 et L. 131-7 du code de l'urbanisme)**

1° Les objectifs du SRADDET;

➔ comme on l'a observé plus haut en ce qui concerne les règles générales du fascicule du SRADDET, ce document permet aux régions d'exercer les compétences que leur donne la loi en matière d'aménagement du territoire. Pour les raisons de cohérence de l'action des collectivités publiques, il ne paraît pas concevable de faire sortir ce document (du moins ses objectifs) de la hiérarchie des normes d'urbanisme.

2° Les SRCE ;

➔ le SRCE matérialise les trames vertes et bleue à l'échelle régionale et prévoit des actions pour la préserver et la restaurer. Créés par la loi Grenelle II, ils n'ont pas eu vocation à transposer dans l'ordre interne une directive spécifique, mais il est indéniable qu'ils favorisent la satisfaction des objectifs fixés par la directive habitats de 1992 précitée.

Compte tenu de l'impératif pour les documents d'urbanisme d'assurer « *6° La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation (...) de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques* », et de la propension des occupations et utilisations du sol à rompre les continuités écologiques (vertes à tout le moins), on peut douter de l'opportunité de faire sortir les SRCE de la hiérarchie des normes d'urbanisme.

3° Les schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine (SRDAM) ;

➔ Les SRDAM sont élaborés en application de l'article L 923-1-1 du code rural et de la pêche maritime, introduit par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010. Cet article prévoit que doivent être recensés, dans chaque région du littoral métropolitain, les sites existants et les sites propices au développement de l'aquaculture marine (conchyliculture, pisciculture marine et autres cultures marines).

Compte tenu de leur objet, assez éloigné des questions d'occupation et d'utilisation du sol, il ne paraît pas indispensable de maintenir ces schémas dans la hiérarchie des normes d'urbanisme.

4° Les programmes d'équipement de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements et services publics ;

→ Cette disposition ne vise pas des normes mais des programmes et ne soulève donc pas de difficulté particulière.

5° Les schémas régionaux des carrières (SRC) ;

→ Les SRC remplacent, depuis la loi ALUR, les schémas départementaux des carrières qui avaient vu le jour en 1993, en définissant les conditions générales d'implantation des carrières et les orientations relatives à la logistique nécessaire à la gestion durable des granulats, des matériaux et des substances de carrières dans la région, en identifiant les gisements potentiellement exploitables d'intérêt national ou régional et recense les carrières existantes, et en fixant les objectifs à atteindre en matière de limitation et de suivi des impacts et les orientations de remise en état et de réaménagement des sites (art. L. 515-3 et s. du code de l'environnement).

Ces schémas ne constituent pas des mesures de transposition de contraintes européennes (il existe une directive 2006/21/CE du 15 mars 2006 concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive, mais qui ne concerne pas tant l'implantation des carrières que la gestion des déchets résultant de leur fonctionnement et ne nécessite donc pas de mesure de transposition particulière en matière d'urbanisme).

Cependant, dans la mesure où les carrières sont des modes d'utilisation du sol très spécifiques, ayant un fort impact environnemental et sujet à une sectorisation spécifique dans les documents d'urbanisme (cf. l'art. R. 151-34 offrant la possibilité de délimiter « 2° Les secteurs protégés en raison de la richesse du sol ou du sous-sol, dans lesquels les constructions et installations nécessaires à la mise en valeur de ces ressources naturelles sont autorisées »), et afin d'assurer la cohérence de la politique d'aménagement du territoire en ce qui concerne les carrières, il paraît préférable que les documents d'urbanisme n'ignorent pas les prévisions des schémas régionaux des carrières.

6° Les schémas départementaux d'accès à la ressource forestière.

→ Ces schémas ont été créés par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014. Ce schéma prévoit des itinéraires empruntant des routes départementales, communales et intercommunales et permettant d'assurer le transport de grumes depuis les chemins forestiers jusqu'aux différents points de livraison (art. L. 153-8 du code forestier).

Compte tenu de leur objet et dans la mesure où le droit de l'Union européenne ne l'impose pas, il ne paraît pas indispensable de maintenir l'opposabilité de ces schémas aux documents d'urbanisme.

