

## >> **SCoT et habitat**

*Françoise Zitouni, maître de conférences HDR à l'Université d'Aix-Marseille,  
Laboratoire interdisciplinaire en urbanisme (LIEU, EA 889)*

*Audrey Campagno-Flores, juriste, chargée d'études à l'Agence d'urbanisme de l'agglomération  
Marseillaise (AGAM)*

### **Fiche 5**

#### **LA TERRITORIALISATION DES OBJECTIFS DU SCOT EN MATIÈRE D'HABITAT**

En matière de logement, le SCoT occupe une position stratégique entre le document de planification sectorielle qu'est le PLH, au niveau intercommunal et le document de planification urbaine généraliste qu'est le PLU, au niveau communal ou intercommunal, les dispositions de ces deux documents devant être compatibles avec ses orientations.

Il importe d'être vigilant quant aux échelles d'intervention, car la différence d'échelle participe au maintien d'une certaine marge de manœuvre entre SCoT, PLH et PLU. Le SCoT a vocation à être élaboré à une échelle métropolitaine plutôt qu'à l'échelle d'un seul EPCI<sup>1</sup>, ce qui renforce sa fonction stratégique et lui évite de devenir un « super-PLH » ou un « super-PLU », trop contraignant vis-à-vis des documents de planification qui lui sont subordonnés. De même, les déclinaisons territoriales du SCoT, nécessaires à la mise en œuvre de ses objectifs, ne doivent pas atteindre, sauf exception, un trop grand degré de précision, afin de ne pas empiéter sur le champ d'intervention des PLH et des PLU et transformer, *de facto*, le rapport de compatibilité entre SCoT et PLH/PLU en un rapport de conformité.

La territorialisation des objectifs contenus dans le DOO, c'est-à-dire leur déclinaison à différentes échelles de territoire, prédéterminées ou laissées à l'appréciation de ses rédacteurs, permet néanmoins d'asseoir l'autorité du SCoT sur les documents qui lui sont juridiquement subordonnés. La territorialisation des objectifs du SCoT concerne tous les domaines sur lesquels s'exerce la compétence des autorités responsables de son élaboration, parmi lesquels figure la compétence habitat. Or, les objectifs de la politique de l'habitat, en particulier les objectifs d'offre de nouveaux logements, peuvent être répartis entre les EPCI ou par communes, tandis que les objectifs de la politique de l'urbanisme et de l'aménagement avec lesquels les objectifs relatifs à l'habitat doivent être articulés<sup>2</sup> sont ventilés par secteurs géographiques délimités par le SCoT. Se pose donc le problème de la mise en cohérence de ces objectifs sur le périmètre du schéma.

<sup>1</sup> « Le SCoT est un document qui réunit plusieurs intercommunalités. Il a été créé pour cela : il est à l'échelle du grand bassin de vie. Il réunit 60, 70, 80, 100 communes pour organiser non pas la vie du territoire, c'est le rôle du PLU, mais pour établir, sur un grand bassin de vie, un document qui soit d'orientation et non de prescription. La traduction de ce document d'orientation se fait au niveau de l'intercommunalité, dans le document prescriptif qu'est le PLU ? » B. Apparu, Assemblée nationale, 5 mai 2010, Débat sur la loi Grenelle II.

<sup>2</sup> Voir Fiche n°4.

## 1. **Les objectifs déclinés à l'échelle du périmètre du SCoT, par secteurs ou par territoires administratifs**

La territorialisation des objectifs du SCoT opère à deux niveaux. Au niveau de l'ensemble du périmètre du SCoT, elle permet la mise en cohérence des objectifs définis par les communes et les EPCI membres. Le PADD est le support privilégié des objectifs généraux : en matière d'offre de nouveaux logements, il présente les objectifs quantitatifs fixés pour l'ensemble du territoire couvert par le SCoT.

Mais, à ce stade, le SCoT n'exerce qu'une faible influence sur les choix des communes et des EPCI, le PADD n'étant pas directement opposable aux PLH et aux PLU et aux décisions foncières et d'aménagement de leur compétence.

