



Août 2025

Mémoire de recherche

Master 2 Droit de l'Urbanisme et de la Construction (DUC)

Promotion 2024/2025

LES NOCES D'ARGENT DU PLU ET DU SCOT

Nouveau regard sur le droit de la planification urbaine vingt-cinq ans après la loi SRU

Présenté par Rémi GIMAY

Sous la direction scientifique de M. le professeur Pascal Caille,

Professeur de droit public à l'Université de Lorraine.

Présenté devant le jury le 20 août 2025.

L'Université de Lorraine n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire ; celles-ci devant être considérées comme propres à leur auteur.

La faculté de Droit, Economie et Administration (DEA) de Metz n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire ; celles-ci devant être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Succinctement,

Mes remerciements s'adressent d'abord à mon directeur de recherche, M. le professeur Pascal Caille, d'une part pour son accompagnement bienveillant depuis la licence, dans chacune des étapes de mon cursus universitaire ; d'autre part aussi, pour son accompagnement actuel et pour celui à venir dans l'aventure de la thèse de doctorat qui ne fait que commencer.

Ils s'adressent également à tous ceux qui ont œuvré, par leurs relectures, à la finition de ce mémoire. Notamment, un grand merci à Louéva et Simon, ainsi qu'à ma sœur Paula et mes parents. Enfin, ils s'adressent à ma famille, ma belle-famille et mes amis pour leur précieux soutien.

Merci enfin à Cynthia pour sa présence et sa patience.

Liste des principales abréviations et acronymes :

- a. : autres
- ADEF : revue de l'Assoc. Des Études Foncières (1978-2013)
- AJDA : L'Actualité Juridique Droit Administratif
- AJDI : L'Actualité Juridique Droit Immobilier
- al. : alinéa(s)
- ALUR : Accès au Logement et à l'Urbanisme Rénové (loi)
- art. : article(s)
- assoc. : association(s)
- BJD : Bulletin de Jurisprudence de Droit de l'Urbanisme
- C. env. : Code de l'environnement
- C. Trans. : Code des transports
- C. Urb. : Code de l'urbanisme
- c/ : contre
- CAA : cour administrative d'appel
- CGCT : Code général des collectivités territoriales
- CGI : Code général des impôts
- Chap. : chapitre
- chron. : chronique
- Circ. : circulaire
- Civ. (*x^{ème}*) : (*x^{ème}*) chambre civile de la Cour de cassation
- CMP : commission paritaire mixte
- Cne : Commune(s)
- CNFPT : Centre National de la Fonction Publique Territoriale
- CNRS : Centre national de la recherche scientifique
- concl. : conclusions
- cons. : considérant
- consult. : consultation
- contra. : *a contrario*
- Cté : communauté(s)
- DAAC : Document d'aménagement artisanal et commercial
- DAACL : Document d'aménagement artisanal, commercial et logistique
- DAUH : Droit de l'Aménagement de l'Urbanisme de l'Habitat (revue)
- Déc. : décembre
- Dir. EU : directive de l'Union Européenne
- Dir. : direction / directeur
- DJF : Décideurs Juridiques et Financiers
- DOO : document d'orientation et d'objectifs
- Dpt : département
- DUrU : document d'urbanisme unique valant SCoT et PLUi (proposition de loi de simplification de l'urbanisme et du logement, 2025)
- éd. : édition
- ELAN : évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi)
- EPCI : établissement public de coopération intercommunale
- fév. : février
- GOU : grande opération d'urbanisme
- gouv. : gouvernement

- GPL : Gazette du Palais
- GRIDAUH : Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat
- IAU : Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Île de France
- *ibid.* : *ibidem*
- *i.e.* : *id est*
- *infra* : plus bas dans le document
- Janv. : janvier
- JCPA: la semaine juridique – édition administration et collectivités territoriales
- JCPG : la semaine juridique – édition générale
- JCPN : la semaine juridique – édition notariale et immobilière
- JO Sénat : Journal officiel du Sénat
- JOAN : journal officiel de l'Assemblée nationale
- JORF : journal officiel de la république française
- JOUE : journal officiel de l'Union Européenne
- Juill. : juillet
- Leg. : législature
- LPA : Les Petites Affiches
- M. : Monsieur (ou patronyme en M.)
- MARNU : modalité d'application du règlement national d'urbanisme
- Min. : ministère/ ministre
- MM. : messieurs
- Mme : Madame
- n. b. : *nota bene*
- nbr : nombre
- n° : numéro
- n°s : numéros
- not. : notamment
- Nov. : novembre
- OAP : orientation d'aménagement et de programmation
- Oct. : octobre
- ORT : opérations de revitalisation du territoire
- p. : page
- pp. : pages
- PADD : programme d'aménagement et de développement durable
- PAS : programme d'aménagement stratégique
- PCAET : Plan Climat-Air-Energie Territorial
- PLH : programme local de l'habitat
- PLU : Plan local d'urbanisme
- PLUi : Plan local d'urbanisme intercommunal
- PLUi-H : PLUi tenant lieu de PLH
- PLUi-HD : PLUi tenant lieu de PLH et de PDU
- POS : Plan d'occupation des Sols
- préc. : précédent
- PUD : Plan d'urbanisme directeur
- PUF : presses universitaires de France
- PULim : Presses universitaires de Limoges

- QPC : question prioritaire de constitutionnalité
- RDI : revue de droit immobilier
- RDPSP : revue du droit public et de la science politique
- rec. T : recueil Lebon, mentionné aux tables (classement B)
- rec. : recueil Lebon
- réf. : référé
- Rep. Min. : réponse ministérielle
- RERU : revue d'économie régionale et urbaine
- RFDA : Revue Française de Droit Administratif
- RJO : Revue Juridique de l'Ouest
- RLCT : Revue Lamy des Collectivités Territoriales
- RNU : règlement national d'urbanisme
- RTDI : revue trimestrielle du droit immobilier
- s. : et suivant
- SAGE : schéma d'aménagement et de gestion des eaux
- SCOT : schéma de cohérence territoriale
- SCOTAM : SCOT de l'agglomération messine
- SDAGE : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
- SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
- Sept. : septembre
- SERDEAUT : Sorbonne Etudes et Recherche en Droit de l'Environnement, de l'Aménagement, de l'Urbanisme et du Tourisme
- SMVM : schéma de mise en valeur de la mer
- SRADDET : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
- SRCE : Schéma régional de cohérence écologique
- SRU : solidarité et renouvellement urbains
- STECAL : Secteur de Taille et de Capacité d'Accueil Limitées (C. Urb., art. L. 151-13)
- *supra* : plus haut dans le document
- t. : tome
- T.A. : texte adopté (procédure légistique)
- TA : Tribunal Administratif
- TRACE : Trajectoire de Réduction de l'Artificialisation Concertée avec les Élus (proposition de loi)
- TVB : trame(s) verte(s) et bleue(s)
- UFC : Universidade Federal do Ceará (Université fédérale du Ceará)
- Vol. : volume(s)
- ZAN : zéro artificialisation nette

Sommaire

INTRODUCTION.....	8
PARTIE I. UNE COMPLEMENTARITÉ DES PÉRIMÈTRES REPOUSSÉE..... 15	
TITRE 1 UNE EXPANSION DES CADRES TERRITORIAUX DE LA PLANIFICATION LOCALE 15	
<i>CHAPITRE 1.Une évolution du PLU induite par les mutations de l'intercommunalité.</i>	15
<i>CHAPITRE 2.Une confluence des périmètres vers le « bassin de vie »</i>	33
TITRE 2 UNE DISSONANCE AVEC LES CADRES TERRITORIAUX PRESSENTIS PERTINENTS 45	
<i>CHAPITRE 1.Une confusion de l'échelon fonctionnel de la planification stratégique..</i>	45
<i>CHAPITRE 2.Un éloignement de l'échelon local de la planification réglementaire</i>	62
CONCLUSION DE LA PARTIE I	80
PARTIE II. UNE COMPLEMENTARITÉ DES CONTENUS ESTOMPÉE..... 81	
TITRE 1 UNE CONVERGENCE EN SOUPLESSE DES OBJETS ET DES CONTENUS	81
<i>CHAPITRE 1.Une ventilation en entremèlement des aspects de la planification.....</i>	81
<i>CHAPITRE 2.Une coïncidence des contenus vectrice de redondances.....</i>	95
TITRE 2 UN DÉSEQUILIBRE ENTRE LES PLANIFICATIONS STRATEGIQUE ET RÉGLEMENTAIRE	112
<i>CHAPITRE 1.Un déséquilibre marqué par une planification réglementaire en déclin</i>	112
<i>CHAPITRE 2.Un renouvellement souhaitable du droit de la planification urbaine</i>	131
CONCLUSION DE LA PARTIE II.....	149
CONCLUSION GÉNÉRALE	150
SOURCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	152
INDEX THÉMATIQUE (PAR PARAGRAPHES) :	160
TABLE DES MATIÈRES (PAR PAGES).....	162

Introduction

1. Faisant fi des procédures en droit de la famille, c'est le législateur lui-même qui a prononcé, en 2000, le mariage duquel nous nous emploierons à dresser l'état des lieux. La loi SRU avait, en effet, calqué l'organisation de l'aménagement urbain local sur un couple de documents juridiques nouveaux dans les mains des acteurs locaux et au service d'un projet d'aménagement des territoires qu'ils définiraient. Toutefois, au moment de célébrer l'union, un invité avait prophétisé l'échec de ce mariage.

2. Premièrement, celui-ci prédit que ce couple de documents tendrait, à terme, à déréglementer l'usage des sols.

« Désormais, les documents d'urbanisme obéiront, avant tout, à des considérations sociales et perdront leur vocation première, qui est de garantir une urbanisation harmonieuse et protectrice de l'environnement [...]. Par un mauvais mélange des genres, le document d'urbanisme majeur, celui qui conditionne la délivrance des permis de construire et qui, par conséquent, est la seule possibilité de contrôle des habitants [...] va perdre toute portée normative »¹.

3. Ensuite, il prédit que le cadre institutionnel retenu pour l'élaboration des documents se révèlerait inadapté et vecteur de complexification de l'action publique locale.

« L'aménagement du territoire et l'urbanisme dans notre pays ont avant tout besoin de simplification [...]. Or, avec votre projet, vous faites exactement l'inverse [...]. Au lieu de simplifier [...] vous créez un nouvel échelon avec le schéma de cohérence territoriale et le bassin de vie [...]. On ne peut pas continuer, à chaque fois que se pose un problème, à créer un nouvel échelon. Pour reprendre une formule qui était chère à notre collègue Mazeaud, je dirai que la création d'une structure supplémentaire est l'éternelle tentation du législateur. Mais elle ne peut pas tenir lieu de réponse. Les empilements de structures nourrissent l'opacité et même les possibilités de corruption »².

4. Aussi, l'année 2025 marque le vingt-cinquième anniversaire de mariage de ces deux documents structurants du droit de l'urbanisme. En s'inspirant du rite de célébration d'anniversaire de décisions structurantes du droit administratif³, la célébration de cette loi sera donc l'occasion d'interroger la postérité de cette union, en même temps que la pertinence de la prophétie de M. Henri Plagnol.

5. Là où les documents antérieurs à la loi SRU assuraient une complémentarité entre souplesse et rigidité du droit de l'urbanisme, ceux retenus en 2000 ont fait pencher la balance vers la souplesse. Aussi, après vingt-cinq ans d'activité législative et réglementaire ayant modifié les interrelations entre ces documents, cette complémentarité bousculée des aspects plus ou moins souples de la planification urbaine constitue un prisme idéal pour apprécier la complémentarité des deux documents retenus.

6. Plus précisément, le terme de « planification urbaine » peut être entendu doublement. Dans un sens restrictif, premièrement, il s'oppose au terme de « réglementation ». Cette approche est fréquemment mobilisée dans les manuels et autres ouvrages à vocation pédagogique, ou dans la veille juridique. Dans une acception plus extensive, la notion de « planification » incorpore la réglementation au lieu de s'y

¹ Henri Plagnol (alors député), compte rendu intégral de la 2^{ème} séance du 8 mars 2000, JOAN p.1659.

² *Ibid.*, p.1660.

³ Journée d'étude du 13 mars 2025, *L'autonomie du droit administratif : approche par les rites de la doctrine*, Grenoble, AJDA 2025, n° 28, dossier, *les rites doctrinaux*, pp. 1407 – 1444.

opposer. Dans cette seconde approche du terme, la scission conceptuelle entre réglementation et planification intervient alors comme une subdivision de la planification urbaine entre la « planification stratégique » et la « planification réglementaire ». Cette approche est cantonnée, toutefois, à certains ouvrages et articles doctrinaux, souvent théoriques. Aussi, cette différence d'appréciation n'est que terminologique. La séparation des deux concepts intervient d'ailleurs parfois au travers d'autres oppositions de vocables, telles que « *La prospective [...] et le droit des sols* »⁴, ou encore « *la fonction de prévision [...] et la fonction de réglementation* »⁵. Aussi, c'est au travers de cette séparation entre planification stratégique et planification réglementaire que se manifeste toute l'ambivalence du droit de la planification urbaine, entre rigidité et souplesse⁶. Cette dichotomie constituera donc un fil rouge dans la recherche d'une articulation en complémentarité des PLU et des SCoT en 2025.

7. La planification stratégique consiste ainsi en la détermination, sur un périmètre étendu, de principes et d'orientations générales prospectives ayant vocation à encadrer les documents relevant de la planification réglementaire, ces derniers étant directement opposables aux demandes d'autorisation d'usage des sols et élaborés à un échelon local plus resserré : *Ô Sancta Simplicitas*. Mais, en dépit des apparences, la réalité de cette séparation conceptuelle n'est pas toujours aussi nette qu'elle ne paraît. Souvent, en effet, ce fut par une approche inductive qu'a été conceptualisée cette dichotomie. En ce sens, il est le plus souvent avancé que son origine remonterait à l'adoption de la loi d'orientation foncière de 1967, loi qui instaurait deux documents d'urbanisme, le POS et le SDAU⁷. Inévitablement, dès lors, ce fut sous le prisme des rôles et fonctions assignés à l'un et l'autre des documents que la séparation conceptuelle entre la planification stratégique et la planification réglementaire a émergé. S'ajoutant à ces deux documents aux origines de la conceptualisation du double aspect de la planification, cette approche inductive s'est manifestée également par une définition de la planification stratégique à partir des périmètres, des contenus et des fonctions de divers documents déclarés comme étant à vocation stratégique ou à vocation réglementaire, celle-ci ayant par la suite évolué. Cette approche exclusivement empirique exclut donc par nature toute porosité originelle entre les fonctions retenues par chacun des documents.
8. Or, il en va différemment lorsque cette dichotomie est étudiée de façon croisée avec une approche plus historique de ses objectifs et de ses manifestations précoces. La réglementation des sols émerge en effet dans le droit bien avant que n'existe la notion de « planification » dans la doctrine juridique, notamment au travers de la police de la voirie sous l'Ancien Régime, puis du célèbre décret-loi du 26 mars 1852 relatif aux rues de Paris⁸, qui pouvait être appliqué à n'importe quelle autre commune sur demande expresse en ce sens de la commune au préfet⁹. Ce décret emportait notamment l'obligation, pour les porteurs de projets, de se munir d'un « permis de bâtir » devant, à compter de la loi du 13 juillet 1911¹⁰,

⁴ C. Manson, *Les documents d'urbanisme prospectifs constituent-ils une illustration parfaite du droit souple ?*, pp. 193 - 203 in *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur, études en l'honneur de J. P. Lebreton*, Les Cahiers du GRIDAUH, n°29, 2015, p. 193.

⁵ P. Soler-Couteaux, E. Carpentier, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 8ème éd., 2022, p. 5 ; voir aussi C. Manson, *Les documents d'urbanisme prospectifs constituent-ils une illustration parfaite du droit souple ?*, préc. p. 197. « *La frontière que la loi de 1967 s'était efforcée de tracer entre les prévisions (SDAU) et les règles (POS) semble ainsi avoir tendance à s'effacer* ».

⁶ GRIDAUH, *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur, études en l'honneur de Jean Pierre Lebreton*, Les cahiers du GRIDAUH 2015, n°29 hors-série, 381 p.

⁷ Plan d'Occupation des Sols et Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme.

⁸ Décret du 26 mars 1852 relatif aux rues de Paris, rec. Duvergier, page 282.

⁹ Décret du 26 mars 1852 relatif aux rues de Paris, préc., art. 9.

¹⁰ Loi du 13 juillet 1911 d'approbation du budget général pour l'exercice 1911, JORF n° 0189 du 14 juill. 1911, p. 5699, « *L'article 4 du décret-loi du 20 mars 1852, relatif aux rues de Paris, est complété, dans son paragraphe 1^{er}, par l'adjonction suivante : ... ainsi que de la conservation des perspectives monumentales et des sites*

respecter les « perspectives monumentales des bâtiments et des sites »¹¹. En outre, il témoignait d'une vraie expérience de planification prospective au travers d'outils de police, là où les premières extensions de Paris procédèrent notamment d'usages opportunistes et conjugués de divers outils de police¹². Il en va de même pour la loi du 15 février 1902 imposant l'adoption de règlements sanitaires aux maires de toutes les communes¹³, avec obligation pour les pétitionnaires de se munir d'un permis de bâtir similaire dans les communes de plus de 20 000 habitants attestant du respect d'icelui.

9. Commencèrent dès lors à se regrouper les divers éléments de la police des sols sous un régime d'autorisation ; mais seulement pour certaines communes : la généralisation du procédé n'apparaîtra que sous la France de Vichy. L'idée de séparer d'un côté la réglementation de l'usage des sols – notamment pour des finalités d'ordre public et d'esthétique urbaine¹⁴ – à travers des polices administratives spéciales ; et de l'autre l'encadrement stratégique du développement urbain vis-à-vis des besoins en termes de développement de la ville, ou, le cas échéant, d'un territoire intercommunal, apparaît pour la première fois à l'adoption de la loi Cornudet¹⁵. En effet, quelles que soient les finalités des outils de police des sols qui avaient été utilisés avant 1919, ceux-ci n'avaient qu'un aspect réglementaire et étaient appréciés ensemble à la seule focale de l'échelle du projet. C'est notamment le cas pour le développement de l'industrie¹⁶ dont l'implantation était envisagée ponctuellement et à l'échelle des projets d'implantation en dépit des enjeux éminemment stratégiques de son développement sur le territoire ; ou encore de la voirie dont le dessin était prévu au coup par coup au moyen de la procédure d'alignement et d'expropriations¹⁷. La loi Cornudet fut, pour sa part, en avance en ce que le législateur avait préconçu la dualité entre prospective et police des sols pratiquement cinquante ans avant la LOF qui en marque la naissance officielle sous la forme de la dichotomie entre planification réglementaire et planification stratégique. Cette loi marqua, en effet, l'adoption des premiers plans d'urbanisme, diversifiant dès lors les outils de police des sols existants jusque-là et les distinguant en fonction de leur finalité. L'échelle à laquelle la finalité de la règle produit ses effets en devient le critère discriminant.
10. Si, pour beaucoup d'auteurs, la loi Cornudet marque la « naissance du droit de l'urbanisme », c'est précisément parce qu'avec l'adoption des PAEE¹⁸, la stratégie de développement de la ville est, pour la première fois, envisagée au niveau de la ville, voire de l'intercommunalité¹⁹, grâce à un « plan » dans lequel se trouvait entre autres un « zonage » ; c'est-à-dire, « *du point de vue de l'urbanisme*, [une]

¹¹ C'est la combinaison du décret de 1852 et de la loi de 1911 qui a été à l'origine de bien connu arrêt « GOMEL » ; Conseil d'Etat, 4 avril 1914, *Sieur Gomel*, n° 55125, rec. p. 488.

¹² N. Delamare, *Traité de la police, contenant l'histoire de son établissement, les fonctions & les prérogatives de ses magistrats ; toutes les Loix & les Règlements qui la concernent*, [...], 1705, t. 1, Paris, éd. J & P. Cot, not. pp. 67-96. Pour le régime de police à Paris, *ibid.* pp. 97-136.

¹³ Loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique, JORF n° 0049 du 19 fév. 1902, pp. 1173-1176.

¹⁴ Qui sont les finalités premières de la police administrative spéciale de l'urbanisme, voir par exemple P. Soler-Couteaux, E. Carpentier, Droit de l'urbanisme, Dalloz, 8ème éd., 2022, p. 4 ; G. Kalfleche, *Droit de l'urbanisme*, 3ème éd., 2021, PUF, p.37 ; voir aussi conjointement les articles R. 111-1, R. 111-2 et R. 111-27 du code de l'urbanisme.

¹⁵ Loi du 14 mars 1919 relative aux plans d'extension et d'aménagement des villes (« Loi Cornudet »), JORF n° 0072 du 15 mars 1919, p. 2726.

¹⁶ Au travers du décret impérial du 15 octobre 1810 relatif aux manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode, précisé par l'ordonnance du roi du 15 janvier 1815.

¹⁷ À cet égard, Louis Rolland avançait juste avant l'adoption de la loi Cornudet que « *En ce qui concerne les opérations de voirie urbaine, il est sans doute très sage de sortir des pratiques étriquées suivies jusqu'ici. Mais il faut bien le remarquer, l'expropriation par zones ne sera vraiment utile que du jour où les villes seront tenues d'élaborer des plans d'aménagement et d'extension Tant qu'il n'aura pas été adopté par le Parlement, on peut craindre que la faculté d'exproprier par zones permette seulement aux villes de se livrer, sur une plus vaste échelle, à des opérations de voirie incohérentes* » ; L. Rolland, le remaniement du régime de l'expropriation, RDPSP, G. Jèze (dir.), janv.-fév. 1919, t. 36, n° 1, Paris, p.104

¹⁸ Plans d'Aménagement, d'Extension et d'Embellissement.

¹⁹ Les PAEE pouvaient être intercommunaux (voir *infra*)

rationalisation de l'espace avec, à la clé, une affectation de portion de territoire soigneusement délimité à des fonctions bien définies : résidentielles, commerciales, productives ou ludiques »²⁰, ou autrement dit une « division d'un territoire en différentes zones, chacune ayant des règles et des restrictions spécifiques en matière d'utilisation des sols »²¹. Il s'agissait dès lors de la naissance de la planification urbaine²² plutôt que celle du droit de l'urbanisme, dont certaines composantes étaient, en fait, plus anciennes. Toutefois, les règles conditionnant la délivrance des autorisations de construire se trouvaient dans une autre pièce du PAEE, le « programme ». Ces dernières répondaient alors, entre autres, aux mêmes objectifs que la planification réglementaire du XIX^{ème} siècle : préserver la salubrité publique, la sécurité et l'esthétique urbaine au travers d'une police des constructions et des implantations. Vis-à-vis des contenus des plans et des programmes des PAEE, il apparaît que c'est une ventilation des fonctions stratégique et policière qui ne disait pas son nom. Celle-ci permettait donc une articulation cohérente entre les servitudes d'urbanisme préexistantes et les nouveaux plans. En 1919, toutefois, un seul niveau de planification était prévu. Les contraintes urbanistiques nées du « programme » traduisaient certes la politique stratégique des « plans », permettant, à la fois, en agissant sur les plus petites mailles de la cotte, de « disposer avec ordre » et de planifier un projet d'aménagement. Cependant, cette articulation des deux documents était entreprise sur le même périmètre. C'est ainsi qu'en retenant deux niveaux géographiques de planification en 1967, la loi LOF²³ a officialisé la scission entre les deux types de fonctions des documents.

11. Le contenu, le périmètre et l'objet d'un document d'urbanisme forment en ce sens une trinité. Ils sont imbriqués entre eux, mais définissent tous le document lui-même. Le contenu des documents d'urbanisme conditionne leur objet et leur rôle, et le rôle assigné à un document, notamment eu égard au périmètre sur lequel il aura vocation à s'appliquer, rejoindra inévitablement sur son contenu. À cette trinité s'ajoutent d'autres considérations telles que l'opposabilité en lien avec le contenu, ou encore la compétence pour l'élaboration, en lien avec le périmètre. En ce sens, il est pratiquement impossible de traiter l'étude d'un document d'urbanisme en scindant ces aspects, si ce n'est de façon éminemment descriptive. Dès qu'une étude en profondeur de l'un de ces éléments de définition est entreprise, en effet, les autres éléments transparaissent inéluctablement. Aussi chacune des caractéristiques de cette trinité dépend-elle des deux autres. En ce sens, la finalité d'un document d'urbanisme est déterminée par son contenu – notamment par la substance des normes contenues par lui – sur un périmètre plus ou moins étendu, plus ou moins resserré. Son périmètre est, pour sa part, pertinent ou non en fonction de la finalité souhaitée du document d'urbanisme et de son contenu. Enfin, le contenu, notamment le caractère plus ou moins prescriptiviste des documents d'urbanisme, naît de sa proximité plus ou moins appuyée avec l'objet régi et de la finalité proclamée dudit document.

12. Il en découle naturellement que, plutôt qu'une dichotomie imperméable, cette séparation entre planification stratégique et planification réglementaire ressemble davantage à un large spectre sur lequel s'épandent les différents leviers de régulation de l'usage des sols, de coordination de l'urbanisation du territoire et de sa projection sur le long terme²⁴ ; le positionnement de chacun de ces leviers sur le spectre

²⁰ H. Vieillard-Baron, *Le zonage en question*, 2009, Projet, 2009/5 n°312, pp. 56-63

²¹ B-D Ingelaere, *Le zonage en urbanisme et le contentieux des plan locaux d'urbanisme*, <https://ing-avocat.legal/article/le-zonage-en-urbanisme-et-le-contentieux-des-plan-locaux-d-urbanisme> (dernière consultation le 22 mai 2025)

²² H. Jacquot, *Aux origines de la planification stratégique d'aménagement et d'urbanisme : le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris de 1965*, Cahiers du GRIDAUH 2015, n° 29, pp. 145-155 ; J. Morand-Deviller, *La naissance du droit de l'urbanisme (1919-1935)*, LPA 2007 n° 205, p. 12

²³ Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière, JORF n° 0001 du 3 janvier 1968 p.3

²⁴ Ce triple aspect du droit de la planification est avancé par le professeur Xavier Desjardins, voir X. Desjardins, *Planification urbaine, la ville en devenir*, Armand Colin, 2020, pp. 8 - 11.

dépendant de l'intensité de la contextualisation spatiale induite par un projet de construction ; ou autrement dit, par l'immédiateté de l'environnement au sein duquel est inséré le projet. Plus la focale est réglée sur l'échelle d'un projet, et moins celui-ci n'a besoin d'être contextualisé. Dans ce cas, les préoccupations d'urbanisme tendent à disparaître pour ne laisser place qu'à celles auxquelles la police de la construction a vocation à répondre. À l'inverse, plus cet objet est éloigné du(des) projet(s) observé(s), et plus l'intérêt de la contextualisation spatiale est prégnant.

13. Les principaux critères discriminants entre les aspects de la planification urbaine semblent, dès lors, être l'applicabilité directe aux projets des normes, et leur vocation à encadrer le projet à une échelle « micro ». Toutefois, bien que la part réglementaire de la planification soit la plus directement applicable au propriétaire lorsqu'il entreprend d'user de son sol, et bien que cette part de la planification regroupe l'ensemble des règles les plus prescriptives de toutes, elle n'est pas pour autant la plus attentatoire au regard des possibilités de construire en général. Il ne s'agit plus, au stade de l'urbanisme réglementaire, de favoriser une fonction définie sur un espace fini de la ville, mais de traiter un surplus pathologique de l'usage des sols conforme à la vocation de la zone dans laquelle ledit sol est situé.
14. Or, depuis la loi d'orientation foncière de 1967, et *a fortiori* depuis la loi SRU de 2000, c'est une articulation en entremêlement de ces considérations qui a été choisie. À cet égard, dès 1967, c'est le POS – pourtant présenté comme le totem de la planification réglementaire – qui opère un « zonage » sur la commune ou l'intercommunalité (voir *infra*).
15. Aussi, pour apprécier la complémentarité des aspects stratégique et réglementaire du duo de documents d'urbanisme français actuels, après vingt-cinq années d'activité législative et réglementaire, il importera d'étudier les cadres institutionnels et matériels d'iceux, à la lumière des objectifs pour lesquels ils avaient été conçus en 2000, des dynamiques modernes en droit de l'urbanisme, ainsi que des répartitions des deux fonctions de la planification soulevées par l'histoire du droit de l'urbanisme, et notamment par les documents que la loi SRU avait remplacés.
16. La ré-interrogation de la complémentarité du PLU et du SCoT en 2025 intervient, en outre, dans un contexte particulier de crise de la planification et du droit de l'urbanisme. Le législateur, en effet, quoique tiraillé entre des objectifs inconciliables, définit périodiquement de nouveaux combats phares, ce qui l'amène à adopter des dispositions législatives parfois incohérentes et à un rythme effréné, sans que l'articulation SCoT/PLU ne soit ménagée. Cette dernière subit ainsi une redéfinition régulière de son cadre.
17. En ce sens, le fer de lance du législateur a d'abord été de développer l'intercommunalité à fiscalité propre à partir de 1999 dans un souci de prolongation de la décentralisation. La loi SRU a d'ailleurs été adoptée dans ce contexte. En parallèle, c'est la mixité sociale et le renouvellement urbain qui ont motivé le législateur dans la première décennie du XXI^{ème} siècle. Dès lors, le législateur a favorisé la réflexion d'un projet de territoire et a complexifié l'adoption des documents d'urbanisme pour favoriser une urbanisation réfléchie et de qualité. Or, dans un second temps, il a prôné un « urbanisme de projet », dont le principe était de faire passer le projet d'aménagement avant la règle, déconstruisant dès lors le travail de réflexion préliminaire. Puis, il a voulu rationaliser l'intercommunalité, en incitant la fusion des EPCI à fiscalité propre, et en faisant du PLU un document intercommunal par principe. En parallèle, il a renforcé l'incitation à l'adoption de SCoT²⁵ pour parvenir à un objectif de couverture nationale. En

²⁵ P. Soler-Couteaux, *Le renforcement des outils de lutte contre l'étalement urbain*, RDI, 2014, p. 376 ; S. Traoré, la loi ALUR : *La réforme de la règle de « l'urbanisation limitée »*, JPCA, 2014, n° 2255. ; L. 142-4 code de l'urbanisme (ancien article L. 122-2).

effet, cette incitation existait déjà lors de l'adoption de la loi SRU de 2000 et plus encore à partir de la loi Urbanisme et habitat de 2003²⁶, mais elle était limitée aux communes situées à plus de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants à plus de quinze kilomètres du rivage de la mer: Or, en 2014, la loi ALUR généralise la règle du « chantage » au SCoT²⁷ à toutes les communes. Puis, une fois le SCoT généralisé, il a habilité le gouvernement à le réformer en profondeur en 2018. Les années 2020 ont pour leur part marqué une nouvelle frénésie législative. Le mot d'ordre est devenu la « lutte contre l'artificialisation des sols » et la résilience face au réchauffement climatique ; modifiant concomitamment les fonctions des deux documents d'urbanisme et les modèles de développement qu'ils mettaient en œuvre jusque-là. Enfin, les années 2025 sont marquées par un intérêt renforcé du législateur pour la crise du logement ; l'amenant à revenir, au nom de l'urgence, sur toute sa construction. Enfin, s'ajoute à cette évolution un joli ruban : un entassement de tentatives de « simplification » du droit de l'urbanisme, que le législateur entreprend régulièrement et qui ne font qu'ajouter de la complexité, au point que certains juristes se lassent de soulever cette incohérence tant elle est devenue classique²⁸. Actuellement encore, une proposition de loi de simplification de l'urbanisme et du logement est en débat au Parlement. Aussi tout l'intérêt de ce sujet réside-t-il dans ce qu'en comparaison avec le paradigme dans lequel le SCoT et le PLU ont été créés, les passions législatives successives ont sensiblement affecté les rôles attendus pour des documents d'urbanisme. Aussi, il n'est pas certain que ceux-ci soient encore adaptés à ces considérations nouvelles, ni qu'ils soient encore complémentaires.

- 18. En effet, si en intégrant le domaine du droit de l'urbanisme, certaines règles relevant de la police des sols et des constructions ont amené les juristes et les urbanistes à scinder conceptuellement la politique de l'aménagement urbain entre la planification stratégique et la planification réglementaire²⁹, le modèle de planification urbaine abâtardi résultant de la production normative conséquente des quinze dernières années a été souvent oublieux de conserver un équilibre entre cette dichotomie. En 1967, en 1983, puis en 2000, une ventilation différente de ces deux aspects de la planification entre les documents retenus avait été entreprise, en recherchant ainsi le modèle le plus complémentaire. Ainsi, en l'an 2000, pour pallier les faiblesses du modèle de développement proposé par les lois antérieures, le législateur avait retenu deux nouveaux documents d'urbanisme pour succéder aux Plans d'Occupation des Sols (POS) et aux schémas directeurs. Ce faisant, mais sans changer la philosophie générale, il a reventilé les aspects stratégique et réglementaire de la planification urbaine entre ces deux documents locaux qui structurent aujourd'hui le droit de la planification urbaine : le Schéma de Cohérence territoriale (SCoT) et le Plan local d'urbanisme (PLU).
- 19. Aussi, à l'instar du modèle retenu en 1967, la création, en 2000, de deux documents d'urbanismes aux objets et aux périmètres divergents avait pour finalité d'assurer la complémentarité entre l'aspects réglementaire et de l'aspect stratégique de la planification. Or, tant par leurs évolutions conjointes que disjointes, cette ventilation a muté, si bien que leur aptitude à assurer une complémentarité entre les deux aspects de la planification se trouve désormais remise en cause. Vingt-cinq ans après la loi ayant institué ces documents, le modèle de planification urbaine qui en résulte paraît dès lors bien insatisfaisant.

²⁶ P. Soler-Couteaux, *l'ardente obligation du schéma de cohérence territoriale*, AJDA, 2003, n° 29, in dossier : les documents d'urbanisme trois ans après la loi SRU, pp. 1528-1534.

²⁷ X. Desjardins, *Planification urbaine, la ville en devenir*, Armand Colin, 2020.

²⁸ A. Meynaud-Zeroual, *Quelques tendance dans l'écriture du droit de l'urbanisme*, Droit administratif, août/sept. 2025, n° 8/9, pp. 3-5.

²⁹ Sur cette dichotomie, voir H. Jacquot, F. Priet, S. Marie, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 9ème éd. 2022, p.217.

20. **Hypothèse de recherche :** Après avoir soulevé que les PLU et les SCoT peuvent, avec le mouvement croissant d'intercommunalisation des PLU, s'appuyer sur des territoires proches, très proches, voire identiques (ou même inversement divergent de ce que suggère la théorie de l'articulation de ces documents³⁰, même si cette situation n'est alors que temporaire), il apparaît que le modèle de planification urbaine actuel pourrait être insuffisant. Cette insuffisance apparaît encore de la multiplication des documents de planification sectorielle s'immisçant d'une manière ou d'une autre au sein du couple de documents, doublée de l'adoption de schémas de planification stratégique à l'échelle régionale. Aujourd'hui, alors que l'anniversaire des vingt-cinq ans de la loi SRU approche, il semblerait à première vue que la complémentarité de ces deux documents – entraînant, sur le modèle des documents qu'ils ont remplacé en 2000 la complémentarité entre « planification stratégique » et « planification réglementaire » – se soit estompée. Aussi, là où les POS et SDAU (devenus schémas directeurs) étaient arrivés en bout de souffle après une trentaine d'années d'existence, entraînant un renouveau de la planification urbaine prenant en compte les préoccupations nouvelles du début du XXI^e siècle (mixité sociale et fonctionnelle, renouvellement urbain), un second renouveau de la planification urbaine apparaît nécessaire aujourd'hui, tant pour assurer que les modifications du droit de l'urbanisme ne s'éloignent pas trop de leur vocation première, que pour intégrer au mieux les considérations nouvelles (ou renaissantes) apparues dans le débat public durant le premier quart de ce même siècle (recul du trait de côte, préservation des paysages, lutte contre l'artificialisation des sols, réponse à la crise du logement, etc...). Ce renouveau pourrait prendre la forme d'une évolution des documents et de leur utilisation, à droit constant ou prospectif ; ou encore d'une refonte de ceux-ci en évitant, en priorité, l'effet doublon entre le SCoT et le PLU souvent devenu intercommunal.
21. En ce sens, l'extension des périmètres retenus comme pertinents pour asseoir l'un et l'autre des documents n'a cessé de croître, modifiant la complémentarité des périmètres des deux documents et, par voie de conséquence, celle des périmètres retenus pour ventiler les deux aspects de la planification (Partie 1). Quant au contenu des documents, qui entretient avec le périmètre un lien indissociable, leur convergence trahit un déséquilibre entre ces deux aspects, que le PLU(i) et le SCoT œuvrent en principe à concilier (partie 2).

³⁰ Etant entendu que le document de planification réglementaire (PLU(i)) serait alors élaboré sur un périmètre géographique plus étendu que le document de planification stratégique (SCoT) ; en dépit du critère d'identification de l'aspect réglementaire ou planificateur de la planification tenant à la portée des normes contenues. Sur ce critère voir S. Marie, *La porosité actuelle entre planification stratégique et planification réglementaire*, in *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur*, études en l'honneur de J. P. Lebreton, Les Cahiers du GRIDAUH, n°29, 2015, p. 206

PARTIE I.

Une complémentarité des périmètres repoussée

22. Comme évoqué, la recherche de complémentarité entre la planification stratégique et la planification règlementaire repose sur une recherche de complémentarité entre les deux documents principaux de la planification urbaine retenus en 2000 par la loi SRU. Le premier aspect étudié de cette complémentarité s'attache aux périmètres retenus pour l'élaboration des deux documents d'urbanisme, dès lors que la compétence pour l'élaboration d'iceux est par principe indissociablement corrélée au périmètre géographique d'opposabilité du document. Or, il apparaît que depuis la rétention du SCoT et du PLU en 2000, les deux périmètres n'aient cessé de croître, tout en se rapprochant dans leurs concrétisations, comme dans leurs fondements théoriques (Titre 1). Ainsi, les nouveaux périmètres se conjuguent désormais mal avec une théorisation parallèle d'un cadre pertinent pour assurer la complémentarité entre les deux aspects de la planification urbaine susmentionnés (Titre 2).

TITRE 1 Une expansion des cadres territoriaux de la planification locale

23. Les périmètres retenus pour l'élaboration du PLU et du SCoT se sont arrimés tant bien que mal à la carte de la coopération intercommunale en pleine mutation à compter de la fin des années 1990. Aussi, l'évolution de cette carte a eu une incidence sur ces périmètres et les a amenés, pour l'un comme pour l'autre, à retenir des délimitations toujours plus étendues (Chapitre 1). Aussi, les fondements conceptuels à ces périmètres se sont adaptés et ont muté si bien que leur signifié est aujourd'hui devenu nébuleux. Or, c'est toujours sur ces fondements abstraits et vidés de leurs contenus, notamment les concepts de « bassin de vie » et de « bassin d'emploi », que la rétention des périmètres est opérée ou conseillée, brouillant la lecture des périmètres des documents d'urbanisme (Chapitre 2).

CHAPITRE 1. Une évolution du PLU induite par les mutations de l'intercommunalité

24. Parce que le périmètre d'élaboration d'un document d'urbanisme et celui des limites administratives de l'établissement en charge de son élaboration et de son suivi sont aujourd'hui en principe identiques, l'avènement des intercommunalités à fiscalité propre a déteint sur les cadres territoriaux retenus pour la planification urbaine, ceux-ci n'ayant dès lors cessé de croître. Ainsi, face au renforcement des EPCI dans le paysage institutionnel français, le cadre de la planification a été étendu en deux temps. D'abord par la transformation progressive des PLU communaux en PLU intercommunaux (PLUi) (section 1), puis par l'extension des cadres territoriaux des EPCI eux même, faisant suite à une volonté de « rationalisation » de la carte intercommunale, et emportant avec eux le périmètre des documents initialement conçus comme de planification règlementaire (section 2).

section 1. Une extension du cadre territorial de la planification par la généralisation des PLUi

25. Si les premières formes d'intercommunalité avaient été pensées comme des outils d'action mutualisée relevant de la compétence des communes, notamment par la mise en commun de dépenses inhérentes aux services publics communaux ; elles ont progressivement servi à l'organisation de politiques publiques à un échelon plus étendu et plus pertinent en fonction de leurs

objets³¹. En effet, la décentralisation initiée à compter de 1982 avait amené les compétences locales à se développer, aussi fallait-il les analyser et organiser un cadre institutionnel et matériel propice à leur exercice. Ainsi, cette évolution est institutionnalisée à la fin des années 1990, avec laquelle est née une forme nouvelle d'intercommunalités, plus intégrées et à fiscalité propre, concurrençant les collectivités territoriales³² et ayant principalement pour objectif d'offrir une structure porteuse d'un projet dépassant les frontières administratives et politiques des communes. Le paradigme de l'intercommunalité avait ainsi changé. Ce développement d'intercommunalités nouvelles a ainsi influencé sur les domaines de l'aménagement et de l'urbanisme³³ (sous-section 1), amenant progressivement les documents retenus en 2000 dans une France marquée par la faiblesse des premières formes de l'intercommunalité à s'adapter à un cadre territorial nouveau. Principalement, cette dynamique est illustrée par l' « intercommunalisation » des PLU (sous-section 2).

sous-section 1 L'avènement de l'EPCI dans le paysage de la planification urbaine

26. Le droit de l'urbanisme – *a fortiori* depuis les lois Deferre³⁴, entretient des liens étroits avec le droit des collectivités locales. Les deux acteurs que sont la Commune et l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre forment en ce sens un « couple »³⁵ sur lequel le droit de l'urbanisme est aujourd'hui agrégé. Toutefois, l'EPCI à fiscalité propre est une forme d'intercommunalité jeune³⁶ qui n'a pas été attendue pour innover les débats sur le rôle de l'échelon intercommunal en droit de l'urbanisme. En ce sens, avant qu'un couple de documents d'urbanisme ne s'agrège à un couple de personnes morales de droit public, ce fût par la fixation des seuls périmètres des documents d'urbanisme que l'entrecroisement de l'urbanisme et de l'intercommunalité s'est opérée. Dès 1919, avec la célèbre loi Cornudet³⁷, les « projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension » (PAEE), que toutes les villes de plus de 10 000 habitants avaient théoriquement pour obligation d'élaborer, avaient un périmètre qui pouvait être soit communal, soit intercommunal³⁸.

³¹ Par exemple, voir M. Bazin, *L'environnement, un enjeu pour l'intercommunalité*, Cahiers du CNFPT, 1993, n° 38, pp.62-680 ; R. Le Saout, *Intercommunalité, démocratie et pouvoir politique pour une analyse sociologique des enjeux politiques contenus dans les dynamiques intercommunales.*, thèse, C. Suaud (dir.), Sociologie, 1996, Nantes, 746 p.

³² J.-F. Joye, *Les EPCI à fiscalité propre : des collectivités territoriales mal nommées ?*, LPA 2003, n°98, pp. 4-15.