### **b.3). Les normes s'imposant aux PLU, documents en tenant lieu et cartes communales, dans un rapport de compatibilité (article L131-4 du code de l'urbanisme)**

1° Les SCOT ;

→ Opposabilité au PLU incontournable, pour des raisons évidentes.

2° Les SMVM;

→ Les SMVM ont été créés par la loi du 7 janvier 1983 (art. 57) pour succéder aux « schémas d'aptitude et d'utilisation de la mer » qui avaient vu le jour en 1972. Leur régime a cependant été modifié à plusieurs reprises par la suite, notamment par la loi Littoral de 1986 et par la loi relative au développement des territoires ruraux (DTR) de 2005, et par la loi Grenelle 2 de 2010.

Le SMVM, a pour objet de fixer les orientations fondamentales de la protection, de l'exploitation et de l'aménagement du littoral. A cet effet, les SMVM déterminent la vocation générale des différentes zones et notamment les zones affectées au développement industriel et portuaire, aux cultures marines et aux activités de loisirs, ainsi que les vocations des différents secteurs de l'espace maritime ainsi que les conséquences qui en résultent pour l'utilisation des divers secteurs de l'espace terrestre.

Ils peuvent prendre la forme d'un chapitre individualisé du SCOT, du SAR ou du PADDUC, dont ils acquièrent alors les caractéristiques de l'opposabilité (leurs effets juridiques sont en revanche relativement incertains lorsqu'ils sont autonomes).

Ils ne procèdent pas d'exigences européennes, mais étant donné leur objet, on imagine mal qu'ils puissent sortir de la hiérarchie des normes d'urbanisme.

D'ailleurs, bien que ne procédant pas du code de l'urbanisme, le Conseil d'Etat a jugé qu'en raison de leurs conditions d'élaboration, du contenu qui leur est assigné et de leurs effets, les SMVM sont des documents d'urbanisme au sens de l'article L. 600-3 devenu R 600-1 du code de l'urbanisme par le Conseil d'Etat (CE, 7 juillet 1997, Ass. De sauvegarde de l'étang des Mouettes et de l'environnement, n° 170406).

3° Les PDU;

➔ Les PDU ont été créés par la loi d'orientations sur les transports intérieurs de 1982 (art. L. 1214-1 et s. du code des transports) et ont été intégrés à la hiérarchie des normes d'urbanisme par la loi SRU du 13 décembre 2000. Ils déterminent les principes régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité. Ils ont pour objectif d'assurer, notamment, l'équilibre entre les besoins en matière de mobilité et de facilités d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part ; le renforcement de la cohésion sociale et urbaine ; l'amélioration de la sécurité de tous les déplacements ; la diminution du trafic automobile ; le développement des transports collectifs et des moyens de déplacement les moins consommateurs d'énergie et les moins polluants, notamment l'usage de la bicyclette et la marche à pied ; l'organisation du stationnement sur la voirie et dans les parcs publics de stationnement ; etc.

En vertu de l'article L. 1214-4 du code des transports, le PDU peut délimiter des périmètres à l'intérieur desquels les conditions de desserte par les transports publics réguliers permettent de réduire ou de supprimer les obligations imposées par les PLU et les PSMV en matière de réalisation d'aires de stationnement, notamment lors de la construction d'immeubles de bureaux, ou à l'intérieur desquels les documents d'urbanisme fixent un nombre maximum d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments à usage autre que d'habitation.

Par ailleurs, il précise, en fonction, notamment, de la desserte en transports publics réguliers et, le cas échéant, en tenant compte de la destination des bâtiments, les limites des obligations imposées par les PLU et les PSMV en matière de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés et les minima des obligations de stationnement pour les véhicules non motorisés.

Bien que leur intégration à la hiérarchie des normes d'urbanisme n'ait pas été dictée par des préoccupations liées au respect du droit européen, il paraît délicat de faire sortir les PDU de cette hiérarchie, leur objectif étant principal étant la diminution du trafic automobile (notamment) par une articulation efficace entre transports et urbanisme.