À l'intérieur du périmètre du SCoT, les objectifs peuvent être répartis par territoires administratifs ou par secteurs géographiques. C'est le DOO, directement opposable aux documents et aux décisions inférieurs, qui est chargé d'établir cette répartition. La loi Grenelle II a renforcé le rôle de ce document pour accroître la portée prescriptive des objectifs qu'il contient.

### 1.1. **Les objectifs définis à l'échelle du périmètre du SCoT**

Les objectifs et les principes relatifs à la politique de l'habitat visés à l'article L. 122-1-7 du code de l'urbanisme doivent être définis à l'échelle de l'ensemble du périmètre du SCoT, sauf en ce qui concerne les objectifs d'offre de nouveaux logements qui peuvent être répartis « *le cas échéant* » entre les EPCI ou par commune.

À cette échelle large, le SCoT doit être tout autant un document d'harmonisation des choix des EPCI en matière de politique de l'habitat qu'un document prescripteur de normes conformes à une stratégie préalablement définie et applicable sur l'ensemble du périmètre, y compris sur les territoires non couverts par des PLH. En effet, le SCoT et le PLH sont régis par des temporalités<sup>3</sup> et sont généralement élaborés à des échelles différentes<sup>4</sup> ; de plus, l'établissement du PLH, obligatoire pour les EPCI dotés de cette compétence, précède généralement l'établissement du SCoT, qui dépend de paramètres plus complexes. Le rapport de hiérarchie entre ces deux documents ne suffit pas à exprimer la complexité de leurs relations, faites d'interactions, notamment lorsque le territoire du SCoT n'est pas identique à celui du PLH mais englobe plusieurs PLH.

Le SCoT peut alors légitimement remplir sa double fonction d'harmonisation et de prescription parce qu'il appréhende l'ensemble des politiques sectorielles et agence leurs orientations dans le cadre d'une stratégie globale. Lorsqu'il couvre un périmètre élargi au-delà d'un seul EPCI, le SCoT permet aussi de mieux prendre en compte les réalités géographiques, démographiques, économiques et sociales des bassins de vie et d'habitat que le PLH dont le champ d'application

<sup>3</sup> Un SCoT est élaboré à l'horizon de vingt ans, tandis que le PLH est établi pour une durée de six ans. Néanmoins, la loi Grenelle II a rapproché les durées de validité du PLH et d'évaluation des résultats du SCoT, toutes deux égales à six ans.

<sup>4</sup> Le plus souvent le périmètre du SCoT englobe plusieurs EPCI et communes isolées qui se regroupent sur une base volontaire, tandis que l'élaboration du PLH relève, sauf exception, de la compétence d'un EPCI.

territorial est défini selon une logique administrative. Ainsi, lorsque les périmètres des EPCI compétents en matière de PLH diffèrent de ceux des bassins d'habitat ou des pays, un syndicat mixte chargé d'élaborer le SCoT peut réaliser des études de cadrage sur l'habitat servant de base à l'élaboration des PLH de tous les EPCI composant le périmètre du SCoT<sup>5</sup>. S'il ne s'agit juridiquement que de périmètres d'études, chacun des EPCI inclus dans ces périmètres restant compétent pour approuver son propre PLH, la prise en compte par le SCoT de ces périmètres permet alors de construire une politique de l'habitat reposant sur un territoire pertinent car plus proche de celui du bassin d'habitat. Dans ce cas, le SCoT enrichit le contenu du PLH, astreint à définir les objectifs et les principes d'une politique de l'habitat en tenant compte « *de l'évolution démographique et économique, de l'évaluation des besoins des habitants actuels et futurs, de la desserte en transports, des équipements publics* »<sup>6</sup>.

## 1.2. Les objectifs déclinés par secteurs ou par territoires administratifs

D'après l'article L. 122-1-7 du code de l'urbanisme, les objectifs d'offre de nouveaux logements peuvent être répartis, « *le cas échéant entre les EPCI ou par commune* ».