³³ J.-L. Maillet, *Intercommunalité et urbanisme*, thèse, droit public, L. Constans (dir.), 1995, Montpellier, 974 p. ; F. Eddazi, *Planification urbaine et intercommunalités*, 2011, thèse, droit public, F. Priet (dir.), 2. Vol., Orléans, 738 p.

³⁴ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ; Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ; Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

³⁵ M. Degoffe, *L'avenir du couple commune – intercommunalité*, AJDA, 2013, n° 23/2013, pp. 1335-1339 ; J. M. Pontier, *Problématique de la différenciation territoriale dans les communes et les intercommunalités*, acte du colloque de l'IRENEE, *La différenciation territoriale et l'évolution de la gouvernance communes – intercommunalités : amélioration de la qualité et de l'efficacité des services publics de proximité ?*, avril 2025, pp. 4-5. ; N. Laval Mader, *Le couple communes/communauté : vers un nouvel équilibre territorial des pouvoirs ?*, Droit administratif, 2007 n° 10 pp. 9-17.

³⁶ Elle est issue des lois n°92-125 du 6 fév. 1992 relative à l'administration de la République (ATR), NOR :INTX9000102L, JORF n° 33 du 8 fév. 1992 et n° 99-586 du 12 juill. 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, NOR :INTX9800135L, JORF n° 160 du 12 juill. 1999. Elle a été rapidement désignée par la doctrine comme la « nouvelle intercommunalité » ; voir G. Toucheuf, *Environnement et nouvelles intercommunalités : l'exemple des communautés de communes*, droit et ville, 1995, n°40, pp. 20-36 ; M. Verpaux, *La loi du 12 juillet 1999 et la nouvelle intercommunalité : aspects institutionnels*, RGCT 2000, n°11, pp. 139-156 ; P. Hocreitre, *Le périmètre des schémas de cohérence territoriale et la nouvelle intercommunalité*, droit et ville, 2002, n°53, pp. 25-81.

³⁷ Loi du 14 mars 1919 concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes, JORF n° 0073 du 15 mars 1919, partie officielle, p. 2726 s.

³⁸ J.-P. Demouveau, J.-P. Lebreton, *La naissance du droit de l'urbanisme, 1919-1935*, Les éditions des Journaux Officiels, 2007 ; G. Kalfleche, *Droit de l'urbanisme*, 3^{ème} éd., 2021, PUF, p. 16.

27. Le premier rapprochement entre l'intercommunalité et l'urbanisme est donc opéré par une option laissée aux communes de planifier leur développement par leurs propres moyens ou en se regroupant par le biais de syndicats intercommunaux, conçus comme des simples outils de mutualisation au service des communes³⁹. Ainsi, en 1919, eu égard au poids écrasant des communes dans ces premières structures de coopération intercommunales dont le fonctionnement est parfois décrit comme « confédéral »⁴⁰, l'intercommunalité n'est qu'un périmètre possible pour l'élaboration des PAEE⁴¹. Il n'est donc pour cette période ni possible de parler de réel couple communes/EPCI, ni de couple de documents communaux/intercommunaux, les PAEE pouvant être en réalité soit l'un soit l'autre. C'était toutefois, un autre couple était alors prégnant pour l'élaboration de ces documents ; celui entre les Communes et l'État. En effet, si une certaine liberté de la commune était observée lorsqu'elle se dote d'un PAEE, l'État se montrait plus impliqué lorsque le périmètre pris en compte était intercommunal, et *a fortiori* sous l'égide de la version complétée de la loi Cornudet en 1924⁴². Dans le même sens, la France de Vichy – qui a apposé les principaux jalons du droit de l'urbanisme moderne⁴³ – avait encore fait reculer le rôle des structures intercommunales dans la planification stratégique des territoires au profit d'une rationalisation des périmètres intercommunaux retenus pour le développement de l'urbanisme ; encore plus fermement retenue entre les mains de l'État.
28. Autrement dit, avec la naissance du droit de l'urbanisme moderne et centralisé, l'échelon intercommunal, en tant que périmètre, est encore mis en avant, là où sa place en tant que structure institutionnelle est encore davantage éclipsée par celle grandissante de l'État. En ce sens, la loi d'urbanisme avait spécialement organisé un système de planification urbaine sur un duo de documents : l'un communal (le « projet d'aménagement communal »), l'autre intercommunal (le « projet d'aménagement » des « groupements d'urbanisme »⁴⁴), avec un lien de subordination du document au périmètre le plus resserré au second⁴⁵. Ces « groupements d'urbanisme » constituaient eux-mêmes une mutation de la notion de « régions d'urbanisme » retenue dans un décret-loi antérieur de 1935⁴⁶. Toutefois, contrairement au modèle retenu en 1935, la circonstance que la loi d'urbanisme de 1943 (préc.) ait été porteuse d'une politique de forte centralisation de l'urbanisme a permis au tracé des

³⁹ J. M. Pontier, *Problématique...*, préc., p. 10.

⁴⁰ F. Eddazi, *Planification urbaine et intercommunalités*, 2011, thèse de doctorat, droit public, F. Priet (dir.), t. 1, Orléans, p. 20 ; transposant au fonctionnement de l'intercommunalité les théories de Louis Le Fur et Raymond Carré de Malberg sur les formes de l'État : « *D'un côté, l'intercommunalité personnifiée peut fonctionner de façon confédérale, sans disposer d'une fiscalité propre. D'un autre côté, cette intercommunalité personnifiée peut adopter un fonctionnement de type fédéral* ».

⁴¹ F. Eddazi, *Planification urbaine et intercommunalités*, préc. p. 25.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Au travers notamment de la « Loi d'urbanisme » de 1943, Loi n° 324 du 15 juin 1943 d'urbanisme, JORF Vichy 24 juin 1943, p. 1715 ; JORF Alger, 24 juin 1943, p. 6. Qui trouvera par la suite une continuité dans la politique d'aménagement du territoire du général C. De Gaulle. Sur ce point, voir par exemple J.-F. Joye, *Organiser le développement urbain : Vichy ou la politique nationale d'urbanisme*, in *L'œuvre législative de Vichy d'hier à aujourd'hui : rupture(s) et continuité(s)*, Dalloz, 2017, pp. 199-227 : « *Ce régime a fait franchir un palier à l'urbanisme par la mise en place d'une puissante administration et la mise en œuvre d'un système cohérent et unifié de contrôle de l'utilisation des sols. C'est l'une des étapes les plus importantes de l'histoire de ce segment de l'action publique* ».

⁴⁴ Loi n° 324 du 15 juin 1943, préc., art. 14. : « *Peuvent être constituées en groupements d'urbanisme les communes voisines, limitrophes ou non, situées ou non dans un même département, que réunissent des intérêts communs, et les communes soumises au régime des stations classées, par application de la loi du 3 avril 1942, lorsqu'elles forment un même ensemble géographique* ». Une forme d'intercommunalité était alors créée *ad hoc* pour organiser les prémisses de la planification urbaine. Le terme d' « intercommunalité » est d'ailleurs retenu par la loi elle-même puisque le Titre II de la loi est tout entier consacré à l' « aménagement intercommunal ».

⁴⁵ Loi n° 324 du 15 juin 1943, préc., art. 44. : « *Les projets d'aménagement que les communes comprises dans un groupement d'urbanisme sont tenues d'établir doivent être en conformité avec le projet d'aménagement du groupement* ».

⁴⁶ Décret-Loi du 25 juill. 1935 relatif à la création de projets régionaux d'urbanisme, JORF n° 0175 du 27 juill. 1935, p. 8153 s.

périmètres intercommunaux, sous « domination étatique »⁴⁷, de s'imposer comme plus pertinents. En ce sens notamment, le territoire était divisé en circonscriptions d'urbanisme sous tutelle étatique à la tête desquelles des « inspecteurs généraux d'urbanisme » – relais locaux du directeur général de l'équipement national – pouvaient proposer aux préfets la constitution de groupements d'urbanisme⁴⁸. L'Etat, dans quelque composante que ce soit, disposait donc d'un rôle plus que déterminant en matière de définition des périmètres de la planification urbaine. Certes, la constitution de groupements d'urbanisme pouvait également intervenir sur la demande des maires des communes concernées par le projet de constitution de groupement d'urbanisme (ou de certains d'entre eux). De plus, les conseils municipaux intéressés devaient émettre un avis sur le périmètre avant que celui-ci ne soit adopté par décret en Conseil d'Etat ; mais il n'en est pas moins que d'une part les maires ne pouvaient être uniquement que force de proposition, et que d'autre part, leur avis était dilué au milieu de celui du délégué général à l'équipement national, de celui du secrétaire d'Etat à l'intérieur, et de celui du préfet de département.

29. Enfin, concernant ces périmètres, en application des articles 14 et 15 de la loi d'urbanisme⁴⁹, les groupements d'urbanisme avaient vocation à dessiner des périmètres intercommunaux arrimés à une communauté géographique mais aussi identitaire et/ou fonctionnelle entre plusieurs communes. Ces périmètres *ad hoc* pouvaient dès lors, faire fi des limites administratives des départements et même ne pas être continus (exception faite des stations classées).
30. Le mécanisme des groupements d'urbanisme semble avoir eu un succès plus conséquent que les formes d'« intercommunalisation » de la planification urbaine entreprises auparavant, par les modèles retenus en 1919, 1924, puis 1935. C'est ainsi qu'à la libération, ils seront conservés et bénéficieront d'une grande prospérité sous la IVème République, le gouvernement provisoire, puis la Vème République. En effet, nonobstant la circonstance que le droit de l'urbanisme eût été remanié dès 1958, pour remplacer le duo de projets d'aménagement issus de la loi d'urbanisme de 1943 par un nouveau système d'imbrications de documents d'urbanisme, autour d'un plan d'urbanisme directeur (PUD) et de plans d'urbanisme de détail (sans acronyme) complétant le premier document sur certains quartiers⁵⁰, mais étant pour leur part facultatifs. Les articles 6, 1° et 7 de ce décret font même de l'élaboration d'un PUD une obligation pour tous les groupements d'urbanisme constitués et pour ceux restant à créer par arrêté ministériel. L'État conservait donc toujours la mainmise sur les documents intercommunaux, avec toutefois une avancée pour l'établissement intercommunal : la consultation des maires était remplacée sous certaines conditions par un avis du président de l'EPCI (ou du district urbain⁵¹). Il n'en est pas moins que la participation de la personne publique intercommunale dans le processus de planification urbaine demeurait alors cantonnée, à l'instar de celui de la commune, à celui d'un simple consultant.
31. Avec l'entrée en vigueur de la loi dite « LOF »⁵², émerge un nouveau couple de documents, bien plus connu : le plan d'occupation des sols (POS) et le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU). C'est sans doute aussi à partir de la loi de 1967 que la logique du couple de documents devient véritablement prégnante. En effet, il ne s'agissait plus, comme dans le système précédent, de préciser ponctuellement un document d'urbanisme communal ou intercommunal par des plans de détails portant

⁴⁷ F. Eddazi, *Planification urbaine et intercommunalités*, préc. p. 33.

⁴⁸ Loi n° 324 du 15 juin 1943, préc., art. 15

⁴⁹ Loi n° 324 du 15 juin 1943, préc.

⁵⁰ Décret n° 58-1463 du 31 déc. 1958 relatif aux plans d'urbanisme, JORF n° 3 du 4 janv. 1959, p. 263.

⁵¹ Au sens de l'ordonnance n°59-30 du 5 janvier 1959 tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations, JORF n°0004 du 6 janv. 1959, p. 314 s.

⁵² Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière, JORF n°0001, 3 janv. 1968, p. 3 s.

sur les mêmes objets ; mais bien de prévoir deux documents aux contenus et aux objets distincts, en ventilant intelligemment les divers aspects de la planification esquissée jusque-là entre ceux-ci, de manière à les rendre réellement complémentaires et non redondants.

32. Toutefois, quoique la fixation des périmètres issue de l'usage ait conduit à faire du POS le document communal et le SDAU, lorsqu'il existait, un document supra-communal, le texte instituant ces documents ne se montrait pas aussi clair sur les périmètres à retenir. En effet, POS comme SDAU pouvaient tous deux concerner des « parties ou ensemble de communes »⁵³. Les groupements d'urbanisme, visés par la loi LOF en tant qu' « établissements publics groupant [les communes couvertes] et ayant compétence en matière d'urbanisme », ont été ainsi maintenus en principe pour l'élaboration de certains POS⁵⁴, comme une alternative à la compétence de principe des communes ; cette compétence étant toujours cependant exercée conjointement avec l'Etat⁵⁵. Or les SDAU pouvaient également s'appuyer sur les périmètres de ceux-ci, ou sur des périmètres ad hoc plus étendus, mais compte tenu des textes, auraient tout aussi bien pu s'appliquer seulement à des parties de communes. Ce fut finalement, le contenu et l'objet de chaque document, doublé de leur place dans la hiérarchie des normes⁵⁶, qui a induit une articulation de ces deux documents autour de périmètres communaux et intercommunaux par principe. De plus, bien que ce principe semblât émerger, l'« intercommunalité entendue comme périmètre » persistait, comme le soulevait M. Fouad Eddazi dans sa thèse⁵⁷.
33. Or, si c'est à fortiori depuis les lois de décentralisation que le droit de l'urbanisme entretient avec le droit des collectivités territoriales⁵⁸ des liens forts, c'est précisément parce qu'à compter de la décentralisation proclamée de l'Etat, les communes ou les ensembles de communes deviennent le principal moteur d'élaboration des POS concernant leurs territoires, mais également parce que, concernant les SDAU, renommés alors « schémas directeurs »⁵⁹, l'intercommunalité, personne morale, devint réellement compétente pour l'élaboration du document d'urbanisme ; bien que l'urbanisme demeurât un « domaine partagé » entre les collectivités locales et l'Etat⁶⁰, que cette intercommunalité demeurait alors dominée par les communes et dépourvue d'un fonctionnement « fédéral » ; et que le périmètre de l'intercommunalité personnifiée était totalement dissocié de celui des documents qu'elle élaborait. De ce point de vue, les domaines de l'intercommunalité et de l'urbanisme ne se mêlent de façon étroite qu'à compter, premièrement de la naissance des EPCI à fiscalité propre entre 1992⁶¹ et 1999⁶², mais aussi en second lieu de l'adoption du principe de la coïncidence des périmètres des documents d'urbanisme et des périmètres des territoires des personnes publiques compétentes pour les instituer. Ce principe apparaît en 2000⁶³ pour les schémas de cohérence territoriale (SCoT) ayant remplacé les schémas directeurs, et en 2003⁶⁴ pour les documents communaux par principe, devenus des

⁵³ Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967, préc., art. 3 ; JORF p. 3.

⁵⁴ Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967, préc., art. 14, JORF p. 4.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Les POS devant en ce sens s'inscrire « dans le cadre » des SDAU lorsqu'ils existaient, Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967, préc., art. 3, JORF p. 3.

⁵⁷ F. Eddazi, *Planification urbaine et intercommunalités*, préc. p. 39.

⁵⁸ Si tant est que ce droit eût existé avant la décentralisation de l'Etat. Nous considérons ici que oui.

⁵⁹ C. Urb., art. L. 121-1, dans sa rédaction résultant de la loi n°83-8 du 7 janv. 1983.

⁶⁰ O. Le Bot, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2022, 1^{re} éd. p. 19.

⁶¹ Loi n°92-125 du 6 fév. 1992 relative à l'administration territoriale de la République (ATR), NOR : INTX9000102L, JORF n° 33 du 8 fév. 1992.

⁶² Loi n° 99-586 du 12 juill. 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, NOR : INTX9800135L, JORF n° 160 du 12 juill. 1999.

⁶³ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), JORF n°0289 du 14 déc. 2000, NOR:EQUX9900145L.

⁶⁴ Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, JORF n°0152 du 3 juillet 2003, NOR:EQUX0306674L.

plans locaux d’urbanisme (PLU) ; étant précisé que, concernant les PLU, il a fallu encore attendre 2010 pour que la règle s’applique dans le cas de la rétention d’un périmètre intercommunal (voir *infra*).

34. En effet, la loi SRU de 2000, notamment sous l’influence du développement de la notion de « cohérence territoriale » prend la mesure de l’évolution apportée par la loi Chevènement promulguée en 1999 (préc.) et y adapte le système de planification. La place à laisser à l’intercommunalité à fiscalité propre alors naissante avait dès lors été mise en avant lors des débats ayant précédé l’adoption de la loi, tant pour palier le faible succès des SDAU et schémas directeurs que pour renforcer la cohérence territoriale à l’aide des outils intercommunaux nouveaux, malgré la volonté de certains parlementaires attachés aux critères anciens retenus pour les périmètres des schémas directeurs, notamment la « communauté d’intérêts économiques et sociaux », sans imposer que le périmètre recouvre celui « d’un seul tenant et sans enclave » des « nouveaux » EPCI⁶⁵.

« La cohérence territoriale, la solidarité spatiale ne pourront trouver leur pleine réalisation que dans des projets de dimension intercommunale »⁶⁶ ; « Le maître mot en matière d’urbanisme doit être la cohérence territoriale. L’avenir, nous le savons, est à l’intercommunalité. Il fallait surtout et cela a été fait - reconnaître en droit à l’agglomération le statut qui lui revient aujourd’hui de fait en matière de cohérence territoriale. »⁶⁷.

35. Plus synthétiquement, le chemin a été tumultueux avant de parvenir à un modèle appuyé sur un couple de documents, l’un communal par principe et intercommunal par exception, tant dans son périmètre que compte tenu de la personne publique compétente pour l’élaborer ; et l’autre intercommunal par principe, supra-intercommunal par exception, toujours sur l’intégralité du périmètre d’une structure porteuse compétente, et toujours avec une compétence indéfectiblement imbriquée sur le périmètre retenu. Il semble même ne pas décrire de continuité. Les liens entre intercommunalité et urbanisme ont en effet existé dès les prémisses de l’urbanisme, toutefois ces liens étaient totalement différents de ceux envisagés de nos jours, à tel point qu’il est même discutable que les premiers épisodes d’intercommunalisation de l’urbanisme eût été des prémisses à l’imbrication actuelle entre les deux disciplines. Il semblerait plutôt que l’avènement de l’intercommunalité à fiscalité propre – ainsi que ses objectifs – ait totalement rebattu les cartes et conditionné les évolutions du droit de l’urbanisme. En ce sens, les mutations du cadre territorial de la planification urbaine observées sont particulièrement jeunes, propres au XXIème siècle qui les a vu jusqu’aujourd’hui exploser, notamment sous l’influence des évolutions de l’intercommunalité à partir des années 2010.

sous-section 2 Les lois ENE et ALUR : Du PLU au PLUi

36. L’évolution de l’intercommunalité a amené à redéfinir les cadres institutionnels pertinents de la planification urbaine. Comme vu, l’avènement des EPCI à fiscalité propre a notamment redéfini ce cadre du point de vue des acteurs compétents. Or, la balance des compétences entre l’EPCI à fiscalité propre et la commune n’a cessé de se déséquilibrer en faveur de l’intercommunalité depuis 1999. Les compétences en matière d’urbanisme n’y ont dès lors pas échappé. Progressivement, l’intercommunalité à fiscalité propre est devenue compétente en matière de PLU, en lieu et place des communes. En effet,

⁶⁵ G. Carrez, alors député, débats parlementaires, assemblée nationale, compte rendu intégral de la 3^{ère} séance du 9 mars 2000, JOAN p. 01809.

⁶⁶ M. Vaxès, alors député, débats parlementaires, assemblée nationale, compte rendu intégral de la 1^{ère} séance du 9 mars 2000, JOAN p. 01713.

⁶⁷ J. Espilondo, alors député, débats parlementaires, assemblée nationale, compte rendu intégral de la 1^{ère} séance du 9 mars 2000, JOAN p. 01718.

qu'il s'agisse du POS ou des premiers PLU, l'échelle choisie pour élaborer le document « *de base* »⁶⁸, ou « *au cœur de la planification urbaine française* »⁶⁹ était, jusque 2014, en principe communale. La possibilité d'élaborer un document intercommunal, ou à défaut pluri-communal⁷⁰, était bien prévue, mais le régime de ces documents était alors tout à fait différent.

37. En ce sens, l'article L. 153-1 du code de l'urbanisme créé aujourd'hui un lien indissociable, ou presque⁷¹, entre le périmètre d'un PLU et le territoire de l'autorité compétente pour son élaboration. Sous réserve de l'application, sur une partie d'une commune, d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), qui présente la particularité de se substituer au PLU sur le territoire qu'il régit⁷², le PLU doit couvrir l'intégralité du territoire de l'EPCI compétent ou, « lorsqu'il est élaboré par une commune non-membre d'un tel établissement public », sur l'intégralité du territoire de cette commune. En revanche, avant la loi ENE, dite « Grenelle II »⁷³, la rédaction du code de l'urbanisme permettait la dissociation entre la compétence et le périmètre, sans exclure ni affirmer une éventuelle coïncidence. Au temps des POS, les deux documents d'urbanisme retenus pour organiser la planification urbaine locale pouvaient « concerner des communes ou des parties ou ensembles de communes »⁷⁴. Le POS, même communal, pouvait ainsi ne pas concerner l'ensemble du territoire de la commune à l'initiative de laquelle celui-ci avait été élaboré. La compétence de la commune était prévue par principe⁷⁵ mais pouvait être confié à un EPCI. Celui-ci avait alors la charge d'élaborer un plan pour chaque commune lui ayant confié l'élaboration du POS, mais là encore, sans avoir l'obligation de couvrir l'intégralité de celles-ci, ni à fortiori, l'intégralité du territoire de l'EPCI en question.
38. Sur ce point, la loi SRU a marqué une évolution quant à l'articulation entre la compétence d'élaboration et le périmètre du plan d'urbanisme de référence pour la délivrance des autorisations d'urbanisme, mais seulement pour les PLU communaux. Le modèle du POS intercommunal (ou pluri-communal), devenu PLU intercommunal (ou pluri-communal), n'est pour sa part modifié qu'en ce qu'il respecte la première évolution⁷⁶. Autrement dit, en application de l'article L. 123-1 tel que résultant de la loi SRU, sous réserve de l'application d'un PSMV sur une partie de la commune, les PLU(i) devaient couvrir l'intégralité des territoires des communes concernées, rompant ainsi avec les dispositions précitées relatives aux POS et applicables jusqu'au 1^{er} avril 2001 (voir *supra*). Lorsqu'en application de l'article L. 5211-17 du CGCT, les communes décidaient de confier l'élaboration du PLU à un EPCI, celui-ci devait respecter, toujours sous réserve de l'application d'un PSMV, les limites administratives des communes sur lesquelles le document serait élaboré, voire le cas échéant, couvrir l'intégralité de l'intercommunalité. La formulation de la règle a d'ailleurs été modifiée par la loi n° 2003-590 dite « urbanisme et habitat », du 2 juillet 2003 et applicable dès le lendemain de sa publication pour préciser la règle, à compter de cette date et jusqu'à ce que la loi ENE ne vienne simplifier le régime. Celle-ci a

⁶⁸ D. Larralde, *PLU : La contreréforme*, JCPN 2004, n°15, p. 510.

⁶⁹ X. Desjardins, *Planification urbaine, La ville en devenir*, éd. Armand Colin, 2020, p.15.

⁷⁰ Étant entendu par là qu'il s'agissait davantage du cumul de projets communaux plutôt que du reflet d'un véritable projet communautaire. Ce mal était symptomatique entre autres des PLUi partiels.

⁷¹ Par dérogation à cette règle en effet, les plus grands EPCI (mais pas les métropoles) ont la possibilité de réaliser des PLUi infra communautaires en application de l'article L. 154-1 du code de l'urbanisme.

⁷² C. Urb., art. L. 313-1, I.

⁷³ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, NOR : DEVX0822225L, JORF n°0160 du 13 juillet 2010.

⁷⁴ C. Urb., art. L. 121-1, dans sa rédaction résultant de la loi n°83-8 du 7 janv. 1983 ; disposition abrogée par la loi SRU.

⁷⁵ C. Urb., art. L. 121-3, al. 3, dans sa rédaction résultant de la loi n°83-8 du 7 janv. 1983, art. 50 ; disposition abrogée par la loi SRU.

⁷⁶ C'est d'ailleurs seulement à partir de la loi urbanisme et habitat de 2003 que cette question est tranchée ; sur ce point, voir par exemple P. Soler-Couteaux, *La loi ALUR et le PLU : La généralisation progressive de l'intercommunalité*, RDI 2014, n°6, pp. 314- 325, not. p. 314

en effet énoncé positivement la possibilité pour un PLU de couvrir l'intégralité d'un EPCI, là où le régime découlant de la loi SRU ne faisait que la supposer. Dans ce cas de couverture intégrale d'ailleurs, la loi MOLLE avait déjà prévu en 2009 que les PLU devraient intégrer les dispositions des programmes locaux de l'habitat (PLH) pour en tenir lieu⁷⁷.

39. Ainsi, avant 2010, la règle de la coïncidence du périmètre du PLU avec les limites administratives de l'autorité en charge de son élaboration ne valait que dans le cas où le PLU était communal⁷⁸. Lorsqu'un EPCI était compétent, par application de la loi⁷⁹ ou par un transfert dans les conditions de droit commun de la compétence communale⁸⁰, le PLUi pouvait comprendre « tout ou partie des communes membres de cet établissement ou l'intégralité du territoire de ce dernier ». Les modalités du transfert de compétence étaient donc celles de droit commun prévues à l'article L. 5211-17 du CGCT, c'est-à-dire sous la condition d'une délibération concordante entre les conseils communaux et le conseil communautaire. En l'absence d'une majorité qualifiée, le PLUi ne pouvait alors se déployer que partiellement sur l'EPCI.
40. C'est dans ce contexte que la loi n°2010-788 (préc.) a cherché à inciter les PLU intercommunaux tout en créant le principe d'un vrai projet intercommunal et non la réunion de plusieurs PLU communaux dans les mains d'un EPCI qui n'aurait la charge que de l'élaborer, qui n'aurait que la « *maîtrise d'ouvrage des PLU* ».

« La notion de PLU intercommunal est difficile à appréhender. Il faut en effet comprendre que le transfert de la compétence « PLU » par les communes n'entraîne pas nécessairement l'élaboration d'un projet urbain commun, mais implique seulement le transfert de la maîtrise d'ouvrage des PLU. Autrement dit, il y a unicité de la maîtrise d'ouvrage sans forcément que le territoire intercommunal soit couvert par un PLU unique correspondant à un projet intercommunal cohérent »⁸¹.

41. La modification de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme a considérablement simplifié la règle puisqu'à compter du 13 janvier 2011, « lorsqu'il est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale compétent, le plan local d'urbanisme couvre l'intégralité de son territoire ». À titre de comparaison, l'ancienne rédaction de la règle ne comptait pas moins de 358 mots⁸² prévoyant des exceptions à la règle ainsi que des exceptions aux exceptions.
42. L' « intercommunalisation » des PLU était dès lors incitée sans être rendue obligatoire⁸³, mais surtout, la règle du PLUi élaboré sur l'ensemble de l'EPCI compétent était née, renforçant indubitablement le lien entretenu entre les notions de « périmètre » et de « compétence » en droit de la planification

⁷⁷ C. Urb., art. L. 123-1, dans sa version résultant de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MOLLE).

⁷⁸ Cette règle était rappelée à l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme : « *Le plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune* ».

⁷⁹ C'était notamment le cas, en application de l'article L. 5215-20 dans sa rédaction résultant de la loi Chevènement (Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale) pour les communautés urbaines.

⁸⁰ CGCT, L. 5211-17 ; par des délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux se prononçant à la majorité qualifiée.

⁸¹ D. Braye, L. Nègre, Bruno Sido, D. Dubois (Commission de l'économie) Rapport n° 552 sur le projet de loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (ENE), Sénat, travaux préparatoires, tome I, 2009.

⁸² Voir l'article L. 123-1, al. 6 du code de l'urbanisme dans sa version applicable antérieure au 13 janv. 2011.

⁸³ X. Desjardins, *Planification urbaine, La ville en devenir*, éd. Armand Colin, 2020, p. 16.

urbaine⁸⁴. En ce sens, l'article 19 de la loi ENE transforme l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme, al. 1^{er} pour déclarer une inversion du principe. Dans sa version applicable avant le 13 janv. 2011, celui-ci disposait que « *le plan local d'urbanisme [était] élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune* », quand la version applicable après cette date, elle était rédigée en ces termes :

« *Le plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'établissement public de coopération intercommunale lorsqu'il est doté de la compétence en matière de plan local d'urbanisme. [...] Dans les autres cas, [il] est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune, le cas échéant en concertation avec l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre* ».

43. Toutefois, cette incitation, doublée de ce renversement du principe n'était alors qu'apparente. Si le nouveau régime issu de la loi ENE affirmait bien vouloir favoriser la création de PLUi, notamment en intégrant directement des dispositions reconnaissant cette possibilité, il reste que l'application cumulée des articles L. 123-1 et L. 123-6 du code de l'urbanisme tels qu'applicables entre 2011 et 2014 (c'est-à-dire sous l'empire de la loi ENE et avant l'entrée en vigueur de la loi ALUR) avec l'article L. 5211-17 du CGCT conduisait à freiner le mouvement d'intercommunalisation des PLU plutôt qu'à l'encourager. En effet, les communes pouvaient, avant comme après 2010, sur le fondement du CGCT, transférer volontairement leur compétence en matière de PLU à l'EPCI à fiscalité propre auquel elles appartenaient. Toutefois, un EPCI s'étant vu transférée la compétence par une partie seulement de ses communes membres pouvait, avant 2010 élaborer un PLU partiel sur lesdites communes en application de l'article L.123-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction alors en vigueur (voir *supra*), tandis que, bien que partiellement compétente, et en l'absence d'une règle de transfert automatique, l'application des dispositions issues de la loi ENE conduisaient à empêcher un EPCI de rédiger un quelconque PLU tant que la compétence en matière de PLU n'avait pas été transférée à la majorité qualifiée par ses communes membres⁸⁵. Celui-ci ne pouvant en effet, sans tordre l'une ou l'autre des dispositions, ni rédiger un PLUi applicable sur une commune restée compétente en la matière, ni rédiger un PLUi partiel sur une partie seulement de son territoire.
44. Dès lors, il n'est pas étonnant que la tentative de généralisation des PLUi en 2010 se soit soldée par un relatif échec⁸⁶. Bien que la loi ENE intervienne la même année que la loi de réforme des collectivités territoriales⁸⁷ qui créa notamment des métropoles compétentes, à l'instar des communautés urbaines, de plein droit en matière de PLU⁸⁸, il faudra attendre la loi ALUR de 2014⁸⁹ pour que le PLUi se généralise réellement, grâce à un correctif simple et naturellement complémentaire avec la règle du PLUi institué entièrement sur le territoire de l'EPCI compétent, c'est-à-dire l'adoption d'une règle de transfert

⁸⁴ Ce lien ayant été plus évident concernant les SCoT puisque l'article L. 122-3 du code de l'urbanisme disposait déjà dès 2001 que lorsque le périmètre du SCoT concernait des EPCI compétents en matière SCoT, il devait recouvrir la totalité du périmètre de ces établissements.

⁸⁵ CGCT, art. L. 5211-5, II, dans sa rédaction issue de la loi Chevènement (préc.) ; c'est-à-dire « *deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population* ».

⁸⁶ Étude d'impact sur le projet de loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (ALUR), p. 397 : « *la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, consolide l'approche intercommunale en s'appuyant sur le PLU communautaire (article L123-6 du code de l'urbanisme). Pour autant, la loi a opté pour l'incitation et non pour l'obligation de transférer la compétence PLU à la communauté. Par conséquent, uniquement 14 communautés d'agglomération et 175 communautés de communes exercent actuellement la compétence PLU communautaire (soit respectivement seulement 7 % et 8 % de chaque catégorie de communauté) ce qui apparaît nettement insuffisant au regard de l'enjeu* ».

⁸⁷ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

⁸⁸ CGCT, article L. 5217-4 CGCT (ancienne codification), aujourd'hui L. 5217-2.

⁸⁹ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

automatique de la compétence « PLU » pour toutes les intercommunalités à fiscalité propre⁹⁰. En effet, il est important de rappeler que la loi ALUR intervient un an avant la loi NOTRe de 2015⁹¹, et la même année que la loi MAPTAM⁹². Autrement dit, c'est dans un contexte de renforcement important de l'intercommunalité face aux communes que ces transferts automatiques sont décidés. Le PLU communal n'est, à compter de cette date, plus la règle. Il n'est toutefois pas une hypothèse improbable, puisque c'est désormais par exception que les communes membres d'une communauté de commune ou d'une communauté d'agglomération peuvent s'opposer par une « minorité de blocage » à ce transfert automatique⁹³ et conserver ainsi la compétence.

45. Aujourd'hui les EPCI à fiscalité propre sont toujours compétents de plein droit en matière de PLUi⁹⁴. Ce transfert n'est pas négociable dans le cas des communautés urbaines et des métropoles, mais il a pu toutefois être contrecarré par application d'une minorité de blocage dans le cas des communautés urbaines et d'agglomération, toujours en application de l'article 136 de la loi ALUR. Pour qu'une minorité de blocage ait empêché le transfert, les communes désireuses de conserver la main sur le PLU auront dû se prononcer dans un délai de trois ans suivant le lendemain de la publication de la loi ALUR, puis se prononcer à nouveau en ce sens dans un délai d'un an, trois mois et un jour⁹⁵ à compter de chaque élection du président de l'EPCI, elle-même étant consécutive à chaque renouvellement général des conseils municipaux et communautaires, c'est-à-dire tous les six ans⁹⁶. Enfin, le conseil communautaire peut se prononcer à tout moment sur le transfert de la compétence, charge aux communes de s'y opposer utilement dans un nouveau délai de trois mois. La multiplication des échéances à ne pas manquer pour que les communes puissent conserver leur compétence, ainsi que l'ambiguité des modalités d'application des règles encadrant la constitution d'une minorité de blocage⁹⁷ trahit une volonté du législateur de forcer, ou d'inciter fortement du moins, ces transferts. En conséquence, en 10 ans depuis 2014, la tendance au PLUi a explosé.

⁹⁰ Loi n° 2014-366, préc., article 136, I.

⁹¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, NOR : RDXF1412429L, JORF n°0182 du 8 août 2015.

⁹² Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), NOR : RDXF1306287L, JORF n°0023 du 28 janvier 2014.

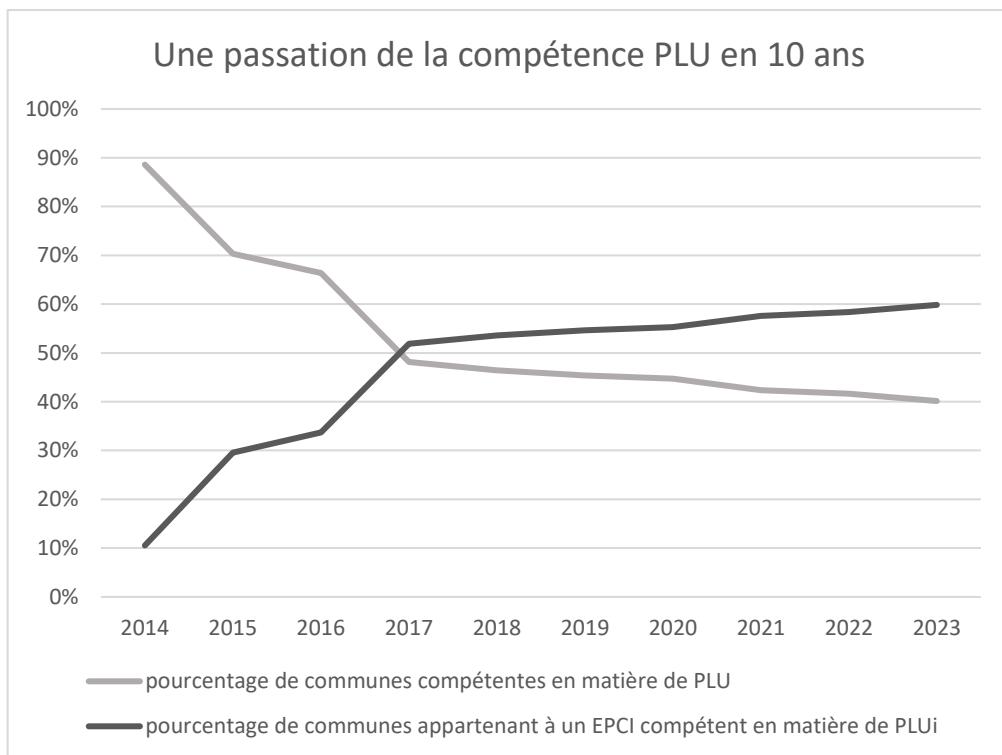
⁹³ Loi n° 2014-366, préc., article 136, II et III. N. b. : Ce mécanisme était déjà proposé par Michel Piron (alors député) en 2010 lors de l'adoption de la loi ENE : « *L'intercommunalisation du PLU constitue un enjeu majeur à cet égard, le document serait élaboré à l'échelon intercommunal sauf en cas de veto d'une minorité qualifiée* », Assemblée nationale, XIIIème leg., 4 mai 2010.

⁹⁴ CGCT, art. L. 5214-16, I, 1° (pour les communautés de communes); L. 5216-5, I, 2° (pour les communautés d'agglomérations); L. 5215-20, I, 2°, a. (pour les communautés urbaines) et L. 5217-2, I, 2°, a. (pour les Métropoles).

⁹⁵ Loi n° 2014-366, préc., article 136, II.

⁹⁶ Les prochains étant prévus pour mars 2026, de quoi il découle que l'année 2027 verra potentiellement une vague de communes négligentes perdre la compétence au profit des communautés de communes ou d'agglomérations auxquelles elles sont rattachées ; faute d'avoir délibéré en temps utile.

⁹⁷ J. Morand-Deviller, *Synthèse et conclusion*, in *Logement et urbanisme : la loi ALUR mise en perspective*, actes de colloque, Aix-Marseille, 5 juin 2014, Tours, Droit et ville 2014, n°78, p. 112 : « *La possibilité a été laissée aux communes récalcitrantes de former une minorité de blocage susceptible de s'opposer à ce transfert selon des modalités d'une complexité remarquable* ».



46. Cette volonté n'a rien de surprenant. Le principe selon lequel une minorité de blocage peut empêcher le transfert de plein droit de la compétence PLU aux communautés de communes et communautés d'agglomérations était un compromis du gouvernement et de l'assemblée avec le Sénat qui, soucieux de préserver l'intérêt des maires et leur réticence prévisible, avait, à l'occasion d'un débat parlementaire stérile, cherché à négocier une minorité de communes requise toujours plus étroite, si bien que pour certains auteurs, il cherchait alors à en faire un droit de véto⁹⁸. Elle n'est *a contrario* pas une répartition différenciée de la compétence PLU pour les plus petits EPCI. En ce sens, une fois perdue, la compétence reste de plein droit intercommunale en application des articles L. 5214-16 et L. 5216. La règle des « minorités de blocage » n'est d'ailleurs même pas codifiée et aucun mécanisme n'est prévu dans la loi pour permettre une rétrocession au bénéfice de la commune de sa compétence transférée, fut-ce par erreur. En outre, si l'article L. 5211-17-1 du CGCT prévoit la possibilité pour un EPCI de restituer aux communes une compétence transmise, c'est à la condition que ledit transfert ne procéda pas d'une disposition législative, ce qui est le cas concernant la compétence PLU. Le seul cas particulier soulevé par la doctrine est celui de la création d'une commune nouvelle⁹⁹ en lieu et place d'un EPCI¹⁰⁰.
47. Puisque les majorités politiques sont mouvantes, qu'ainsi un maire réfractaire à l'idée de perdre la compétence peut laisser place à un nouveau maire qui ne porte pas les mêmes combats, que la compétence peut être perdue facilement et qu'un oubli peut entraîner des conséquences définitives, la compétence est vouée, à terme à devenir systématiquement intercommunale. Le professeur Pierre Soler-Couteaux parlait d'ailleurs d'un « échéancier »¹⁰¹ dans un article consécutif à la loi ALUR et non d'un mécanisme permettant de préserver au long terme la compétence pour les communes. En outre, la

⁹⁸ Sur ce point, voir P. Soler-Couteaux, *La loi ALUR et le PLU : La généralisation progressive de l'intercommunalité*, RDI 2014, n°6, pp. 314- 325, not. p. 318.

⁹⁹ CGCT, art. L. 2113-1 à L. 2113-22-2.

¹⁰⁰ Sur ce point, voir O. Le Bot, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2025, 2^{ème} éd., p. 646.

¹⁰¹ P. Soler-Couteaux, *La loi ALUR et le PLU [...]*, préc., p. 317.

question de la pérennité de cette exception législative, toujours contenue uniquement dans l'article 136 de la loi ALUR reste posée. Jusque-quand en effet le législateur permettra-t-il aux communes de contrarier ses projets ? La prise d'importance croissante de l'EPCI dans le paysage institutionnel et statutaire semble indiquer qu'il arrivera un jour où la constitution de minorités de blocage ne sera plus possible pour la compétence PLU, que chaque PLU aura vocation, à terme, à devenir intercommunal¹⁰².

section 2. Une extension du cadre territorial de la planification par la rationalisation des EPCI

48. Après avoir irrigué une réorganisation territoriale en France, le développement d'établissements intercommunaux à fiscalité propre, concurrents aux communes, a rapidement démontré par lui-même ses faiblesses. Aussi, l'intercommunalité des années 2000 a été critiquée¹⁰³ et a amené une dynamique de « rationalisation » entreprise par le législateur, pour adapter au mieux les EPCI à fiscalité propre de leur vocation initiale de servir un projet détaché des intérêts politiques communaux, tant vis-à-vis de leurs compétences que de leurs périmètres. Aussi, ce mouvement de rationalisation de l'intercommunalité a amené les EPCI à s'étendre, entraînant fatallement une extension des cadres territoriaux de l'urbanisme, notamment des PLU, devenus par principe intercommunaux et dont la couverture était devenue en principe intégrale sur ces intercommunalités grandissantes (sous-section 1). Aussi, en changeant d'échelle, le périmètre des PLU a commencé à concurrencer celui des SCoT – d'autant que les justifications philosophiques encadrant les périmètres des SCoT avaient été recyclés pour justifier celui des EPCI à fiscalité propre¹⁰⁴ – et ainsi a amené la potentialité d'une superposition géographie des deux documents, amoindrissant ainsi la pertinence du maintien des deux documents dans l'ordonnancement juridique (sous-section 2).

sous-section 1 La croissance des EPCI entraînant une croissance des PLUi

49. En 1999, la loi dite Chevènement, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, portée par M. Jean-Pierre Chevènement, alors ministre de l'Intérieur, visait à restructurer l'organisation territoriale française autour de nouveaux EPCI dotés d'une fiscalité propre¹⁰⁵. L'ambition était tout à la fois de faire évoluer un découpage administratif du territoire en dizaines de milliers de communes, dépassé et unique, voire anormal vis-à-vis du reste de l'Europe, tout en dépassant les premiers modèles de l'intercommunalité hérités du XIX^e siècle, notamment les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) ou multiple (SIVOM). Ces derniers, en effet, constituaient plus des outils de mutualisation des compétences dans les mains des élus communaux qu'un maillage concurrent à celui des communes du territoire national. En effet, ceux-ci se superposaient¹⁰⁶ et ne disposaient pas de suffisamment de moyens d'action propre pour construire un projet propre différencié de celui des communes qu'ils n'aient vocation qu'à renforcer. Ainsi, le développement de structures

¹⁰² Par exemple, dans son rapport de juillet 2013 déjà le conseil général de l'environnement et du développement durable du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'Energie, n° 008802-01, *Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) intégrateur, assurer la réussite d'une réforme essentielle*, Le CGEDD préconisait le « PLUi pour tous » pour généraliser cette compétence

¹⁰³ J. M. pontier, *entre deux rives : une décennie d'intercommunalité*, JCPA 2009, n°29 pp. 42-46.