L'article L. 101-2 du code de l'urbanisme assigne d'ailleurs aux documents d'urbanisme les objectifs de « *diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile* » et de « *réduction des émissions de*

gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie » (3° et 7° de l'art. L. 101-2). Or, le respect des PDU permet précisément de tendre vers ces objectifs.

4° Les PLH;

→ Le PLH est un document stratégique de programmation qui inclut l'ensemble de la politique locale de l'habitat : parc public et privé, gestion du parc existant et des constructions nouvelles, populations spécifiques (art. L. 302-1 et s. du CCH).

Le PLH définit, pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.

Par ailleurs, le PLH comprend un programme d'actions détaillé, qui indique pour chaque commune ou secteur :

- le nombre et les types de logements à réaliser ;
- le nombre et les types de logements locatifs privés à mobiliser;
- les moyens, notamment fonciers, à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et principes fixés ;
- l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et du lancement d'opérations d'aménagement de compétence communautaire ;
- les orientations relatives à l'application des 2° et 4° de l'article L. 151-28 et du 4° de l'article L. 151-41 du code de l'urbanisme.

Le PLH ne procède pas du droit communautaire.

Cependant, compte tenu de la présence croissante de la problématique du logement dans les PLU, auxquels l'article L. 101-2 commande d'assurer « 3° *La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat* », il paraît difficile d'extraire les PLH de la hiérarchie des normes d'urbanisme à laquelle les a intégrés la loi SRU du 13 décembre 2000 en les plaçant entre les SCOT et les PLU, dans un rapport de compatibilité.

5° Les dispositions particulières aux zones de bruit des aérodromes (PEB).

→ Comme on l'a dit plus haut, au sujet de leur opposabilité aux SCOT, les PEB n'ont pas été créés pour satisfaire des exigences extranationales. Ils ont été créés par une loi du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes, dont les dispositions sont codifiées aux articles L. 112-3 et s. du Code de l'urbanisme. Ils ont alors succédé à une directive territoriale d'aménagement approuvée par un décret du 22 septembre 1977. L'objectif de cette réglementation est de maîtriser l'urbanisation autour des aérodromes, afin de protéger les populations contre les nuisances dues au bruit des avions et de préserver l'activité aéronautique et l'équipement aéroportuaire.

A partir du moment où les PEB comportent d'importantes limitations du droit de construire pour éviter l'exposition des populations aux nuisances causées par le fonctionnement des aéroports, et où les documents d'urbanisme doivent avoir pour objectif « *La prévention (...) des pollutions et des nuisances de toute nature* » (5° de l'article L. 101-2), il semble difficile de ne pas imposer aux documents d'urbanisme d'être compatibles avec les PEB.

Au demeurant, on peut s'interroger sur la nécessité de leur double opposabilité (SCOT + PLU même en présence d'un SCOT).



#### **b.4). Les normes s'imposant aux PLU, documents en tenant lieu et cartes communales, dans un rapport de prise en compte (article L131-5 du code de l'urbanisme)**

1° le plan climat-air-énergie territorial (PCAET)

→ le PCAET (ex PCET) art. L. 229-26 du code de l'environnement

Le PCAET fait partie – avec le SRCAE dont il constitue un prolongement – des modalités de transposition du « Paquet climat-énergie » de l'Union européenne (directives européennes 2004/107/CE du 15 décembre 2004 et 2008/50/CE du 21 mai 2008).

Le plan climat-air-énergie territorial définit, sur le territoire de l'établissement public ou de la métropole :

- les objectifs stratégiques et opérationnels de cette collectivité publique afin d'atténuer le changement climatique, de le combattre efficacement et de s'y adapter, en cohérence avec les engagements internationaux de la France ;

- le programme d'actions à réaliser afin notamment d'améliorer l'efficacité énergétique, de développer de manière coordonnée des réseaux de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur, d'augmenter la production d'énergie renouvelable, de valoriser le potentiel en énergie de récupération, de développer le stockage et d'optimiser la distribution d'énergie, de développer les territoires à énergie positive, de favoriser la biodiversité pour adapter le territoire au changement climatique, de limiter les émissions de gaz à effet de serre et d'anticiper les impacts du changement climatique.