Avant la loi Grenelle II, cette répartition n'était pas prévue par les textes, mais rares étaient les SCoT qui ne prévoyaient aucune répartition géographique de l'offre de logements. Néanmoins, la loi a changé la logique du SCoT en ne prescrivant pas une répartition des objectifs par secteurs définis par les auteurs du SCoT en considération des dynamiques territoriales, mais en imposant une répartition selon des critères administratifs. Cette évolution répond à la volonté de rapprocher le SCoT des politiques locales de l'habitat dont la compétence relève des EPCI et des communes et d'asseoir son autorité sur le PLH et sur le PLU. Par conséquent, les SCoT qui avaient choisi de fixer des objectifs d'accroissement de l'offre à l'échelle de grands territoires (tel le SCoT de l'agglomération Lyonnaise, découpé en 5 secteurs) en laissant à chaque intercommunalité la responsabilité de les répartir entre les communes et d'échelonner leur réalisation dans le temps ne sont plus conformes à la loi.

Les auteurs du SCoT peuvent donc choisir entre deux options : ne fixer des objectifs d'offre nouvelle qu'à l'échelle du périmètre du SCoT en prescrivant aux PLH de les répartir sans pouvoir directement influencer sur cette répartition ou territorialiser les objectifs d'offre nouvelle, mais uniquement à l'échelle intercommunale ou communale, en exerçant une influence directe sur le contenu des PLH et des PLU. La seconde option doit néanmoins être nuancée, les objectifs fixés par le SCoT ne s'imposant aux documents inférieurs qu'en termes de compatibilité, comme le rappelle régulièrement la jurisprudence administrative.

Mais, dès lors que l'on pose la question de la mise en cohérence des objectifs relatifs au logement, non plus entre PLH, mais au regard des autres politiques sectorielles, la déclinaison par territoires administratifs se trouve en porte-à-faux par rapport à la déclinaison par secteurs prévue notamment pour les objectifs relatifs de la politique d'urbanisme et d'aménagement. Compte tenu de l'interdépendance entre ces politiques, la cohérence du schéma semble alors

---

<sup>5</sup> CCH, art. L. 302-1.

<sup>6</sup> CCH, art. L. 302-1.

affaiblie. Mais aucune règle n'empêche le SCoT de jouer sur les deux tableaux en fixant les objectifs d'offre par intercommunalités et au besoin par communes – notamment lorsque ces dernières ne sont pas couvertes par un PLH ou lorsqu'il s'agit d'objectifs de production de logements sociaux qui concernent en particulier les communes déficitaires – et en délimitant des secteurs d'urbanisation prioritaire qui se superposent à la géographie administrative sans en respecter les frontières, afin de drainer la construction de logements vers ces secteurs plus attractifs car plus denses et mieux desservis par les équipements et les transports collectifs.

## 2. La possibilité de définir d'autres échelles de territoires

En dehors des périmètres des EPCI et des communes et des secteurs expressément visés par les dispositions législatives qui précisent le contenu du DOO du SCoT, d'autres échelles de territoires peuvent-elles être visées par ce document ? La question se pose au niveau des grands territoires composant le périmètre du SCoT comme au niveau infracommunal, à l'échelle d'opérations de construction et d'aménagement.

### 2.1. L'articulation entre les découpages territoriaux admis par la pratique et ceux imposés par les textes législatifs et réglementaires

Sans rendre la territorialisation des objectifs de la politique de l'habitat obligatoire, la loi Grenelle II l'inscrit dans les dispositions relatives au contenu du DOO en matière d'habitat, en laissant aux autorités responsables de son élaboration le choix entre deux options : une déclinaison par EPCI ou par commune. **Cette disposition exclut-elle les autres découpages territoriaux établis par les SCoT en fonction de critères socio-économiques** (bassins de vie, pôles de développement) **qui ne correspondent pas aux découpages administratifs ?** Ni les textes, ni la jurisprudence ne permettent de donner une réponse précise à cette question.