¹⁰⁴ Voir *infra*.

¹⁰⁵ Des premiers EPCI dotés d'une fiscalité propre avaient déjà été créés par la loi ATR de 1992 (loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République) : les « communautés urbaines » conçues comme les EPCI à fiscalité propre du milieu rural et les « communautés de ville », qui constituaient des prémisses aux EPCI à fiscalité propre imaginés par Jean-Pierre Chevènement, dont le périmètre s'ancrait sur les agglomérations urbaines.

¹⁰⁶ Étude d'impact, loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), p. 348 : « 61 % des communes [...] sont membres d'au moins 4 syndicats ; [...] 1 100 communes adhèrent à 9 syndicats et plus, et, parmi elles une trentaine sont membres d'au moins 13 syndicats ».

intercommunales à fiscalité propre pour le XXI^{ème} siècle constituait un palliatif à cette situation. La notion du périmètre a donc été redébattue, et les nouveaux EPCI ont alors été conçus comme des reflets de l'« agglomération ».

50. L'utilisation d'une notion pouvant être définie *a priori* selon une définition plus ou moins objective, visait à éviter de condamner les futurs périmètres retenus à être le seul reflet de compromis entre diverses politiques communales. L'« agglomération » s'entendait alors comme la continuité urbaine dépassant les limites administratives communales. L'agglomération entretient donc un lien très proche avec la notion de pôle urbain¹⁰⁷, plus utilisée en géographie et en économie. Or, pour certains auteurs, c'était davantage la notion d'« aire urbaine » qui structurait en fait la pensée de Jean-Pierre Chevènement¹⁰⁸.
51. Toutefois, si l'ambition était d'ancrer les intercommunalités dans des périmètres plus pertinents, sans discontinuités, superpositions ou incohérences dans les espaces urbanisés¹⁰⁹ et ainsi créer un maillage plus lisible du territoire ; la circonstance que la réforme se soit simplement ajoutée au dispositif existant – plutôt que de proposer une alternative exclusive – avait amené à ce que le début des années 2000 eût été marqué par un paysage intercommunal encore davantage complexifié. Les EPCI à fiscalité propre, pourtant conçus comme le socle de la réforme, se sont entremêlés et empilées avec les structures syndicales existantes. De plus, en l'absence d'une carte instituée au niveau central ou de schémas de la coopération intercommunale, les périmètres des premiers EPCI à fiscalité propre ont continué à être fréquemment le fruit de compromis politiques locaux. Ces limites ont suscité de nombreuses critiques quant à la cohérence et à la gouvernance territoriale, notamment en ce qu'ils favorisaient un modèle d'intercommunalité instrumentalisée par les communes, insusceptible dès lors de favoriser une planification urbaine bénéfique pour le territoire propre de l'intercommunalité¹¹⁰.
52. En réponse à cette situation, la notion de « rationalisation » est apparue dans le débat public. Elle traduisait la volonté de l'État de réajuster le modèle de l'intercommunalité, certes notamment vis-à-vis des compétences mais aussi vis-à-vis des périmètres qui occupent le présent raisonnement. En ce sens, le terme de rationalisation est souvent employé pour désigner le mouvement d'agrandissement des EPCI à fiscalité propre¹¹¹. Ainsi, la loi de réforme de collectivités territoriales de 2010¹¹² avait cherché entre autres à clarifier la position de l'État sur la coexistence des deux types d'EPCI. L'étude d'impact jointe au projet de loi dressait en effet le constat d'une superposition non souhaitable entre les EPCI du XIX^{ème} et ceux du XXI^{ème} qu'il fallait traiter.

¹⁰⁷ <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1411>, dernière consultation le 15 août 2025.

¹⁰⁸ D. Oudot, *Territoires intercommunaux et aires d'influence urbaine, mise en place, fonctionnement et effets de l'intercommunalité...*, Angers, thèse, géographie, 2008, J.-B. Humeau (dir.), 356 p. « Dans l'esprit de Jean-Pierre Chevènement, les communautés urbaines ou d'agglomération étaient [...] appelées à se déployer à hauteur de leur aire urbaine » p. 44.

¹⁰⁹ L'intercommunalité à fiscalité propre était à ses débuts, en effet, pensée autour des urbanités : grandes villes, et villes moyennes prolongées par des périphéries présentant avec celles-ci une continuité urbanistique relevant presque de l'évidence. Les espaces plus ruraux, même gravitant autour de ces « agglomérations » n'étaient pas encore inclus dans l'équation.

¹¹⁰ En ce sens, F. Eddazi, *planification urbaine et intercommunalité*, 2011, thèse, droit public, F. Priet (dir.), Orléans, 756 p.

¹¹¹ Par exemple, considérant que l'augmentation des seuils minimaux des EPCI – conduisant inévitablement à l'augmentation des périmètres d'iceux – était un « mouvement sans précédent de rationalisation de la carte intercommunale » ; L. Manière, P. Bluteau, F. Vilbois-Cros, S. Dyens, Y. Goutal, *Intercommunalités, Cap sur 2017*, dossier, AJCT, Oct. 2016, n° 10, pp. 479-500.

¹¹² Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, NOR : IOCX0922788L, JORF n°0292 du 17 décembre 2010.

« La montée en puissance de l’intercommunalité à fiscalité propre devait avoir pour corollaire le reflux des syndicats. Or l’effet attendu n’a pas encore atteint son plein effet. Il est donc nécessaire de poursuivre le mouvement qui s’est amorcé. Au 1er janvier 2009, il existait 15 903 syndicats intercommunaux ou syndicats mixtes (source DGCL). Le développement des EPCI à fiscalité propre a eu peu d’incidences sur leur nombre. Au contraire, les groupements à fiscalité propre sont très souvent venus se superposer aux syndicats alors qu’ils avaient vocation à en reprendre les compétences »¹¹³.

53. L’objectif n’était pas inédit. Les mécanismes existants pour organiser un remplacement au long terme des types d’EPCI étaient déjà prévus par la loi Chevènement. Par exemple, l’article L. 5214-21 du CGCT disposait déjà en 1999 que les communautés de communes instituées sur un périmètre identique à celui d’un syndicat intercommunal se substituaient de plein droit à ce dernier, notamment dans ses compétences. Ces substitutions toutefois n’avaient visiblement pas suffit. La loi de réforme des collectivités territoriales a donc dû se montrer plus radicale. Elle institue ainsi de nouveaux Schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), qui se distinguent des SDCI prévus en 1992 par l’article 68 de la loi ATR¹¹⁴. En effet, les premières générations de SDCI n’avaient une valeur qu’incitative et avaient pour objet de favoriser le développement de l’intercommunalité avant même que les jalons de l’intercommunalité à fiscalité propre ne soient posés en 1999. Ainsi, si ces schémas existaient déjà, la loi de 2010 les fait muter pour qu’ils revêtent une valeur prescriptive. L’objectif n’est désormais plus le même, ils doivent conduire à la réduction du nombre de syndicats par le biais de fusions d’EPCI tout en assurant une carte de l’intercommunalité sans enclaves et sur l’intégralité du territoire¹¹⁵.
54. En outre, le mouvement de rationalisation des EPCI visait également à redéfinir des périmètres intercommunaux davantage accorées aux notions d’ « aire d’influence urbaine » ou de « bassin de vie »¹¹⁶. En ce sens, la rétention de la notion d’ « agglomération » en 1999 avait amené à ce que les périmètres de l’intercommunalité retenus soient déconnectés des réalités fonctionnelles des territoires couverts, notamment des réalités socio-économiques dépassant la seule continuité du bâti. L’article L. 5210-1-1 du CGCT prévoit donc que les SDCI ont la charge d’améliorer la cohérence spatiale au regard « des unités urbaines au sens de l’Institut national de la statistique et des études économiques, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale ». Cette dynamique a ensuite été intensifiée par la loi NOTRe de 2015¹¹⁷. Elle élève en ce sens le seuil minimal pour la constitution d’un EPCI à fiscalité propre de 5000 à 15 000 habitants¹¹⁸, et, en ses articles 35 à 37, remodelle encore une fois les SDCI pour en faire des outils de supervision préfectorale de la rationalisation de l’intercommunalité. En effet, face au constat d’une certaine lenteur, le préfet élabore désormais le projet de schéma avant de le soumettre – conjointement aux avis des communes et le cas échéant du préfet de département adjacent¹¹⁹ – au conseil départemental de la coopération intercommunale (CDCI) qui ne peut en modifier les dispositions qu’à condition de réunir au moins deux tiers des voix concordantes en ce sens de ses membres, avant d’en arrêter le schéma définitif. La loi NOTRe interdit en outre aux CDCI de prévoir dans les SDCI des

¹¹³ Projet de loi de réforme des collectivités territoriales (n° 2010-1563), Etude d’impact, p. 64.

¹¹⁴ Loi d’orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l’administration territoriale de la République, NOR : INTX9000102L, JORF n° 33, 8 fév. 1992.

¹¹⁵ CGCT, art. 5210-1-1, rédaction issue de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, en vigueur du 18 déc. 2010 au 2 mars 2012. C’est ce redressement du seuil qui a d’ailleurs amené la carte de l’intercommunalité à être redessinée à compter de 2017.

¹¹⁶ Avec toutes les réserves qu’il convient de prononcer quant à la rétention de cette notion (voir *infra*).

¹¹⁷ *op. cit.*

¹¹⁸ CGCT, art. L. 5210-1-1, III, 1°, version en vigueur du 9 août 2015 au 29 déc. 2019.

¹¹⁹ En cas d’EPCI interdépartemental.

divisions d'EPCI existants là où le texte de 2010 ne le précisait pas¹²⁰. Entre 2015 et 2016, obligation a été faite aux CDCI d'adopter de nouveaux SDCI pour le 1^{er} janvier 2017¹²¹ tout en incitant fortement à la fusion des petits EPCI. Autrement dit, l'objectif est de voir se développer de grandes intercommunalités dotées d'une fiscalité autonome, de compétences élargies et de périmètres cohérents. Une réduction importante du nombre d'EPCI s'est inévitablement accompagné de la concrétisation de cette obligation. Entre 2016 et 2017 en effet, ce n'est pas moins de 38,6 % de décroissance du nombre d'EPCI qui ont été observées ; et 51,5 % de décroissance en étudiant le phénomène de rationalisation induit par les nouveaux SDCI depuis la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010¹²².

55. Or, l'articulation de ce mouvement de réforme institutionnelle de l'intercommunalité vers l'espace urbain fonctionnel avec le mouvement d' « intercommunalisation » des PLU précédemment étudié est bidirectionnelle. D'une part, l'ambition de réserver une part des compétences en matière d'aménagement du territoire aux EPCI¹²³ a conduit les porteurs des réformes de 2010 et 2015 à considérer un nouveau périmètre, devant être le plus pertinent possible au regard des enjeux contemporains de l'aménagement. De l'autre l'augmentation des superficies retenues pour la coopération intercommunale, celle-ci ayant pour objectif de couvrir un périmètre toujours plus proche des réalités de fonctionnement des territoires, a amené à crédibiliser la figure de l'EPCI à fiscalité propre au sein de l'enchevêtrement des échelons compétents en matière d'urbanisme et d'aménagement. En outre, le fait de confier le PLU aux intercommunalités par principe dès 2014, c'est-à-dire au même moment que ladite intercommunalité était en pleine mutation, ne pouvait que s'accompagner d'une adaptation du périmètre et du rôle incident du PLU aux objectifs de cette nouvelle intercommunalité rationalisée.
56. Or, face à cette croissance des EPCI et à la généralisation des PLUi sur ces intercommunalités grandissantes, la question du périmètre des SCoT est devenue prégnante. En effet, la généralisation du modèle du syndicat mixte porteur de SCoT avait pour objectif initial de compenser les carences d'une intercommunalité encore morcelée. Or, dès 2017, la situation s'est inversée. Les EPCI issus de la rationalisation intercommunale ont commencé à couvrir des territoires parfois plus vastes que celui des anciens SCoT, ou du moins à en concurrencer la superficie. Rapidement, cette évolution a interrogé la pertinence du maintien, voire d'une extension simplement réactive des SCoT. Dans certains cas, ceux-ci semblent en effet redondants par rapport aux structures intercommunales compétentes pour élaborer les PLUi.

sous-section 2 L'hypothèse de la coïncidence des périmètres du PLUi et du SCoT

57. Il a été rappelé que les PLU sont élaborés à l'échelle de la commune ou de l'EPCI. Les SCoT quant à eux sont élaborés à l'échelle de l'EPCI ou du groupement d'EPCI (voir *infra*). Puisque, comme vu, le principe pour l'élaboration du PLU, semble être l'intercommunalité et qu'à terme tous seront intercommunaux, l'hypothèse de la coïncidence des deux périmètres se pose.

¹²⁰ CGCT, art. L. 5210-1-1, II, al. 2, version en vigueur du 9 août 2015 au 29 déc. 2019.

¹²¹ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, art. 35, codifié à l'article L. 5210-1-1, I du CGCT ; Voir sur ce point F. Vilbois-Crémin, *Reconfiguration du périmètre d'un EPCI : les délibérations à prendre avant le 1^{er} janvier 2017*, AJCT 2016, n° 10, pp. 485 - 492 ; H. Pauliat, *Quelle carte intercommunale en 2017... et ensuite ?*, JCPA 2016, n° 16, p.2.

¹²² Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, NOR : IOCX0922788L, JORF n°0292 du 17 décembre 2010

¹²³ A. Mainguené, L. Sebbane (DGCL), *1 266 EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2017*, Bull. d'information 2017 n° 113, 8p. ; É. Landot, *Big is beautiful : -38,6 % d'EPCI à fiscalité propre en un an ; -51,5 % en 7 ans. Des EPCI regroupés ; un paysage contrasté*, <https://blog.landot-avocats.net/2017/01/23/big-is-beautiful-386-depci-a-fiscalite-propre-en-un-an-515-en-7-ans-des-epci-regroupes-un-paysage-contraste/amp/> (dernière consultation le 16 juin 2025).

58. Elle se pose d'autant plus que depuis 2017 et la modification de la carte de l'intercommunalité, la répartition de la compétence SCoT entre les EPCI et les groupements supra-intercommunaux semble se rééquilibrer. En effet dans un premier temps, sous l'effet de l'évolution de la répartition des compétences entre communes et EPCI couplée avec la circonstance que le territoire national n'était que très partiellement couvert par des SCoT dans les premières années suivant la loi SRU, Les structures porteuses avaient facilement pu intégrer des communes gravitant autour de structures existantes, et le modèle du syndicat mixte déclinant un périmètre *ad hoc*, spécialement conçu pour l'élaboration d'un SCoT, s'était développé. En ce sens, entre 2012 et 2016, c'est un peu moins de 70% des SCoT qui sont supra-intercommunaux.
59. Toutefois, la réduction drastique du nombre d'EPCI opérée en 2017¹²⁴ a conduit à transformer certains de ces syndicats mixtes en nouveaux EPCI, qui dès lors se sont vu devenir compétents en matière de PLU et de SCoT. Le modèle du syndicat mixte s'est alors trouvé concurrencé par des EPCI grandissants, notamment par de nombreuses communautés de communes et d'agglomérations désormais compétentes. En 10 ans, la part des SCoT supra-intercommunaux est passée de 70% des cas, à moins de 60% en 2024.

nombre de SCoT	nombre de SCoT portés par des EPCI	pourcentage de SCoT portés par un EPCI	nombre de SCoT portés par une autre structure	pourcentage de SCoT portés par une autre structure
2004	331	144	187	56%
2008	389	156	233	60%
2012	407	131	276	68%
2016	464	158	306	66%
2020	458	195	263	57%
2024	468	198	270	58%

60. En outre, cette évolution des EPCI a permis à ces structures de bénéficier de moyens financiers et humains plus adéquat pour l'élaboration des documents d'urbanisme, tout en transformant certains EPCI non compétents en matière de PLUi en EPCI de la catégorie immédiatement supérieure, et le cas échéant compétent de plein droit. En d'autres termes, l'évolution de l'intercommunalité a remis sur les devants de la scène l'hypothèse de l'établissement intercommunal compétents à la fois en matière de PLU et en matière de SCoT. Dès lors il convient de chiffrer l'hypothèse.
61. D'après les récentes données du ministère de la cohésion des territoires¹²⁵ – prises en dehors des statistiques liées aux derniers PLUi portés par des syndicats intercommunaux (il y en a 6) ou par des établissements publics territoriaux (EPT), hypothèse qui ne concerne que paris (il y en a 11) – 103 EPCI à fiscalité propre compétents en matière de PLUi le seraient également en matière de SCoT au 31

¹²⁴ Voir *supra*.

¹²⁵ Data.gouv.fr, ministère de la Cohésion des territoires, *Planification nationale des documents d'urbanisme (PLU, PLUi, CC, RNU) - données SuDocUH - Dernier état des lieux annuel au 31 décembre 2024* (<https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/planification-nationale-des-documents-durbanisme-plu-plui-cc-rnu donnees-sudocuh-dernier-etat-des-lieux-annuel-au-31-decembre-2024/>), dernière consultation le 26 mars 2025 ; Data.gouv.fr, ministère de la Cohésion des territoires, *Liste des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) issue de l'enquête annuelle SuDocUH* (<https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/liste-des-etablissements-publics-de-cooperation-intercommunale-epci-issue-de-lenquete-annuelle-sudocuh/>), dernière consultation le 26 mai 2025.

décembre 2024, cette donnée n’ayant d’ailleurs pas évolué depuis 2023¹²⁶. L’information est à recouper de nombreuses manières avec d’autres statistiques afin d’apprécier l’importance que revêt l’hypothèse d’un EPCI doublement compétent dans le paysage intercommunal français.

62. D’une part elle peut être recoupée avec le nombre total d’EPCI à fiscalité propre pour savoir quel pourcentage des EPCI ont la double compétence. Ainsi, au 31 décembre 2024, **8,21% des EPCI sont compétents à la fois en matière de PLUi et de SCoT**, ce qui apparaît comme tout à fait négligeable. Toutefois, ce recroisement de données ne dépeint que très mal la situation puisque 55,62% des EPCI seulement sont compétents en matière de PLUi. Dans les autres cas, par application d’une minorité de blocage¹²⁷, les communes seules restent compétentes. Dans ce cas, la circonstance que le SCoT soit de la compétence de l’EPCI ne crée pas de superposition. Toutefois les PLU tendront à l’avenir à être de plus en plus souvent intercommunaux, modifiant ainsi la part des EPCI doublement compétents. Il est dès lors plus révélateur de ne recouper les 103 EPCI doublement compétents qu’avec le nombre d’EPCI effectivement compétents en matière de PLUi ; ce qui permet d’affirmer que **14,76% des EPCI compétents en matière de PLU le sont également en matière de SCoT**. Enfin, en raison du nombre élevé d’EPCI couverts parfois par un seul SCOT, les statistiques sont encore une fois amoindries en apparence. En raisonnant dans l’autre sens, c’est-à-dire en recoupant le nombre d’établissements doublement compétents avec les établissements compétents en matière, cette fois, de SCOT, le tableau semble tout à fait différent. En effet, c’est **44,59% des EPCI compétents en matière de SCOT qui le sont également en matière de PLUi**. Enfin, pour intégrer à l’équation la circonstance que près de 60% des SCOT soient élaborés par des structures qui, n’étant pas des EPCI, ne sont par nature pas compétentes en matière de PLUi, il peut être avancé – et ce sera sans doute la donnée la plus objective – que **21% des structures compétentes en matière de SCOT sont des EPCI également compétents en matière de PLUi**, ou encore que dans $\frac{1}{5}$ des cas, les structures compétentes en matière de SCOT le sont aussi en matière de PLU. L’hypothèse n’est donc pas aussi isolée que ne le laissent penser les premières données. Toutefois, sans être totalement marginale ou « peu probable » comme il est parfois avancé¹²⁸, elle ne représente pas la majorité des cas. En outre, dans 14 cas sur 103, une réponse à ce cumul des deux compétences avait été trouvée dans l’adoption (ou la prescription¹²⁹) de « PLUi valant SCOT » avant que cette possibilité ne soit retirée aux EPCI dans cette situation. De plus, en partant non pas de la compétence des EPCI, mais en partant des documents d’urbanisme effectivement adoptés ou en cours d’adoption, les statistiques diffèrent encore. En effet, tous les EPCI compétents ne se sont pas encore dotés des documents relevant de leur compétence¹³⁰. En ce sens, très récemment encore, M. Marc-Philippe Daubresse, sénateur du Nord, faisait valoir, à l’occasion des débats parlementaires relatifs à la

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Voir supra.

¹²⁸ Par exemple en ce sens, J. P. Strebler, *Le SCOT, aiguillon de l’intercommunalité*, in *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur*, études en l’honneur de J. P. Lebreton, Les Cahiers du GRIDAUH, n°29, 2015, p. 325.

¹²⁹ La loi ELAN de 2018 (Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique, NOR : TERL1805474L, JORF n°0272 du 24 novembre 2018) a supprimé la possibilité pour les EPCI doublement compétents d’adopter de PLUi valant SCOT. Toutefois les EPCI qui avaient ne serait-ce que prescrit l’élaboration d’un tel document avant cette date peuvent continuer d’élaborer, voire de faire évoluer, ces documents. C’est ainsi que certains d’entre eux, dont l’élaboration a été prescrite il y a plus de 7 ans pourront être approuvés à l’avenir et même révisés, en dépit de la suppression dudit document de l’ordonnancement juridique, c’est le cas par exemple des PLUi valant SCOT des portes du Haut-Doubs, ou encore de celui du Mont-des-Avaloirs.

¹³⁰ Sur 698 EPCI compétents en matière de PLU, 638 PLUi élaborés ou en cours d’élaboration ont été recensés. De la même manière, pour 231 EPCI compétents en matière de SCOT, seuls 198 documents sont aujourd’hui élaborés ou en cours d’élaboration. De plus certains EPCI compétents en matière de SCOT ont été créés à la suite d’une fusion et sont dès lors couverts par plusieurs SCOT. Par exemple, la métropole Aix-Marseille-Provence, compétente en matière de SCOT, est actuellement couverte par 6 SCOT opposables.

proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement¹³¹, que « *la moitié environ des quelque 390 SCoT existant actuellement recouvrent exactement le périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale* »¹³². La réponse envisagée par les commissions sénatoriales étant dès lors de réinstaurer les PLUi valant SCoT, sous forme d'un « *document d'urbanisme unique ayant les effets d'un schéma de cohérence territoriale et d'un plan local d'urbanisme intercommunal* » sur l'intercommunalité à fiscalité propre¹³³.

- 63. Face à ce phénomène, le gouvernement a encouragé l'adoption d'un SCoT sur une périmètre élargi pour bien le différencier du PLU¹³⁴. Cette réflexion sur le périmètre du SCoT donnera d'ailleurs lieu à l'ordonnance n°2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCoT. Il n'est pas incongru de questionner la pertinence de cette solution. Les SCoT, pour rappel, ont été institués en 2000 à une époque où l'intercommunalité à fiscalité propre en était à ses balbutiements, celle-ci ne s'étant généralisée en lieu et place des syndicats intercommunaux que tardivement. Quant aux syndicats, l'étude d'impact jointe au projet de loi qui deviendra la loi ALUR établissait en 2010 encore une moyenne de 10 communes par syndicat¹³⁵.
- 64. En parallèle, d'un point de vue statistique, en 2015, ce sont 461 SCoT approuvés ou en cours d'élaboration couvrant un total de 26 889 communes, soit un total de 58,33 communes par SCoT environ qui sont décomptées par le ministère de la Cohésion des territoires¹³⁶. A titre de comparaison, les SCoT de 2005 comptaient en moyenne 41 communes, et ceux de 2025, 64.

Année COG	Nbr de SCoT	Communes couvertes	Communes par SCoT	Superficie couverte	Superficie par SCoT	Population couverte	Population par SCoT
2005	331	13 552	41	190 000	574	36,59 M	110 000
2015	461	26 889	58	394 080	855	51,19 M	111 000
2025	468	30 147	64	491 000	1049	63,94 M	137 000

- 65. Or, ces données peuvent être comparées avec la carte de l'intercommunalité rationalisée. La DGCL (direction générale des collectivités locales) décompte 1254 EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2025 pour 34 871 Communes membres d'un EPCI à fiscalité propre. Le nombre de communes par EPCI à fiscalité propre est donc en moyenne de 28 Communes aujourd'hui. De plus, il est important de souligner

¹³¹ Proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement, n° 1240 de M. Harold HUWART, <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl24-632.html> ; https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/dossiers/simplification_droit_urbanisme_logement_17e#CMP (dernière consultation le 24 juin 2025)

¹³² M.-P. Daubresse (Sénateur, Commission des lois), amendement n° COM-111, 30 mai 2025, 1^{re} lecture proposition de loi n° 632, https://www.senat.fr/encommission/2024-2025/632/Amdt_COM-111.html ; voir également G. Cambier, S. Noël (sénateurs, commission des affaires économiques), amendement n° COM-28, 30 mai 2025, 1^{re} lecture.

¹³³ Proposition de loi, modifiée par le Sénat, de simplification du droit de l'urbanisme et du logement, n° 1589, déposée le mercredi 18 juin 2025, art. L. 146-1, al. 1.

¹³⁴ Min. Logement, Habitat durable, DGALN, DHUP, Sous-direction de la qualité du cadre de vie et Bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie, instruction NOR : LHAL1713553J du 5 mai 2017 relative à l'adaptation des enjeux de planification urbaine et rurale aux nouvelles échelles d'intercommunalité ; F. Duval, P. Iselin, R. Marques (CGEDD, ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer), Rapport n° 010656-01, *Quelles évolutions pour les schémas de cohérence territoriale ?*, Avril 2017.

¹³⁵ Étude d'impact, loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), p. 348 : « *en 2010, on compte en moyenne 122 syndicats par départements, auxquels adhèrent en moyenne une dizaine de communes : le nombre de communes adhérentes à un syndicat varie entre 4 et 16 selon les départements (hors Paris)* ».

¹³⁶ DGALN, « *Schéma de cohérence territoriale (SCoT) - données SuDocUH - Dernier état des lieux annuel au 31 décembre 2024* », data.gouv.fr ; 2015-ICAPP-SIDAUH-OPENDATA-URBANISME-DGA.

que cette moyenne ne tient compte qu'à la marge de la circonstance que les grosses structures décomptent beaucoup plus de communes. En ce sens, un récent bilan de la DGCL¹³⁷ met en exergue que 146 EPCI à fiscalité propre comptent plus de 50 communes. En revanche, Cette moyenne ne déforme pas à l'excès la réalité des petites structures. (en moyenne, 26 communes par communautés de communes et 33 communes par communauté d'agglomération¹³⁸). Dès lors, il est sans doute plus révélateur de présenter l'évolution des PLUi et des SCoT comme suit.

66. Alors que les SCoT avaient été initialement conçus pour pallier les faiblesses de l'intercommunalité des années 2000, notamment en prévoyant que des syndicats mixtes puissent se substituer pour leur élaboration aux périmètres ramassés des EPCI à cette époque, la carte nationale a vu se développer quinze ans plus tard un modèle d'intercommunalité ordonné, couvrant l'intégralité du territoire par des structures dotées d'une fiscalité propre (et donc de moyens propres) et assises sur des périmètres proches des aires d'influence urbaines. Là où les premiers SCoT couvraient en moyenne une quarantaine de communes dans les milieux les plus urbains du territoire, les nouveaux EPCI comportent aujourd'hui un nombre presque similaire de communes en moyenne alors même que sont intégrés à cette moyenne les EPCI les plus ruraux. S'ils appelaient dès lors à remplacer les structures porteuses de SCoT, le développement de la compétence intercommunale relative aux PLU a amené le gouvernement à choisir d'augmenter la taille des syndicats mixtes porteurs de SCoT. Cette évolution du SCoT, dès lors, semble donc avoir été initiée en simple réaction à l'environnement changeant du document de planification stratégique ; et, par opposition, ne pas reposer sur un réel besoin de couvrir un périmètre plus grand. Il s'agit *in fine* de prolonger artificiellement la fin de vie du SCoT, là où une part de la doctrine¹³⁹ envisageait – ou même appelait – à le laisser partir en paix.
67. Les justifications de ce choix opéré en 2000 ont alors été de nature conceptuelle. Le SCoT avait toujours été conçu sur la logique du bassin de vie vers lequel l'intercommunalité à fiscalité proche se rapproche désormais également (voir *supra*). Cette notion fait aujourd'hui office d'estompe, étant suffisamment imprécise pour soutenir des périmètres tout à fait différents. Elle est en effet à la fois à la source des périmètres pertinents pour une intercommunalité rationalisée, et à la fois à la source des anciens SCoT préférant aujourd'hui s'arrimer en complément sur de nouvelles notions concurrentes, mais non totalement exclusives les unes des autres.

CHAPITRE 2. Une confluence des périmètres vers le « bassin de vie »

68. La notion de « bassin de vie » est au nombre des OJNI (objets juridiques non identifiés). Elle est concurrencée par une myriade d'autres notions voisines, issues de disciplines voisines du droit de la planification urbaine. Or cette notion imprécise, dont les diverses définitions et concrétisations divergent à l'extrême, se trouve être au cœur même des débats relatifs aux périmètres pertinents pour la fixation des documents d'urbanisme : tant le PLU lorsqu'il est intercommunal que le SCoT (section 1), ce qui ne manque évidemment pas de surprendre dès lors que la coïncidence des deux périmètres semble être évitée par tous les moyens. Aussi, l'utilisation de ce concept, ainsi que de celui de bassin d'emploi ou encore d'aire urbaine, est sans doute l'un des moyens utilisés pour éviter la coïncidence des périmètres

¹³⁷ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Accueil/DESL/2025/Bilan-statistique-2025%20-%20diffusion.pdf> (dernière consultation le 16 juin 2025).

¹³⁸ Au 1^{er} janvier 2025, la DGCL décompte 230 communautés d'agglomérations pour 7599 communes couvertes et 829 communautés de communes pour 21 191 communes couvertes.

¹³⁹ F. Rolin, *Supprimons les schémas de cohérence territoriale !*, AJDA 2014, n° 21, p. 1177, L. Bordereaux, *Faire mourir les SCoT ?*, AJDA, 2020, n° 11, p. 593

par tous moyens. En ce sens, le bassin de vie est une simple notion légitimatrice de l'extension exponentielle des périmètres de la planification, notamment stratégique (section 2).

section 1. Une notion imprécise au cœur des périmètres des deux documents

69. Les débats entourant la rétention de bon sens des périmètres des EPCI et des SCoT semblent tous deux mentionner l'objectif de s'attacher aux « bassins de vie ». Or, si ces bassins de vie sont définis par l'INSEE, leur traduction juridique est incertaine. Aussi, alors que cette incertitude ne concernait initialement que les périmètres des SCoT (sous-section 1), elle tend à rejaillir également sur la détermination des périmètres des PLU lorsqu'ils sont intercommunaux (sous-section 2).

sous-section 1 Une notion initialement indissociable du périmètre du SCoT

70. Née en dehors du domaine juridique, la notion de « bassin de vie » irriguait déjà les débats sur la pertinence des choix de périmètres à retenir pour organiser la planification stratégique avant même qu'elle n'ait été définie et théorisée du point de vue économique. En effet, déjà en 2000, les débats parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi SRU mettaient en exergue la nécessité de faire coïncider l'échelon local auquel serait pris à l'avenir le « document de référence des différentes politiques urbaines » fixant les « *choix principaux en matière d'habitat, d'équilibre entre zones naturelles et urbaines, d'infrastructures [et] d'urbanisme commercial* »¹⁴⁰ avec le « bassin de vie ».
71. Or, aux origines du SCoT, c'est-à-dire lors de l'adoption de la loi SRU, cette notion de « bassin de vie » était entendue de façon plutôt restrictive. S'appuyant alors sur des travaux de recherche en géographie depuis les années 1990 sur cette notion, son échelle semblait alors être appréhendée par le gouvernement comme les alentours des agglomérations¹⁴¹, y étant inclus des « espaces urbains, périurbains et ruraux »¹⁴² formant un ensemble vécu par les habitants au travers de leurs diverses mobilités : habitation, emploi et vie quotidienne. Le bassin de vie était alors une notion non-exclusive d'autres périmètres concomitants qui la complétaient tels que le bassin d'habitat et le bassin d'emploi¹⁴³ et qui visait avant tout à organiser un développement urbain équilibré, solidaire et complémentaire de ces ensembles, en limitant notamment les effets de la ségrégation spatiale provoquée par des systèmes de développement urbain trop peu régulés.
72. Si l'idée paraissait séduisante, les perspectives de sa concrétisation sur le terrain n'étaient pas explicitées. Cette imprécision était d'ailleurs dénoncée par des élus de l'opposition, disant même ne pas comprendre cette expression¹⁴⁴, venant complexifier plus qu'améliorer l'aménagement urbain là où le

¹⁴⁰J.- C. Gayssot, alors ministre de l'Équipement, des transports et du logement, débats parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi SRU.

¹⁴¹ J.- C. Gayssot, alors ministre de l'équipement, des transports et du logement, débats parlementaires, assemblée nationale, 1^{ère} séance du 8 mars 2000 « *Aujourd'hui et plus encore demain, c'est à l'échelle du bassin de vie, autour des agglomérations, que se jouent les enjeux fondamentaux : aménagement du territoire, développement économique, emploi, habitat* ».

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ À plusieurs reprises d'ailleurs, le périmètre débattu à l'assemblée est identifié comme le « *bassin de vie, d'habitat et d'emploi* ».

¹⁴⁴ H. Plagnol, alors député, débats parlementaires, assemblée nationale, 2^{ème} séance du 8 mars 2000, « *je n'ai pas réussi à comprendre ce que signifiait l'expression "bassin de vie". Cet espace est-il lié aux agglomérations de M. Chevènement ? Cela signifierait alors que l'on abandonne les pays de Mme Voyer. Recouvre-t-il les agglomérations au sens donné par l'INSEE ou les agglomérations telles qu'elles sont définies par la loi que nous venons de voter ? S'agit-il d'un bassin d'habitat ?* »

découpage administratif existant permettait de retenir en l'état des choix plus pertinent. En effet, le choix de retenir un périmètre *ad hoc*, au lieu de s'appuyer sur un découpage du territoire national en collectivités locales préexistantes, était devenu une mode à la suite de la décentralisation, celui-ci ayant apporté une « territorialisation » du droit administratif¹⁴⁵.

73. Or, l'usage de la notion d'« agglomérations » – sur les alentours de laquelle étaient appuyées les premières réflexions sur le périmètre souhaitable du SCoT – résonnait avec les débats ayant conduit un an plus tôt à adopter la loi Chevènement¹⁴⁶ pour définir les périmètres souhaitables des intercommunalités, et aussi avec la loi Voynet¹⁴⁷ promulguée un mois plus tôt et qui créait les « contrats d'agglomération ». *in fine*, le découpage territorial proposé au parlement en 2000 et vaguement désigné de « bassin de vie » ou de « bassin de vie, d'habitat et d'emploi » correspondait à celui de l'intercommunalité nouvelle issue de la loi Chevènement, à laquelle seraient ajoutés les alentours ne présentant pas avec l'agglomération une continuité urbanistique mais constituant toutefois, à la marge de celle-ci, une prolongation fonctionnelle, pour former un nouveau découpage *ad hoc* à la discréption des élus et en fonction du territoire vécu sur le terrain. Cette recherche d'extension de l'agglomération, c'est-à-dire de l'unité urbaine reposant sur la continuité du bâti, vers un espace plus proche du fonctionnement du territoire, notamment eu égard à l'emploi et à l'habitat, s'apparente dès lors à la rétention, pour les villes moyennes à grandes, d'un périmètre proche conceptuellement de l'« aire urbaine » ou de « grande aire urbaine » au sens de l'INSEE¹⁴⁸. L'aire urbaine est en effet « un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci ».
74. L'idée d'un SCoT sur l'agglomération et ses alentours étendaient donc le périmètre pertinent pour la planification stratégique, au cadre territorial des EPCI éventuellement et marginalement augmentés de certains espaces périphériques dans les cas où ceux-ci seraient trop ramassés pour englober l'ensemble de la zone d'influence d'une agglomération, notamment parce que ces intercommunalités n'intégraient pas toujours les communes plus rurales gravitant autour de l'agglomération proprement dite mais comprise cependant dans sa zone d'attraction ou d'influence¹⁴⁹. Aussi, cette zone d'influence était appréciée compte tenu des déplacements quotidiens des habitants¹⁵⁰ et dénommée alors dans le débat public et par les parlementaires du début du siècle « bassin de vie ». C'est pourtant là la première dissonance entre la notion retenue trois ans plus tard par l'INSEE et l'esprit réel de la notion telle

¹⁴⁵ Sur ce point voir par exemple M. Lauren, la territorialisation de la compétence EAU dans le bassin de l'Adour, 2025, thèse, géographie, S. Claremont (dir.), Pau. 502 p. ; sur la notion de territorialisation voir J. Caillot, *territorialisation*, in N. Kada, C. Courtecuisse, V. Aubelle, R. Pasquier (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, 2017, éd. berger Levraud, 1096 p.

¹⁴⁶ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, NOR : INTX9800135L, JORF n°0160 du 13 juillet 1999, pp. 10361-10395.

¹⁴⁷ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADDT), NOR : ATEX9800094L, JORF n°148 du 29 juin 1999.

¹⁴⁸ <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definitions> (dernière consultation le 2 août 2025).

¹⁴⁹ Une autre notion de l'INSEE au cœur d'une réflexion sur les périmètres pertinents de l'action publique est l'« aire d'attraction des villes » définie comme « *un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué d'un pôle de population et d'emploi, [c'est-à-dire de la commune-centre], et d'une couronne qui regroupe les communes dont au moins 15 % des actifs travaillent dans le pôle* ». Autrement dit, l'aire d'attraction des villes est plus englobante encore que l'aire urbaine. La couronne périurbaine incluse est en effet constitué de communes attenantes à cette aire urbaine mais présentant avec la commune-centre un lien fonctionnel apprécié plus largement, toujours du point de vue principal de l'emploi.

¹⁵⁰ Déplacements liés principalement à l'emploi là encore.

qu'employée lors des débats parlementaires ayant débouché sur la loi SRU. Le bassin de vie, tel qu'envisagé en 2000 se rapproche dès lors plus de la notion retenue parfois en urbanisme ou en géographie, qui semble insister autant sur la notion de mobilités que sur celle de demande d'« ancrage »¹⁵¹, d'« espace vécu ». Or, ce concept retenu en géographie autour de l'espace vécu et de l'ancrage territorial n'intervient en réalité que dans un second temps, à l'instar de ce qu'un sentiment d'identité naît de limites arrêtées et identifiables et non que ces limites procèdent d'un sentiment d'identité préexistant. Laurence Lemouzy le démontrait dans sa thèse :

« Il importe peu en définitive que ce territoire construit soit en adéquation avec les "espaces de vie" de ceux qui l'habitent, il s'agit simplement d'inscrire progressivement ce nouveau territoire de référence dans leur espace vécu. En ce sens, le discours politique est performatif. Il vise à ce que la prophétie qu'il annonce se réalise. La quête de l'optimum dimensionnel est mythique car il est vain de chercher une adéquation entre territoire politique construit et pratique de l'espace par les individus. Construire un territoire pertinent, c'est construire un territoire imaginaire au sens où ce territoire est absent de la réalité. C'est créer quelque chose qui n'existe pas dans un premier temps mais que le discours politique va rendre réel »¹⁵².

75. En effet, pour sa part, l'institut national des statistiques et des études économiques (INSEE) ne s'intéresse à la notion qu'à partir de 2003 dans un rapport à l'attention de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR)¹⁵³ à la suite de travaux pluridisciplinaires menés en coopération avec l'Institut national de recherche agronomique (INRA), l'Institut français de l'environnement (IFEN), la DATAR et le ministère de l'environnement. Ainsi, dès 2004, le bassin de vie était entendu du point de vue économique comme « *le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès à la fois aux équipements de la vie courante et à l'emploi* »¹⁵⁴. Cette notion a toutefois évolué en 2012 à l'occasion d'une modernisation de la méthodologie retenue pour délimiter les bassins de vie. La première définition, faisant référence à l'emploi, a alors été remaniée afin de bien différencier cette notion de celles d'aire urbaine ou de « bassin d'emploi ». Pour l'INSEE, il correspondrait dès lors aujourd'hui au « plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants »¹⁵⁵, à savoir les services aux particuliers, les transports, le commerce, l'enseignement, la santé, le sport, les loisirs et la culture¹⁵⁶. Ainsi, là où l'usage de la notion par les parlementaires en 2000 désignait un territoire fonctionnel plus ou moins englobant autour d'un pôle urbain, conceptuellement proche de l'aire urbaine ou de l'aire d'attraction des villes, celle-ci a été

¹⁵¹ N. Brevet, *Mobilités et processus d'ancrage en ville nouvelle : Marne-la-Vallée, un bassin de vie ? Étude des mobilités résidentielles et des mobilités quotidiennes*, 2009, Thèse, F. Drosso (dir.), Institut d'Urbanisme de Paris/Université Paris-Est ; C. Aragau, M. Boureau, C. Mangeney, *Les bassins de vie ont-ils un sens ?, RERU*, 2018, n°5-6, pp. 1261 – 1286 : « la notion de bassin de vie [...] a le mérite de rendre compte d'une réalité périurbaine et de proximités diverses s'organisant autour de polarités secondaires, véritables vecteurs d'ancrage local ». n. b. Cette référence à l'ancrage est parfois d'ailleurs critiquée comme enfermant la géographie au lieu de prendre en compte les dynamiques sur le territoire, voir en ce sens, M. Vannier, *des bassins, encore des bassins, toujours des bassins*, in *Coupes et découpages territoriales : Quelle réalité du bassin de vie ?, IAU*, 2015, Paris, pp. 12-14.

¹⁵² L. Lemouzy, *L'imaginaire dans l'action publique territoriale*, préc., p. 137.