S'il est clair que les choix opérés dans les documents d'urbanisme, en particulier concernant les transports et les déplacements, peuvent avoir un impact sur le niveau des émissions de gaz à effet de serre, il ne paraît pas indispensable au respect des exigences européennes que les PLU prennent en compte les PCAET.

2° les schémas départementaux d'accès à la ressource forestière.

→ Comme on l'a vu plus haut, ces schémas ont été créés par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014. Ce schéma prévoit des itinéraires empruntant des routes départementales, communales et intercommunales et permettant d'assurer le transport de grumes depuis les chemins forestiers jusqu'aux différents points de livraison (art. L. 153-8 du code forestier).

Ainsi qu'on l'a dit précédemment, compte tenu de leur objet et dans la mesure où le droit de l'Union européenne ne l'impose pas, il ne paraît pas indispensable de maintenir l'opposabilité de ces schémas aux documents d'urbanisme (*a fortiori* la double opposabilité qui existe à l'heure actuelle).

**Une dernière observation peut être faite sur ce point :** la suppression de différentes dispositions de la hiérarchie des normes d'urbanisme ne voudrait pas nécessairement dire que le droit de l'urbanisme se désintéresserait des objets que ces normes avaient pour fonction de défendre. Il serait en effet possible de prévoir des procédures d'avis permettant aux différentes autorités en charge des documents sectoriels d'indiquer à l'auteur de la règle d'urbanisme les éléments essentiels devant être pris en compte par cette règle. Il est d'ailleurs possible qu'une telle procédure conduise à une meilleure cohérence entre les différents documents et à une attention plus grande portée aux enjeux essentiels portés par les documents sectoriels.

#### **c) Difficultés tenant à la mise en œuvre des rapports juridiques d'opposabilité**

Il s'agit ici de s'interroger sur le point de savoir dans quel cadre sont contrôlés les rapports d'opposabilité entre les différents documents d'urbanisme.

Plusieurs cas de figure peuvent se présenter : soit un recours direct est formé contre le document d'urbanisme et, lors de ce recours, son incompatibilité ou la non-prise en compte d'un document supérieur est soulevée. Soit une demande d'abrogation du document d'urbanisme est faite au motif de la violation de l'obligation de respecter la norme supérieure. Soit, encore, le recours est formé contre une autorisation d'urbanisme et, dans ce cadre, l'illégalité de la norme peut être invoquée, au motif qu'elle ne respecterait pas la norme supérieure (illégalité en cascade). Ces différents schémas se rencontrent principalement dans les rapports PLU / SCoT.

Pour autant, et après une recherche sur les différentes bases de données, on ne trouve pas d'arrêts de Cours administratives d'appel ou du Conseil d'Etat récents retenant l'illégalité d'un PLU au motif de son incompatibilité avec un SCoT, et cela même si le moyen est quasi-systématiquement soulevé.

Alors que la jurisprudence, sans être abondante, n'était pas inexistante sur les rapports POS/schémas directeurs, les PLU semblent avoir mieux intégré l'obligation de respecter les SCoT. L'autre explication peut tenir à ce que le juge se montre plus compréhensif dans le cadre de son contrôle des rapports PLU/SCoT.

Un point important doit être relevé : en principe, les mécanismes d'exception d'illégalité ne fonctionnent pas dans les rapports entre documents d'urbanisme. S'il est possible, lors d'un recours contre une autorisation d'urbanisme, d'invoquer l'illégalité du PLU (même si le permis « n'est pas un acte d'application » du plan), le Conseil d'Etat refuse, en revanche, lors d'un recours contre un PLU que l'illégalité du SCoT soit invoquée par voie d'exception (CE 15 oct. 2007 Féd. Départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritimes, req. n°269301). La solution tient au fait que le PLU n'est pas un acte d'application du SCoT et que ces deux actes ne sont pas liés par un rapport de cause à effet. Si la solution se comprend, elle n'est pas parfaitement satisfaisante puisqu'elle peut conduire à ce que le PLU soit confronté à un SCoT illégal, sans qu'il soit possible, autrement que par une demande d'abrogation du SCoT, d'écartier ce document illégal.