Dans la pratique, de nombreux SCoT articulent les objectifs de production de logements avec une « *armature urbaine* » préalablement définie par le SCoT. Celle-ci peut être définie comme un découpage et une hiérarchisation ou une polarisation des territoires composant le SCoT établis à partir de données démographiques, économiques, sociales, institutionnelles... et de la prise en compte de différents critères (équipements, réseaux, présence de commerces...).

Exemples. Le SCoT de la Région urbaine de Grenoble détermine les clés de répartition de l'offre nouvelle en logement en s'appuyant sur l'organisation institutionnelle de la région grenobloise (périmètre des intercommunalités ou de leur groupement) et sur leur organisation fonctionnelle (composée de villes centres, de pôles principaux, de pôles d'appui, de pôles secondaires et de pôles locaux).

Le SCoT de l'aire métropolitaine bordelaise fixe ses objectifs répartis à la fois selon l'armature urbaine (hypercentre, cœur d'agglomération, centralités de première couronne, bassins de vie périphériques) et par périmètres institutionnels (EPCI).

Juridiquement, ces formes d'agencement des territoires trouvent leur fondement dans l'article L. 122-1-4 du code de l'urbanisme qui habilite le DOO et ses documents graphiques à déterminer « *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* ». Mais le DOO n'est pas pour autant habilité à répartir les objectifs chiffrés de production de logements en fonction des différentes composantes de l'armature urbaine du SCoT, puisque la seule répartition territoriale admise par le droit est la répartition par EPCI ou par communes. Cependant, puisque l'habitat est l'une des composantes de l'organisation spatiale, le DOO peut demander aux EPCI et aux communes de mettre en œuvre ces objectifs dans le respect des orientations de l'organisation de l'espace qu'il définit. En effet, il s'agit bien d'orientations générales que l'on ne peut assimiler à une sectorisation du territoire autorisée pour les besoins de la politique d'urbanisme et d'aménagement.

Exemple. Le DOO du SCoT de la Région urbaine de Grenoble fixe des objectifs de construction de logements neufs ayant vocation de résidence principale qui s'appliquent à chaque commune mais il précise que ces objectifs « *peuvent être mutualisés à l'échelle intercommunale par tout document de planification et/ou de programmation (notamment Schéma de secteur, Programmes Locaux de l'Habitat). Les intercommunalités peuvent ainsi décliner à l'échelle communale la programmation de logements à construire en l'adaptant en fonction des contextes urbains et fonciers locaux, du recalage des besoins en logements par bassins de vie et des choix de développement effectués par les différents secteurs. Pour permettre cette adaptation lors de la mise en place de tout document de planification et/ou de programmation, tout en respectant ces grandes orientations, des modalités de transferts entre les différents types de pôles sont rendues possibles* ».

## **2.2. Les limites de l'habilitation législative : le SCoT peut-il décliner des objectifs en matière d'habitat à l'échelle des opérations de construction ou d'aménagement ?**

La formulation de l'article L. 122-1-7 interdit au SCoT de fixer des objectifs à une échelle infracommunale. Mais une des particularités du SCoT est que ce document est non seulement opposable aux documents de rang inférieur mais également directement à certaines opérations foncières et d'aménagement. En application des articles L. 122-1-15 et R. 122-5 du code de l'urbanisme, doivent être compatibles avec le DOO du SCoT, les opérations suivantes :

1° Les zones d'aménagement différé et les périmètres provisoires de zones d'aménagement différé ;

2° Les zones d'aménagement concerté ;

3° Les lotissements, les remembrements réalisés par des associations foncières urbaines et les constructions soumises à autorisations, lorsque ces opérations ou constructions portent sur une surface de plancher de plus de 5 000 mètres carrés ;

4° La constitution, par des collectivités et établissements publics, de réserves foncières de plus de cinq hectares d'un seul tenant.

En s'appuyant sur ces dispositions, un SCoT pourrait-il exiger le respect d'un certain nombre ou pourcentage de logements à réaliser dans le cadre d'opérations d'aménagement ou de construction d'une certaine ampleur sans que le PLU puisse faire écran entre le SCoT et les autorisations d'occupation du sol ?