¹⁵³ Rapport de l'INSEE (avec la participation de IFEN, INRA, SCEES), *Structuration de l'espace rural : une approche par les bassins de vie*, Juillet 2003, voir https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.researchgate.net/profile/Mohamed_Hilal3/publication/274067247_Structuration_de_l%2527espace_rural_une_approche_par_les_bassins_de_vie/links/5a16dd474585155c26a76279/Structuration-de-l'espace-rural-une-approche-par-les-bassins-de-vie.pdf&ved=2ahUKEwiA0OHLqJaNAXUxWKQEHb-XHgYQFnoECBkQAQ&usg=AOvVaw1VGmJ3bYAr7iXxUcIMsNBi (dernière consultation le 9 mai 2025).

¹⁵⁴ voir, F. Aubert, D. Lépicier, J.-C. Dissart, *Une analyse de la géographie des services résidentiels et touristiques à l'échelle des bassins de vie français*, RERU 2011, n°3, pp. 527-548.

¹⁵⁵ <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c2060>, dernière consultation le 9 mai 2025.

¹⁵⁶ *Ibid.*

définie trois ans plus tard selon une logique qui, dans les zones urbaines les plus pourvues en offre de service, conduit à retenir des périmètres très resserrés. Il suffit pour s'en convaincre d'observer le découpage opéré par l'INSEE de la France en bassins de vie¹⁵⁷, notamment les zones parisienne, lyonnaise et marseillaise. Aussi, les sources idéologiques du SCoT ont alors glissé pour retomber sur un semblant de définition cohérente. La notion définie par l'INSEE a été souvent utilisée pour justifier les fondements théoriques du périmètre du SCoT si bien que le « bassin de vie » au sens de l'INSEE et le périmètre d'un SCoT ont commencé à devenir synonyme ; et ce alors même que la logique de détermination des SCoT s'attachait parfois à la sémantique retenue par l'INSEE¹⁵⁸ et parfois à celle qui précédait la rétention d'une définition économiste.

76. Dans la plupart des territoires, la logique initiale a perduré. Le glissement sémantique de la notion de « bassin de vie » n'a toutefois pas été sans conséquences. Aussi, c'est par son articulation avec la montée en puissance des intercommunalités à fiscalité propre que cet embrouillamini s'est densifié au point d'en devenir inextricable.

sous-section 2 Une notion désormais rapprochée du périmètre du PLUi

77. La notion de bassin de vie utilisée en 2000, comme assise théorique d'un SCoT, visait tout à la fois à faire de celui-ci un document « *pivot de la planification stratégique intercommunale* »¹⁵⁹, tout en assurant un périmètre *ad hoc* plus large que les EPCI souvent trop recentré à cette époque sur les « agglomérations », cette notion se confondant parfois trop avec les seules « unités urbaines » et négligeant ainsi trop souvent l'aspect plus rural des « bassins de vie »¹⁶⁰. À l'inverse, dans le cas où cette faiblesse de l'intercommunalité des années 2000 ne compromettait pas la cohérence du développement urbain des bassins de vie, la possibilité pour un EPCI d'élaborer un SCoT restait acquise. L'idée pouvait paraître séduisante mais présentait des limites. Plutôt que de travailler sur les faiblesses de l'intercommunalité, il s'agissait là de les contourner en créant un nouvel échelon, lui aussi déterminé par des compromis entre élus¹⁶¹. Le bassin de vie, dès lors, était condamné à être interprété d'une manière encore différente de celles retenues soit par l'INSEE, soit par le gouvernement. « *Le bassin de vie [...] sera ce qu'en décideront les communes* »¹⁶². Ce flou initial dans la définition de la notion, doublé d'une possibilité ouverte aux élus de s'en emparer a ainsi conduit à ne retenir aucune vraie règle pour le définition des périmètres. L'adoption d'une définition tout à fait divergente par l'INSEE par la suite a

¹⁵⁷ Insee, Code officiel géographique, <https://statistiques-locales.insee.fr/#c=zonage>, géographie au 01/01/2025, IGN – Insee 2025 (dernière consultation le 1^{er} août 2025).

¹⁵⁸ C'est le cas de beaucoup de SCoT en région parisienne encore aujourd'hui. Citons en ce sens et à titre d'illustration le SCoT de l'Ouest Plaine de France s'étendant sur seulement 75 km², le SCoT de Cergy-Pontoise étendu sur 87 km² ou encore celui de Seine-Maudre sur 95 km², celui de la Boucle de la Seine sur 142 km², du Pays de Limours sur 119 km², du Val d'Orge sur 133 km², celui « entre Juine et Renarde » sur 122 km², etc... À titre de comparaison, la moyenne nationale avoisine les 1050 km² et les plus grands SCoT atteignent 5617 km² (SCoT de Gascogne sur 13 EPCI à fiscalité propre) ou encore 4793 km² (SCoT des Territoires de l'Aube), témoin de ce qu'une même notion a pu être interprétée réellement différemment selon les cas.

¹⁵⁹ C. Denizeau, *Des SDAU au SCoT : évolution des objectifs des politiques d'urbanisme*, in *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur, études en l'honneur de J. P. Lebreton*, Les Cahiers du GRIDAUH, n°29, 2015, p. 62.

¹⁶⁰ C. Jebeili, *Le bassin de vie, nouveau critère de l'intercommunalité rurale*, Droit rural, 2011, n° 397, étude n° 12.

¹⁶¹ La critique de l'intercommunalité des années 2000 étant bien souvent concentrée autour de cet aspect. Une approche empirique des périmètres retenus par les élus démontrait alors que les compromis et affinités politiques semblaient plus guider la délimitation des périmètres que les notions théoriques déclarées. C'est notamment en réponse à ces critiques que, depuis les années 2010, l'État cherche à rationaliser la carte de l'intercommunalité, voir les lois n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, etc...

¹⁶² H. Plagnol, alors député, débats parlementaires, assemblée nationale, 2^{ème} séance du 8 mars 2000.

alors conforté cet état de fait, en même temps que cette notion, « rassurante », « mythique »¹⁶³, a été récupérée dans le cadre des débats sur l'évolution de l'intercommunalité vers la rationalité, dans la décennie suivante (2010-2020), brouillant encore davantage les interprétations.

78. Aussi, l'utilisation de concepts imprécis en droit de la planification pour justifier la pertinence de la rétention de périmètres mouvants ne s'avèrerait pas tant problématique dans un contexte où ceux-ci n'interféreraient pas avec les périmètres d'autres documents de planification. En évoluant en 2017, l'échelle des intercommunalités à fiscalité propre – compétentes en principe en matière de PLU¹⁶⁴ – a commencé à concurrencer celle des bassins de vie et d'emploi, et donc celles des SCoT. En effet, l'INSEE identifiait 1916 bassins de vie (selon l'ancienne méthodologie de délimitation) en 2007¹⁶⁵ puis 1707 en 2024¹⁶⁶; tandis qu'en parallèle, la carte rénovée de l'intercommunalité, issue de la mise en œuvre de la loi NOTRe du 7 août 2015 à compter du 1^{er} janvier 2017, avait redessiné le paysage intercommunal français en 1266 EPCI à fiscalité propre¹⁶⁷, ce chiffre ayant évolué pour atteindre les 1254 au 1^{er} janv. 2024¹⁶⁸ sous l'effet des fusions d'EPCI entreprises depuis ces 8 dernières années. À titre de comparaison, l'ancienne cartographie des EPCI identifiait, quant à elle, 2 062 EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2016.
79. Par une comparaison rapide, si les EPCI étaient, jusque 2017, plus nombreux que les bassins de vie – induisant donc qu'en moyenne il était plus fréquent qu'un EPCI soit contenu dans un bassin de vie que l'inverse – la logique s'est inversée sous l'effet du mouvement de rationalisation de l'intercommunalité initiée dès 2012 et dont l'aboutissement est l'entrée en vigueur de la carte des nouveaux EPCI en 2017. Cette rationalisation avait d'ailleurs pour objectif premier de rapprocher les deux périmètres, comme en témoigne l'étude d'impact de la loi NOTRe de 2015, consacrant l'entièreté de son Titre II à démontrer que la loi procède d'un effort de refonte des intercommunalités « *à l'échelle des bassins de vie, au service de projets de territoire* »¹⁶⁹.
80. En outre, la méthodologie de délimitation des bassins de vie de l'INSEE ne définit que des « *agrégats de communes contigües* »¹⁷⁰, se basant ainsi sur le découpage territorial en commune de la France, à l'instar de la carte de l'intercommunalité ; cette circonstance étant dès lors propice à ce que la notion de bassin de vie serve d'étalement pour la détermination des périmètres des EPCI. Plus encore, l'objectif du législateur était bel et bien de faire coïncider à terme les EPCI et les bassins de vie, ou du moins d'intégrer des bassins de vie dans les EPCI.

¹⁶³ L. Lemouzy, *L'imaginaire dans l'action publique territoriale*, 2017, thèse, J. Caillosse, Paris II, 519 p., not. p. 138 : Le bassin de vie est une « *manifestation mythique du territoire pertinent* ».

¹⁶⁴ Voir *supra*.

¹⁶⁵ P. Julien (INSEE), *La France en 1 916 bassins de vie*, économie et statistique, n° 402, 2007.

¹⁶⁶ <https://www.insee.fr/fr/information/6676988> ; D. Levy, V. Mora, S. Prusse (INSEE), *Le nouveau zonage en bassins de vie 2022 : 1700 bassins de vie façonnent le territoire national* (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/7455752>). Pour la liste des 1706 bassins de vie retenus au 1er janvier 2025 ; voir https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/6676988/BV2022_au_01-01-2025.zip (dernier téléchargement réussi à la date du 1er août 2025).

¹⁶⁷ Archives du ministère de l'intérieur, Situation de l'intercommunalité au 1er janvier 2017, <https://mobile.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-actualites/2017-Actualites/Situation-de-l-intercommunalite-au-1er-janvier-2017>.

¹⁶⁸ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/cartographie-des-epci-fiscalite-propre>.

¹⁶⁹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), Etude d'impact, p.77 s.

¹⁷⁰ INSEE, Bassins de vie 2022 - Note méthodologique, 2024 ; <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/6676988/bassins-vie-2022-methodologie.pdf> (dernière consultation le 9 mai 2025).

« La mise en place d'un objectif de taille minimale des EPCI à fiscalité propre à 20 000 habitants, soit à une taille inférieure à la moyenne nationale des bassins de vie, doit permettre une progression vers une situation optimale où le périmètre d'un EPCI à fiscalité propre correspond à un bassin de vie »¹⁷¹.

81. Toutefois, lors de ces mêmes débats, l'imprécision du terme est apparue à son paroxysme. Ces « bassins de vie » avaient en effet parfois été utilisés encore dans un sens différent au même moment où le législateur tentait de l'utiliser pour justifier conceptuellement l'extension des cadres territoriaux des EPCI à fiscalité propre. Les débats parlementaires ayant précédé l'adoption des lois MAPTAM de 2014¹⁷² et NOTRe de 2015¹⁷³ mettent en évidence que la transformation des « pays », issus de la loi Pasqua¹⁷⁴, en pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) pouvant être porteurs de SCoT était en fait justifiés également par l'importance de faire coïncider les périmètres de l'action publique avec cette notion polysémique. Aussi le législateur se trahit. L'important ne semble pas être de faire coïncider les périmètres retenus à une notion arrêtée et consistante, mais simplement à poursuivre la territorialisation de l'action publique¹⁷⁵.
82. Les objectifs de délimitation du SCoT et de l'intercommunalité rationalisée se sont dès lors retrouvés être les mêmes. Cette circonstance a amené une bonne part de la doctrine à questionner tant l'utilité du maintien du SCoT sur l'intercommunalité¹⁷⁶ que la pertinence de l'intercommunalisation du PLU sur un EPCI si étendu¹⁷⁷. Or, à supposer que le PLUi soit toujours un document de planification (au moins partiellement) règlementaire, le rapprochement du périmètre de l'EPCI vers celui du « bassin de vie » a plutôt eu pour effet de contraindre le SCoT à s'établir sur un territoire plus grand – d'où la tentative de réserver le SCoT sur le bassin d'emploi – qu'à aboutir à une fusion, à une mutualisation des deux documents (ni même plus simplement des règles encadrant leurs périmètres, l'idée fixe de la nécessité du maintien d'un schéma en entonnoir semblant avoir persisté depuis le modèle pré-loi SRU).

section 2. Une notion plastique au cœur d'une extension des périmètres

83. La plasticité de la notion de bassin de vie, tout comme celle des notions lui faisant concurrence, a amené à entériner conceptuellement une extension des périmètres retenus pour l'organisation de la planification urbaine, qu'il s'agisse des périmètres des EPCI (et donc des PLUi) ou des SCOT (sous-section 1). Ces concepts, à vocation purement légitimatrice, sont empruntés au domaine de l'utopie urbanistique, ils alimentent le récit mythique de l'existence d'un périmètre par nature cohérent pour l'action publique territoriale. Dès lors, les documents de planification urbaine en usant pour appuyer conceptuellement leur périmètre se trouvent en dehors des réalités de fonctionnement des territoires (sous-section 2).

¹⁷¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), Étude d'impact, p. 77 s.

¹⁷² *op. cit.*

¹⁷³ *op. cit.*

¹⁷⁴ LOI n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, NOR : INTX9400057L, JORF n°31 du 5 février 1995 (À ne pas confondre avec la loi Pasqua de 1993).

¹⁷⁵ IAU, *Coupes et découpages territoriales: Quelle réalité du bassin de vie ?*, Les cahiers de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU), n° 172, 2015, Paris, 2015, 180 p., disponible en ligne https://www.institutparisregion.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_1201/C172_web.pdf (dernière consultation le 31 juillet 2025).

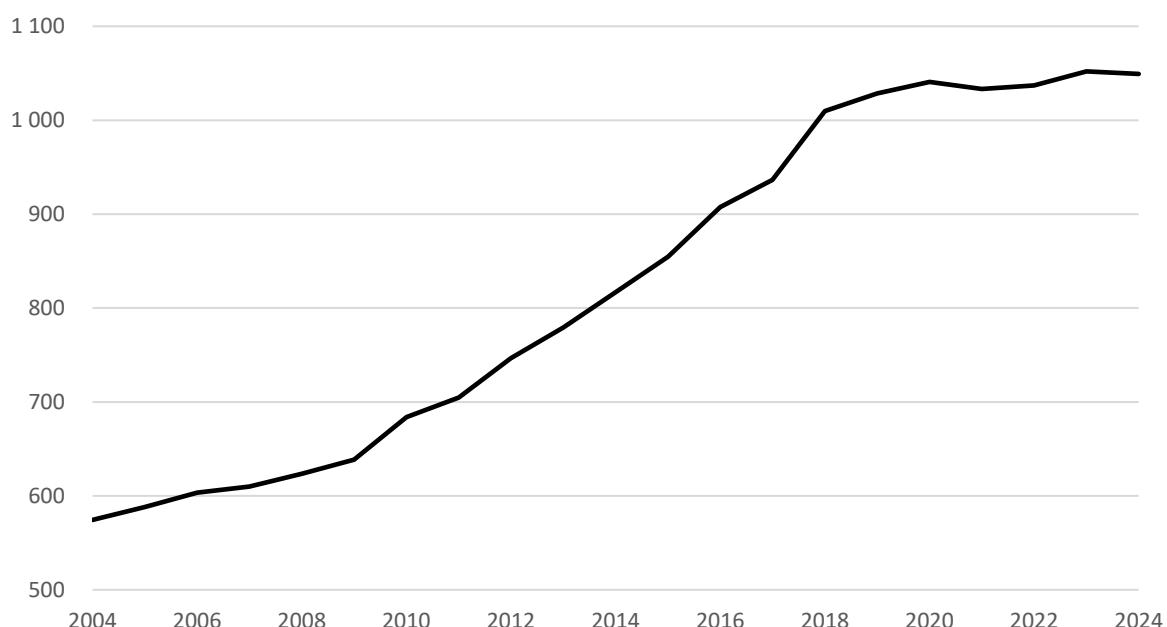
¹⁷⁶ L. Bordereaux, *Faire mourir les SCoT ?*, AJDA, 2020, n° 11, p. 593 ; voir aussi F. Rolin, *Supprimons les schémas de cohérence territoriale !*, AJDA 2014, n° 21, p. 1177.

¹⁷⁷ En ce sens, voir D. Geneau, *PLUi, espace et temps*, DAUH, 2015, éd. Le Moniteur, actes de colloques, table ronde n°1, pp. 37 – 44 : « La réalité de cette échelle, c'est celle du bassin de vie, du bassin d'emploi, à laquelle les élus ont décidé de réaliser leur Scot. Une réalité qui est aujourd'hui questionnée par le croisement des évolutions simultanées des périmètres des intercommunalités et celui de l'échelle du plan local d'urbanisme ».

sous-section 1 Une légitimation des périmètres en extension par des notions sans contenu

84. Bien que, jusque 2020, l'assimilation intellectuelle entre le périmètre d'un SCoT et celui d'un bassin de vie n'avait pas bronché, la définition de la notion elle, a évolué. D'abord, parce qu'en 2012, l'INSEE revoit sa définition pour y soustraire la part de celle-ci faisant référence à l'emploi ; ensuite parce que l'assimilation des SCoT et des bassins de vie ne s'est pas seulement faite de manière déductive mais également inductive. Autrement dit, en organisant une cohérence des politiques sectorielles sur un périmètre défini, les SCoT ont été le moyen de traduire la notion extra-juridique de « bassin de vie » dans le droit de l'urbanisme, et par conséquent, de les identifier. Or, entre 2004 et 2024, la superficie moyenne des SCoT a pratiquement doublée¹⁷⁸.

évolution de la superficie moyenne d'un SCOT (en km²)



85. De cette manière, sans modifier les sources idéologiques déclarées du périmètre, celui-ci évolue et entraîne avec lui les périmètres des bassins de vie en droit. Certaines sources, notamment gouvernementales, n'hésitent d'ailleurs pas à relater la croissance des bassins de vie¹⁷⁹. Or, par une déduction mathématique, reconnaître la croissance des bassins de vie – définis comme les plus petits territoires sur lesquels les habitants ont accès aux principaux services et équipements de la vie courante – c'est reconnaître un recul des services et des équipements dans les territoires. De ce point de vue, ce qui devrait justifier en théorie l'extension des SCoT pour une coordination des politiques publiques sur une échelle plus pertinente devient rapidement un aveu d'échec. Cette incohérence n'étant pas tenable sur le long terme, la position du gouvernement sur le périmètre du SCoT, en 2017 déjà¹⁸⁰, mais surtout

¹⁷⁸ D'après les données du ministère de la Cohésion des territoires, « Schéma de cohérence territoriale (SCoT) - données SuDocUH - Dernier état des lieux annuel au 31 décembre 2024 », data.gouv.fr, <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/schema-de-coherence-territoriale-scot-donnees-sudocuh-dernier-etat-des-lieux-annuel-au-31-decembre-2024/>, dernière consultation le 9 mai 2025.

¹⁷⁹ Par exemple, CGEDD ; F. Duval, P. Iselin, R. Marques (ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer), Rapport n° 010656-01, *Quelles évolutions pour les schémas de cohérence territoriale ?*, Avril 2017, p. 27 : « un élargissement notable des périmètres des SCoT apparaît comme l'évolution souhaitable. Elle est cohérente avec l'échelle croissante des bassins de vie [...] ».

¹⁸⁰ Min. Logement, Habitat durable, DGALN, DHUP, Sous-direction de la qualité du cadre de vie et Bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie, instruction NOR : LHAL1713553J du 5 mai 2017 relative à l'adaptation des enjeux de planification urbaine et rurale aux nouvelles échelles d'intercommunalité, pp. 5-6.

en 2020 dans l'ordonnance de modernisation de ce document, était alors de substituer au bassin de vie la notion de « bassin d'emploi », en fonction de la définition qu'en retient l'INSEE.

« Le SCOT a vocation à correspondre davantage à l'échelle de l'aire urbaine ou au bassin d'emplois (INSEE), porté par un syndicat mixte ou un PETR, plutôt que l'échelle du bassin de vie (INSEE), notion qui se réfère aux équipements et services de proximité, et d'un périmètre trop restreint »¹⁸¹.

86. Ainsi, sous l'effet de l'entrée en vigueur au 1^{er} avril 2021 de l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 de modernisation des SCoT, l'article L. 143-3 du code de l'urbanisme dispose désormais que « *le périmètre du schéma de cohérence territoriale prend en compte les déplacements et modes de vie quotidiens au sein du bassin d'emploi* » ainsi qu'entre autres, les « *besoins et usages des habitants en matière de logements, d'équipements [...], de services et d'emplois* ». Si du point de vue terminologique, cette redéfinition – concomitante avec une réflexion engagée de longue date sur l'extension souhaitable des périmètres des SCoT – semble bien témoigner d'une vraie évolution du cadre juridique du périmètre des SCoT, c'est en réalité, caché derrière un masque du fumée superficiel, un simple retour conceptuel à l'ancienne définition du « bassin de vie » qui intégrait elle-même cette dimension avant 2012. De cette manière, les concepts ne sont pas modifiés, mais l'inadéquation de la réalité juridique à ceux-ci s'est trouvée entérinée et même justifiée.
87. Enfin, il apparaît que le développement de ce raisonnement amène à considérer que le « bassin d'emploi » serait par principe porté par les syndicats mixtes et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR), ce qui est tout à fait discutable. En effet, le périmètre retenu *in fine* est bien souvent un périmètre pluri—intercommunal¹⁸², c'est-à-dire un espace multipolaire résultant d'une simple addition de plusieurs périmètres intercommunaux ne présentant pas de réelle autonomie de fonctionnement, alors que les intercommunalités adjointes les unes aux autres ont de plus en plus tendance à épouser des périmètres appuyés sur une logique fonctionnaliste du territoire. Aussi, il découle naturellement d'un raisonnement par induction – à l'instar de celui consistant à définir le bassin de vie à partir des périmètres des SCoT censés les incarner – qu'un bassin d'emploi serait un périmètre composé d'EPCI dont le périmètre a été rationalisé notamment en transformant certains anciens syndicats mixtes compétents en matière de SCoT en nouvel EPCI, dès lors intégré aujourd'hui à un nouveau syndicat mixte, pôle métropolitain ou PETR (selon les cas). Témoignant de ce que ces assimilations maladroites, ont pour principal objet de justifier la rétention de périmètres incertains sans trop d'effort, les débats parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi MAPTAM¹⁸³ tentaient à joindre intellectuellement le « pays » et le PETR avec le « bassin de vie » pour justifier l'extension souhaitable des SCoT ; cette appréhension extensive du bassin de vie ayant d'ailleurs parfois été reprise en doctrine¹⁸⁴. Tous ces glissements sémantiques ont ainsi brouillé la lisibilité du droit de la planification, surtout dans un contexte qui connaît en parallèle une articulation avec le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre.

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² Voir *infra*.

¹⁸³ P. Molac, Débats parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi MAPTAM, compte rendu de la deuxième séance du mardi 10 décembre 2013, assemblée nationale, <https://www.assemblee-nationale.fr/14/cri/2013-2014/20140104.asp#P134513>, (dernière consultation le 9 mai 2025).

¹⁸⁴ Ajoutant foi à cette assimilation hasardeuse, voir par exemple M. Verpaux, *Les collectivités territoriales*, Dalloz, « connaissance du droit », 2024, 7ème éd., p. 181.

88. La référence à ces notions plastiques, plutôt que d'éclairer les élus sur les choix de périmètres pertinents à retenir, se trouve aujourd'hui au cœur de situations paradoxales, dessinant entre elles une planification territoriale peu lisible. L'incohérence entre une interprétation déductive de la notion de bassin de vie à partir de la définition actuelle qu'en donne l'INSEE et une interprétation inductive résultant, au choix, de la rationalisation de l'EPCI ou de la réalité de terrain des périmètres actuels des SCoT, amène à vider de tout contenu cette notion. À cet égard, bien que le ratio entre le nombre d'EPCI et le nombre de bassins de vie identifiés (INSEE) soit de 2 pour 3, le bassin de vie reste, dans l'imaginaire collectif, plus grand que l'intercommunalité ; y compris en doctrine¹⁸⁵ ce qui témoigne de ce que personne ne parle de la même chose, tout en s'efforçant d'user des mêmes vocables. Quoi qu'il en soit, la logique purement légitimatrice de ce changement de vocabulaire – nonobstant les incohérences qui en découlent – n'est pas un hasard. Elle alimente une mystification du droit des collectivités territoriales, notamment en fondant le récit d'un territoire utopique¹⁸⁶ : « cohérent », « pertinent », parfait, unique, sur lequel il relèverait en somme du bon sens que les politiques publiques soient organisées. Or il semblerait qu'un tel territoire n'existe pas¹⁸⁷.

sous-section 2 Des notions servant la mystification des périmètres de la planification urbaine

89. Avant 2020 comme après, la référence au bassin de vie ou d'emploi a entraîné des complications d'interprétations. Lumière est faite sur la scène toutefois lorsque l'une comme l'autre est perçue comme un simple « leurre »¹⁸⁸. Aussi, la fonction du recours à ces notions est purement légitimatrice. Elle n'a pas vocation à être éclairante mais tout au contraire à maintenir un flou permettant aux acteurs locaux de faire de ces notions ce qu'ils en veulent. Aussi ceux-ci peuvent par exemple choisir de définir eux-mêmes leur compréhension de l'une ou l'autre des notions dans un glossaire annexe à leur document d'urbanisme, amenant à ce qu'icelles n'aient en somme, aucune substance définie *a priori*.
90. Elles permettent de justifier la rétention de périmètres *ad hoc* des SCoT, déterminés de manière opportuniste et principalement eu égard à l'étendue que « devrait » observer un document intermédiaire entre le PLU(i) et le SRADDET¹⁸⁹, sans qu'une logique fonctionnelle calculable ne soit au cœur de celles-ci, peu important que l'INSEE s'efforce d'en proposer des tentatives. Aussi, pour la lisibilité et la transparence du droit et de l'action publique territoriale, ce modèle apparaît aujourd'hui inadéquat. Le professeur Gregory Kalfèle soutient en ce sens que « *La référence tantôt au bassin de vie, tantôt au bassin d'emploi à travers les PETR (pôles d'équilibres territorial et rural) ou des syndicats mixtes n'est pas satisfaisante.* »¹⁹⁰. Toutes les concrétisations possibles et imaginables sont donc observables en pratique. À titre d'exemple, et afin d'illustrer l'hétérogénéité des interprétations possibles, la métropole Aix-Marseille-Provence (EPCI) est établie sur une quinzaine de bassins de vie identifiés par

¹⁸⁵ Par exemple, X. Desjardins, *Planification urbaine, la ville en devenir*, éd. Armand Colin, 2020, p.37.

¹⁸⁶ F. Gerbaux (dir.), *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, 1999, éd. de l'Aube, 189 p.

¹⁸⁷ P. Hocreiter, *le périmètre des schémas de cohérence territoriale et la nouvelle intercommunalité*, Droit et ville 2002, n° 53, pp. 25-81 : « *en matière de planification territoriale, l'expérience a souvent démontré que le territoire pertinent est un mythe que l'on poursuit toujours et une nécessité récurrente* ».

¹⁸⁸ L. Lemouzy, *L'imaginaire dans l'action publique territoriale*, 2017, thèse, J. Caillosse, Paris, p. 138.

¹⁸⁹ Le SRADDET n'est en principe pas un document d'urbanisme, celui-ci est régi par le code général des collectivités territoriales et est présenté comme un schéma d'aménagement pour la mise en œuvre des compétences de la région, dans la perspective du développement de celle-ci. Toutefois, eu égard à son objet, le SRADDET est appelé à devenir un véritable document d'urbanisme ; en ce sens, voir R. Noguellou, *La règle d'urbanisme et les plans locaux d'urbanisme, où se trouve la règle d'urbanisme ?*, RFDA 2016, n°05, p. 873.

¹⁹⁰ G. Kalfèle, *Droit de l'urbanisme*, chron., RJE 2017, n°4, p. 772.

l'INSEE¹⁹¹, la plupart du temps entièrement inclus dans le périmètre de la métropole, cette dernière étant compétente à la fois en matière de PLUi et de SCoT. À l'inverse, bien plus au nord, alors même que le bassin de vie de Cambrai, identifié par l'INSEE, correspond peu ou prou à la communauté d'agglomérations de Cambrai, et que la compétence PLU ne soit pas intercommunale, le choix retenu pour établir le périmètre du SCoT du Pays du Cambrésis a été celui du PETR du Pays du Cambrésis, s'étendant sur trois EPCI et plus d'une centaine de communes. Autrement dit, il semble *a priori* que l'idée selon laquelle un SCoT n'est pertinent qu'à l'échelon supra-intercommunal aboutisse sur certains territoires, tout à la fois à un non-sens du point de vue des notions leur servant de référence ainsi qu'au développement d'intercommunalités gigantesques. La notion de bassin de vie apparaît de ce point de vue plus comme une contrainte en ce que l'INSEE en donne une définition peu compatible avec ce que veulent en faire le pouvoir central et les acteurs locaux.

91. Aussi, appuyant la thèse selon laquelle ce flou serait volontairement maintenu, notons que le choix du recours à la notion de bassin d'emploi depuis 2020¹⁹² amène une complexité d'interprétation supplémentaire. En effet, cette notion est désormais directement visée par un texte juridique relatif au périmètre du SCoT alors que la notion de « bassin de vie » ne faisait que sous-tendre sa définition par le passé. Or ni le bassin de vie, ni le bassin d'emploi ne sont des notions juridiquement explicites. Si « un flou évident » entoure toujours le « bassin de vie »¹⁹³ alors même qu'il est lié d'une manière ou d'une autre à des textes juridiques depuis au moins vingt-cinq ans, le « bassin d'emploi » quant à lui, est encore plus nébuleux. C'est pourtant ce concept qui a été retenu par l'ordonnance n°2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCoT. En effet, si le « bassin de vie », l'« aire d'attraction des villes », le « pôle urbain », l'« aire urbaine », l' « unité urbaine » ou encore la « zone franche urbaine » trouvent toutes une définition économique par le biais des métadonnées de l'INSEE¹⁹⁴, le « bassin d'emploi » n'existe pour sa part tout bonnement pas. L'INSEE définit bien des « zones d'emploi » mais rien n'assure que les substances de ces deux notions ne coïncident¹⁹⁵. Aussi, rappelons que la définition du bassin de vie de l'INSEE n'est apparue que 3 ans après l'entrée en vigueur de la loi SRU. Alors que cette définition non convergente avec l'idée initiale du SCoT rendait les interprétations ardues, ce même choix de retenir une notion mythique de référence non seulement non définie en droit mais également non définie dans une discipline connexe, a été réitéré en 2020.
92. Aujourd'hui, la réponse donnée à ce flou semble être d'y voir une option laissée aux autorités en charge de l'élaboration et du suivi d'un documents d'urbanisme. Souvent, la rétention du bassin de vie ou du bassin d'emploi est appréhendée comme une alternative par l'utilisation notamment de la conjonction « ou »¹⁹⁶. Le récit juridique autour de ces notions semblerait donc s'être arrêté aujourd'hui à décrire une

¹⁹¹ Aix en Provence, Lambesc, Mallemort, Sénas, Eyguières, Salon-de-Provence, Istres, Port Saint Louis du Rhône, Martigues, Marignane, Sausset-les-Pins, Le Rove, Marseille, Cassis, Peyrolles en Provence, Pertuis, Le Puy-Sainte-Reparade, Lançon-Provence, Miramas et la Fare-les-Oliviers.

¹⁹² C. Urb., art. L. 143-3 : « *Le périmètre du [SCoT] prend en compte les déplacement et modes de vie quotidiens au sein du bassin d'emploi* ».

¹⁹³ N. Kada, *Le regard d'un juriste sur les bassins de vie transfrontaliers*, in *Les bassins de vie transfrontaliers*, actes de la journée d'étude du 26 sept. 2024, Chaire UAD en partenariat avec le GIS-GRALE, J. Meersman (dir.), juill. 2025, éd. Chaire UAD, pp. 63-74. Certes l'auteur concentre son développement sur les bassins de vie transfrontaliers, mais ses observations sont largement transposables aux bassins de vie (« tout court »). Par exemple, « *On dénombre en effet seulement trente-quatre citations sur le site Légifrance, si l'on saisit «bassins de vie» sans même préciser le qualificatif de «transfrontaliers»* ».

¹⁹⁴ <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definitions>.

¹⁹⁵ D'ailleurs il semblerait que les deux notions ne coïncident pas. L'INSEE délimitait en ce sens 306 « zones d'emploi » en 2020, pour 458 SCoT dénombrés au 1^{er} janv. de la même année.

¹⁹⁶ Par exemple, Min. aménagement du territoire et de la décentralisation, *Le SCoT : un projet stratégique partagé pour l'aménagement d'un territoire*, <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/scot-projet-strategique-partage->

superposition de l'ensemble de ces périmètres, comme s'ils étaient immuables et qu'il était possible de définir un périmètre sur l'un ou sur l'autre. Aussi, en parallèle, il semblerait que les juristes hésitent aujourd'hui à donner trop d'importance à cette notion, qui n'a pas vocation à être définie juridiquement¹⁹⁷ précisément parce que celle-ci procède d'une volonté de trouver le périmètre le plus pertinent pour l'action publique, ce qui est perçu de longue date comme un vain objectif ou illusoire¹⁹⁸. Cependant, il est assez déplorable que la conséquence de cette non-saisine par le droit puisse en réalité être à double-tranchants. La distance naturelle du juriste envers ce qu'il n'appréhende pas assez clairement, afin de ne pas finir tributaire de théories issues d'autres disciplines, peut en réalité se transformer en laisser faire coupable. Se saisir de la notion en droit, en effet, aurait le mérite de donner une grille de lecture pour la légalité des périmètres proposés. Dans le même temps, cela aurait le mérite de donner une forme au bassin de vie et au bassin d'emploi, permettant sans doute une lecture plus uniformisée et moins prompte à permettre la délimitation plus *ab hoc et ab hac* que simplement *ad hoc* des périmètres de planification urbaine en France.

93. Quoi qu'il en soit, si le maintien de certaines de ces notions floues permet, non de définir *a priori* des périmètres pertinents pour l'action publique, mais de créer les conditions propres à faire naître des périmètres d'action publique cohérents *a posteriori*, notamment par la concentration des compétences entre les mains d'une structure intercommunale organisant dès lors son propre développement et donc un développement au long terme cohérent, il n'en est pas moins que la multiplication de ces notions floues se superposent aujourd'hui sans réelle utilité. M. Giles Godfrin avait pu considérer avant que la carte de l'intercommunalité ne soit rationalisée que « *sauf dans le cas rare où il couvre un périmètre intercommunal correspondant à un bassin de vie, le PLU sans SCoT [...] est une anomalie* »¹⁹⁹. Cette vision témoigne de ce que le bassin de vie était présenté avant 2020 comme le périmètre de référence du SCoT qu'un PLUi pouvait approcher ; et que dans ce cas le SCoT devenait superflu. C'est précisément ce qui arrive depuis 2017.
94. Aussi, si la multiplication de ces concepts théoriques et mythiques irriguant le développement de l'intercommunalité (au sens large) créé aujourd'hui un flou (bassin de vie, bassin d'emploi, aire urbaine, aire d'attraction des villes, pôles urbains...), il serait temps de n'en conserver qu'un seul sur lequel coordonner les politiques et l'action publiques, et de laisser la pertinence naître de cette rétention à plus long terme. Cela suppose irrémédiablement de cesser de multiplier artificiellement les strates d'action publique, notamment les empilements d'assises de documents d'urbanisme. Choisir, c'est renoncer dit-on. Dans cette perspective, l'intercommunalité à fiscalité propre est la meilleure candidate pour centraliser les compétences de nature à organiser le développement du territoire dépassant le seul cadre politique de la commune. Son développement considérable en atteste, et son articulation avec la commune permet d'équilibrer la légitimité politique (démocratique local) de l'échelon communal avec la légitimité fonctionnelle entourant l'esprit même de l'intercommunalité à fiscalité propre. Le choix de multiplier une nouvelle forme d'intercommunalité pour fixer la planification urbaine est en ce sens déconnecté, tant de cet équilibre que des cadres territoriaux pertinents pressentis pour cette fixation.

[lamenagement-dun-territoire](#) (dernière consultation le 4 aout 2025) : « *Le périmètre du SCoT doit tendre aujourd'hui vers l'échelle d'une aire urbaine, d'un grand bassin de vie ou d'un bassin d'emploi* ».

¹⁹⁷ N. Kada, *Le regard du juriste sur les bassins de vie transfrontaliers*, in journée d'étude *Les bassins de vie transfrontaliers*, J. Meersman (dir.), Chaire UAD et GRALE, 26 sept. 2024, Metz.

¹⁹⁸ P. Hocreitère, *Le périmètre des schémas de cohérence territoriale et la nouvelle intercommunalité*, droit et ville, 2002, n°53, pp. 25-81.

¹⁹⁹ G. Godfrin, *Le Plan Local d'Urbanisme, entre droit souple et droit dur*, in *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur*, études en l'honneur de J. P. Lebreton, Les Cahiers du GRIDAUH, n°29, 2015,

TITRE 2 Une dissonance avec les cadres territoriaux pressentis pertinents

95. Il résulte de l'évolution, tant conceptuelle que matérielle, des périmètres du SCoT et du PLUi que le cadre institutionnel de la planification urbaine traverse aujourd'hui une crise. Le cadre territorial d'abord, mais aussi organique, de la planification stratégique est obscurci par un dédoublement des périmètres déclarés correspondre à un espace fonctionnel et des structures incarnant ces espaces (Chapitre 1), quand le PLU, document conçu comme au moins partiellement réglementaire, s'éloigne de cette vocation première par la rétention d'un périmètre inadéquat, c'est-à-dire détaché d'une forme d'ultra-localité qui sous-tend pourtant la police des sols depuis les prémisses du droit de l'urbanisme (Chapitre 2).

CHAPITRE 1. Un brouillage de l'échelon fonctionnel de la planification stratégique

96. Tout d'abord, le critère fonctionnel au cœur des périmètres de planification stratégique sert de référence aux PLU devenus, par principe, intercommunaux. Aussi, eu égard à la prise d'importance de l'intercommunalité à fiscalité propre dans le paysage institutionnel français, il apparaît que cet espace fonctionnel naît de la carte rationalisée de l'intercommunalité. Aussi les nouveaux EPCI à fiscalité propre incarnent-ils l'espace fonctionnel qu'ils créent et constituent ainsi le cadre organique et territorial par excellence de la planification urbaine stratégique. Ils donnent ainsi aux PLUi un cadre institutionnel cohérent avec sa prise d'importance sur le plan stratégique (section 1). Toutefois, le SCoT, document principal de la planification stratégique, en réaction à la pression exercée par l'agrandissement des PLUi, créé une strate administrative supplémentaire en dissonance avec cette volonté de créer des espaces fonctionnels au cœur de la planification stratégique (section 2).

section 1. L'intercommunalité incarnant désormais l'espace fonctionnel

97. La rationalisation des périmètres de l'intercommunalité,achevant l'avènement en droit des collectivités territoriales des « nouveaux » EPCI depuis le début du siècle a amené ces EPCI à fiscalité propre à devenir de plus en plus importants au sein du couple commune – intercommunalité. Aussi, tant la recherche du périmètre de l'intercommunalité que l'organisation des services et des compétences en matière d'aménagement ont conduit à faire coïncider au mieux la recherche fantasmée des territoires pertinents pour l'action publique et ceux sur lesquels s'étendent ces EPCI (sous-section 1). Or, au lieu de s'effacer, le SCoT s'est étendu en réaction à cette résultante, nous amenant dès lors à questionner l'adéquation de ces nouveaux périmètres étendus avec la logique fonctionnelle prônée (sous-section 2).

sous-section 1 Une extension des périmètres intercommunaux légitimée par un critère fonctionnel

98. « Proximité », « cohérence », « bassin de vie », « bassin d'emploi », « pertinence », ... Autant de termes appartenant au registre du mythe²⁰⁰ et pourtant largement employés dans le débat public entourant les périmètres de la planification urbaine. Or, le conflit des périmètres entre le PLUi et le SCoT tient justement à ce que les deux documents convergent vers des territoires d'opposabilité désignés en des termes identiques, tout en devant respecter une hiérarchie géographique entre eux, en reflet à la

²⁰⁰ L. Lemouzy, *L'imaginaire dans l'action publique territoriale*, 2017, thèse, science politique, J. Caillosse, Paris II, 519 p.

hiérarchie des normes des documents d'urbanisme. S'ils avaient été réellement complémentaires quant à leurs contenus, la recherche d'extension à tout prix du périmètre des SCoT – entreprise afin éviter la coïncidence entre les cadres territoriaux du document de planification stratégique et celui déclaré comme de planification réglementaire – aurait sans doute été rapidement dénoncée comme artificielle, et les deux documents auraient assuré la complémentarité des aspects de la planification urbaine sur un périmètre identique. À l'inverse, précisément parce que les contenus sont proches²⁰¹, il est apparu au législateur en 2018 qu'en l'absence d'une évolution du SCoT, celui-ci serait appelé à mourir²⁰². Aussi, il fallut que le cadre territorial du SCoT demeurât – à l'instar du périmètre des documents stratégiques dans les modèles institués en 2000 mais aussi ceux du couple SDAU/POS et du couple PUD/plans d'urbanisme de détail – plus étendu que celui réservé à la planification réglementaire : l'intercommunalité à fiscalité propre. Or comme évoqué, l'intercommunalité à fiscalité propre a suffisamment évolué aujourd'hui pour pallier les faiblesses de l'intercommunalité des années 2000 qui avaient amené le législateur à retenir un périmètre *ad hoc* toutes les fois où les jeunes intercommunalités à fiscalité propre seraient trop resserrées et lorsque leur le périmètre résulterait souvent de compromis politiques.

99. En se développant, en se rationalisant, les EPCI à fiscalité propre couvrent aujourd'hui la totalité du territoire et sont dotés d'un large éventail de compétences en lien avec le fonctionnement des territoires, en matière de logement²⁰³, d'organisation des mobilités²⁰⁴, sans compter l'organisation de nombreux services publics, ces derniers étant un indicateur particulièrement mis en avant pour mesurer la pertinence des périmètres de l'action publique retenus²⁰⁵. C'est ainsi, probablement parce que cette action publique couvre le champ de la planification urbaine, que la notion de « bassin de vie », principalement définie à partir des services, notamment publics²⁰⁶, est longtemps restée une bonne candidate pour régir le périmètre des documents d'urbanisme. La référence au bassin d'emploi désormais pour le périmètre du SCoT n'est, en outre, pas incompatible avec la première dynamique évoquée. L'article L. 143-3 du code de l'urbanisme, déjà mentionné, exige, en plus de la prise en compte du bassin d'emploi, que le périmètre du SCoT prenne en compte les « *besoins et usages des habitants en matière de logements, d'équipements, de services et d'emplois* » ; ce qui renvoie peu ou prou à la définition du bassin de vie tel que défini par l'INSEE avant 2012²⁰⁷. Toutefois, cette notion ne fait pas référence aux déplacements et aux usagers potentiels des services publics. Elle se borne à définir, par des modalités

²⁰¹ Voir *infra*.

²⁰² Voir *supra*, Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, NOR : TERL1805474L, JORF n°0272 du 24 novembre 2018, art. 46, II ; Ordonnance n°2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCoT.