Dans certains cas, le juge retient d'ailleurs une solution différente et va admettre que l'exception d'illégalité puisse être utilisée dans un rapport entre deux documents d'urbanisme. C'est ce qui ressort d'un arrêt de 2009 (CE 29 avril 2009 Cne de Manzat, req. n°293896). Était en cause dans cette affaire le refus opposé par le préfet à la modification d'un POS par DUP, pour la réalisation d'un projet d'aménagement, au motif que cela conduirait à rendre le document d'urbanisme incompatible avec la charte d'un parc naturel régional. La commune contestait ce refus en invoquant l'illégalité de la charte. Le Conseil d'État a accepté, dans le cadre de ce recours dirigé contre un refus de modification de POS, d'accueillir le moyen tiré de l'illégalité de la norme supérieure. On peut sans doute considérer qu'une solution identique serait consacrée dans l'hypothèse non d'un refus de modifier le document local, mais d'une mise en compatibilité du PLU : la commune pourrait alors contester la procédure de mise en compatibilité en invoquant l'illégalité de la norme qu'il s'agirait de respecter.

En toute hypothèse, toute exception d'illégalité est désormais encadrée par l'impossibilité de soulever, par la voie de l'exception, des vices de forme et de procédure dont serait entaché

l'acte réglementaire (CE, 18 mai 2018, Féd. des finances et affaires économiques de la CFDT, req. n°414583).

### 3°. Difficultés temporelles

La question de la temporalité est essentielle et soucie, à juste titre, les auteurs des documents locaux d'urbanisme. La difficulté tient à ce que l'on exige qu'à tout moment les PLU (et/ou les SCoT) respectent les normes avec lesquelles ils doivent être compatibles ou qu'ils doivent prendre en compte. Or, ces différents documents sont par nature évolutifs et il n'y a pas nécessairement de cohérence entre les différents processus d'adoption/évolution des documents. Certes, il est en principe prévu qu'une mise en compatibilité doit intervenir si le document d'urbanisme « doit être rendu compatible avec un document mentionné aux articles L. 131-4 et L. 131-5 ou le prendre en compte » (C. urb., art. L 153-49), mais cette procédure est placée dans les mains du Préfet qui n'a pas nécessairement les moyens pour la mettre en œuvre. Elle suppose en effet un contrôle fin et continu de l'ensemble des documents d'urbanisme, qu'il est assez peu réaliste de penser que les services préfectoraux soient à même de réaliser.

Par ailleurs, les articles L. 131-3 et L. 131-7 C. urb. prévoient que l'approbation d'un nouveau document avec lequel SCoT et/ou PLU doivent être compatibles ou qu'ils doivent prendre en compte conduit, « si nécessaire, ces derniers à être rendus compatibles ou à les prendre en compte dans un délai de trois ans ». Rien n'est dit, toutefois, sur le statut juridique du SCoT ou du PLU dans ce délai de trois ans : on voit mal, *a priori*, comment le document pourrait échapper à une illégalité.

Il existe donc en la matière une réelle insécurité juridique pour les documents locaux d'urbanisme.

Une proposition de loi sénatoriale comportait de ce point de vue une disposition qui ne manquait pas d'intérêt (Proposition de loi portant accélération des procédures et stabilisation du droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement, adoptée par le Sénat en 2016). Il était en effet prévu que l'obligation de compatibilité/prise en compte s'appréciait uniquement tous les trois ans. Rien n'était dit, toutefois, sur l'éventuelle illégalité du document d'urbanisme dans ce délai de trois ans : la loi n'aurait donc pas empêché qu'un SCoT ou PLU soit considéré comme illégal parce que ne respectant pas une obligation de compatibilité ou de prise en compte, faute d'avoir été modifié avant l'expiration de ce délai de trois ans.

Il nous semble donc qu'une solution telle que celle qui avait été proposée – examen triennal de la compatibilité - n'a de ce sens que si on la couple d'une disposition législative indiquant que ce n'est que si la collectivité publique n'a pas, tous les trois ans, procédé aux mises en compatibilité nécessaires, que l'illégalité du document pourra être constatée. Il s'agirait, en d'autres termes, d'assurer une sorte d'immunité juridique aux documents locaux pendant des périodes correspondant à des intervalles entre chaque « bilan » sur la compatibilité.