Exemple. Le DOO du SCoT du Pays de Gex dispose que : « *toute opération d'habitat significative à l'échelle de la commune comportera au moins 20 % de logements* ».

*sociaux. Cette règle sera systématique pour les opérations d'habitat de plus de 5 000 m<sup>2</sup> de SHON. Les opérations dépassant ce seuil devront être compatibles directement avec le SCoT ».*

Appelée à se prononcer sur la légalité de cette disposition litigieuse dans un arrêt rendu le 8 novembre 2011, la cour administrative d'appel de Lyon<sup>7</sup> a conclu, à l'issue de l'examen de la compatibilité entre l'opération en question et la règle des 20 %, à une incompatibilité en raison de l'écart significatif entre le taux de logements sociaux de 13,5 % retenu dans le projet et l'objectif de 20 % posé par le SCoT, eu égard à l'importance du projet qui prévoyait la création de quelque 20 000 mètres carrés de surface de plancher. Sans remettre en cause l'opposabilité directe des objectifs quantitatifs fixés par le SCoT aux opérations d'aménagement ou de construction de programmes de logements, le juge procède à l'appréciation de la compatibilité de l'opération avec ces objectifs.

Il en conclut 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 ; qu'en l'espèce, la disposition précitée 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* ». La prise en compte de particularités territoriales pourrait donc fonder l'édition de prescriptions renforcées à la condition que celles-ci ne méconnaissent pas l'habilitation législative qui confère exclusivement aux PLU la possibilité d'instaurer des servitudes de logement social opposables aux tiers dans le périmètre d'emplacements réservés ou de secteurs délimités<sup>8</sup>.

Néanmoins, ce n'est pas le chiffrage précis des objectifs de construction de logements sociaux afin de satisfaire aux exigences légales de diversité de l'habitat qui pose problème, mais le caractère impératif et systématique de la règle posée par le DOO, à laquelle toute opération dépassant un certain seuil ne peut se soustraire. De ce point de vue, l'arrêt de la CAA de Lyon se démarque de la jurisprudence majoritaire selon laquelle les auteurs du SCoT doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs et n'ont pas compétence pour édicter des normes impératives, à l'exception des cas limitativement prévus par la loi. Afin d'éviter que la territorialisation des objectifs du DOO ne dérive vers une exigence de conformité pouvant porter sur la définition des programmes comme sur leur localisation, il convient de renvoyer aux règlements de PLU auxquels ces

<sup>7</sup> Société Investissements internationaux et Participations, req. n°10LY1628 ; *AJDA* 2012, p. 391, comm. J.-P. Brouant.

<sup>8</sup> Cf. J.-P. Brouant, *AJDA* 2012, p. 391. Voir également : M. David, Le caractère prescriptif des SCoT. Évolutions et interrogations, *AJDA* 2011, p. 483.

opérations doivent être conformes, le soin de traduire les objectifs en normes impératives et de définir précisément leur champ d'application territorial<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Voir par exemple : CAA Nantes 15 juill. 2011, Communauté urbaine Nantes Métropole, req. n°10NT02554 : « *un SCoT, simple document d'orientation, n'a pas pour objet de déterminer les prévisions et règles touchant à l'affectation et à l'occupation des sols* ». Seuls les auteurs des PLU sont habilités à définir dans les zones urbaines ou à urbaniser des programmes de logements répondant à des préoccupations de mixité sociale, dont ils précisent la nature, et, d'autre part, à constituer dans ces zones des réserves foncières afin de permettre la mise en œuvre de ces programmes en imposant des contraintes précises à ces terrains. La localisation des programmes de logements et des secteurs réservés à leur accueil doit seulement être compatible avec les orientations d'organisation de l'espace établies par le SCoT. Solution confirmée par le conseil d'Etat en cassation (CE 6 juin 2013, M. A, req. n°35 3408, mentionné au *Lebon*).