²⁰³ CCH, art. L. 302-1 à L. 302-4-1, relatifs à l'élaboration d'un programme local de l'habitat (PLH) sur l'intercommunalité. N. b. : les PLUi peuvent tenir lieu de PLH.

²⁰⁴ C. Trans., art. L. 1214-1 s., relatifs à l'élaboration (obligatoire depuis 2020) d'un plan de mobilité, ou « plan de déplacement urbain » (PDU). N. b. : les PLUi peuvent tenir lieu de PDU.

²⁰⁵ Conseil d'Etat, étude annuelle 2023, *L'usager, du premier au dernier kilomètre : un enjeu d'efficacité de l'action publique et une exigence démocratique*, juill. 2023, D.-R. Tabuteau (dir.), 423 p. En ce sens, le Conseil d'Etat soulève qu'un fossé se creuse entre l'action publique et les usagers. Aussi, la localisation des usagers et l'offre de service conséquent doit nécessairement comprendre des périmètres incluant ceux-ci au mieux, selon une logique fonctionnelle des territoires.

²⁰⁶ Pour l'INSEE, « Le découpage de la France « en bassins de vie » a été réalisé pour faciliter la compréhension de la structuration du territoire de la France métropolitaine. Le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. Les services et équipements de la vie courante servant à définir les bassins de vie sont classés en 6 grands domaines: services aux particuliers, commerce, enseignement, santé, sports, loisirs et culture, transports ».

²⁰⁷ <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c2060> ; « Avant 2012, la définition du bassin de vie comportait une référence à l'emploi : "Le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès à la fois aux équipements de la vie courante et à l'emploi" ».

de calcul souvent révisées, un ancrage géographique autour de ces services²⁰⁸. La logique est donc purement géographique et ne prend pas suffisamment en compte les déplacements et l'implantation de l'habitat sur les territoires qui influent pourtant grandement sur les comportements des usagers quant à l'organisation des services publics²⁰⁹. Aussi, le critère fonctionnel est doublement desservi par la recherche de coïncidence avec cette notion, aujourd'hui dépassée. Desservi parce que comme vu, elle partage ce dessin de coïncidence avec le SCoT ; desservi ensuite parce que le bassin de vie ne permet pas réellement de définir un périmètre fonctionnel ; celui-ci étant trop cloisonné autour des distances à vol d'oiseau des services en tous genres et autour de l'idée d'une géographie figée et arriériste²¹⁰.

100. Cette rétention s'articule dès lors mal avec la détermination en deux temps de l' « espace fonctionnel » ; défini comme l'espace étendu d'autonomie de fonctionnement et d'interrelations entre ses pôles, organisé autour d'une agglomération principale et dont le périmètre, continu et sans enclave, se dessine à partir des usages courants en matière de déplacements et de services. En effet, la détermination d'un tel périmètre, sous-tendant conceptuellement le PETR, le pôle métropolitain, mais aussi l'intercommunalité à fiscalité propre²¹¹, est bidirectionnelle : d'une part par un état des lieux du territoire, elle s'est dessinée de la pratique et peut être délimitée *a priori*, de l'autre, elle se dessine obligatoirement sur le périmètre d'action publique d'un EPCI centralisant les compétences en matière d'aménagement du territoire. Autrement dit, l'intercommunalité à fiscalité propre incarne aujourd'hui l'échelle fonctionnelle, ou la « ville fonctionnelle », parce qu'elle cherche à s'appuyer sur un tel périmètre mais aussi parce qu'elle le crée.
101. Dans la première direction, c'est à partir de cette exigence comparée aux diverses définitions de l'INSEE qu'un raisonnement déductif peut être entrepris. Dans un second temps, cet espace sera créé de manière induite. De ce point de vue, les notions d' « aire urbaine » et d' « aire d'influence des villes » semblent prometteuses. L'une comme l'autre est utilisée pour délimiter conceptuellement l'intercommunalité à fiscalité propre, et ce, depuis bien plus longtemps que sa rationalisation en 2017²¹². Or, puisque c'est la même logique qui serait à l'origine de l'intercommunalité à fiscalité propre et de la délimitation de SCoT, la circonstance que les aires urbaines fussent, dans la première décennie suivant l'an 2000, souvent fractionnées en EPCI concurrents, constituait une imperfection vis-à-vis de la nécessité d'un développement cohérent sur l'ensemble des aires urbaines. De ce point de vue, la réduction drastique du nombre d'EPCI opérée en 2017 par l'extension de leurs périmètres a eu pour objet de rapprocher les notions d' « aire urbaine » et d' « aire d'attraction des villes » de l'EPCI à fiscalité propre, s'implantant petit à petit en lieu et place d'un SCoT qui n'a plus lieu d'être, compte tenu du paradigme dans lequel il a été conçu.

²⁰⁸ Par exemple, voir C. Aragau, *Les bassins de vie ont-ils un sens ?, une interrogation de la proximité et périurbain francilien*, RERU 2018, n°s 5/6, pp. 1261-1286.

²⁰⁹ En ce sens, voir A.-C. Davy, P. Leroi, T. Sigaud, *Impact de la mobilité professionnelle sur les territoires vécus*, in *Coups et découpages territoriales : Quelle réalité du bassin de vie ?*, 2015, IAU, Paris, pp. 112-115 ; M. Vannier, *Des bassins, encore des bassins, toujours des bassins*, in *Coups et découpages territoriales : Quelle réalité du bassin de vie ?*, 2015, IAU, Paris, pp. 12-14.

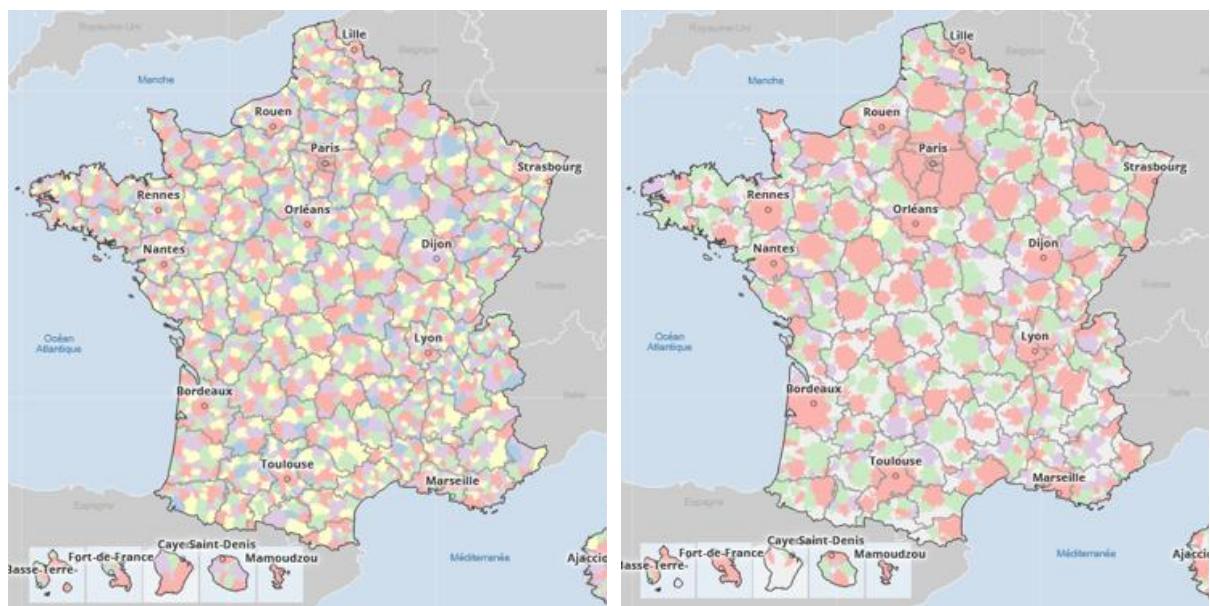
²¹⁰ M. Vannier, *Des bassins, encore des bassins, toujours des bassins*, préc., p. 12

²¹¹ C'est d'ailleurs ce qui pose problème dans la différenciation des périmètres à retenir pour le PLUi et pour le SCoT, lorsque ces deux ci s'appuient sur les mêmes notions abstraites (voir *supra*).

²¹² Rapprochant l'intercommunalité à fiscalité propre de l'aire urbaine, voir F. Eddazi, *Planification urbaine et intercommunalités*, 2011, thèse, droit public, F. Priet (dir.), 2. Vol., Orléans, 738 p. ; Contra., rapprochant l'EPCI à fiscalité propre parfois de l'aire urbaine et parfois de l'aire d'attraction des villes, voir D. Oudot, *Territoires intercommunaux et aires d'influence urbaine, mise en place, fonctionnement et effets de l'intercommunalité...*, Angers, thèse, géographie, 2008, J.-B. Humeau (dir.), 356 p.

102. Concernant désormais la différenciation entre ces deux notions, notons d'abord que l'INSEE en donne des définitions proches sur la méthodologie à adopter mais éloignées sur la concrétisation proposée. Aussi, « *Une aire urbaine ou « grande aire urbaine » est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci* » quand l'aire d'attraction des villes définit l'attraction d'un pôle urbain sur les communes environnantes. Il s'agit dès lors d' « *un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué d'un pôle de population et d'emploi, et d'une couronne qui regroupe les communes dont au moins 15 % des actifs travaillent dans le pôle* » et dans lequel « *la commune la plus peuplée du pôle est appelée commune-centre* ». Toutes deux, à l'instar des EPCI à fiscalité propre, sont donc d'un tenant et sans enclave. La continuité territoriale est dès lors un critère convergent entre l'intercommunalité nouvelle et les deux notions d'aires. Les trois notions regroupent également des communes dans l'intégralité de leur territoire. Enfin, les deux notions d'aires sont construites autour d'un rapport entre l'emploi et le pôle central de population et d'emploi, rayonnant sur les communes environnantes tant par émission que par attraction. Ce qui différencie les deux aires se résume à une intégration plus ou moins extensive des quotas d'actifs travaillant dans le pôle central. Aussi l' « aire d'attraction des villes » est-elle amenée à être plus étendue que l' « aire urbaine », tout en étant également potentiellement appuyée sur plusieurs pôles d'attraction. En ce sens, Dominique Oudot soulevait dans sa thèse²¹³ que l'aire d'influence des villes n'est pas un simple couple dissymétrique entre le centre et la périphérie mais un espace large d'interdépendance entre des pôles centrifugés, sous l'effet du développement, de la spécialisation et de la polarisation des périphéries.

103. Aussi, en comparaison avec le bassin de vie, l'aire d'attraction des villes peut amener à retenir des périmètres beaucoup plus grands... mais également beaucoup plus pertinents²¹⁴ :



²¹³ D. Oudot, *Territoires intercommunaux et aires d'influence urbaine, mise en place, fonctionnement et effets de l'intercommunalité...*, Angers, thèse, géographie, 2008, J.-B. Humeau (dir.), p. 21.

²¹⁴ Comparaison entre le découpage du territoire national en « aires d'attraction des villes » (gauche) et en bassins de vie (droite) ; Source : Insee, *Code officiel géographique*, <https://statistiques-locales.insee.fr/#c=zonage>, géographie au 01/01/2025, IGN – Insee 2025 (dernière consultation le 1^{er} août 2025).

104. En effet, l'exemple de la région parisienne est ici déterminant : l'aire urbaine de Paris est plus étendue que la région parisienne elle-même²¹⁵, il en va de même pour l'aire d'attraction de Paris. À l'inverse, les bassins de vie sont très resserrés sur la capitale. Or, l'existence d'un schéma directeur sur la région parisienne, et ce, de très longue date²¹⁶, témoigne de la nécessité d'organiser la planification stratégique des abords de Paris à hauteur de sa gigantesque aire d'influence. Il en va de même pour Marseille, dont le PLUi s'étend sur 3146 km², soit le triple de la moyenne nationale des SCoT, témoignant de ce que les acteurs locaux ont fait du « bassin de vie » un espace fonctionnel adapté à leur situation, déconnecté en tous point de la définition d'un bassin de vie donnée par l'INSEE mais relativement proche du périmètre souhaité d'une Métropole.
105. En outre, un débat persiste. La carte des 699²¹⁷ aires d'influence des villes laisse apparaître des secteurs du territoire national non couverts là où ni la carte des intercommunalités à fiscalité propre ni celle des bassins de vie ne laissent de zones blanches. Ainsi, les notions d'aire urbaine et d'aire d'attraction des villes « *ont beaucoup été critiqué[e]s, car [elles] permettent d'identifier les territoires ruraux uniquement par soustraction des territoires urbains, ce que certains auteurs qualifient de définition du rural en creux* »²¹⁸. C'est un point crucial : les définitions du territoire en « aires » conduisent à focaliser le regard sur les villes moyennes à grandes ainsi que leurs alentours. Les espaces ruraux hors de l'influence de ces pôles urbains sont, pour leur part, hors du champ de la définition de ces notions. Le « zonage en aire urbaine »²¹⁹ ou en aire d'attraction des villes conduit ainsi à laisser des dents creuses. Cela pourrait ainsi mener à ne pas retenir de périmètre pour la planification stratégique, c'est-à-dire pour l'intercommunalité à fiscalité propre ou pour le SCoT.
106. Le débat reste ouvert, mais il convient de questionner l'utilité même de couvrir ces territoires, qui ne sont plus destinés à s'étendre²²⁰ (ne serait-ce que parce qu'ils enregistrent chaque année une croissance démographique négative insusceptible de justifier des ouvertures à l'urbanisation dans un document d'urbanisme), par des documents de planification urbaine stratégique. En outre, une définition analogue pourrait être trouvée pour les petites communes. Aussi dans ce cas les aires dessinées seraient-elles très resserrées, ce qui n'est pas incompatible avec la vocation en termes d'aménagement stratégique de la ruralité. Certes, un argument persiste : la préservation des continuités écologiques. Il sera vu toutefois plus bas que le SCoT n'est, en la matière, bien souvent qu'une interface, les SRCE et SRADDET

²¹⁵ En ce sens voir G. Lacoste, *Frontières et limites : une négociation permanente*, in *Coups et découpages territoriales : Quelle réalité du bassin de vie ?*, 2015, IAU, Paris, p. 10, disponible en ligne https://www.institutparisregion.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_1201/C172_web.pdf (dernière consultation le 31 juillet 2025).

²¹⁶ La tradition de l'organisation de la planification stratégique sur la région parisienne s'est maintenue depuis les premiers textes en la matière. Not. la loi du 8 juin 1935 complétée par le décret du 17 juillet de la même année prévoyait l'aménagement de la « *région parisienne* ». En ce sens voir rapport au président de la République du 25 juillet 1935, Paris, JORF du 27 juill. 1935, p. 9148 s. Puis, avec la politique d'aménagement du territoire de De Gaulle, c'est à nouveau la « *région parisienne* » qui fut régie par le Plan d'Aménagement et D'Organisation Générale de la Région Parisienne (PADOG) de 1960 (décret n° 60-857 du 6 août 1960 portant approbation du plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne, JORF n° 0188 du 13 août 1960, p. 7596) puis le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la « *région de Paris* » (SDAURP) de 1965, devenu au fil du temps le schéma directeur de la « *région île de France* » (SDRIF) ; semblant aujourd'hui être une simple alternative au SRADDET sur les régions mais ayant été en réalité en avance sur ceux-ci de cinquante-cinq ans.

²¹⁷ N. b. Chiffres en date de 2020.

²¹⁸ M. Lauren, *La territorialisation de la compétence EAU dans le bassin de l'Adour : entre volonté de générer de la solidarité territoriale autour de la gestion des cours d'eau et risque d'accentuer les inégalités territoriales ?*, 2025, thèse, géographie, S. Claremont (dir.), Pau, HAL tel-049773721, p. 105.

²¹⁹ ZAU, <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1435> (dernière consultation le 5 août 2025).

²²⁰ P. Bihouix, S. Jeantet, C. De Selva, *La ville stationnaire, comment mettre fin à l'étalement urbain*, 2022, éd. Actes Sud, pp. 189 – 212.

s'appliquant, en son absence aux PLU(i) et cartes communales²²¹. En outre, à droit constant, l'absence de SCoT conduirait à appliquer sur ces territoires la règle de l'urbanisation limitée qui n'est pas incompatible avec la vocation des espaces ruraux.

sous-section 2 Une fuite extensive du périmètre des SCoT vainement légitimée

107. L'évolution à la hausse du périmètre de référence du PLU, devenu PLUi, a amené à de nombreuses réflexions sur les potentielles évolutions du SCoT. Dès 2010, la question se posait. Le professeur Yves Jégouzo, par exemple, tirait des évolutions du PLU induites par la loi ENE de 2010²²² que la distinction même entre le PLU et le SCoT serait à terme remise en question²²³. La loi ALUR de 2014²²⁴ a été une première occasion pour le législateur d'entamer cette évolution²²⁵. Témoin de ce que la loi ALUR ambitionnait déjà de modifier le périmètre du SCoT pour en faire un périmètre supra-intercommunal par nature – ou plutôt inter-intercommunal à terme (voir *infra*) – la loi ALUR avait tenté de complètement supprimer la possibilité pour un EPCI à fiscalité propre d'élaborer un SCoT par lui-même et sur son unique territoire. Cette mesure avait pour finalité d'éviter une superposition des deux documents phares de la planification urbaine locale. Or, cette proposition avait été analysée, notamment par le professeur Jean Philippe Strebler, comme purement dogmatique²²⁶ et irrationnelle ; détachée de la réalité des territoires, et produisant des effets contre-productifs quant à l'incitation, dans les territoires non couverts, à se doter d'un SCoT²²⁷. Dès lors, un an plus tard, la loi NOTRe²²⁸ a supprimé ce mécanisme et rétablit la possibilité d'élaborer un « SCoT mono-EPCI » ; ce rétropédalage ayant été favorablement accueilli par l'ensemble de la doctrine, considérant même qu'il avait été « de bon sens »²²⁹, ou encore opéré « fort justement »²³⁰.
108. Cette remise en cause de la pertinence des SCoT aux alentours de 2015 a conduit, en 2017, le ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer à commander un rapport²³¹ sur la pertinence du maintien du SCoT qui aurait, dès lors, de plus en plus vocation à régir un territoire identique à celui du PLUi. Puis dans la foulée, mais à droit constant, le gouvernement avait tenté de faire évoluer les périmètres des SCoT par la logique incitative, notamment par le biais des préfets qui concentrent une grande part de pouvoirs relatifs à la rationalisation des périmètres de l'intercommunalité.

²²¹ Voir *infra*.

²²² Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, NOR : DEVX0822225L, JORF n° 0160 du 13 juillet 2010.

²²³ Y. Jégouzo, *L'ambitieuse loi portant engagement national pour l'environnement*, AJDA, 2010, n° 30, p. 1681 s.

²²⁴ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, NOR : ETLX1313501L, JORF, n° 0072 du 26 mars 2014.

²²⁵ Par exemple, voir J. P. Strebler, *Changements d'ALUR modérés pour les SCoT*, RDI 2014., p. 300.

²²⁶ J. P. Strebler, *Le SCoT, aiguillon de l'intercommunalité*, in *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur*, études en l'honneur de J. P. Lebreton, Les Cahiers du GRIDAUH, n°29, 2015, pp. 319-332.

²²⁷ *Ibid.*

²²⁸ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), NOR : RDFX1412429L ; JORF n°0182 du 8 août 2015.

²²⁹ É. Carpentier, R. Noguellou, *Que tout change pour que rien ne change*, AJDA 2020, n° 39, p. 2259 ; bien que les auteurs ne relèvent contradictoirement que, bien que la réponse au questionnement du périmètre des SCoT soit « cruciale », rien dans l'ordonnance de modernisation des SCoT de 2020 « n'oblige [...] à étendre le périmètre du SCoT au-delà de celui du PLUi ».

²³⁰ J. P. Strebler, *Le SCoT, aiguillon de l'intercommunalité*, préc.

²³¹ F. Duval, P. Iselin et R. Marques, *Quelles évolutions pour les schémas de cohérence territoriale ?*, Rapport CGEDD, ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer, avril 2017, n° 010656-01.

109. Dans son instruction du 5 mai 2017²³², le gouvernement adresse à l'attention des services déconcentrés de l'État son positionnement sur l'avenir des SCoT, celui-ci étant calqué sur le rapport paru un mois plus tôt du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)²³³. Ainsi, quelques mois après la prise d'effet de la nouvelle carte de l'intercommunalité, le SCoT était présenté par les ministères comme un document indispensable, qu'il était d'ailleurs souhaitable de généraliser²³⁴, tout en le remodelant pour prendre en compte l'évolution de l'environnement direct de ce document. Ainsi, l'hypothèse même de son abandon progressif en réponse à son utilité de plus en plus discutable et discutée, n'a pas été soulevée à la suite de la loi NOTRe.
110. En réalité, si la doctrine juridique semblait, dans cette période, envisager tant la mutation que la suppression de ces documents, il en est allé différemment pour le gouvernement. En effet, il semblerait qu'il n'ait jamais réellement envisagé que sa mutation. Si la position doublement concurrencée du SCoT au sein de la hiérarchie des documents d'urbanisme devait amener à questionner tant la pertinence du maintien en l'état de ce document que de son maintien pur et simple dans l'ordonnancement juridique, les travaux entrepris au niveau central se sont toujours contentés de ne répondre qu'à la première question. En ce sens, le rapport du CGEDD – qui était alors encore un organe d'inspection du ministère chargé de l'environnement – paru en avril 2017, insistait sur ce que le SCoT, dont il envisageait l'évolution, s'imposait comme un document de « *niveau intermédiaire entre SRADDET et PLUi [...] indispensable, tant en matière de diagnostic et de projet territorial, que pour susciter entre ces deux niveaux une concertation à la fois descendante et ascendante* »²³⁵. Ainsi, bien qu'ayant relevé que la « *place dans l'architecture de la planification [était] mise en question* »²³⁶, le rapport s'intitulait bien « *Quelles évolutions pour les schémas de cohérence territoriale ?* » et non « *Quelles perspectives pour les SCoT* », ou bien encore « *Quel destin pour les SCoT ?* ». L'utilité du maintien du SCoT dans l'ordonnancement n'y est par ailleurs pas plus démontrée, cette économie se faisant au profit d'un inventaire des réussites et des échecs du document.
111. De façon plus évidente encore, le gouvernement affirmait très clairement au travers de l'instruction précitée que « *la montée en puissance des PLUi ne [devait] pas atténuer l'importance stratégique accordée au SCOT dans les différents niveaux de planification* »²³⁷. Dès lors que le travail de réflexion sur l'avenir des SCoT commandé par le législateur l'année suivante²³⁸ avait été initié par le gouvernement lui-même dans le projet de loi qui était devenu la loi ELAN de 2018²³⁹, il fut voué à suivre cette même feuille de route. Celui-ci aboutit en 2020 à l'ordonnance de modernisation du SCoT qui, sans surprise, ne remit pas en cause l'existence juridique – même à long terme – de ce document devenant pourtant redondant, voire superfétatoire. En lieu et place de cette évolution qui aurait peut-être

²³² Instruction du Gouvernement du 5 mai 2017 relative à l'adaptation des enjeux de planification urbaine et rurale aux nouvelles échelles d'intercommunalité, NOR : LHAL1713553J, non paru.

²³³ CGEDD ; F. Duval, P. Iselin, R. Marques (ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer), Rapport n° 010656-01, *Quelles évolutions pour les schémas de cohérence territoriale ?, Avril 2017.*

²³⁴ Min. Logement, Habitat durable, DGALN, DHUP, Sous-direction de la qualité du cadre de vie et Bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie, instruction NOR : LHAL1713553J du 5 mai 2017 relative à l'adaptation des enjeux de planification urbaine et rurale aux nouvelles échelles d'intercommunalité, pp. 5-6.

²³⁵ CGEDD, Rapport n° 010656-01, *préc., p. 4*

²³⁶ *ibid.*

²³⁷ Instruction NOR : LHAL1713553J, *préc., p. 5.*

²³⁸ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), art. 46-II.

²³⁹ J. Mézard (ministre de la cohésion des territoires), au nom de É. Philippe (premier ministre), projet de loi n° 846, portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (déposé à l'Assemblée nationale le mercredi 4 avril 2018), 15^{ème} législature, NOR : TERL1805474L/Bleue-1.

été souhaitable, l'ordonnance n°2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCoT transforme tant bien que mal les éléments de définition du SCoT pour le réadapter à la situation nouvelle.

112. Or les SCoT modernisés issus de l'ordonnance précitée de 2020 s'éloignent du projet approuvé par le législateur. Les débats ayant conduit le législateur à adopter l'article 46 ainsi que cet article lui-même résonnent mal avec l'ordonnance de 2020, restée plus proche des préconisations de 2017 précitées. En effet, si l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 a apporté une réponse à cette évolution en proposant une modernisation du SCoT, destinée à renforcer son caractère purement stratégique et à favoriser pour l'avenir la rétention d'un périmètre large pour son élaboration, appuyée sur des groupements d'EPCI pour bien les distinguer des PLUi ; il n'en est pas moins que les objectifs pour lesquels le législateur avait autorisé le gouvernement à prendre une ordonnance relative à l'évolution des SCoT ont été quelque peu détournés.
113. L'ordonnance n°2020-744 est intervenue le même jour que l'ordonnance n° 2020-745²⁴⁰, adoptée sur le même fondement²⁴¹, et qui a prévu, complémentairement, une adaptation de la place du SCoT au sein de la hiérarchie des normes des documents d'urbanisme. Or, l'étude d'impact accompagnant le projet de loi n° 846 de la 15^{ème} législature, ayant abouti à l'adoption de la loi ELAN précitée, démontre sans ambiguïté que l'adaptation du SCoT avait été proposée en priorité pour rationaliser la hiérarchie des normes et non pour transformer profondément le document. Les articles 12 et 13 du projet pouvant être lus ensemble, il s'agissait là de rendre plus intelligible l'articulation des SCoT avec les schémas d'aménagement régional (SAR) en outremer – comme le préconnaissait le Conseil d'Etat lors de l'approbation de celui-ci²⁴² – tout en facilitant l'adoption du SCoT vis-à-vis de la « *technicité des dispositions à prendre et à la multiplicité des concertations à mener* »²⁴³ ; notamment en réduisant le nombre de documents supérieurs avec lesquels le SCoT se devait d'être compatible, tout en supprimant le rapport de « prise en compte » pour s'abstenir d'ambiguïtés. La modification du contenu et de l'objet n'était dès lors prévue que comme une modalité accessoire de cette rationalisation de la hiérarchie des normes.

« *La refonte de la hiérarchie des normes nécessite de modifier plusieurs articles législatifs du code de l'urbanisme [...] et pourrait nécessiter de modifier à la marge le contenu des schémas de cohérence territoriale* ».

114. Surtout, cette modification « à la marge » était pensée comme complémentant la rationalisation de la hiérarchie des normes et non comme un palliatif à la situation nouvelle du SCoT. Sa position « en sandwich »²⁴⁴ entre le PLUi grandissant et le SRADDET issu de la loi NOTRe n'y est d'ailleurs même pas évoquée ! Ce n'est qu'après les débats parlementaires que la problématique a été ajoutée au texte, par amendement ; ce qui fut transcrit à l'article 46-II de la loi adoptée prévoyant que l'ordonnance à venir devrait viser « *à adapter [...] l'objet, le périmètre et le contenu du [SCOT], afin de tirer les*

²⁴⁰ Ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme, NOR : LOGL2006959R, JORF n°0149 du 18 juin 2020, n° 42.

²⁴¹ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, ELAN, préc., art. 46-I.

²⁴² Avis du Conseil d'État sur l'approbation du SAR de Guyane en 2016 ; Décret n° 2016-931 du 6 juillet 2016 portant approbation du schéma d'aménagement régional de la Guyane, NOR : LHAL1603230D, JORF n° 158 du 8 juill. 2016, n° 24.

²⁴³ Etude d'impact, projet de loi n° 846, portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, NOR : TERL1805474L/Bleue-1, p. 84

²⁴⁴ Selon l'expression des professeurs Élise Carpentier et Rozen Noguellou ; É. Carpentier, R. Noguellou, *Que tout change pour que rien ne change*, AJDA 2020, n° 39, p. 2259.

conséquences de la création du [SRADDET] et du transfert de la compétence en matière de [PLU] aux [EPCI] à fiscalité propre ».

115. Or, la lecture combinée des ordonnances n°s 2020-744 et 2020-745 précitées démontre que des objectifs voisins ont été poursuivis en réalité. Si la mise en œuvre de la procédure prévue à l'article 38 de la constitution avait « pour objet d'habiliter le gouvernement à simplifier par ordonnance la hiérarchie des normes des documents d'urbanisme, en particulier en modernisant le schéma de cohérence territoriale, en réduisant le nombre de documents opposables aux documents locaux de planification et en supprimant dans certains cas le lien de prise en compte au profit d'un lien de compatibilité »²⁴⁵ ; les ordonnances effectivement prises ont été plutôt décevantes. En effet, le lien de prise en compte n'est pas supprimé, la liste de documents avec lesquels le SCoT doit être compatible n'a non seulement pas été réduite, mais a même été allongée de six éléments²⁴⁶ ; enfin, le contenu du document est profondément révisé afin de renforcer sa vocation stratégique, sans pour autant que la question de son périmètre ne soit traitée directement. Tout au plus, par la prise en compte nouvelle de la notion de « bassin d'emploi »²⁴⁷ – bien que conceptuellement, cette avancée doit être fortement relativisée²⁴⁸. De plus, c'est éventuellement par son contenu plus stratégique et programmatique que la question du périmètre est indirectement réglée en ce qu'il existe fatalement une corrélation entre le degré d'opposabilité d'un document d'urbanisme et le périmètre qu'il régit²⁴⁹. Il n'en est pas moins que le point le plus central du questionnement de l'avenir des SCoT n'a pas vraiment été réglé en 2020.
116. La réponse apportée par l'ordonnance n° 2020-744 témoigne dès lors de ce que, selon le gouvernement, l'augmentation du périmètre des SCoT n'a toujours pas été entérinée, précisément dans le droit, mais doit continuer d'être le fruit d'une volonté locale, celle-ci étant fortement incitée à prévoir des documents larges par la rationalisation de l'intercommunalité au niveau préfectoral, lui-même fortement incité, par des notes ministérielles en ce sens, la modernisation proposée du SCoT, destinée à renforcer son caractère purement stratégique et incidemment, dans la continuité d'une tendance à l'œuvre depuis 2014 déjà, à favoriser pour l'avenir la rétention d'un périmètre large pour son élaboration, appuyée sur des groupements d'EPCI pour bien les distinguer des PLUi ; est de ce point de vue tout à fait critiquable.
117. Non seulement, elle répond au souhait de conservation artificielle des deux documents d'urbanisme prévus par la loi SRU, nonobstant le changement radical de paradigme dans lequel la loi avait été adoptée en 2000²⁵⁰, et ce alors même que le PLUi avait suffisamment évolué pour jouer le rôle du PLU et du SCoT sur une intercommunalité qui commençait à dessiner des périmètres cohérents et rationalisés ; mais, alourdissant encore le mille-feuille institutionnel caractérisant la France, elle favorise également le développement d'un acteur tiers : le groupement d'EPCI ; celui-ci ne répondant à aucune logique institutionnelle mais seulement à un découpage territorial intermédiaire entre le département et l'EPCI.

²⁴⁵ D. Estrosi Sassone, Rapport n° 630 sur le projet de loi n° 846 préc., (2017-2018), t. 1.

²⁴⁶ Voir C. Urba. Art. L. 131-1, 13° à 18°. Le SCoT doit, depuis 2021, être compatible avec les schémas régionaux des carrières, les documents stratégiques de façade ou de bassin maritime, le schéma départemental d'orientation minière de Guyane, les schéma régional de cohérence écologique, les schémas régionaux de l'habitat et de l'hébergement, et le plan de mobilité d'Ile-de-France. De plus, la réforme déplace des dispositions au sens même de l'article complexifiant davantage encore la lecture du régime ; la compatibilité du SCoT aux directives de protection et de mise en valeur des paysages étant passée du 11° au 18°.

²⁴⁷ ...« puisque la notion de bassin d'emploi est nécessairement plus large que celle de bassin de vie » ; E. Carpentier, R. Noguellou, *Que tout change pour que rien ne change*, AJDA 2020, n° 39, p. 2265.

²⁴⁸ Sur ce point, voir *supra*.

²⁴⁹ J.-P. Lebreton, *Présentation générale de l'étude*, in *Évaluation juridique des premiers schémas de cohérence territoriale*, Les Cahier du GRIDAUH, 2009 n° 19, p. 77 ; P. Hocreître *La loi SRU, la hiérarchie et la substance des normes*, Droit administratif, 2001, chron. pp. 3-12.

²⁵⁰ L. Bordereaux, *Faire mourir les SCoT ?*, AJDA, 2020, n° 11, p. 593.

section 2. Une généralisation des SCoT inter-intercommunaux

118. Les communications diverses du gouvernement, les débats parlementaires, les dispositions législatives et réglementaires en vigueur adoptées les unes après les autres poursuivent, ensemble, un même objectif de redéfinition des périmètres de la planification stratégique appuyé sur le modèle de l'établissement porteur de SCoT, au sens de l'article L. 143-16 du code de l'urbanisme. Aussi en résulte-t-il une concordance des circonstances amenant à généraliser la rétention, pour le SCoT, d'un périmètre pluri-intercommunal, c'est-à-dire composé des périmètres additionnés d'intercommunalités à fiscalité propre (sous-section 1) gérés non pas par ces intercommunalités sur un modèle confédéral, mais par une entité nouvelle, un troisième individu dans le couple commune/intercommunalités, des groupements d'EPCI à personnalité morale propre. Dès lors, pour cette élaboration, une compétence inter-intercommunale pour l'élaboration et le suivi des SCoT se généralise (sous-section 2).

sous-section 1 Des planètes alignées pour généraliser un périmètre pluri-intercommunal

119. Par l'effet combiné des diverses règles encadrant l'élaboration des SCoT (prévues aux article L. 143-1 s. du code de l'urbanisme), les périmètres sur lesquels sont opposables ces documents tendent à se fixer sur ceux d'EPCI à fiscalité propre existants ou encore sur le périmètre de plusieurs de ces EPCI. En ce sens, dès lors qu'il est inclus dans un SCoT, un EPCI à fiscalité propre, compétent par principe en matière de SCoT²⁵¹ – doit l'être en totalité²⁵². Celui-ci ne peut donc pas être découpé de part en part pour permettre au SCoT d'être établi restrictivement sur un bassin de vie, un bassin d'emploi, ou encore une aire d'influence urbaine : il est tributaire de la carte existante de l'intercommunalité à fiscalité propre.
120. En outre, puisque l'établissement public porteur du SCoT peut être un groupement d'EPCI ou un Syndicat mixte ouvert ou fermé²⁵³, l'hypothèse de communes isolées non comprises dans un SCoT n'a dès l'origine pas été totalement fermée. La possibilité pour certains EPCI d'intégrer, par le biais du syndicat mixte, des communes en gravitation autour d'eux dans un périmètre élargi de mise en cohérence des politiques publiques visait à accélérer le phénomène de couverture nationale des SCoT. Or, il résulte désormais des articles L. 5210-1 et suivants du code général des collectivités territoriales que chaque commune française doit « appartenir » à un, et un seul²⁵⁴, établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, exception faite des îles-communes au nord et à l'ouest de la Bretagne²⁵⁵. Ainsi, alors qu'aujourd'hui l'objectif de couverture nationale des SCoT tend seulement à être atteint²⁵⁶, l'objectif de couverture nationale des EPCI l'est pour sa part totalement. Il est donc désormais un bon étalon pour la fixation des SCoT. Or, comme vu, la possibilité pour un seul EPCI d'adopter un SCoT fait débat en raison de la généralisation du modèle du PLUi, entraînant l'« obligation » pour le document qui, dans l'imaginaire collectif, est toujours « supérieur », d'étendre son périmètre. L'ensemble du dispositif législatif est donc calibré pour favoriser la généralisation de SCoT appuyés entièrement mais exclusivement sur des groupements d'EPCI. Les SCoT comprenant à la fois des EPCI et des communes sont, pour leur part, vus comme des anomalies non sans lien avec la stagnation de l'évolution de la couverture nationale des SCoT sur les cinq dernières années.

²⁵¹ C. urb., art. L. 143-16, 1°

²⁵² C. urb., art. L. 143-2, al. 2.

²⁵³ C. urb., art. L. 143-16, 2° et 3°.

²⁵⁴ CGCT, art. L. 5210-2.

²⁵⁵ CGCT, art. L. 5210-1-1, V. la dérogation législative concerne les « îles maritimes composées d'une seule commune » ; à savoir l'île d'Yeu, l'île de Bréhat, l'île de Sein et l'île d'Ouessant.

²⁵⁶ Entre 2004 et 2010, le pourcentage du territoire national couvert (DROM compris) par des SCoT n'est passé que de 28 % à 38 %. Toutefois à compter de 2010, celui-ci évolue de 38 % à 70 % jusque 2018, puis stagne à depuis cette date. Au premier janv. 2025, c'est 73% du territoire qui est couvert.

121. La possibilité ainsi ouverte de rédiger un SCoT sur un syndicat mixte non constitué exclusivement d'EPCI semble se dresser alors non plus comme un facilitateur de la couverture nationale des SCoT mais comme une limite à laquelle le législateur a déclaré la guerre. En effet les communes intégrées dans un SCoT débordant les limites d'un seul EPCI dont elles ne sont pas membre sont obligatoirement membres d'un autre EPCI à fiscalité propre, lequel est compétent de plein droit en matière de SCOT²⁵⁷. Inévitablement donc, cette possibilité favorise l'existence de SCoT partiellement opposables sur un EPCI, ce que le législateur réprouve.
122. En effet, les dispositions de l'article L. 143-2 du code de l'urbanisme posent un objectif selon lequel « *le périmètre du schéma de cohérence territoriale délimite un territoire d'un seul tenant et sans enclave* ». [Et] lorsque le périmètre concerne des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de schémas de cohérence territoriale, il recouvre la totalité du périmètre de ces établissements ». Plusieurs mécanismes sont prévus pour permettre à ces objectifs de se réaliser. En premier lieu, lorsqu'un SCoT couvre partiellement le territoire d'un EPCI – notamment parce que certaines des communes membres de cet EPCI ont rejoint un syndicat mixte auquel leur EPCI à fiscalité propre de rattachement n'est pas membre – cet EPCI ne dispose que de trois mois pour se prononcer en défaveur de son intégration de plein droit audit SCoT²⁵⁸. Or, en matière de SCoT, compétence et périmètre sont imbriqués de sorte que toute adhésion à un établissement public mentionné à l'article L. 143-16 du code de l'urbanisme²⁵⁹ emporte extension du périmètre à hauteur du territoire de la commune ou de l'EPCI adhérant²⁶⁰ et que, symétriquement, tout retrait d'une telle structure emporte réduction du périmètre du SCOT²⁶¹. Ainsi, sauf à ce que l'EPCI ne s'y oppose, le périmètre du SCoT tend à couvrir des regroupements de périmètres d'EPCI, sans adjonction de communes isolées. Notons également qu'avant 2017, le syndicat mixte mentionné à l'article L. 143-16, 2° et 3° du code de l'urbanisme pouvait lui aussi s'opposer à l'intégration d'un EPCI par le biais de ce mécanisme. La loi égalité et citoyenneté²⁶² a mis un terme à cette possibilité supplémentaire de mettre à mal la généralisation des périmètres pluri-intercommunaux des SCoT. En outre, dans l'hypothèse où un EPCI serait partiellement couvert par plusieurs SCoT, l'application de l'article L. 143-12 du code de l'urbanisme est légèrement adaptée pour prévoir l'intégration de plein droit de cet EPCI dans la structure porteuse de SCoT sur laquelle « est comprise la majeure partie de sa population »²⁶³.
123. Le périmètre pluri-intercommunal est, dès lors, l'unique solution pour ne pas être identifié comme une anomalie législative, eu égard à l'alinéa second de l'article L. 143-2 du code de l'urbanisme. Toute autre hypothèse supposerait de manière impossible qu'au mépris du code général des collectivités territoriales²⁶⁴, il comprenne des communes non comprises dans un EPCI à fiscalité propre, soit que le périmètre du SCoT ne corresponde pas au périmètre de celui de ses membres.
124. Nonobstant, une autre anomalie législative reste envisageable. Elle correspond à l'hypothèse dans laquelle un SCoT serait institué sur un EPCI comportant des enclaves. C'est le cas, par exemple, de la communauté de communes de Terre Lorraine du Longuyonnais, ou encore de la communauté

²⁵⁷ C. urb., art. L. 143-16, 1°.

²⁵⁸ C. Urb., art. L. 143-12.

²⁵⁹ C'est-à-dire toute structure compétente en matière de SCoT.

²⁶⁰ C. Urb., art. L. 143-10, I.

²⁶¹ C. Urb., art. L. 143-11, al. 1.

²⁶² Loi n° 2017-86 du 27 janv. 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, not. Art. 117, IV, 4°, c.

²⁶³ C. Urb., art. L. 143-13.

²⁶⁴ Art. L. 5210-1 s.

d'agglomération de Tarbes-Lourdes-Pyrénées²⁶⁵. Dans ce cas il est impossible, sans créer une entorse à la loi, de prévoir un périmètre de SCoT qui satisfasse aux exigences à la fois du premier et du second alinéa de l'article L. 143-2 (voir *supra*) sans inclure dans ce périmètre un second EPCI, celui dans lequel sont enclavées les communes relevant du premier établissement. Pour pallier cette anomalie, il aurait donc fallu qu'un SCoT soit élaboré à la fois sur la communauté de communes de Damvillers Spincourt, celle du Pays de Montmédy et celle de Terre Lorraine du Longuyonnais. Or, actuellement, puisque les communautés de communes de Damvillers-Spincourt et du Pays de Montmédy ne sont toutes deux point comprises dans un SCoT, le SCoT Nord Meurthe-et-Mosellan n'est pas d'un seul tenant en dépit du « *principe de double continuité territoriale* »²⁶⁶ institué par l'article L. 143-2 du code de l'urbanisme. Pour pallier cette situation, les communautés de communes adjacentes non encore couvertes n'auraient d'autre choix, pour l'adoption d'un SCoT sur leur territoire, que d'intégrer celui du Nord Meurthe-et-Mosellan. Autrement dit, outre le fait de favoriser des périmètres pluri-intercommunaux, le dispositif législatif tend à favoriser, à terme, un périmètre en extension des SCoT ; celui-ci étant accordé au diapason avec un discours du gouvernement favorable à des SCoT toujours plus grands, et comme vu, appuyés sur des notions légitimatives volontairement imprécises telles que le « bassin d'emploi ». En ce sens, les hypothèses de réduction du périmètre du SCoT prévues dans le code de l'urbanisme ne sont par exemple pensées que comme des correctifs destinés à polir la superposition de la carte des EPCI et de celle des SCoT²⁶⁷.

- 125. Enfin, il résulte des dispositions de l'article L. 143-28, al. 3 et 4 que « *Lorsque le périmètre du schéma de cohérence territoriale est identique à celui d'un plan local d'urbanisme intercommunal, [l'] analyse [des résultats de l'application du schéma opérée par l'établissement prévu à l'article L. 143-16] comprend, en outre, un examen de l'opportunité d'élargir le périmètre du schéma, en lien avec les territoires limitrophes. L'organe délibérant de l'établissement public prévu à l'article L. 143-16 débat alors spécifiquement sur l'évolution du périmètre du schéma avant de décider du maintien en vigueur du schéma ou de sa révision. A défaut d'une telle délibération, le schéma de cohérence territoriale est caduc.* ». Autrement dit, à chaque révision du document, et dans le cas où celui-ci serait élaboré par un seul EPCI, cette dernière circonstance se dresse comme une anomalie. Obligation est faite ainsi aux EPCI de se prononcer sur l'opportunité de maintenir un schéma sur un périmètre moins large que l'inter-EPCI.
- 126. L'ensemble de ces incitations législatives est exactement traduit sur le terrain. Cette traduction apparait clairement par une superposition des cartes de l'intercommunalité rationalisée avec la carte des SCoT opposables (fournie sur le site internet de la fédération des SCoT). Un glissement du modèle du syndicat mixte souple, plastique, dessinant un échelon nouveau, *ad hoc*, pour mieux englober les réalités de « la ville fonctionnelle »²⁶⁸ vers le modèle simplifié du groupement d'EPCI est désormais à l'œuvre. Il s'apprécie d'ailleurs d'autant plus en observant la prise d'importance des PETR (pôles d'équilibre territoriaux et ruraux) et des pôles métropolitains au sein des structures porteuses de SCoT recensées. En effet, si la refonte des EPCI avait conduit les syndicats mixtes, alors en plein essor, à se voir reconcurrents par les EPCI grandissants (voir *supra*), le modèle du syndicat mixte s'est vu encore plus sérieusement concurrencé par celui du pays, devenu PETR ou du pôle métropolitain depuis 2015. Ceux-ci en effet, contrairement aux syndicats mixtes – même dits « fermés » – ne peuvent être constituées que

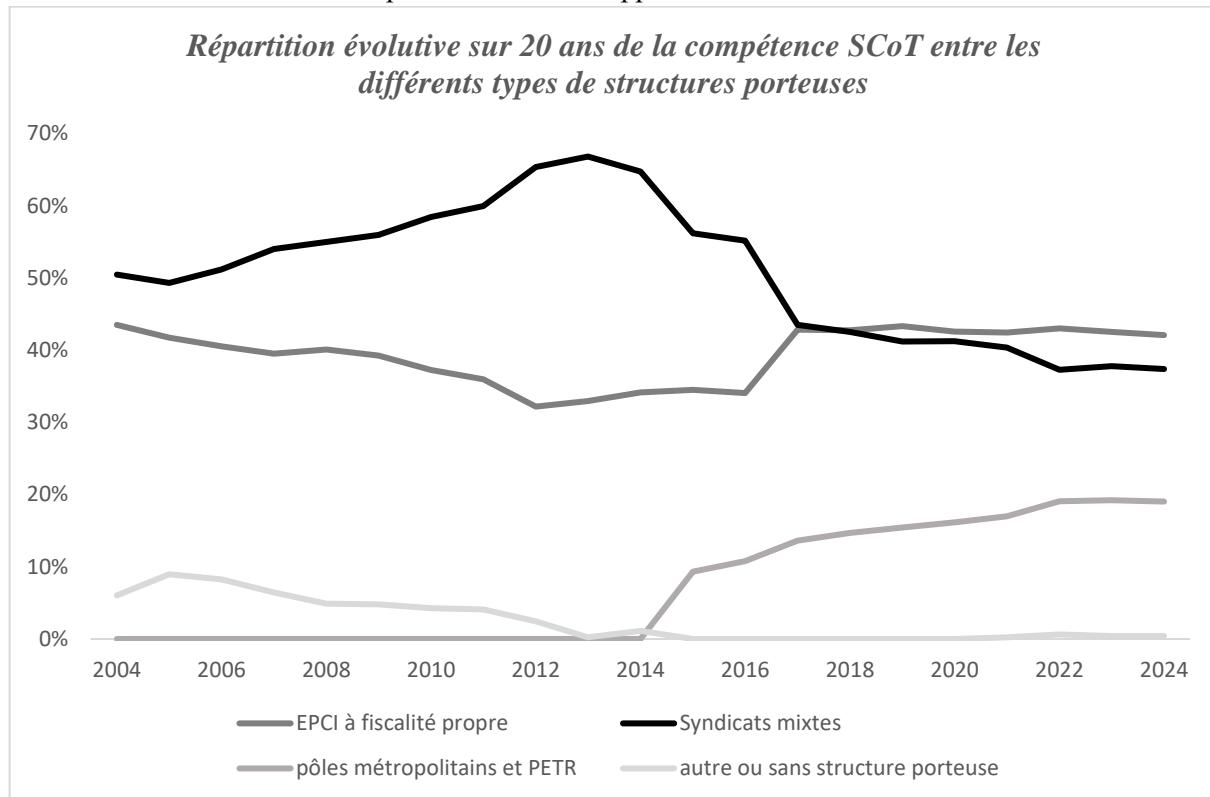
²⁶⁵ Dans ce second cas, l'enclave du SCoT ne fait que s'appuyer sur l'enclave du département des Hautes Pyrénées (65) à l'intérieur des Pyrénées-Atlantiques (64).

²⁶⁶ H. Jacquot, F. Priet, S. Marie, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 9ème éd. 2022, p. 282.

²⁶⁷ C. Urb., art. L. 143-11.

²⁶⁸ D. Oudot, *Territoires intercommunaux et aires d'influence urbaine, mise en place, fonctionnement et effets de l'intercommunalité...*, Angers, thèse, géographie, 2008, J.-B. Humeau (dir.), p. 44.

par des EPCI²⁶⁹. Ce modèle a connu un véritable engouement. En dix ans en effet, ils ont su s'imposer à hauteur de 20% des SCoT adoptés ou en cours d'approbation.



D'après l'open data du ministère de la Cohésion des territoires, « *Schéma de cohérence territoriale (SCoT) - données SuDocUH - Dernier état des lieux annuel au 31 décembre 2024* », <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/schema-de-coherence-territoriale-scot-donnees-sudocuh-dernier-etat-des-lieux-annuel-au-31-decembre-2024/>, dernière consultation le 27 mai 2025.

127. Il résulte de ce qui est ici avancé que la dissonance entre les périmètres retenus et les périmètres ressentis comme pertinents se manifeste, dans le cas du SCoT, par la généralisation de périmètres pluri-intercommunaux. En effet, si depuis la loi SRU, la philosophie guidant la délimitation des périmètres pertinents pour organiser la planification stratégique est celle résultant d'un calcul savant appuyé notamment sur les phénomènes d'emploi, de mobilité, d'attraction, afin d'englober la « ville » dans sa dimension fonctionnelle et non seulement politique, les SCoT modernes tendent en réalité à s'échapper de ces délimitations qui se trouvent désormais incarnées par l'intercommunalité en mutation. Or, ceux-ci ne s'en échappent uniquement que de « peur » de se trouver concurrencés par le périmètre du PLUi. Ce phénomène trahit une double impossibilité conceptuelle de nos légistes, de nos juristes et de nos urbanistes à envisager tout à la fois l'existence d'un territoire unique sur lequel se déploieraient les deux documents, et la suppression du SCoT ou la fusion des deux documents sur le périmètre des EPCI à fiscalité propre en plein essor. Cette double impossibilité conceptuelle se doublant d'ailleurs d'une grande paresse dans la démonstration d'un éventuel intérêt à conserver le système actuel ; puisqu'il est généralement avancé qu'il est « nécessaire » de maintenir un échelon intermédiaire entre l'intercommunalité et la région en matière d'aménagement, sans expliquer pourquoi ni interroger la potentialité d'un ancrage de cet échelon intermédiaire souhaité sur le département, qui a pourtant le mérite d'éviter d'ajouter une strate supplémentaire au mille-feuille institutionnel français. La

²⁶⁹ Ou bien éventuellement des communes nouvelles ; la logique étant la même. Voir CGCT, art. L. 5741-1 s.

démonstration de cet intérêt est parfois aussi appuyée sur la circonstance que les situations divergent grandement entre le milieu urbain et le milieu rural, où les bassins de vie sont plus étendus. Or, l'enjeu de la coordination de politiques publiques sectorielles et de l'implantation préférentielle de l'habitat et des commerces est moins prégnant dans ce second milieu, notamment en raison d'une pression foncière moindre. De plus, là encore, l'intercommunalité à fiscalité propre se développe aussi dans le milieu rural, où le plus souvent les PLU sont restés communaux, assurant dès lors bien un échelon intermédiaire sans qu'il ne soit besoin d'ajouter à ce modèle un échelon inter-intercommunal.

128. Ce choix dogmatique des périmètres pluri-intercommunaux favorise dès lors, l'avènement d'une forte compétence [aménagement et urbanisme] allouée à ces « *fédérations d'intercommunalités capables de développer des coopérations opérationnelles, ciblées, sans doublons fonctionnels* »²⁷⁰; celles-ci jouant un rôle de plus en plus prégnant et constituant aujourd'hui une tierce personne concurrente dans le couple traditionnel commune-EPCI, mais aussi dans le maillage institutionnel français, tout en ayant le désavantage profond de ne s'appuyer sur aucune logique fonctionnelle établie, ainsi que de faire fi des possibilités de coopération entre EPCI telles que la procédure interSCoT, offrant les mêmes avantages sans les inconvénients susmentionnés.

sous-section 2 Des planètes alignées pour généraliser une compétence inter-intercommunale

129. Si les règles entourant la désignation du cadre institutionnel du SCoT favorisent, mises bout à bout, la généralisation d'un périmètre pluri-intercommunal en ce que ce périmètre n'est que l'addition de périmètres intercommunaux, elles favorisent également, quant à l'entité en charge de son portage, la généralisation d'une compétence supra-intercommunale. Il ne s'agit donc plus de l'addition des intérêts attachés à chaque EPCI, mais d'un intérêt nouveau constituant la raison d'être du SCoT, et pouvant être au cœur de dissensions vis-à-vis des intérêts intercommunaux et *a fortiori* communaux. En effet, l'hypertrophie du périmètre du document accompagnant l'hypertrophie du périmètre de l'établissement en charge de son adoption amène à créer, pour concrétiser la version modernisée de l'aménagement urbain, un couple intercommunalité/inter-intercommunalité prenant le pas sur le couple commune/intercommunalité initial. Aussi cette hypertrophie des SCoT amène-t-elle à dépouiller les communes au profit, d'une part des EPCI, mais surtout des groupements d'EPCI. Autrement dit, la généralisation d'un périmètre pluri-intercommunal pour les SCoT s'est accompagnée d'un renforcement du rôle des intercommunalités et des inter-intercommunalités au détriment du rôle historique des communes qui était jusque-là préservé. Une parfaite illustration de ce glissement tient dans la réécriture des article L. 143-1 et L. 143-4 du code de l'urbanisme.
130. En effet, si en 2000 l'objectif prôné derrière la possibilité ouverte de créer un périmètre *ad hoc* pour l'élaboration d'une stratégie de l'aménagement urbain par le biais de la création d'un syndicat mixte était de permettre une bonne implication des communes²⁷¹, désormais, la commune est exclue de la procédure dès la phase de l'initiative puisque si l'article L. 143-1 disposait, dans sa version antérieure à l'ordonnance du n° 2020-744 du 17 juin 2020 que le SCoT devait être « *élaboré à l'initiative des communes ou de leurs groupements compétents* », ce même article dispose désormais que celui-ci est « *élaboré à l'initiative des établissements publics de coopération intercommunale ou des groupements*

²⁷⁰ Selon les termes de M. Florent Boudié, député. Voir débats parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi NOTRe.

²⁷¹ A. Cacheux, alors député, débats parlementaires, assemblée nationale, 1^{ère} séance du 8 mars 2000 : « *La création d'un syndicat intercommunal ou d'un syndicat mixte pour élaborer mais aussi suivre et adapter le « schéma de cohérence territoriale » vise à garantir une bonne implication des communes et à éviter les risques de fossilisation, c'est-à-dire d'inutilité de cet exercice de définition d'une stratégie commune* ».

de collectivités territoriales compétents ». Le groupement de collectivités territoriales, quel qu'il soit est donc désormais au cœur de l'élaboration des SCoT et de la définition de son propre périmètre. Corolairement, l'article L. 143-4 du même code prévoyait avant l'ordonnance de modernisation des SCoT en 2020 (préc.) que le projet de périmètre était déterminé par les conseils municipaux ou par les organes délibérants des EPCI compétents à la majorité des 2/3 au moins des communes intéressées représentant plus de 50 % de la population totale, ou de 50% des communes intéressées représentant les 2/3 de la population totale. La réécriture de cet article conduit désormais à écarter les conseils municipaux puisque le projet de périmètre est désormais « *déterminé par l'organe délibérant du ou des établissements publics* » selon les mêmes modalités de majorités des communes, mais en substituant l'avis des conseils municipaux par ceux des conseils communautaires : « *Pour le calcul de la majorités, les établissements publics de coopération intercommunale comptent pour autant de communes qu'ils comprennent de communes membres* »²⁷².

131. Ici encore, l'ensemble du dispositif législatif vise à permettre au modèle de l'établissement pluri-intercommunal prévu aux 2° et 3° de l'article L. 143-16 du code de l'urbanisme de participer activement à la définition de son propre périmètre, dans le respect de la place prééminente de l'Etat avec qui il partage l'initiative et la procédure d'élaboration du document de planification stratégique locale. Comme vu, l'idéal transpirant derrière le discours soutenu au niveau central sur la planification stratégique est un modèle dans lequel l'inter-intercommunalité est généralisée pour les SCoT. Dès lors, à l'instar de ce que les dispositions contenues dans les articles L. 143-2, L. 143-3 et L. 143-12 et suivants du code de l'urbanisme organisent la généralisation de périmètres inter-intercommunaux (voir *supra*), les hypothèses d'extension et de réduction des périmètres des SCoT prévues par le même code aux articles L. 143-10 à L. 143-11 visent à faire coïncider les périmètres retenus et les compétences à la fois pour l'élaboration du SCOT mais surtout pour la définition de leurs périmètres ; tout en constituant des palliatifs prévus pour toute situation autre que celle souhaitée par l'État.
132. Pris en la personne du préfet de département, l'État a le dernier mot sur la délimitation du périmètre. Toutefois, il ne définit pas lui-même de façon autoritaire ces périmètres. Le préfet n'a *a priori* la charge que d'arrêter le périmètre retenu s'il estime qu'il correspond à l'idéal dépeint au travers des critères de l'article L. 143-3 du code de l'urbanisme²⁷³, notamment la prise en compte des déplacements et modes de vie au sein du bassin d'emploi²⁷⁴, les périmètres des EPCI existants et des pays²⁷⁵, l'influence de la zone de chalandise sur les mobilités²⁷⁶. Autrement dit, le périmètre est arrêté par le préfet s'il correspond à l'espace formel tel qu'il est souhaité par l'Etat, c'est-à-dire au travers de groupements d'EPCI appuyés sur les limites administratives d'iceux ; et non à l'espace fonctionnel réel et vécu, apprécié sur le terrain par les communes, EPCI et autres acteurs locaux, quelle que soit la terminologie employée pour décrire cet espace²⁷⁷.

²⁷² C. Urb., art. L. 143-4, Denier al.

²⁷³ C. Urb., Art. L. 143-6, en ce sens, J. P. Strebler, *changements d'ALUR modérés pour les SCoT*, RDI 2014., n° 6, p. 305.

²⁷⁴ C. Urb., Art. L. 143-3, al. 1^{er}. N. b. : C'est d'ailleurs le seul critère qu'il est obligé de contrôler au sens de l'article L. 143-6 du même code. Les autres critères fondent son appréciation d'opportunité puisqu'il n'a pas l'obligation d'en contrôler l'observation. Sur ce point, voir par exemple, O. Le Bot, *droit de l'urbanisme*, 2022, 1^{ère} éd., Dalloz, p. 496.

²⁷⁵ C. Urb., Art. L. 143-3, 1^o.

²⁷⁶ C. Urb., Art. L. 143-3, 2^o.

²⁷⁷ « Intercommunalité », « bassin de vie », « bassin d'emploi », « zone d'emploi », « pôle urbain », « agglomération », « aire urbaine », « aire d'attraction des villes », autant de concepts qui répondent tous au même objectif d'une définition extra-structurelle du périmètre pertinent pour l'action publique, mais qui divergent tout de même en ce que les concrétisations de ces périmètres sont non superposables, celles-ci résultant en effet de méthodologies de calcul superficiel différenciées, souvent fixées par l'INSEE.

133. En outre, au-delà d'un simple rôle d'approbateur, l'État revêt un rôle accessoire d'initiateur de l'initiative puisque si en principe le SCoT est élaboré « à l'initiative des établissements publics de coopération intercommunale ou des groupements de collectivités territoriales compétents », l'autorité administrative compétente de l'Etat peut initier un processus de détermination ou d'extension d'un périmètre de SCoT dès lors que l'absence de SCoT nuit « gravement » aux politiques publiques que le SCoT a vocation à coordonner ou que le périmètre retenu ne permet pas de répondre aux objectifs de l'article L. 143-3 tels qu'appréciés après contrôle d'opportunité du préfet²⁷⁸. Dans ce cas, le préfet enjoint la délimitation d'un périmètre ou l'exception d'un projet de périmètre plus grand à défaut duquel il se substitue après six mois à l'établissement en question pour proposer un projet. Il est ici révélateur que le préfet ne puisse, par ce mécanisme, que gonfler un premier projet de périmètre et non le réduire. Il semble dès lors se dégager de la lettre de l'article L. 143-7 l'idée selon laquelle le projet de périmètre d'un SCoT pourrait être inadapté aux ambitions de l'État, mais seulement du fait de son ramassement et qu'un périmètre de SCoT ne pourrait donc pas être trop large.
134. Enfin, les imbrications mutuelles entre les rôles de l'Etat et de l'établissement porteur de SCOT se poursuivent en ce que ce dernier peut demander à l'Etat de prendre l'initiative de l'initiative de la délimitation ou de l'extension d'un périmètre de SCoT en application de l'article L. 143-7²⁷⁹, ce qui s'apparenterait à une forme d'*«initiative de l'initiative de l'initiative»* : cette analyse étant peu judicieuse sur le plan scientifique. Aussi est-il plus pertinent de parler d'imbrication alambiquée des rôles permettant à l'établissement mentionné à l'article L. 143-16 d'appuyer, par un soutien préfectoral, ses revendications en termes d'extension de son propre périmètre.
135. Il en résulte que l'ensemble de ces règles favorisent d'une part l'adéquation entre la compétence de l'entité porteuse de SCoT – tant dans la rédaction du document que dans la délimitation du périmètre même du SCoT et, conséquemment, de son propre périmètre - et d'autre part l'extension du périmètre retenu pour l'élaboration des SCoT sans que ceux-ci ne puissent être, à terme, autre chose que des ECPI ou des groupements d'EPCI. Dès lors, se développe une tendance mathématique à la prise d'importance – en matière d'élaboration, de gestion et de délimitation des SCoT – des groupements d'EPCI mentionnés aux 2° et 3° de l'article L. 143-16 du code de l'urbanisme (à savoir les syndicats mixtes, PETR et pôles métropolitains), mais aussi à ce que ces entités deviennent de plus en plus étendues.
136. Or, de même que l'*« intérêt communautaire »* constitue le pendant des intérêts communaux²⁸⁰, l'intérêt supra-communautaire s'émancipe nécessairement des intérêts des intercommunalités pour constituer son pendant, d'autant plus lorsque les syndicats mixtes sont étendus. La personnification d'un projet plus large que l'intercommunalité constitue dès lors un échelon décisionnel de plus en plus important et de plus en plus limitateur des politiques locales fondées sur le couple commune/intercommunalité. Cette tendance étant tout à fait critiquable quant à sa légitimité démocratique.
137. Ce sont notamment les modalités de désignation des membres de l'organe délibérant des établissements porteurs de SCoT qui introduisent cette difficulté. En effet, là où l'existence d'EPCI fortement intégrés était perçue comme inacceptable d'un point de vue démocratique du fait des modalités de désignation

²⁷⁸ C. Urb., Art. L. 143-7, al. 1.

²⁷⁹ C. Urb., art. L. 143-8.

²⁸⁰ M.-C. Rouault, *Intérêt communal et intérêt communautaire*, Cahiers de droit de l'intercommunalité, 2007, n° 1, LexisNexis. : « *L'apparition de la notion d'intérêt communal correspond à un processus historique, naturel et profondément démocratique. La notion d'intérêt communautaire est purement artificielle, forgée pour faire pendant à celle d'intérêt communal* ».

des conseillers communautaires au suffrage indirect²⁸¹, eu égard notamment aux articles 14 et 15 de la DDHC²⁸², la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010²⁸³ avait apporté un tempérament en redéfinissant ces modalités d'élection pour les communes de plus de 1000 habitants. Aussi, depuis 2010, les conseillers communautaires sont élus, dans ces communes, au suffrage universel direct²⁸⁴. En revanche, concernant les syndicats mixtes, PETR et pôles métropolitaines, la désignation des délégués est toujours opérée au moyen d'un mécanisme de suffrage indirect²⁸⁵. Ceux-ci sont dès lors en charge de la réalisation d'un document d'urbanisme opposable aux projets de territoire des élus locaux, sans pour autant avoir de comptes à rendre et sans que les débats ne soient suivis. Ceux-ci se trouvent alors être des décideurs publics de l'aménagement local non légitimés par l'élection. En outre, plus la structure porteuse de SCoT est grande et indirecte, plus le lien avec les électeurs s'amincit.

138. Toujours du point de vue de la démocratie locale, la situation est encore plus discutable dans les petites communes de moins de 1000 habitants, notamment lorsqu'elles sont dans le giron d'une agglomération importante et dès lors membres du même EPCI que celle-ci. Dans ces communes, la compétence PLU est dans les mains de conseillers communautaires élus au suffrage indirect et la compétence SCoT se trouve soit dans les mêmes mains, soit, plus vraisemblablement, dans celles d'un syndicat mixte ou d'un pôle métropolitain composé de délégués des conseillers communautaires. Dans ce cas, les décisions prises au niveau du SCoT et impactant leurs possibilités d'urbanisation sont légitimées par un mécanisme de démocratie indirecte à double verrou. L'aménagement échappe donc totalement à ces petites communes, un couple nouveau [intercommunalité / supra-intercommunalité] les supplante dans cette fonction, avec une intercommunalité à laquelle elles participent marginalement.
139. Les planètes sont, en synthèse, alignées pour permettre la généralisation d'une compétence pluri-intercommunale à l'élaboration de SCoT, celle-ci ne s'exerçant limitativement que sur les périmètres de groupements exclusifs d'EPCI. Cette transformation du cadre institutionnel des SCoT introduit dès lors une certaine crise de la démocratie locale quant à la détermination commune d'un projet de territoire local. Pourtant, cette tendance corollaire à l'élargissement des périmètres de réflexion des cadres retenus pour l'élaboration des SCoT paraît superficielle. Par des mécanismes de gouvernance et de codécision, notamment par la mise en œuvre de la procédure interSCoT²⁸⁶ ou par l'association à la procédure²⁸⁷ ou

²⁸¹ J. M Pontier, *La nouvelle réforme des structures de coopération intercommunale*, revue administratif, 1999 n° 311, p. 520.

²⁸² Parce qu'étant dotés d'une fiscalité propre, les nouveaux EPCI entraient en friction avec l'article 14 relatif au consentement à l'impôt : « *Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* » ; et parce que dotés d'une large compétence rompant avec le cadre communal démocratique, l'article 15 était bousculé : « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

²⁸³ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, NOR : IOCX0922788L, JORF n°0292 du 17 décembre 2010, Texte n° 1.

²⁸⁴ C. electoral, art. L. 276- L. 276-10 ; CGCT art. L. 52111-6 à L. 5211-6.3. *contra*, Dans les communes de moins de 1000 habitants, la désignation des conseillers est toujours réalisée au suffrage indirect : C. électoral, art. L. 273-11 à L. 273-12.

²⁸⁵ CGCT, art. L. 5711-1.

²⁸⁶ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR/Duflot), NOR : ETLX1313501L, JORF n°0072 du 26 mars 2014, art. 131 : « *Les établissements publics mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'urbanisme dont les périmètres sont contigus peuvent s'engager dans une démarche « inter-SCOT » afin d'assurer la cohérence des projets stratégiques d'aménagement et de développement équilibré inscrits dans leurs schémas de cohérence territoriale ainsi que la complémentarité des objectifs et orientations sur des enjeux communs pour l'équilibre de leurs territoires* ».

²⁸⁷ C. Urb. Art. L. 132-8 : « *Pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, sont en outre associés dans les mêmes conditions : [...] 2° Les établissements publics chargés de l'élaboration, de la gestion et de l'approbation des schémas de cohérence territoriale limitrophes* ».

encore par celui de la concertation²⁸⁸, le cadre décisionnel pour l’élaboration d’un SCoT, ainsi que le périmètre sur lequel les enjeux de territoires sont pris en compte, aurait pu être étendu sans extension corollaire de l’établissement en charge de l’élaboration et de la gestion du document stratégique. Là où l’interSCoT permet la mise en cohérence des SCoT sur un territoire plus grand que l’EPCI sans créer une grande rupture avec l’usager, le syndicat mixte ajoute artificiellement une couche de pâte dans le mille-feuille administratif institutionnel. Aussi, de ce point de vue encore, le SCoT paraît inutile. En cas de fusion de ses finalités avec celles du PLUi sur l’intercommunalité, ces mécanismes de codécision aboutissent aux mêmes fins. Il n’est dès lors pas anodin d’observer que cette double évolution des PLUi et des SCOT a conduit à éléver le niveau géographique de l’ensemble du système dual de planification fondé sur l’entonnoir SCoT-PLU, entraînant ainsi une redéfinition des périmètres jugés pertinents en 2000 pour organiser la planification urbaine. Cette redéfinition a ainsi fatallement déséquilibré la balance entre planification réglementaire et planification stratégique en faveur de cette dernière.

CHAPITRE 2. Un éloignement de l'échelon local de la planification réglementaire

140. Puisqu’une dissonance réside dans ce que le PLU(i) se veut tout à la fois le successeur du POS et un document au service d’un projet d’urbanisme communal ou intercommunal, il revêt dès sa création, un aspect hybride²⁸⁹. Il organise sur son territoire les fonctions réglementaire et stratégique des documents de planification urbaine. C’est en effet un document d’inspiration policière et réglementaire, aujourd’hui abâtarde pour devenir un document d’urbanisme moderne et davantage stratégique. Ce changement de nature du document au cœur de la détermination de l’usage des sols est accéléré grandement par son intercommunalisation en ce que cette nouvelle échelle l’éloigne des conditions favorables à l’exercice de la police des sols et la réglementation prescriptive et opposable aux demandes d’autorisations d’urbanisme (section 1). Dès lors, pour assurer l’équilibre, d’autres documents ne s’étant pas éloigné du périmètre pertinent pour la police des sols, prennent le relai dans la définition de la règle d’urbanisme, redessinant quelque peu le visage de cette dernière (section 2).

section 1. Une réglementation difficilement assurée par les PLUi modernes

141. Il résulte de la nature même de la planification réglementaire – notamment eu égard à son objet déclaré et à son avènement dans le droit au travers d’outils de police – que la localité resserrée, la « proximité » est un critère pressenti pour le cadrage de son champ d’application géographique (sous-section 1). L’intercommunalisation des PLU – censés être au moins pour partie réglementaires – s’inscrit dès lors comme un irritant à l’organisation efficiente de cet aspect de la planification urbaine (sous-section 2).

sous-section 1 La planification réglementaire attachée à un critère de proximité

142. À supposer une fois encore que le PLUi serait, tel qu’il est souvent décrit, le document réglementaire au cœur de la planification urbaine ; le développement exponentiel de son périmètre se cumule assez mal avec les résultats d’une théorisation parallèle de l’échelon le plus pertinent pour assurer la planification réglementaire, à partir de données historiques notamment, celui-ci laissant place à une localité bien plus resserrée.

²⁸⁸ C. Urb. art. L. 103-3.

²⁸⁹ Par exemple, R. Trapitzine, *PADD et PLU, une nouvelle démarche d'aménagement*, ADEF 2002, ° 96, pp. 22-29 ; P. Soler-Couteaux, le droit de l’urbanisme après la loi SRU : ni tout à fait le même ni tout à fait un autre, RDI, 2001, p. 285.

143. La planification réglementaire, comme évoqué en introduction, est une retranscription des prémisses du droit de l'urbanisme dans le droit ayant, depuis la loi Cornudet²⁹⁰, encadré l'urbanisme naissant. Cette planification est dite « réglementaire » car elle constitue le lien le plus direct entre le porteur de projet et l'autorité en charge de la rationalisation de l'aménagement urbain (ou rural d'ailleurs) ; le lien le plus direct également entre la règle d'usage du sol et l'usage du sol lui-même ; le lien le plus direct, enfin, entre l'acte de construire et celui de réguler les constructions. Il fait en cela le lien entre l'élaboration du document d'urbanisme et la délivrance de l'autorisation d'urbanisme devant y être conforme²⁹¹. C'est aussi de l'urbanisme réglementaire que naissent les « servitudes d'urbanisme ». Cette régulation de l'action de construire, ou autrement dit, ce que le Professeur émérite Hugues Périnet-Marquet avait appelé en 1979 dans sa thèse pour le doctorat le « droit de construire »²⁹², résonne avec de nombreux dispositifs, nés de longue date dans le giron de nombreuses législations éparses, et subsumés par la suite sous la discipline plus large du droit de l'urbanisme après la naissance de l'urbanisme. Il s'agit tout d'abord des préoccupations d'alignement. Sans s'attarder sur les prémisses de la police des sols antique²⁹³, c'est dès 1607 avec l'adoption par le Roi Henri IV du célèbre « Édit de Sully » (ou « Édit de Suilly »²⁹⁴) organisant une police de la voirie²⁹⁵ (voirie). Cette police de la voirie, bien que débordant les contours actuels de la planification réglementaire²⁹⁶, comportait l'ensemble des préoccupations attachées à l'insertion harmonieuse du projet dans son environnement et reprises par le droit de l'urbanisme sous le volet de la planification réglementaire. En ce sens, M. Robert Carvais avance :

« Le droit de la voirie pose les jalons d'une police administrative encadrant quatre domaines particuliers mettant en place des principes urbains qui subsisteront au cœur du droit de l'urbanisme contemporain : l'aménagement des voies publiques, le respect des règles de sécurité, le suivi des règles de salubrité et la protection de l'esthétique et du patrimoine »²⁹⁷.

144. Cette continuité entre la police de la voirie, épargnée au sein des multiples lois intéressant l'ordre public sous l'ancien régime²⁹⁸, et la planification réglementaire, regroupée sous les prescriptions des documents d'urbanisme, se comprend aisément en ce que le bon usage de la voirie publique était conditionné par

²⁹⁰ Loi du 14 mars 1919 relative aux PAEE des villes, préc.

²⁹¹ C. Urb., not. art. L. 152-1.

²⁹² H. Périnet-Marquet, *Le droit de construire*, thèse, droit privé, P. Remy (dir.), Poitiers, 1979, 904 p.

²⁹³ Notamment, l'Édit de Sully est appuyé sur le modèle athénien de la « loi des villes » (*αστυνόμος*, des mots *αστύ* (*asty*), la ville et *νόμος* (*nomos*), la règle), et les Grands Voyers qu'institue cet édit (voir *infra*) sont peu ou prou la transcriptions des « *astynomes* » (*ἀστυνόμοι*) athéniens, magistrats chargés de faire respecter cette police des sols antique ; n.b. : La police des sols existe aussi dans la Rome antique, point évoqué par X. Desjardins, *l'aménagement du territoire*, 2021, 2^{ème} éd., éd. Armand Colin, p. 35.

²⁹⁴ Du nom du Duc de Suilly, Maximilien de Béthune, cousin du Roi, grand maître de l'artillerie, gouverneur et lieutenant général de Poitou ; Grand Voyer de France. Avec la transformation de la langue à la fin du XVII^{ème} siècle et la création de l'académie française, on a retenu « Sully ».

²⁹⁵ Edit du Roy Henri IV, du mois de décembre 1607 contenant l'ordre, la fonction, et les droits de l'office de Grand Voyer et ses commis et la déclaration du Roy Louis XIV du 16 Juin 1693 portant règlement pour les fonctions et droits des officiers de la Voirie, Charles Saugrain (éd.), sur le Quay de Gesvres à la Croix blanche, Paris, 1695 ; voir également N. Delamare, *Continuation du traité de la police contenant l'histoire de son établissement, les fonctions & les prérogatives de ses magistrats ; toutes les Loix & les Règlements qui la concernent*, [...], 1738, t. 4, Paris, éd. J. -F. Hérisson, 869 p.

²⁹⁶ En ce sens, le Roi défendait à ses sujets dans l'Édit de Sully de « jeter dans les ruës, eauës ne ordures par les fenestres, de jour ny de nuit », ou encore de « tenir siens, terreaux, bois, ny autre choses dans les ruës et voyes publiques, plus de vingt-quatre heures ». Il enjoignait également aux Voyers de se transporter sur place pour commander le nettoiement des rues... Autant d'éléments extérieurs à la seule question de l'aménagement urbain.

²⁹⁷ R. Carvais (CNRS), *un certain droit de l'urbanisme avant la loi Cornudet*, in Droit et Ville, *Le centenaire de la loi Cornudet... et du droit de l'urbanisme ?*, 2019, n° 88/2, 300 p.

²⁹⁸ N. Delamare, *Traité de la police contenant l'histoire de son établissement, les fonctions & les prérogatives de ses magistrats ; toutes les Loix & les Règlements qui la concernent*, [...], 1705, t. 1, Paris, éd. J. & P. Cot, 770 p. « Les Ordonnances de nos Rois, les Arrest, & les Réglemens qui concernent la Police & l'ordre public sont répanduës dans un si grand nombre de Volumes : tout cela d'ailleurs s'y trouve entrecoupé, & mêlé de tant d'autres matières, & avec si peu d'ordre, que c'est déjà un fort garnd travail d'en faire la recherche ».

les caractéristiques des immeubles la jouxtant. Ce bon usage s'entendant de sa propension à permettre la circulation du public, mais également son environnement esthétique favorisant l'harmonie dans les constructions et le bien être des usagers, son ensoleillement, ou encore sa prédisposition à laisser circuler les flux d'air, ce qui était alors une préoccupation majeure. Dès lors, pour permettre l'essor de la voirie et éviter tout détourbier résultant d'un usage non régulé de la propriété foncière privée, il était nécessaire de permettre aux autorités de police en la matière la prescription d'éléments architecturaux sur les façades visibles depuis la voirie, à des fins d'embellissement, des servitudes de reculement vis-à-vis des voies et notamment, l'interdiction des avancées de toutes sortes sur le domaine public (saillies, encorbellements, pans de mur, marches, encoignures, enseignes, etc.) doublée d'une interdiction de tous travaux confortatifs sur lesdites avancées lorsqu'elles existaient, afin de les faire dépérir sous l'effet du temps. Il en va de même quant à la régulation des hauteurs des constructions voisines de la voirie.

145. La vision policière de l'aménagement du territoire s'est perpétuée après la Révolution, puis au travers et au-delà de l'Empire, jusqu'au début du XX^{ème} siècle. La loi de 1902, relative à la protection de la santé publique²⁹⁹ illustre cette continuité. À nouveau, sur un segment spécialisé de la police administrative, et en l'absence d'un régime d'aménagement des villes, les prescriptions règlementaires intéressant l'urbanisme, non encore né, étaient mêlées à un régime dépassant le seul aménagement de la ville. L'article 1^{er} de la loi prévoyait en ce sens une obligation faire aux maires de prendre un arrêté portant règlement sanitaire municipal. Ce règlement de police comportait les dispositions relevant de la police administratif générale³⁰⁰ destinées à assurer l'ordre public dans sa composante sanitaire (l'hygiène publique) mais également « *les prescriptions destinées à assurer la salubrité des maisons et de leurs dépendances, des voies privées, closes ou non à leurs extrémités, des logements loués en garni et des autres agglomérations quelle qu'en soit la nature, notamment les prescriptions relatives à l'alimentation en eau potable ou à l'évacuation des matières usées* »³⁰¹. L'ordre public général contenait alors bien l'ordre public spécial de l'urbanisme actuel dans divers mécanismes de police. En outre, des mécanismes traditionnels de police administrative s'appliquaient, notamment la substitution du préfet au maire en cas d'urgence³⁰² ou lorsque le trouble à l'ordre sanitaire dépassait le ressort d'une seule commune³⁰³. L'échelon pertinent pour l'organisation de la police de la salubrité semble, dès lors, avoir été fixé entre la commune et l'État ; l'État se substituant à la commune là où il tentait auparavant de l'organiser lui-même³⁰⁴.
146. Cette vision policière était encore à l'œuvre dans le régime d'autorisation des usages des sols dans toutes les communes soumises au décret-loi du 26 mars 1852 relatif aux rues de Paris³⁰⁵. Dès 1911³⁰⁶, le régime d'autorisation mis en place par le décret (les permis de bâtir) intègre la conservation des perspectives

²⁹⁹ Loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique, JORF n° 0049 du 19 fév. 1902, pp. 1173-1176.

³⁰⁰ Bien que la postérité de cette loi ait donné lieu à la création de polices administratives spéciales, les règlements sanitaires étaient adoptés sous la forme d' « arrêtés municipaux » et sur le fondement de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 (Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, JORF n°0096 du 6 avril 1884, p. 1863), qui est aujourd'hui codifié à l'article L. 2212-2 du CGCT relatif à la police municipale (générale).

³⁰¹ Loi du 15 février 1902, préc., art. 1, 2^o, JORF p. 1173.

³⁰² Loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique, préc. art. 3 : « *urgence [résultant notamment] d'un danger imminent pour la santé publique, [...] constatée par un arrêté du maire, et, à son défaut, par un arrêté du préfet* ».

³⁰³ Loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique, préc. art 3 : l'urgence résulte également d'un « *cas d'épidémie* ».

³⁰⁴ P. Bourdelais, *L'échelle pertinente de la santé publique au XIX^{ème} siècle : nationale ou municipale ?*, in *politique et santé*, LTS 2007, n° 14, pp. 45-52.

³⁰⁵ Rec. Duvergier, page 282 ; non disponible sur Légifrance dans sa version initiale. N. b. : le décret n'est pas seulement applicable à Paris dès lors que toute commune pouvait demander à y être soumise en application de l'article 9 du décret.

³⁰⁶ Loi du 13 juillet 1911 d'approbation du budget général pour l'exercice 1911, JORF n° 0189 du 14 juill. 1911, p. 5699, préc.

monumentales, étant au service de la bonne intégration des projets dans les villes soumises, ainsi qu'à celui de l'esthétique urbaine, de la sécurité et même de la salubrité. Aussi, petit à petit, une police de l'usage des sols naissait-elle de plusieurs régimes antérieurs et épars, souvent plus larges que le seul usage des sols. Se transformant en un pouvoir de règlementation *a priori*, cette police issue de la police de la voirie et de diverses législations entrecoupées a ainsi muté à la fondation du droit de l'urbanisme, pour que les diverses parts d'icelles relatives à l'organisation ordonnée de la ville, d'un point de vue réglementaire ou planificateur, soient regroupées et subsumées sous cette nouvelle discipline, à travers l'imposition de règles prescriptives, permettant, au moment de l'exercice des pouvoirs de police de l'urbanisme, d'assurer, d'une part l' « *harmonie sinon d'esthétique dans les paysages urbains [et] l'insertion harmonieuse des bâtiments dans l'environnement* »³⁰⁷ ; les règles de gabarit, et les règles à vocation sécuritaires ou hygiénistes.

147. Cette incursion dans des législations anciennes permet d'entrevoir une continuité entre les réglementations de la construction avant 1919 et la planification réglementaire. L'esprit animant la planification réglementaire existait ainsi avant la planification stratégique, sans en porter le nom. Elle n'est toutefois théorisée en tant que telle qu'à compter de l'adoption de la loi LOF. En d'autres termes, le droit de la planification, dans son aspect le plus réglementaire, et sans qu'il n'en porte encore le nom, s'est d'abord intéressé aux prescriptions intéressant le projet avant d'envisager la construction de la ville sous un angle global. C'est à partir du projet et vers la ville que ce pré-droit de l'urbanisme avait émergé ; là où la planification coordonnée de la ville nécessite de procéder à rebours, depuis la ville, vers le projet. Son insertion dans son environnement dès lors, défendue par ces polices préfigurant la planification réglementaire, a toujours été entreprise du point de vue, soit de la commune, soit de l'ultra-localité, et fortement circonstanciée par les quartiers dans lesquels le projet est à insérer, et donc, entreprise à partir de circonstances locales, voire ultra-locales.
148. Dès lors, s'attachant à l'échelle du projet, l'aspect direct de cette planification urbaine se caractérise obligatoirement par un ton prescriptif employé dans la formulation des règles, ainsi qu'un grand degré de précision, s'attachant aux détails de l'implantation plutôt qu'à l'implantation elle-même. En ce sens, les POS et les PLU ancienne génération (non alurisés) étaient rédigés selon des structures et des articles type pour chaque zone préalablement définie. Si certains articles ne faisaient que compléter le zonage, d'autres définissaient, pour chaque zone, des règles particulières d'usage des sols à l'échelle du projet. L'article 1^{er}, relatif aux occupations et utilisations des sols interdites ne faisait, en ce sens, que prévoir de façon superfétatoire, par des interdictions, une simple application du zonage opéré. Par exemple, le PLU actuellement opposable du syndicat intercommunal (SIVU) de la plaine de la Sauer et du Seltzbach, approuvé le 20 décembre 2012 mais n'ayant fait l'objet que de modifications depuis cette date, est toujours rédigé selon cette structure type ancienne. Les occupations interdites par l'article 1^{er} relatif aux zones UA – définies comme les « *secteurs déjà urbanisés et [...] des secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter* » – énumèrent ainsi les éléments incompatibles avec la vocation de la zone définie, à savoir notamment les constructions et installations à usage agricole, à usage d'activité industrielles, d'activités artisanales, commerciales et de services, les dépôts de ferrailles, de matériaux ou de déchets, ou encore les parcs d'attraction.

³⁰⁷ Selon l'expression du professeur Jacqueline Morand-Deviller ; J. Morand Devillers, *Synthèse et conclusions du colloque*, actes du Colloque du 5 juin 2014, *La loi ALUR mise en perspective*, Aix-Marseille, Tours, 19 juin 2014, Droit et ville, 2014, n° 78, p 109 s.

149. Il s'agit là ni plus ni moins que de donner un sens, une concrétisation, au zonage en réservant, par élimination, une zone de la commune à une fonction urbaine particulière. Il en va de même pour l'article 2 de cet archétype, relatif aux implantations soumises à conditions. En revanche, la planification réglementaire issue de législations annexes et antérieures à celle d'urbanisme se manifeste davantage dans les articles 3 et suivants de l'archétype des anciens PLU. Ceux-ci, bien que relatifs à l'implantation des constructions, sont beaucoup plus circonstanciés. Il ne s'agit plus de définir, en complément avec un zonage opéré dans un règlement graphique, la vocation des zones à délimiter mais plutôt d'organiser les règles applicables pour chaque porteur de projet dans la zone afin de prévoir un développement harmonieux des constructions vis-à-vis de l'espace public. En ce sens, les articles 6 et 7 relatifs à l'implantation des constructions, n'envisagent pas l'implantation harmonieuse et stratégique d'un projet dans la ville mais simplement une implantation ordonnée sur la parcelle concernée, par des règles dites « de prospect », vis-à-vis des limites des autres parcelles et vis-à-vis du domaine public routier et autres emprises publiques. Dans le même sens, les articles suivants de l'archétype des anciens PLU organisent, selon le point de vue, des hauteurs maximales des constructions vis à vis de la largeur des voies ou une distance minimale de recullement vis à vis des voies en fonction de la hauteur maximale des constructions. Si le contenu des documents sera étudié plus en profondeur en seconde partie, il permet toutefois de tracer l'objet attendu d'un document de planification réglementaire. Or, cet objet consiste à permettre une bonne insertion d'un projet ponctuel dans un environnement resserré, tant du point de vue esthétique qu'harmonieux, salubre et sécurisé, conciliant les fonctions qu'il assure (en cohérence avec un zonage préalable) et les fonctions des espaces et équipements publics alentours.
150. Dès lors, si la logique même du zonage est aujourd'hui remise en cause en ce qu'il favorise notamment un reflux de la mixité sociale et fonctionnelle dans la ville³⁰⁸, cette logique de zonage n'est en fait pas affiliée à la planification réglementaire telle qu'issue de l'intégration d'une partie du droit de construire dans le droit de l'urbanisme. Il n'est donc pas incongru de penser que le périmètre pertinent pour effectuer ce zonage – si tant est qu'il soit pertinent d'opérer un zonage pour organiser la ville – et celui pertinent pour planifier le développement harmonieux et ordonné des rues par des servitudes d'urbanisme puissent différer ! L'erreur originelle dans l'organisation du droit de la planification résultait d'ailleurs sans doute de là (voir *infra*). Le zonage se dissocie bien de la réglementation. D'un certain point de vue, la réglementation en suppose l'existence préalable, pour permettre la réglementation différenciée en fonction des zones retenues, mais il pourrait aussi s'en dissocier totalement, comme les prémisses de la réglementation urbaine, notamment la police de la voirie de l'ancien régime, le démontre : les zonages n'existant à cette période pas encore. En ce même sens, aujourd'hui, le règlement national d'urbanisme (RNU) contenu dans le code de l'urbanisme organise, au niveau national, un modèle d'urbanisme réglementaire minimal, ou « par défaut »³⁰⁹. Cette réglementation vise à encadrer par des formulations larges et des règles simplifiées les règles de prospect, d'insertion paysagère, de prévision de places de stationnement ou encore les caractéristiques minimales des voies privées. Il s'agit de doter tous quartiers dépourvus d'une planification réglementaire d'un strict minimum. Pour prendre en compte la nécessaire intégration de considérations locales dans la réglementation des implantations, les PLU peuvent adapter une partie de ces règles dans leurs règlements et leurs OAP, mais aussi en ajouter ou en supprimer. En ce sens, bien qu'à la lettre du texte, le RNU soit le principe et le PLU l'exception³¹⁰, la généralisation du modèle du PLU amène, de manière d'ailleurs planifiée, à ce que le RNU soit supplétif. Cette adaptation des règles au niveau local par les PLU résonne avec la volonté des parlementaires, en 2000, de fixer les « *règles concernant l'implantation*

³⁰⁸ Cette remise en cause n'a rien de novatrice. Françoise Choay dénonçait déjà cette perspective il y a 60 ans ; F. Choay, *L'urbanisme en question*, in *L'urbanisme, utopies et réalités, une anthologie*, éd. du Seuil, 1965, 463 p.

³⁰⁹ C. Urb., art. R. 111-1 s.

³¹⁰ C. Urb. art. R. 111-1

des constructions [...] en fonction des circonstances locales»³¹¹. C'est sans doute ici d'ailleurs que le « droit de construire »³¹², intégré au droit de l'urbanisme aujourd'hui, diffère du « droit de la construction », au sens du droit privé, qui s'attache à normer l'action de construire de façon générale, relativement aux utilisations des matériaux, aux rigidités des métaux employés, etc. ; ayant pour objet de solidifier les ouvrages ou encore optimiser leur rendement énergétique. Or, un tel encadrement de la construction est, pour sa part, sans considérations pour l'intégration de la construction dans son environnement, ni du respect du patrimoine bâti, ou de la construction harmonieuse du quartier. Là encore, il est mis en avant que la localité resserrée soit la plus pertinente pour l'élaboration des diverses règles d'insertion d'un projet dans son environnement le plus immédiat.

151. Or, en devenant par principe intercommunal, le PLU s'est éloigné du champ *ratione loci* traditionnel de la police des sols, qui est appuyé sur un périmètre resserré permettant de différencier au mieux la règle en fonction des histoires, des sentiments identitaires et des formes urbaines propres à ces localités mais aussi sur un périmètre politique, celui de la commune, permettant la légitimation démocratique dans l'éditions des règles les plus prescriptives de droit de l'urbanisme.

sous-section 2 Le cadre intercommunal des PLU rompt avec l'ancrage pressenti

152. Alors que la planification urbaine réglementaire – notamment l'encadrement de l'esthétique urbaine, et de l'insertion du projet dans son environnement immédiat – s'attache par essence à un échelon local, voire ultra-local ; le choix du cadre intercommunal rompt doublement avec l'idée de proximité. La première rupture se dessine entre l'identité locale³¹³ et la personne publique au cœur de la prise de décision qui ne l'incarne malheureusement pas³¹⁴. Aussi, l'exercice de compétences désignées d' « intérêt communautaire » peut entrer en contradiction avec l'intérêt communal et aboutir à enrayer la préservation de l'identité locale s'y attachant. En second lieu, le cadre intercommunal rompt par son périmètre étendu avec la précision de l'échelon du quartier ou de la commune. Aussi il en découle qu'en matière d'aménagement du territoire, les zonages peuvent s'avérer trop généralistes face à des réalités architecturales ou historiques nécessitant une mise en valeur et une préservation par le biais d'une réglementation rigide et spécialement adaptée.
153. La première rupture entre réglementation et intercommunalité tient donc au conflit d' intérêts entre les communes et les intercommunalités. Les élus locaux, notamment ceux des petites communes³¹⁵ se sentent aujourd'hui noyés dans la masse, dilués au sein de groupements intercommunaux³¹⁶ qui les

³¹¹ A. Cacheux, alors député, débats parlementaires, assemblée nationale, 2^{ème} séance du 14 mars 2000

³¹² H. Périnet-Marquet, *Le droit de construire*, 1979, thèse, droit, P. Remy (dir.), Poitiers.

³¹³ Notamment urbaine, mais la remarque est valable plus généralement.

³¹⁴ Par exemple, S. Ivanovitch, *Décentralisation et démocratie locale*, 2014, thèse, droit public, J. Bourdon (dir.), Marseille, p. 67.

³¹⁵ J. G. Sorbara, *Les petites communes*, In Collectif, *Révolution, Constitution, Décentralisation*, Mélanges en l'honneur de Michel Verpeaux, nov. 2020, 1^{ère} éd., Dalloz, p. 704, 708 : « *La planification urbaine, la gestion de l'eau, de l'assainissement de la collecte et du traitement des déchets sont sans doute les compétences les plus importantes pour l'économie d'une petite commune. L'absorption de ces compétences dans des groupements de plus en plus important laisse peu de possibilité au maire pour agir sur l'avenir de son territoire* ».

³¹⁶ G. Larcher, *intervention liminaire* in *La revitalisation de l'échelon communal*, Colloque coorganisé par la commission des Lois du Sénat et l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF), 15 novembre 2018 : les « *élus municipaux [sont] pris dans de vastes ensembles intercommunaux qui parfois décrochent* ». <https://www.senat.fr/vos-senateurs/presidence-du-senat/les-discours/archives/discours-2018/colloque-sur-la-revitalisation-de-lechelon-communal-2018.html> (dernière consultation le 15 août 2025).

dépossèdent de leurs compétences les plus vitales³¹⁷. Aussi, là où l'intérêt communal correspond à « *un processus historique, naturel et profondément démocratique* »³¹⁸, la notion d'« intérêt communautaire » s'est développée corolairement pour désigner la ligne de démarcation³¹⁹ entre les compétences communales et celles dont l'intercommunalité les a dépossédées³²⁰. Elle n'est en ce sens pas l'incarnation d'un intérêt collectif de la population intercommunale mais une notion légitimatrice de l'action des EPCI à fiscalité propre. L'intercommunalité aujourd'hui en effet, est dépourvue d'un ciment social à même de faire naître un sentiment identitaire.

154. Cette indenté locale pourtant justifie la spécialisation des règles d'urbanisme à des fins de préservation d'une architecture typique, pittoresque, ou du témoignage du développement historique des territoires. La préservation et la mise en valeur d'un patrimoine répond plus ainsi à la conservation du sentiment d'attachement de la population à l'histoire qu'à la préservation de l'histoire elle-même. Or, c'est dans l'échelon communal qu'elle trouve le cadre propre à s'incarner. Le professeur Jean-Gabriel Sorbara l'avait soulevé, dans le mélange Verpaux, à propos des communes rurales, dans lesquels les sentiments identitaires sont généralement davantage marqués encore :

« *Les communes rurales [...] trouvent leur raison d'être [...] dans la proximité immédiate entretenue par les maires avec leurs habitants ainsi que dans le souvenir de leur identité propre entretenue par ceux de leurs habitants nés avant l'achèvement de la désertification rurale* »³²¹.

155. L'incapacité de l'intérêt communautaire à refléter un intérêt identitaire se traduit dès lors en une incapacité de l'intercommunalité à prévoir des règles de préservation et de mise en valeur des localités desquelles elle est trop détachée. Aussi, s'il était bienvenu que les aspects stratégiques de la planification urbaine fussent confiés à ces instances incarnant la ville fonctionnelle, il fut beaucoup plus gênant – du point de vue démocratique – de lui confier également la police des sols et des constructions étant destinée à construire la ville identitaire.
156. Aussi, dans une perspective de redynamisation de l'échelon communal, le Sénat avait appelé en 2018³²² puis en 2019³²³ à observer, entre autres, le principe de subsidiarité entre l'échelon communal et intercommunal. Or, en l'état actuel du droit, le principe de subsidiarité est difficilement assuré en droit de la planification urbaine.

« *Les structures intercommunales doivent être en charge des politiques publiques qui peuvent le mieux être menées à leur niveau, dans un périmètre pertinent. Cela induit le respect du*

³¹⁷ Ibid. « *nombre d'élus d'expérience ont pu se sentir dépossédés d'une partie de leurs pouvoirs au profit d'intercommunalités* ».

³¹⁸ M.-C. Rouault, *Intérêt communal et intérêt communautaire*, Cahiers de droit de l'intercommunalité, 2007, n° 1, LexisNexis.

³¹⁹ Circ. Min. intérieur n° NOR/INT/B0500105C du 23 novembre 2005 relative au renforcement de l'intercommunalité et à la définition de l'intérêt communautaire dans les EPCI à fiscalité propre.

³²⁰ Sur ce sentiment de dépossession, A. Gardière, *Intercommunalité, vers un retour en force des communes ?*, JCPA 2019, n°40, p. 5.

³²¹ J. G. Sorbara, *Les petites communes*, préc.

³²² Colloque « *La revitalisation de l'échelon communal* », coorganisé par la commission des Lois du Sénat et l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF), 15 novembre 2018, [disponible en ligne](#) (dernière consultation le 15 août 2025).

³²³ A. Lefèvre & P. Schlinger, *Mieux associer les élus municipaux à la gouvernance des intercommunalités : valoriser les bonnes pratiques*, rapport d'information n° 559 du 11 juin 2019, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

*principe de subsidiarité en matière de répartition des compétences entre les communes et leurs groupements »*³²⁴.

157. La seconde rupture entre réglementation et intercommunalité tient au périmètre de cette dernière. Les différents types de zonages opérés par les PLU(i) peuvent être répartis sur le spectre des aspects de la planification urbaine, selon que ceux-ci sont plutôt stratégiques ou plutôt réglementaires. En ce sens, le zonage est tantôt utilisé à des fins stratégiques, en ce qu'il permet une répartition des fonctions urbaines sur le territoire couvert, en prévoyant le cas échéant des zones destinées à être plus denses que d'autres, et des zones de mixité fonctionnelle. Dans ce premier cas, le zonage primaire vise à équilibrer les fonctions urbaines, en prenant notamment en compte les besoins en matière de densification, de développement du commerce, de l'industrie, en prenant en compte les infrastructures et les offres de services et de transport. Ce zonage est ainsi un découpage du sol destiné à l'aménagement réfléchi du territoire, il est stratégique. Un zonage secondaire permet, en second lieu, de « descendre » d'un échelon et de prévoir un découpage fonctionnel du territoire plus précis. Du découpage entre zones urbaines (U), zones à urbaniser (AU) et zones NAF, les zones urbaines ou à urbaniser sont redécoupées selon leur vocation. À titre d'illustration, le PLUi de l'Eurométropole de Strasbourg, par exemple, prévoit vingt-quatre sous-destinations. Parmi les zones U, certaines ont ainsi vocation à accueillir principalement des usages résidentiels, parmi lesquels certains sont « à dominante d'habitat individuel » (UCA), ou « sous forme d'immeubles collectifs » (UCB)³²⁵. D'autres zones U accueillent préférentiellement des activités militaires (UG), économiques (UX) ou encore des équipements publics (UF)³²⁶. Aussi, plus le zonage est subdivisé, plus la différenciation entre les réglementations de zones s'intéresse à un aménagement stratégique de proximité. En ce sens, le zonage et le règlement interagissent mutuellement. Les règles donnent un sens au zonage, en même temps que le zonage sert à spécialiser les règles et à les appliquer spécifiquement à certaines zones préétablies. Aussi sans cesser d'être stratégique, l'action même de zoner peut-elle être assimilée, dans ce cas, à une forme de réglementation.
158. Toutefois, dans d'autres cas, le mécanisme du zonage n'est pas utilisé pour la division fonctionnelle du territoire, mais pour sa division géographique, qui est alors accompagné de règlements différenciés. Cette seconde hypothèse correspond souvent aux PLU communaux, qui spécialisent les règles d'urbanisme par quartier. Dans certaines communes fortement empreintes d'un sentiment identitaire local, notamment, le souci de perpétuer les témoignages urbanistiques du passé conduit ainsi à user du zonage pour définir des quartiers historiques. Le PLU de Freyming Merlebach, par exemple, ne multiplie pas les zones fonctionnelles. Les zones urbaines sont soit des zones U, soit des zones UX réservées aux activités économiques. En revanche, les zones U sont subdivisées par quartier, et des règlements différenciés sont appliqués en fonction de la volonté de préservation et/ou de développement de ceux-ci : la zone Ud1 s'applique, par exemple, aux Cités « Hochwald », « Houillères », ou encore à la Cité Sainte-Barbe, quand la zone Ud2 s'applique à la Cité Cuvelette sud³²⁷. Il en va de même à l'Hôpital, commune voisine, où l'urbanisation a également été marquée par l'histoire des mines et des constructions de quartiers ouvriers. Pour l'Hôpital, le zonage fonctionnel est là encore très peu différencié, mais des règlements spécifiques sont prévus au niveau des quartiers (Bois Richard, Cité Colline, ou encore Cité Puis 3)³²⁸. Parfois aussi, la conservation d'une architecture particulière à une

³²⁴ A. Lefèvre & P. Schllinger, *Mieux associer les élus municipaux*, préc. p. 20.

³²⁵ https://www.strasbourg.eu/documents/976405/22771977/5-PLU-EMS_Reglement-ecrit_mai2024.pdf/1d572345-455f-7a6e-32ac-008d9e17a87c?version=1.1&t=1754575326267 (dernière consultation le 14 août 2025). Le zonage sur la métropole est complexifié par de nombreuses divisions et subdivisions : UAA, UAB, UB, UCA, UCB, UD, UE, UF, UG, UX, UY, UZ, IAUA, IAUB, IAUE, IAUX, IAUXZAA, IAUY, IAUZ, IIUA, IIUAE, IIAX, A, et N.

³²⁶ *Ibid.*

³²⁷ https://www.freyming-merlebach.fr/view_document.php?id=39 (dernière consult. le 14 août 2025).

³²⁸ <https://ville-lhopital.fr/2022/12/19/plan/> (dernière consultation le 14 août 2025).

commune l'implique : c'est le cas pour le zonage du PLUi de la métropole de Strasbourg prévoyant des zones UAB correspondant aux « *tissus bâtis anciens des quartiers de Strasbourg, principalement sous forme d'îlots fermés* »³²⁹. Toutefois, une réglementation spécifique n'est, dans ce cas-ci pas prévue pour d'autres communes de la métropole.

159. Parfois également, ce sont des projets ponctuels sur le territoire qui impliquent un zonage différent pour permettre la mise en œuvre d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) : la zone IAUY du même règlement correspond ainsi à une « *zone d'urbanisation future spécifique, destinée aux activités tertiaires de haute technologie et d'innovation, correspondant au projet MackNeXT* »³³⁰ sur la commune de Plobsheim, et la zone IAUZ correspond à une « *zone d'urbanisation future spécifique, destinée aux activités économiques, correspondant à l'extension du Parc d'Innovation d'Illkirch-Graffenstaden* » sur la commune du même nom.
160. Il semble toutefois que les zonages soient plus souvent fortement subdivisés par fonctions spécifiques dans certains PLU. Les critères semblent être, en comparant des documents d'une typologie différente, la circonstance que ceux-ci soient intercommunaux, celle que les communes régies soient étendues (les villes nouvelles notamment), et celle que les communes en question soient très urbaines. Cette tendance est d'ailleurs assez intuitive. Plus le territoire est dynamique, plus l'offre de services, d'activité et de modes de logement sera variée, entraînant un besoin de spécialisation fonctionnelle accru. De même, plus le périmètre est étendu, et plus les situations à régir seront variées. Toutefois, ces circonstances n'entraînent pas en parallèle un zonage géographique plus différencié. Ces seconds zonages sont, pour leur part, plus courants dans des communes marquées par l'existence d'un sentiment d'appartenance fort de la population à une localité et à son histoire³³¹. Là encore, cette tendance tient dans une explication simple. L'échelon le plus pertinent pour la protection et la mise en valeur de quartiers historiques ou pittoresques réside en effet dans le quartier lui-même, identifié et incarné par la commune. En planifiant à un échelon plus large, le risque est de perdre cette incarnation identitaire de la commune et de favoriser un urbanisme moins respectueux de l'histoire de la ville.
161. Or, comme démontré, par l'effet cumulé du passage d'un PLU par principe communal à un PLU par principe intercommunal et du doublement des superficies des EPCI à fiscalité propre, par leur fusion, en 2017, les documents de planification réglementaire en France s'attachent aujourd'hui à régir des espaces toujours plus grands. Il en découle, pour ces PLUi, que la réglementation différenciée aura tendance à multiplier les subdivisions fonctionnelles sans toujours s'attacher aux particularismes des quartiers des communes comprises dans le périmètre. En ce sens, s'il s'intéressait à tous les échelons de chaque commune, en prenant en compte chaque spécificité de chaque quartier et en adoptant des règles différencierées, le PLUi serait extrêmement lourd et complexe, entraînant un temps d'élaboration accru et un risque contentieux plus grand avec des conséquences plus dramatiques. Aussi, il paraît plus probable que les auteurs d'un PLUi décident d'adopter des règles moins différencierées, plus générales et souvent et moins respectueuses de l'histoire des quartiers. À titre d'illustration, le règlement en cours d'écriture du PLUi de la communauté de communes du Grand Charolais, ambitionnant une opposabilité sur quarante-quatre communes, laisse une très grande place aux règles d'application générale sur l'ensemble

³²⁹ https://www.strasbourg.eu/documents/976405/22771977/5-PLU-EMS_Reglement-ecrit_mai2024.pdf/1d572345-455f-7a6e-32ac-008d9e17a87c?version=1.1&t=1754575326267 (dernière consultation le 14 août 2025).

³³⁰ Ibid.

³³¹ Il ne s'agit pas tant d'un critère historique que d'un critère sociologique. En ce sens des communes marquées par une histoire très forte n'ont pas particulièrement un zonage différencié. À Gravelotte, les zones sont classées simplement entre UA, UB, UE, 1AU, 1AUE, ou bien NAF, sans subdivision géographique.

du territoire intercommunal³³². Pourtant, dans les communes couvertes, des singularités urbanistiques variées auraient sans doute exigé que la réglementation soit différenciée par commune, voire par quartier. L'aménagement du quartier alentour de la basilique de Paray-le-Monial, et du parc du Moulin-Liron nécessite, en ce sens, des règles différentes que celles régissant les cités ouvrières de la même ville³³³. Or c'est l'échelon communal qui permet cette différenciation. Il en va de même pour les centres-villes de Charolles et de Digoin, impliquant tous deux une réflexion sur la mise en valeur des canaux et des points d'eau, tout en valorisant spécifiquement l'architecture propre à l'une et à l'autre des communes. Aussi, cette différenciation de la règle contraignante intervient en relai à un échelon plus resserré, que ce soit pour protéger spécifiquement un mode d'urbanisme propre aux ultra-localités ou pour créer des quartiers nouveaux réglementés.

section 2. Une réglementation assurée en relai par d'autres documents

162. Là où, en changeant d'échelle, les PLU sont devenus partiellement insuffisants pour assurer l'aspect réglementaire de la planification urbaine, d'autres documents de proximité ont pris le relai. En Alsace-Moselle, tout d'abord, les règlements municipaux de construction (RMC) sont restés à l'échelle communale et dans les mains du maire, permettant de réaffirmer particulièrement la logique policière de la réglementation des sols, et ce, à l'échelle communale (sous-section 1). Toutefois, en plus de n'être qu'un palliatif possible dans seulement trois départements français, il apparaît que les communes s'en saisissent peu. Aussi, sur l'ensemble du territoire, ce sont d'autres documents qui prennent la relève. Ceux-ci, sont souvent la traduction d'opérations d'aménagement ponctuelles, défigurant quelque peu la planification réglementaire en favorisant une règle, la plupart du temps contractualisée et brouillant la frontière entre la planification urbaine et l'urbanisme opérationnel (sous-section 2).

sous-section 1 Un relai assuré par la police des constructions en Alsace Moselle

163. Complémentant les documents d'urbanisme à vocation réglementaire issus du droit commun, une loi locale du 7 novembre 1910 permet aux maires d'édicter un « règlement municipal des constructions » en Alsace et en Moselle. En effet, en raison de circonstances historiques propres au nord-est français, un droit local est maintenu dans les départements de la Moselle, du Haut-Rhin et du Bas-Rhin³³⁴; ce droit se conjuguant avec le droit commun. Un arrêté préfectoral (Bas-Rhin) du 15 mai 2013 porte publication de la traduction de lois et règlements locaux maintenus en vigueur par les lois des 17 octobre 1919 et 1er juin 1924 dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle³³⁵. Selon cette traduction, « *Par arrêté local pris pour une commune, l'autorité de police locale pourra être autorisée,*

³³² <https://drive.google.com/drive/folders/1gR1h8wjC7mzCNjFhDE5WVzD0r5--pa-v> (dernière consultation le 14 août 2025).

³³³ https://www.caue-observatoire.fr/wp-content/uploads/2016/10/XXparay-le-monial_cite_PLM.pdf (dernière consultation le 14 août 2025).

³³⁴ Pour rappel, entre la fin de l'an 1870 et mai 1871, L'Empereur français Napoléon III est capturé à la bataille de Sedan, le second empire s'écroule, et le traité de Frankfort est signé, marquant définitivement la défaite de la France dans la guerre franco-prussienne de 1870. La confédération de l'Allemagne du Nord, se transforme alors en un nouvel Empire allemand (deuxième Reich), entraînant, entre 1870 et 1918, l'annexion de la quasi-totalité de l'Alsace ainsi que d'une partie de la Lorraine. Pendant cette période, l'administration allemande a introduit un certain nombre de lois et de règlements, comme les lois concernant le « concordat », un accord entre l'Église catholique et l'État régissant les relations entre les autorités religieuses et civiles. En 1918, si la victoire de la triple entente a permis à la France de recouvrer sa souveraineté sur ce territoire, de nombreuses lois et réglementations en vigueur sous l'administration allemande se sont maintenues selon le découpage administratif en départements de la France (Haut Rhin, Bas Rhin et Moselle). Sur la constitutionnalité du maintien de ce régime local, voir Conseil Constitutionnel, 21 fév. 2013, n° 2012-297 QPC.

³³⁵ Loi du 17 octobre 1919 relative au régime transitoire de l'Alsace et de la Lorraine ; loi du 1^{er} juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, JORF n° 0151 du 3 juin 1924, p. 5026 s.

outre la réglementation de la police des constructions dans l'intérêt de la sécurité et de l'hygiène, à édicter des dispositions dans l'intérêt de l'esthétique locale en ce qui concerne la situation et l'aspect extérieur des constructions ».

164. Pour organiser l'articulation des dispositions spécifiques maintenues en Alsace Moselle avec le droit de l'urbanisme français moderne, issu notamment de la loi d'orientation foncière³³⁶, la loi n°76-1285 du 31 décembre 1976 décembre portant réforme du droit de l'urbanisme, disposait, en ses articles 80-I et 80-II, que la partie législative du code de l'urbanisme ne prenait force de loi dans les départements dans lesquels existe une législation locale uniquement dans la mesure où les dispositions qu'elle contient ne dérogent pas à ladite législation locale. Cette législation s'applique donc toujours aujourd'hui en parallèle du code de l'urbanisme et des documents locaux³³⁷. Ainsi, lorsqu'un territoire est couvert tout à la fois par un PLU, un document d'urbanisme en tenant lieu ou une carte communale et par une RMC, la solution donnée par le juge administratif pour lire le régime formé par la coexistence des deux sources de réglementation de façon cohérente s'inscrit dans un certain classicisme tout en faisant preuve d'une certaine originalité. En effet, d'une part, lorsqu'il n'y a que des différences légères entre les deux réglementations, le juge tire de la coexistence des deux régimes une solution très classique. Celle-ci est la même qu'en cas de concours de la « loi montagne » et de la « loi littoral »³³⁸ (étant entendues, par ces appellations, les dispositions du code de l'urbanisme propres à chacune des zones et non le texte de loi ayant eu pour objet de les instituer) ou bien celle donnée en cas de concours d'une disposition d'ordre public du RNU avec un PLU ou un document d'urbanisme en tenant lieu³³⁹. Cette solution consiste en ce que les dispositions les plus restrictives de chacune de ces sources de droit soient appliquées conjointement. Il en va ainsi en cas de coexistence d'un RMC avec une réglementation locale d'urbanisme lorsque ces deux sources normatives n'entrent pas en réelle contradiction³⁴⁰. En revanche, lorsque les deux documents se contredisent réellement, le juge administratif donne primauté aux RMC³⁴¹. Cette règle est parfois rappelée par les règlements eux-mêmes. L'article 2 du chapitre I de l'arrêté municipal de Soultz-les-Bains de 2014 portant règlement des constructions par exemple dispose qu' « *en cas de contradiction entre les dispositions du [RMC] et celles prévues dans le document d'urbanisme opposable, celles du [RMC] l'emportent* » Il s'agit là ni plus ni moins que d'une application rigoureuse des articles 80-I et 80-II de la loi du 31 décembre 1976 précitée.
165. Ainsi, parce que le règlement municipal des constructions est susceptible de comporter des dispositions d'urbanisme contenues normalement dans un POS ou un PLU comme « *un zonage détaillé, des règles de densité, de hauteur, d'alignement* »³⁴², il ne constitue pas une simple relique d'un droit de la construction arriériste, mais bien un document de planification réglementaire au sens du droit de

³³⁶ Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière, JORF 3 janv. 1968, p. 3 s.

³³⁷ Conseil d'Etat, 2 mars 1984, *Quartier Krutenau*, n° 13022 : « *L'article 1er de la loi locale du 7 novembre 1910, qui autorise l'autorité de police locale, par arrêté local pris pour une commune, à réglementer la police des constructions et à édicter des dispositions dans l'intérêt de l'esthétique locale en ce qui concerne la situation et l'aspect extérieur des constructions, est encore en vigueur dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle* » ; voir également Conseil d'Etat, 10 juill. 1995, agence immobilière Stahl, n° 105226 et Conseil d'Etat, 2 mars 1984, Merckling, n° 13022.

³³⁸ Lorsqu'il existe, dans une commune soumise à ces deux réglementations une divergence de règles entre les deux régimes, il convient d'appliquer la combinaison la moins permissive, la plus stricte (sont surtout concernées des communes de montagnes riveraines de plans d'eaux intérieurs de plus de 1000 ha au sens de l'article 321-2 du code de l'environnement, comme le lac d'Annecy, ou le lac Léman). Voir par exemple CAA Marseille, 9 mai 2017, *Sté Staneco*, n° 15MA03181.

³³⁹ Conseil d'Etat, 11 avril 1986, *Seigneurie*, n° 51580.

³⁴⁰ TA Strasbourg, 12 avril 1988, M. Papandréou n° 871081 ; voir également rep. Min. intérieur, 19 déc. 1996, JO Sénat Q., p. 2321, JO Sénat R., p. 3422.

³⁴¹ TA Strasbourg, 12 avril 1988, préc.

³⁴² Rep. Min. équipement et logement, JO 8 août 1988 Q n°1364.

l'urbanisme moderne. Face à un PLU de moins en moins prescriptif³⁴³, il constitue même un relai presque indispensable pour imposer de manière plus opposable un régime de servitudes d'urbanisme plus prompt que les PLU grandissants à assurer les finalités principales de la police de l'urbanisme soulevées en doctrine, c'est-à-dire la sécurité, l'hygiène et l'esthétique urbaine³⁴⁴ conditionnée par l'identité propre des localités, et ainsi assurer à leur place les dispositions propres à l'aspect le plus règlementaire de la planification, hérité notamment des POS.

166. Comme vu, l'article 1er de la loi locale du 7 nov. 1910 permet aux maires de réglementer selon une procédure relativement simple la situation et l'aspect extérieur des constructions sur le territoire des communes dans l'intérêt de la sécurité, de l'hygiène et de l'esthétique de la ville. L'article 9 du chapitre II de l'arrêté municipal de Soultz-les-Bains de 2014 portant règlement des constructions³⁴⁵ par exemple dispose que « *Les constructions [...] ne doivent pas altérer le caractère local des sites et paysages urbains* » ; étant concerné par cette règle générale « *tout projet de construction en rupture avec l'esthétique globale du secteur d'implantation tant au regard de son architecture qu'au regard des matériaux utilisés* ». La règle générale est complétée par une liste non exhaustive d'illustrations des constructions interdites pour des raisons esthétiques. En ce sens, les « *façades donnant sur le domaine public* », étant entendues celles donnant sur les voies communales, ne doivent pas comporter de système de climatisation ou de production de chaleur apparents. Il en va de même pour les paraboles de vidéocommunication ou de télévisions donnant sur une voie publique ou un passage ouvert à la circulation publique. Est également réglementée la nature des saillies qui pouvant être autorisées en application de l'article R. 112-3 du code de la voirie routière le domaine public routier : « *Les installations de coffret de comptage ou de communication privatif doivent être encastrées dans les façades des bâtiments desservis* », « *Aucune boîte aux lettres ne doit constituer une saillie par rapport au nu du mur donnant sur un trottoir ou sur chaussée* », etc. Ces arrêtés servent également l'esthétique urbaine en proscrivant de modifier les éléments caractéristiques de la localité. En ce sens, l'arrêté municipal de la commune de Kuntzig du 31 mars 2017 portant RMC³⁴⁶ édicte l'obligation de conserver le caractère nu (non peint) des modénatures, les volets battants des habitations, les « *éléments en bois* », etc... Ce même arrêté prévoit également sur les constructions existantes et de façon précise les couleurs de façade autorisées, ainsi que la couverture du toit. Ainsi, à Kuntzig, sont interdites les « *couleurs vives* », mais également « *le blanc pur et le gris non teinté (aspect ciment)* » et les toits doivent être couverts par des « *tuiles de terre cuite ou [des] matériau[x] d'aspect similaire de [ton] rouge ou voisin rappelant les couleurs de la tuile traditionnelle* ». Enfin, ces arrêtés peuvent servir à mettre à la charge des propriétaires l'obligation d'entretenir convenablement leur façade et les abords d'icelles. Aussi, la police des constructions assurée par les RMC dépasse donc le seul droit de l'urbanisme et renoue avec les prémisses de celui-ci. À cet égard par exemple l'article 6 du chapitre 2 de l'arrêté portant RMC dans la commune de Zellenberg dispose que « *le traitement des façades des bâtiments privilégiera le bois et leurs abords devront présenter un caractère soigné et entretenu* », mêlant ainsi le droit de l'urbanisme et une autre facette de la police de la voirie, détachée de ce premier à sa naissance.
167. La nature de ces dispositions traduit la volonté de laisser à la discrétion des élus communaux le soin de maîtriser l'aspect extérieur des constructions et non celui d'organiser l'implantation stratégique des constructions en fonction des mobilités, des espaces publics ou encore des services. L'objet de ces

³⁴³ Voir *supra*.

³⁴⁴ P. Soler-Couteaux, E. Carpentier, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 8^{ème} éd., 2022, p. 37.

³⁴⁵ <https://www.soultz-les-bains.fr/815--na--urb---33--2014---815--ra-glement-des-construction.pdf> (dernière consultation le 17 juin 2025).

³⁴⁶ http://www.geoaggro-thionville.fr/mapguide/DOC/urbanisme/reglement/57372/57372_RMC.pdf (dernière consultation le 17 juin 2025).

documents est ainsi purement réglementaire, contrairement aux PLU ou aux POS qui, l'un comme l'autre, n'ont su se cantonner à cet aspect. La finalité du RMC n'est que de limiter le droit de propriété des habitants dans l'intérêt collectif de planifier une ville ordonnée et vectrice d'un témoignage du passé, de l'identité locale ou d'un modèle d'aménagement local parfois différent de celui développé en France au XIX^{ème} siècle : c'est notamment le cas de la pratique du « schlupf »³⁴⁷, un espace vide entre deux constructions d'environ 80 cm de largeur, totalement incompatible avec la plupart des règles de prospect des POS/PLU(i) ou du RNU. Autrement dit, les RMC permettent une cohérence entre l'aspect des bâtiments entre eux, une bonne insertion paysagère des constructions et le maintien d'une identité traditionnelle locale plutôt qu'une stratégie urbaine au service des grands enjeux contemporains. Or, les enjeux de préservation architecturale, d'implantation des constructions vis-à-vis des limites séparatives, de hauteur des bâtiments ou encore d'aspect extérieur des façades visibles depuis le domaine public ne sont pas inconjugables avec ces grands enjeux, en ce que les objets des documents diffèrent totalement, rendant peu probable l'hypothèse de l'application d'une disposition réglementaire contraire à la stratégie globale du PLU(i) sur la commune ou sur l'EPCI.

168. Ils se distinguent en cela des POS qui avaient, outre la charge d'organiser la planification réglementaire à l'échelle communale. Ils se distinguent encore davantage des PLU qui, cherchant à contrecarrer les effets négatifs que la part de planification stratégique laissée au POS produisait sur l'aménagement stratégique du territoire³⁴⁸, avaient été rendus encore plus stratégiques ; tant et si bien qu'ils en sont devenus des documents dits « hybrides ». Le relai que constitue le RMC en Alsace Moselle est dès lors un modèle ; le reflet de ce qu'est un vrai document d'urbanisme³⁴⁹ purement réglementaire, à l'inverse de certains documents présentés comme tels mais dont l'essence réelle n'enchâsse pas le qualificatif, les POS en premier lieu.
169. Il semblerait dès lors que le mécanisme – notamment par la simplicité de sa mise en œuvre³⁵⁰, son périmètre restreint, son objet complémentaire au PLU dans un contexte où ce dernier s'écarte à grandes enjambées de sa fonction réglementaire initiale, et enfin par le rôle déterminant laissé aux maires dans l'application de la police de l'urbanisme et de la construction – présente comme principal désavantage de n'être géographiquement cantonné qu'à l'Alsace-Moselle. En outre, l'absence de lien de compatibilité entre ce document et le PLU(i) doit alerter. Cette absence résulte principalement de ce que le régime local dispose d'une certaine autonomie ; là où une consécration nationale du mécanisme permettrait une meilleure intégration du document dans la hiérarchie des normes et donc une meilleure coordination des objectifs propres aux PLU avec ceux des RMC. Ce mécanisme, quoique longtemps méconnu est, en ce sens, en cours de démocratisation ; sans doute avec le concours des différentes réponses ministerielles apportées aux élus alsaciens-mosellans³⁵¹ et des préconisations des Conseil

³⁴⁷ DREAL Grand-Est, *habitat ancien en alsace, la maison à comblages avec schlupf*, fiche n° 8 (dernière consultation le 14 août 2025) : https://www.grand-est.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/HAA_fiche8_schlupf_colombages.pdf.

³⁴⁸ Notamment, les POS favorisaient une ségrégation fonctionnelle et sociale ; un étalement des villes et un renouvellement urbain trop peu incité.

³⁴⁹ Sur ce que le RMC relève bien de la législation d'urbanisme, voir Conseil d'Etat, 10 mars 1996, M. et Mme X, n° 136926, voir également TA Strasbourg, 27 mars 2025, SNC Domaine, n° 2404035, considérant que les dispositions du RMC sont des « *dispositions d'urbanisme* » au sens du régime des certificats d'urbanisme.

³⁵⁰ En effet, il ressort de la lettre de la loi locale de 1910 que la procédure d'édition d'un RMC doit être initiée par l'assemblée délibérante de la commune (« *le maire peut être autorisé...* »). À la suite de la délibération autorisant le maire à édicter le règlement de police, celui-ci rédige un cahier des charges et confie souvent à des professionnels compétents le soin d'élaborer ce règlement. La loi de 1910 prévoit ensuite une consultation du public selon des modalités tout-à-fait singulières, puisque sont visés « *les plus imposés* » ; étant entendus les propriétaires fonciers les plus touchés par la réglementation (et non ceux qui contribuent le plus du point de vue fiscal).

³⁵¹ Rep. Min. intérieur, JO Sénat R. 15 mars 2018, p. 1205 ; rep. Min. de l'Énergie, du développement durable, des transports et du logement, JO Sénat R. 23 déc. 2010, p. 3311 ; Rep. Min. déléguée auprès du ministre de l'Intérieur et

d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) locaux, proposant un accompagnement dans l'élaboration d'un RMC aux petites communes mosellanes ou alsaciennes insusceptibles d'adopter un PLU elles-mêmes en raison de la lourdeur de la procédure³⁵².

170. Par ailleurs, puisque ces documents sont au croisement entre droit de l'urbanisme et droit de la construction, ils permettent de créer un lien, d'articuler les règles relatives aux deux terrains de manière à intégrer notamment les matériaux et techniques de construction au stade de l'urbanisme prévisionnel. Par ailleurs, rien n'impose qu'un RMC s'inscrive dans une dynamique conservatrice. En effet, en s'intéressant aux matériaux utilisés, les RMC peuvent également orienter les choix de construction vers des pratiques plus durables et esthétiques, renforçant ainsi la cohérence et la qualité des projets urbains, indépendamment d'une esthétique locale préexistante. Cette dynamique est parfaitement articulable dès lors avec les objectifs des PLU, conçus comme un fil rouge de l'aménagement du territoire. En outre, par le resserrement de son champ territorial d'application, il permet une réglementation différenciée par communes au sein d'un EPCI qui, accaparant la compétence PLUi, se trouve face à un dilemme entre complexifier son zonage pour permettre des réglementations différencierées selon les communes, voire en prenant en compte chaque spécificité de chaque quartier, ce qui entraînera inévitablement beaucoup de lourdeurs, un temps d'élaboration accru et un risque contentieux plus important ; soit l'adoption de règles moins différencierées, plus générales et souvent et moins respectueuses de l'histoire des quartiers, au travers de règles quasi-libertaires dites « qualitatives » dont l'appréciation souple et à géométries variables favorisera l'arbitraire dans la délivrance des autorisations d'urbanisme.
171. Toutefois, il n'est pour l'heure pas envisagé de généraliser les RMC, d'autant que les autorités étatiques semblent aujourd'hui s'en méfier. Les avantages d'une telle généralisation sont dès lors assurés tant bien que mal par d'autres documents, souvent infra-communaux, et beaucoup plus réglementaires que les PLU(i) modernes. Ces documents toutefois, sont adoptés ponctuellement dans le cadre d'opérations d'aménagement et non pas *a priori* dans une optique de planification urbaine globale et périodique.

sous-section 2 *Un relai assuré davantage par l'urbanisme opérationnel*

172. Si comme vu, les départements alsaciens et mosellans bénéficient de leviers réglementaires particuliers, il n'en n'est pas moins que le RMC est cantonné à trois départements sur cent sept³⁵³, soit 2,29 % environ du territoire national concernant 4,35 % environ de la population française au 1^{er} janv. 2025³⁵⁴. Il est, de plus, appréhendé pour l'heure comme une exception tolérée au nom de la continuité de l'histoire juridique locale plutôt qu'un modèle vertueux dont la généralisation pourrait être envisagée. D'ailleurs, même dans ces territoires, le RMC reste rare et, lorsqu'il existe, ne fait souvent que doubler inutilement les règles d'un PLU communal ancienne génération, étant par lui-même souvent suffisant à assurer la planification réglementaire sur le territoire de la commune. Ainsi, la plupart des communes alsaciennes et mosellanes sont régies en réalité par les dispositions et documents de droit commun propres à l'urbanisme. Or, en droit commun, le principal document de réglementation est, depuis le remplacement

des outre-mer [...], JO Sénat 10 août 2023, p. 4886 ; Rep. Min. équipement et logement, JO 8 août 1988 Q n°1364 ; rep. Min. intérieur, 19 déc. 1996, JO Sénat R., p. 3422, etc...

³⁵² <https://www.caeu-nord.com/SPASSDATA/ALGEDIM/QOKQWR/D189/D18947.pdf> (dernière consultation le 16 mai 2024).

³⁵³ Départements et assimilés.

³⁵⁴ https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/2012713/TCRD_004.xlsx ;
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/1405599?geo=METRO-1+FRANCE-1>

des POS par des PLU et notamment depuis les années 2010, un document « hybride »³⁵⁵ de moins en moins prescriptif³⁵⁶, préférant bien souvent les OAP et les règles souples, notamment celles dites « qualitatives », (ou parfois « objectivées »³⁵⁷) aux règles prescriptives classiques étant pourtant – et non sans ironie – bien plus objectives. Au lieu d'une réglementation fine et précise de l'usage des sols, les PLU – et *a fortiori* les PLUi – s'inscrivent en réalité désormais plus dans une logique stratégique et prospective que réglementaire, ceux-ci portant un projet urbain à moyen (voire long) terme sur l'intercommunalité³⁵⁸. De ce point de vue, là où l'urbanisme prospectif tend à se caractériser par un déséquilibre entre les planifications stratégique et réglementaire, l'aspect le plus réglementaire de la planification urbaine est assuré en relai par des documents aux périmètres plus resserrés, notamment infra-communaux. Or, si l'urbanisme réglementaire est parfois opposé à l'urbanisme opérationnel pour ce que ce dernier procèderait davantage de compromis avec les opérateurs privés, il n'en est pas moins qu'une régulation des droits de construire est opérée par l'urbanisme opérationnel, à laquelle les « décideurs publics » ne sont pas étrangers – notamment au moment de la délivrance du permis d'aménager³⁵⁹. *In fine*, eu égard à la circonstance que la réglementation de droit commun s'amollit, les régulations architecturale, esthétique, ainsi que celle de l'aménagement des abords et de la bonne intégration paysagère d'un projet, transparaissent davantage par l'urbanisme opérationnel que prévisionnel, par le biais d'une prise de relai.

173. En effet, là où, compte tenu notamment de leurs périmètres étendus et de leur vocation stratégique, les PLUi échouent souvent à fixer des règles claires, objectives et précises, ce sont les outils plus ponctuels de l'aménagement urbain, le portage public de projets qui apportent un correctif au déséquilibre mentionné. La Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) est une bonne illustration en cela de la régulation ponctuelle de l'usage des sols sur un périmètre restreint. Dans une moindre mesure, la procédure de lotissement produit les mêmes effets lorsqu'elle est conduite par une personne publique. Le lotissement de droit privé, lui, aboutit également sur des documents prescriptifs imposant des servitudes aux futurs prospects, notamment un règlement et des cahiers des charges des règles précises concernant les constructions. Toutefois, l'intervention de la personne publique dans la détermination de ces règles est variable. Aussi, leur légitimité questionne³⁶⁰. Aussi dans la plupart des cas, il ne peut être avancé qu'elles aboutissent à la création de « règlements », les clauses ne reflétant pas une rationalisation de l'usage des sols initiée par une autorité publique. Ainsi, en premier lieu, si le règlement d'urbanisme s'estompe à l'échelle du territoire intercommunal, il ressurgit à l'échelle de la ZAC, plus restreinte et plus intensément contrôlée. Enfin, l'adoption d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) est une

³⁵⁵ D. Braye, L. Nègre, Bruno Sido, D. Dubois (Commission de l'économie), Rapport n° 552 sur le projet de loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (ENE), Sénat, travaux préparatoires, tome I, 2009 : « Par opposition au plan d'occupation des sols (POS), qui était essentiellement un outil réglementaire de l'usage foncier, le plan local d'urbanisme (PLU) est un document hybride, qui comprend à la fois des éléments d'orientation articulés dans un projet d'aménagement et de développement urbain et des éléments réglementaires et de programmation qui fixent le droit des sols ».

³⁵⁶ C. Manson, *Les documents d'urbanisme prospectifs constituent-ils une illustration parfaite du droit souple ?*, in *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur*, études en l'honneur de J. P. Lebreton, Les Cahiers du GRIDAUH, n°29, 2015, p. 197.

³⁵⁷ V. Le Coq, *La loi SRU et les documents d'urbanisme*, Droit administratif, 2001, n°2.

³⁵⁸ Voir *infra*, not. Partie 2 ; voir également G. Godfrin, *Le Plan Local d'Urbanisme, entre droit souple et droit dur*, in *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur*, études en l'honneur de J. P. Lebreton, Les Cahiers du GRIDAUH, n°29, 2015, p. 119. Sur ce que le projet intercommunal est la raison d'être des intercommunalités à fiscalité propre, voir P. Demaye-Simoni, *Le renouveau du droit de l'intercommunalité en France : un enjeu de la réforme territoriale ?*, thèse, F. Rangeon (dir.), droit public, 2000, Amiens, 1374 p.

³⁵⁹ En ce sens, voir J.-C. Landry, *Le règlement du lotissement : Quelle légitimité ? Un frein à la densité ?* in Droit et Ville, 2024, n° 98, *Le lotissement à l'heure de la sobriété foncière*, 490 p.

³⁶⁰ J.-C. Landry, *Le règlement du lotissement : Quelle légitimité ? Un frein à la densité ?* in Droit et Ville, 2024, n° 98, *Le lotissement à l'heure de la sobriété foncière*, 490 p. « Si l'utilité du règlement du lotissement peut être défendue, son mode de production, étroitement lié au bon vouloir et aux intérêts de l'aménageur, ne pose-t-il pas question ? ».

solution hybride consistant à aménager un quartier par l'adoption d'un document très prescriptif, si bien que l'opération est appréciée globalement comme une opération d'aménagement et non comme une programmation de l'aménagement par des documents d'urbanisme³⁶¹.

174. Lorsque la planification réglementaire était encore assurée par des POS, la planification réglementaire particulière dans les ZAC était, quant à elle, organisée par des « Plans d'Aménagement de Zone » (PAZ) doublés de « cahiers des charges de cession de terrains » (CCCT). Depuis la loi SRU de 2000, les dispositions contenues auparavant dans les anciens PAZ ont été réparties entre les PLU(i) et CCCT. De plus, la doctrine soulève que les PAZ étaient souvent des documents très (trop) précis. Ils avaient dès lors la charge d'organiser une planification réglementaire pointue sur la ZAC³⁶². Dans certains cas, le bénéfice de cette réglementation détaillée et prescriptive perdure puisque les dispositions de certains PAZ peuvent, aujourd'hui encore, produire des effets que ce soit directement ou indirectement. En effet, lorsqu'une ZAC avait été intronisée sur le territoire d'une commune ou d'un EPCI qui ne s'est, par la suite, jamais doté d'un PLU(i) et lorsqu'une décision de suppression de ZAC n'est pas encore intervenue, le PAZ d'une ZAC créée antérieurement à la loi SRU peut théoriquement s'appliquer encore aujourd'hui à titre transitoire, en produisant sur cette zone les effets d'un PLU et en empruntant le régime³⁶³. Si ce PAZ a été adopté avant l'entrée en vigueur de la loi SRU, il devient toutefois caduc dès l'approbation d'un PLU(i)³⁶⁴. Dans ce cas, pour que la part de planification réglementaire qu'il avait pour rôle d'assurer perdure, les dispositions du PAZ doivent être intégrées de façon volontariste au PLU : elle n'est pas automatique. Les règles édictées dans les PAZ peuvent d'ailleurs ne jamais être retranscrites dans un PLU(i) qui pourrait y substituer de simples OAP et laisser aux CCCT le soin de reprendre la main sur la réglementation de la zone. Les dispositions des PAZ peuvent également être reproduites en tout ou partie dans le PLU(i) pour assurer une continuité du régime juridique sur la ZAC. À l'inverse, si le PAZ était en cours d'élaboration au moment de l'entrée en vigueur de la loi SRU, il est automatiquement intégré au PLU une fois approuvé³⁶⁵. Dans ce cas l'adoption d'un PLU ne rend donc pas caduc le PAZ. Cependant, parce que ces dispositions se trouvent intégrées au PLU, elles pourront être modifiées ou retirées dans les conditions de modification de ce dernier. Par ailleurs, en cas de conflit entre les normes du PAZ intégré et du PLU, il y aura lieu de considérer que le conflit oppose en fait différentes normes du PLU lui-même. S'appliquera donc là encore la plus stricte des normes incohérentes entre elles.
175. Ainsi, en fonction des situations, le PAZ ou le PLU peuvent produire, sur le territoire de la ZAC³⁶⁶, une réglementation plus ou moins précise sur la zone, celle-ci ne pouvant toutefois n'être qu'au moins aussi précise que les dispositions du règlement du PLU. En comparaison du régime antérieur, les ZAC postérieures à 2000 ne disposent donc plus d'un document autonome organisant tout à la fois une vision programmatique de la ZAC définie par la personne publique qui en conduit la procédure, et à la fois une vision très réglementaire. L'aspect programmatique de la planification de zone, autrefois assumé par le PAZ, a été absorbé dans le PLU³⁶⁷ quand, en contrepartie, la part prescriptive et réglementaire de la

³⁶¹ À ce titre, la procédure de PSMV est classée dans le livre III du code de l'urbanisme relatif à l'aménagement foncier et non dans le livre I^e relatif à la réglementation de l'urbanisme.

³⁶² O. Le Bot, *droit de l'urbanisme*, 2022, 1^{ère} éd. Dalloz, p. 1272.

³⁶³ En outre, l'article L. 123-1, dans sa rédaction résultant de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996, lui est également applicable.

³⁶⁴ C. Urb., art. L. 311-7, al. 1.

³⁶⁵ C. Urb., art. L. 311-7, Denier al.

³⁶⁶ Le territoire d'une ZAC peut d'ailleurs, et contrairement aux deux documents principaux de la planification urbaine, être défini sur plusieurs sites discontinus.

³⁶⁷ S. Traoré, *la loi SRU et les procédures d'aménagement*, AJDA n° , 2020, p. 2425 ; considérant que cette absorption était malvenue.

ZAC revient désormais davantage aux CCCT, en complément de la réglementation souple à attendre du PLU(i) sur la zone.

176. Concernant le CCCT, l'article L.311-6 du code de l'urbanisme permet, pour la durée de réalisation de la zone, d'imposer des prescriptions techniques, urbanistiques ou architecturales, opposables aux demandes d'autorisations d'urbanisme. Ce dispositif était déjà prévu sous l'égide des PAZ³⁶⁸ mais, dès lors que les PAZ ont été pour la plupart remplacés, il a vocation à être davantage actionné sous le régime actuel. Les prescriptions ainsi édictées ont valeur réglementaire pendant la durée de la ZAC, à condition qu'elles aient été publiées³⁶⁹ et sont opposables aux demandes d'autorisation d'urbanisme³⁷⁰. Toutefois, l'aspect réglementaire ainsi corrigé par les CCCT ne présente pas un caractère pérenne. Les prescriptions architecturales édictées en application de l'article L. 311-6 ou R. 311-19 ancien ne valent en effet que pour la durée de réalisation de la ZAC. L'alinéa 4 de l'article L. 311-6 entérine cette interprétation puisqu'en application de celui-ci, le cahier des charges devient caduc à la date de suppression de la ZAC. Cependant, cette règle ne s'applique qu'aux cahiers des charges signés après la loi de 2000. À priori donc, un cahier des charges de cessions signé avant cette loi n'est pas rendu caduc par la seule suppression de la ZAC sur laquelle il porte. Cependant une question se pose ici : Soit, comme il a pu être avancé dans une réponse ministérielle³⁷¹, lesdites prescriptions ne sont rendues caduques que si le cahier des charges prévoyait lui-même qu'elles ne valaient que pour la durée de la zone (ce qui est en fait souvent le cas), mais elles continuent à produire les effets d'une servitude privée si le cahier des charges leur donne un « caractère pérenne ». La jurisprudence civile reconnaît par exemple en ce sens que les clauses d'un CCCT caduc peuvent conserver une valeur contractuelle³⁷². Soit, il y a lieu de considérer que, restant soumis aux dispositions antérieures à la loi SRU³⁷³, les CCCT ne pouvaient – en application de l'article R. 311-19, et contrairement à ce que prévoit désormais l'article L. 311-6 – fixer de telles prescriptions uniquement pour la durée de la zone. Dès lors, peu importe que l'article L. 311-6, al. 4 actuel ne prévoit pas la caducité du cahier des charges si ce dernier avait été signé avant la loi SRU. Cette interprétation ne semble toutefois pas s'imposer en doctrine.
177. De façon analogue, le règlement adopté dans le cadre de la procédure voisine du lotissement, lorsqu'il émane d'une personne publique, peut également exercer une influence normative forte et constituer ainsi un palliatif à une planification réglementaire lacunaire sur des terrains dont la personne publique en cause est propriétaire et qu'elle décide de diviser à des fins de revendre les terrains à bâtir. Dans ce cas, en l'état du droit, l'aspect plus programmatique présent dans la ZAC s'estompe. Il est toutefois envisagé par une part de la doctrine de faire évoluer cet outil dans un sens plus programmatique en le transformant en réelle opération d'aménagement³⁷⁴ à l'instar des ZAC. Quoi qu'il en soit, là encore, la capacité de l'urbanisme opérationnel à réguler, à prescrire, à contraindre se révèle supérieure à celle du document général. Enfin, l'adoption, sur une partie de la commune d'un « Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur » (PSMV) à l'intérieur d'un site patrimonial remarquable (SPR) au sens du code du patrimoine. Le PSMV permet à la commune ou à l'EPCI compétent en matière d'urbanisme, et sous réserve du rôle étatique important inhérent à cette procédure³⁷⁵, de diriger la préservation et la transformation d'un

³⁶⁸ C. Urb., ancien art. R*311-19 a). notons également que l'ancien article R*311-19 prévoyait que le cahier des charges contiendrait obligatoirement de telles prescriptions quand l'article L. 311-6 n'en fait qu'une possibilité.

³⁶⁹ 3^{ème} civ, 24 avril 2003, n° 01.13-393 ; Conseil d'Etat, M. G. C. et a., 20 septembre 1991, n° 75157.

³⁷⁰ C. Urb., art. L. 311-7, al. 3.

³⁷¹ Rép. Min. n° 61682 : JOAN 20 avril 2010, p. 4494.

³⁷² Civ. 3^{ème}, 11 janvier 2023, n° 21-16.143.

³⁷³ *Ibid.*

³⁷⁴ G. Kalflèche, *Les lotissements, la ZAN et la durabilité : pour une transformation des lotissements en opérations d'aménagement*, in *Le lotissement à l'heure de la sobriété foncière*, Droit et Ville, 2024, n° 98, pp. 43-62.

³⁷⁵ C. Urb., art. L. 313-1.

secteur remarquable, en supplantant sur le territoire qu'il régit les règles issues du PLU pour y substituer des règles plus strictes, plus précises, plus prescriptives, plus réglementaires en somme. En effet, puisque son objet est de valoriser et d'accompagner la transformation et la rénovation du bâti existant sur un site tout particulièrement distingué par sa valeur patrimoniale, tout en protégeant strictement l'aspect architectural et urbain établi dans un SPR ; le degré de prescription des règles établies doit être idoine. Ce haut niveau de précision affecte en effet les éléments de construction dans le secteur défini par des prescriptions relatives aux menuiseries et autres décos, aux toitures, aux façades, mais aussi aux effets mobiliers attachés à perpétuelle demeure, y compris situés à l'intérieur des bâtiments³⁷⁶. Dans ce cadre, le quartier est réellement dessiné à la main et ne laisse que peu de place aux initiatives individuelles. La planification réglementaire y est particulièrement épanouie.

178. L'ensemble de ces procédures font émerger un échelon pertinent nouveau, celui de la planification réglementaire. Par une approche empirique, complémentant l'approche théorique précédemment essayée (voir *supra*), le périmètre pressenti comme pertinent en droit positif pour y arrimer les dispositifs de planification réglementaire semble être le quartier, l'échelle infra-communale. En effet, bien que la procédure de ZAC tempère cette affirmation par la possibilité de prévoir des ZAC multisites³⁷⁷, cette possibilité est souvent utilisée en réalité pour assurer un équilibre entre un site excédentaire (accueil d'une activité économique) et un site déficitaire (logements sociaux). Les réglementations propres à l'un et l'autre des sites seront par la force des choses, en raison de l'objet auquel elles s'attachent respectivement, si différentes qu'elles peuvent être assimilées à une pluralité de règlements distincts prenant pour échelon pertinent le quartier, l'infra-communalité ici encore. De plus, face à un droit de l'urbanisme toujours plus soucieux de faire participer le public, l'échelle du quartier semble encore la plus pertinente. Le quartier est de plus le lieu par excellence d'exercice de la démocratie locale, notamment par l'activation des conseils de quartier³⁷⁸ lorsqu'ils existent. Sans se vouloir exhaustive, cette sélection d'opérations témoigne également de ce que, face à un PLU de stratège, ce sont les outils de l'urbanisme opérationnel qui assurent en relai une certaine planification réglementaire complémentaire. Toutefois, ce constat ne permet pas d'avancer que la rupture d'équilibre entre la planification réglementaire et la planification stratégique se soit résorbée. En effet, qu'il s'agisse du RMC ou des outils d'aménagement foncier, l'application des règles idoines est conditionnée par un ensemble de conditions et celles-ci sont souvent temporaires. Une certaine réglementation existe également en ce sens dans les lotissements d'initiative privée, mais celle-ci restant à la discréption des acteurs privés, aucune régulation de l'usage des sols ne permet aux communes et aux EPCI notamment de conserver le bon ordre dans la disposition des projets urbains³⁷⁹, si ce n'est le PLU(i), celui-ci se révélant souvent trop léger pour assurer seul la tâche, surtout lorsqu'ils sont intercommunaux et qu'ils suivent une forme de rédaction renouvelée et assouplie en application notamment des préconisations de l'État³⁸⁰.

³⁷⁶ C. Urb., art. L. 313-1, IV.

³⁷⁷ C. urb., art. L. 311-1, al.5 et L. 312-2-1.

³⁷⁸ Au sens de l'article L. 2143-1 du code général des collectivités territoriales, obligatoires dans les communes de plus de 80 000 habitants et possible dans les autres communes. N. b. : Le texte ne prévoit ce loisir que pour les communes de plus de 20 000 habitants mais des conseils de quartiers se sont développés dans des communes plus petites sans que la pratique ne se soit trouvé contredite (Saint-Avold par exemple). Une réponse ministérielle considère d'ailleurs que les communes de moins de 20 000 habitants ont le loisir de créer des conseils de quartier. voir Rép. Min n° 20741, JOAN R du 29 juill. 2008, p. 6577.

³⁷⁹ Toujours en partant du principe que la planification consiste à « *disposer avec ordre* », P. Merlin, *L'urbanisme*, PUF, 2018, 12^{ème} éd., p. 4.)

³⁸⁰ En ce sens, voir notamment les préconisations faites aux rédacteurs de PLUi par le ministère du logement par l'outil « Club PLUi », <https://www.club-plui.logement.gouv.fr/> ; voir *infra*.

179. Il convient donc, malgré ces correctifs évoqués, de conclure sur ce que la complémentarité entre planification stratégique et planification règlementaire est aujourd’hui estompée. Si le duo SCoT-PLU en organisait un semblant en 2000, bien que la nature du PLU était dès l’origine conçue comme hybride, les évolutions de chacun de ces documents ont rebattu les cartes. Désormais, la planification stratégique est assurée par un duo de documents qui cherchent ailleurs une forme de complémentarité dans la planification stratégique, quand la planification règlementaire, elle, nécessite plus que jamais l’application de mécanismes connexes pour prospérer. Dès lors, au prisme de cette scission entre les aspects règlementaire et stratégique de la planification, la complémentarité repoussée des périmètres des PLU et SCoT abouti à ce que les deux documents soient moins duxaux. Or, vis-à-vis du contenu de ces documents, leur complémentarité semble également estompée.

Conclusion de la partie I

180. En synthèse, les périmètres du SCoT et du PLU ne s’inscrivent plus en complémentarité. En effet, la quête de périmètres pertinents pour la fixation des deux documents d’urbanisme fait doublon avec la quête du périmètre pertinent pour l’intercommunalité à fiscalité propre, conçue comme le pendant des communes. Or, alors que la rationalisation de l’intercommunalité est souvent prônée, les communes s’effacent du paysage au profit d’échelons intercommunaux supplémentaires. En matière d’urbanisme, ce sont les SCoT qui semblent faire contrepoids avec les intercommunalités plus que les communes. Aussi, alors que l’intercommunalité a évolué, tant dans son champ *ratione materiae* que *ratione loci*, en incarnant désormais l’échelon fonctionnel pertinent pour la plupart des politiques publiques locales, et le pendant de l’échelon politique incarné par la commune, les SCoT continuent d’être des documents aux périmètres *ad hoc* censés s’appuyer sur ces mêmes territoires fonctionnels. Or, si cette circonstance devrait logiquement amener les SCoT et les PLU à être élaborés à la même échelle, un effet réactif est à l’œuvre dans la détermination des périmètres des SCoT qui tendent à s’étendre sur des territoires toujours plus étendus, composés d’agglomérats d’EPCI à fiscalité propre. Aussi l’organisation de la complémentarité des aspects réglementaire et stratégique de la planification urbaine se trouve-elle compromise au sein de ce paysage institutionnel. Les PLU, documents de planification partiellement réglementaire et partiellement stratégique, sont aujourd’hui, par principe, élaborés à l’échelon intercommunal (et les exceptions à ce principe ont vocation à s’évanouir avec le temps) ; cette circonstance étant propice à appuyer l’aspect stratégique de ce document et à l’éloigner du champ d’application traditionnel de la police des sols. Quant aux SCoT, documents de pure planification stratégique, ils sont élaborés le plus souvent à l’échelle pluri-intercommunale. Cette échelle, à la fois trop peu différenciée de celle des EPCI et appuyée ni sur le découpage administratif français, ni sur une logique fonctionnelle du territoire couvert, ni sur une légitimité démocratique, constitue ainsi une strate de planification urbaine superfétatoire et artificiellement maintenue. À une époque où la simplification et la gestion économique des deniers publics locaux est de mise, le maintien des SCoT dans l’ordre normatif français apparaît aujourd’hui tout-à-fait contestable.

PARTIE II. Une complémentarité des contenus estompée

181. Dans un second temps, la complémentarité entre PLU(i) et SCoT, de laquelle est attendue, entre autres, une complémentarité entre les planifications stratégique et réglementaire, se trouve estompée quant à l'articulation des contenus respectifs des deux documents. Si le périmètre changeant de ces documents n'est pas étranger à cet estompage, le périmètre d'un document et la substance des normes qu'il contient étant corrélés³⁸¹, cette mutation est également due à d'autres considérations. Aussi faut-il soulever que les contenus des deux documents ont beaucoup convergé depuis leur institution en 2000 ; au point qu'en 2025, ceux-ci sont suffisamment proches pour évoquer la possibilité d'un doublon dans l'ordonnancement juridique (Titre 1). Ainsi, là où la loi SRU prenait ses distances avec une logique de ségrégation des deux aspects de la planification dans deux documents distincts³⁸², l'évolution du SCoT et du PLU souvent intercommunal a rompu l'équilibre entre ces deux aspects (Titre 2).

TITRE 1 Une convergence en souplesse des objets et des contenus

182. La redondance entre PLU et SCoT ne se manifeste pas uniquement quant aux cadres institutionnels retenus (périmètre, compétence) mais également vis-à-vis des cadres matériels et finalistes des deux documents (contenu, objet, finalité) des deux documents. Cet effet doublon rejaillit notamment dans l'étude comparative des pièces du PLU(i) relatives au projet global d'aménagement stratégique de la commune ou de l'intercommunalité – c'est-à-dire le rapport de présentation et le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) – et celles du SCoT relatives au même projet global d'aménagement stratégique sur le territoire de l'intercommunalité ou de la pluri-intercommunalité. En effet, entre ces pièces, il apparaît que le législateur avait, dès 2000 et progressivement depuis, ventilé les aspects réglementaire et stratégique de la planification urbaine entre ces deux documents (Chapitre 1) entraînant des contenus similaires, et tendant tous deux prioritairement vers la planification stratégique. Aussi, il résulte d'un même contenu et d'un même périmètre pour deux documents d'urbanisme un même objet et une même finalité, et donc une redondance de ceux-ci, un doublon (Chapitre 2).

CHAPITRE 1. Une ventilation en entremêlement des aspects de la planification

183. Dès 2000, les aspects de la planification urbaine étaient ventilés entre SCoT et PLU. Toutefois, s'il est souvent avancé que cette théorie d'un double aspect de la planification est née avec la LOF de 1967³⁸³, il apparaît après étude historique de l'intégration lente de la police des sols dans le droit naissant de l'urbanisme, que cette présentation est trompeuse : planification réglementaire et planification stratégique sont entremêlées depuis les origines du droit de l'urbanisme (section 1). La loi SRU de 2000 n'a fait qu'entériner cet état de fait de manière beaucoup plus visible, et ses successeurs ont graduellement appuyé cet entremêlement (section 2).

section 1. Un entremêlement originel entre zonage et règlement

³⁸¹ P. Hocreitère, *La loi SRU, la hiérarchie et la substance des normes*, Droit administratif, 2001, chron., p. 3.

³⁸² Logique soutenant, au moins de manière déclarée, les POS et les SDAU (ou schémas directeurs).

³⁸³ *op. cit.*

184. Souvent, il est avancé que le SDAU était un document de « pure planification », en équilibre avec le POS, document de « pure réglementation ». Or, le rôle de « zonage » était principalement réservé au POS, alors que ce processus s'était démocratisé avec la naissance du droit de l'urbanisme et visait à permettre une implantation stratégique des constructions eu égard à leurs fonctions. Le zonage est en ce sens suffisamment critiqué pour créer la « ville fonctionnelle »³⁸⁴, c'est-à-dire fonctionnant par ségrégation fonctionnelle de l'espace (sous-section 1). Or en 1967, le POS, document de « pure » réglementation, avait la charge d'opérer ce zonage stratégique. Aussi, dès l'origine de la distinction entre planification stratégique et planification réglementaire, ces deux aspects étaient ventilés entre les documents d'urbanisme retenus. Cette affirmation est encore renforcée par les autres finalités du POS, telle que fixation d'un coefficient d'occupation des sols, par exemple, qui permettait la (dé)densification par secteurs et donc la répartition stratégique de l'habitat sur la commune (sous-section 2).

sous-section 1 Le zonage, une méthode par nature stratégique

185. La division théorique de la planification urbaine territoriale entre la planification stratégique et la planification réglementaire est souvent attribuée à la loi d'orientation foncière de 1967 (LOF), ajoutant foi à une fable selon laquelle les documents retenus en 1967 incarnaient à la perfection l'un et l'autre de ces aspects de la planification urbaine. Or, c'est par une incursion dans l'histoire du droit de l'urbanisme et de ses prémisses que ce récit trouve ses limites.
186. Avant le droit de l'urbanisme, c'est-à-dire avant la loi Cornudet³⁸⁵, la police des sols était assurée par diverses législations³⁸⁶, sans qu'une scission entre les finalités des outils de police des sols n'émergeât en doctrine. Pourtant, certains mécanismes aboutissaient à créer une forme de premier « zonage » d'inconstructibilité pour des raisons stratégiques, notamment à des fins de stratégie militaire. Notamment, une servitude *non aedificandi*, sur une bande de 250 m grevait les pourtours des murailles de Paris autour de l'« enceinte de Thiers »³⁸⁷. Plus que de rationaliser l'implantation ou l'aspect des constructions en prenant en compte le projet de construction à sa propre échelle ou à celle de la localité immédiate, il s'agissait là d'user de la réglementation des sols à des fins d'amélioration de la vocation militaire des terrains et ouvrages voisins. Aussi, eu égard à la finalité particulière de cette réglementation de l'usage des sols, un aspect plus stratégique de la planification urbaine, « la zone de Paris » serait une expérience pré-Cornudet du mécanisme de zonage, alors que l'ensemble des moyens d'action de la puissance publique sur l'usage des sols était appréhendé du seul point de vue de la police et donc du seul point de vue réglementaire.
187. Dès la loi Cornudet³⁸⁸, les prémisses de la distinction entre planification stratégique et planification réglementaire étaient décelables. La théorisation même de cette dualité des aspects de la planification n'est, pour sa part, que postérieure. La loi Cornudet institue en ce sens les premiers plans d'urbanisme, marquant ainsi une rupture entre l'approche policière au coup par coup et une approche planificatrice

³⁸⁴ N. b. : Dans le sens présent, la notion de « ville fonctionnelle » renvoie à l'« urbanisme fonctionnel » : un urbanisme de découpage strict des espaces par fonctions urbaines (habitat, commerce, industrie, loisir), développé sous la Charte d'Athènes au XXème siècle, et non pas à l'emploi utilisé dans la première partie, relatif au périmètre de la ville, à son rayonnement et donc à la réalité de fonctionnement de territoires.

³⁸⁵ Loi du 14 mars 1919 relative aux plans d'extension et d'aménagement des villes (Cornudet), JORF n° 0072 du 15 mars 1919, p. 2726.

³⁸⁶ voir *supra*.

³⁸⁷ Pour approfondir, voir A. Granier, *la zone de Paris et les zoniers de paris, approche spatiale d'une marge urbaine (1912-1946)*, 2017, thèse, histoire, J. L. Pinol (dir.), Lyon, 2 vol. Aujourd'hui, cette servitude existe toujours et est prévue par l'article 42 de la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, JORF n° 0166 du 19 juill. 1958, pp. 8152-8172, not. p. 8171.

³⁸⁸ Loi du 14 mars 1919 relative aux plans d'extension et d'aménagement des villes, préc.

novatrice. C'est ainsi dès la naissance de la planification urbaine, que les prémisses de la distinction des deux aspects apparaissent. Le droit de l'urbanisme naissant n'était alors pas aussi indépendant que de nos jours, notamment vis-à-vis des droits de l'habitation et de la construction³⁸⁹. Puisqu'avant même la « *naissance du droit de l'urbanisme* »³⁹⁰, les constructions étaient déjà réglementées. Tous les aspects de la planification de l'usage des sols étant en effet subsumés sous la même discipline juridique. Ce ne fut donc qu'à compter de la création d'un droit de l'urbanisme réellement indépendant, notamment à partir de la codification indépendante du droit de l'urbanisme³⁹¹, qu'il a fallu réinventer la théorie, dès lors que la discipline avait intégré une part de ces règles antérieures à la loi Cornudet. Notamment, les règles relatives, par exemple, à l'aspect extérieur des bâtiments, à l'implantation des constructions vis-à-vis des voies publiques et des limites séparatives de parcelles, ou encore à la hauteur maximale admise sont devenues des règles urbanistiques.

188. Ainsi, s'il est vrai que les PAEE (Plans d'Aménagement, d'Extension et d'Embellissement) issus de la loi Cornudet organisaient eux-mêmes les deux aspects de la planification, ceux-ci étaient divisés dans deux pièces constitutives distinctes. En même temps que les PAEE réglementaient les constructions d'un point de vue esthétique, archéologique et hygiéniste dans un « programme »³⁹², ils avaient également pour objet de délimiter dans un « plan » les réseaux, les places publiques, les espaces boisés, les monuments et services publics, et surtout, après la validation de principe du Conseil d'Etat, d'opérer un zonage³⁹³. L'aspect le plus réglementaire était donc assuré par un document (le programme) distinct de celui en charge de l'aspect plus stratégique (le plan) auquel était attaché le zonage.
189. Quant au Système issu de la loi d'urbanisme de 1943³⁹⁴, il n'en est que la prolongation dans une version centralisée. Que les projets d'aménagement fussent communaux ou intercommunaux, ils étaient eux-mêmes divisés en deux pièces constitutives : un « plan » et un « projet »³⁹⁵. Les aspects de la planification, tels que définis aujourd'hui, étaient distribués entre ces deux pièces. Les « plans » assuraient plutôt les aspects de la planification stratégique quand les « projets » organisaient le pan plus réglementaire de la planification. En effet, le plan intercommunal définissait les éléments de voirie et réseaux divers (VRD), les espaces boisés et les espaces libres, les équipements publics ; tout en opérant un premier « zonage », c'est-à-dire en délimitant des « zones qui doivent faire l'objet d'un genre d'occupation ou d'un mode d'habitation spécial, ainsi que les zones dans lesquelles toute construction est interdite »³⁹⁶. Lorsqu'il était communal, il revêtait également cette dimension plutôt stratégique, tout en étant légèrement plus précis du fait de son cadre territorial plus resserré. Il lui incombaît par exemple de définir « la direction, la largeur et le caractère des voies », Les caractéristiques des places, squares, jardins publics, terrains de jeux et de sports, des espaces boisés et des espaces libres ; ainsi que d'opérer un zonage pouvant prévoir des « emplacements réservés pour des monuments et édifices publics et pour des services publics »³⁹⁷. Quant aux « programmes », ils revêtaient davantage une dimension

³⁸⁹ En témoigne par exemple le code de l'habitation et de l'urbanisme, issu du décret n° 54-766 du 26 juillet 1954 portant codification des textes législatifs concernant à la fois l'urbanisme et l'habitation.

³⁹⁰ Cette expression étant souvent utilisée en doctrine s'agissant de la loi Cornudet, voir en ce sens P. Soler-Couteaux, E. Carpentier, Droit de l'urbanisme, Dalloz, 8ème éd., 2022, p. 4 ; G. Kalfchène, Droit de l'urbanisme, 3ème éd., 2021, PUF, p.15

³⁹¹ Loi n° 72-535 du 30 juin 1972 relative à la codification des textes législatifs concernant l'urbanisme, la construction et l'habitation, l'expropriation pour cause d'utilité publique, la voirie routière, le domaine public fluvial et la navigation intérieure, JORF 1^{er} juill. 1972, p. 6747.

³⁹² Loi Cornudet, préc. JORF 15 mars 1919, p. 2726.

³⁹³ Conseil d'Etat, *Sieur Lainé*, 23 fév. 1934, rec. n°2 p. 267, n° 20926. Le Conseil d'Etat a considéré qu'il était loisible aux communes de délimiter dans les PAEE des zones résidentielles opposables aux administrés.

³⁹⁴ Loi n° 324 du 15 juin 1943 d'urbanisme, JORF Vichy 24 juin 1943, p. 1715 ; JORF Alger, 24 juin 1943, p. 6.

³⁹⁵ Loi n° 324 du 15 juin 1943, préc., art. 17 et 38.

³⁹⁶ Loi n° 324 du 15 juin 1943, préc., art. 17, 1^o.

³⁹⁷ Loi n° 324 du 15 juin 1943, préc., art. 38, 1^o.

réglementaire. Ils définissaient en effet les « *règles et les servitudes hygiéniques, archéologiques ou esthétiques qui pourraient être justifiées par le caractère de la région et les nécessités locales* », tout en prévoyant un règlement pour chacune des zones délimitées préalablement dans le « plan »³⁹⁸. Aussi, dans sa construction, la planification stratégique semblait intégrer elle-même la charge d'opérer un zonage sur le territoire régi par les documents d'urbanisme. De ce point de vue, le zonage est un mécanisme éminemment stratégique.

190. Toutefois, cette première division conceptuelle, qui ne disait alors pas son nom, entre planification stratégique et réglementaire se ternira avant même de naître officiellement puisqu'à compter de 1958³⁹⁹, c'est l'idée d'un « *double degré de planification* »⁴⁰⁰ qui prend le pas sur le double **aspect** de la planification. Les deux documents organisant ensemble la planification locale se distinguaient alors bien par leur objet, non en ce qu'ils se répartissaient les aspects de la planification mais en ce qu'ils formaient un duo complémentaire de documents dont les degrés de précision en entonnoir épousaient des niveaux géographiques prévus, eux aussi, en entonnoir. Le décret du 31 décembre 1958 laisse place ainsi à des « plans d'urbanisme directeurs » (PUD) complétés par des « plans d'urbanisme de détail »⁴⁰¹. Ces deux documents se complétaient par leurs niveaux de précision, puisque le PUD avait la charge de prévoir un « *cadre général de l'aménagement* » et d'en fixer les « *éléments essentiels* »⁴⁰², ce qui se traduisait par un premier zonage⁴⁰³, un tracé des « *principales voies de grande circulation* », une identification de divers espaces... En somme, une stratégie globale sur son périmètre, mais aussi par l'élaboration d'un règlement fixant « *les règles et servitudes relatives à l'utilisation du sol justifiées par le caractère de la région ou de l'agglomération, ou les nécessités générales ou locales, ainsi que par les nécessités de la protection civile* »⁴⁰⁴. Quant aux plans d'urbanisme de détail, leur rôle était de compléter le PUD « *au fur et à mesure des besoins* », en portant sur « *certaines secteurs ou quartiers* »⁴⁰⁵, c'est-à-dire de réaliser un second zonage, plus précis et plus local, « *en fonction des nécessités propres aux secteurs ou quartiers intéressés* », de tracer la voirie publique secondaire, de réservier des emplacements et de prévoir des dispositions dérogatoires au PUD... Autant d'éléments qui lui conféraient une forme d'aspect stratégique de quartier. L'aspect réglementaire, également, était assuré par celui-ci puisqu'il fixait également des « *règles et servitudes de construction justifiées par le caractère des lieux* » et des « *conditions d'occupation du sol de façon aussi précise que cela est nécessaire* »⁴⁰⁶.
191. Ce n'est qu'à compter de la seconde loi d'orientation foncière⁴⁰⁷ que les deux diptyques⁴⁰⁸ commencent réellement à se conjuguer plutôt qu'à se superposer ou qu'à s'exclure mutuellement. À partir de 1967, en effet, la dualité institutionnelle et matérielle de la planification est traduite dans deux documents, l'un communal avec un rôle réglementaire, l'autre intercommunal avec un rôle stratégique sur le territoire. Toutefois, bien que la rétention de deux nouveaux documents en 1967 ait donné lieu à la théorisation de

³⁹⁸ Loi n° 324 du 15 juin 1943, préc., art. 17, 2^e ensemble l'art. 38, 2^e.

³⁹⁹ Décret n° 58-1463 du 31 déc. 1958 relatif aux plans d'urbanisme, JORF 4 janv. 1959, p. 235 s.

⁴⁰⁰ G. Kalfleche, *Droit de l'urbanisme*, 3^{ème} éd., 2021, PUF, p. 20

⁴⁰¹ La terminologie n'est pas neutre, le droit de l'urbanisme englobe désormais certains aspects de droit de la construction.

⁴⁰² Décret n° 58-1463, préc. JORF p. 235.

⁴⁰³ Décret n° 58-1463, art. 2, al. 2.

⁴⁰⁴ Décret n° 58-1463, préc. JORF p. 235.

⁴⁰⁵ Décret n° 58-1463, art. 1^{er}.

⁴⁰⁶ Décret n° 58-1463, art. 3.

⁴⁰⁷ Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière, JORF 3 janv. 1968.

⁴⁰⁸ Étant entendu d'un côté la planification stratégique et la planification réglementaire et de l'autre planification supracommunale et planification communale.

la distinction entre les deux aspects de la planification, la répartition entre eux des rôles n'a pas été entreprise de façon aussi nette que ce qui aurait pu être attendu.

sous-section 2 *Le POS, un document de réglementation et de zonage*

192. Là où les lois précédentes avaient eu pour effet, quelle que soit l'articulation entre les documents retenus, de réserver le rôle stratégique de zonage à un échelon plutôt intercommunal, la loi d'orientation foncière de 1967 retient le document communal comme pertinent pour opérer celui-ci. C'est donc au plan d'occupation des sols (POS) et non au schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) que revient la tâche de définir les différentes urbanisations attendues par zones, tout en définissant les règles s'attachant à ces zones.
193. En outre, c'est parce que l'aspect stratégique de la planification a été très développé avec l'adoption des SDAU que la distinction s'est imposée en doctrine. En ce sens, l'article 12 de la loi d'orientation foncière de 1967 prévoyait que les SDAU avaient pour rôle de fixer « *les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés, notamment en ce qui concerne l'extension des agglomérations* », cette dernière devant être équilibrée vis-à-vis de la nécessité de préserver des espaces agricoles, naturels et forestiers⁴⁰⁹. Cette philosophie générale, qui sera reprise dans l'ensemble des règles d'urbanisme adoptées postérieurement, tend à organiser une planification prospective respectueuse de ce qui deviendra les grands principes du droit de l'urbanisme (énumérés aujourd'hui à l'article L. 101-2 code de l'urbanisme). Elle donne donc à l'aspect stratégique de la planification un contenu plus riche, là où l'ensemble des régimes antérieurs s'abstenaient d'user de ces formulations. Ce renforcement de l'aspect très prospectif, indicatif, stratégique du SDAU vis-à-vis des documents d'urbanisme antérieurs a naturellement contrasté avec le second document retenu, le POS, s'inscrivant pour sa part plus nettement dans la continuité des PUD, des PAEE et des projets d'aménagement communaux. C'est en ce sens qu'il a pu apparaître que les fonctions des documents auraient été réparties nettement⁴¹⁰ entre la réglementation et la planification.
194. Cependant, à y regarder de plus près, si les SDAU déterminaient bien, en cohérence avec leur vocation, « *la destination générale des sols, le tracé des grands équipements d'infrastructure, l'organisation générale des transports, la localisation des services et activités les plus importantes ainsi que les zones préférentielles d'extension et de rénovation* », les POS, eux, ne se contentaient pas d'organiser une réglementation en cohérence avec les SDAU au sens de l'article 13, 7° de la loi d'orientation foncière. Cet article commençait en effet par disposer que les POS avaient pour fonction de « *fixer les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire* », ce qui crée intellectuellement et immédiatement un lien entre la réglementation et ce document. Or cette affirmation était immédiatement suivie d'une énumération d'éléments qui s'écartaient de l'aspect purement réglementaire de la planification. S'ils définissaient bel et bien, en application du 7° de cet article, « *les règles concernant le droit d'implanter des constructions, leur destination, leur nature, leur aspect extérieur, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords* » ainsi que certaines normes de construction au service notamment de servitudes d'urbanisme ; les 1° à 6° du même article 13 étendaient pour leur part le rôle des POS, ayant pour effet de disperser ses finalités

⁴⁰⁹ « *Compte tenu des relations entre ces agglomérations et les régions avoisinantes, et de l'équilibre qu'il convient de préserver entre l'extension urbaine, l'exercice d'activités agricoles, l'existence d'exploitations agricoles spécialisées et la conservation des massifs boisés et des sites naturels, ces schémas directeurs déterminent [...] les zones préférentielles d'extension et de rénovation* ».

⁴¹⁰ Ajoutant foi à cette netteté, voir G. Kalflèche, *Droit de l'urbanisme*, 3ème éd., 2021, PUF, p. 20 ; P. Soler-Couteaux, E. Carpentier, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 8ème éd., 2022, p. 5.

et d'en faire un document plus large qu'un simple règlement de police. Ceux-ci, en effet, devaient également délimiter des zones d'urbanisation, des zones d'affectation des sols selon l'usage principal qui devait en être fait ou selon la nature des activités, un COS (coefficient d'occupation des sols) pour chaque zone, le tracé et les caractéristiques de la voirie, des quartiers à protéger ou à mettre en valeur ; mais aussi réservier des emplacements pour la voirie, les ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts. En somme, le POS lui-même n'était pas uniquement réglementaire et intégrait une grande part des dispositions contenues autrefois dans les « plans » des programmes communaux, qui, pour rappel, endossaient le rôle stratégique de la planification (voir *supra*).

195. Ainsi, dès les origines de la scission théorique entre planification stratégique et planification réglementaire, l'entremèlement du zonage et de la réglementation – issu notamment de l'héritage des PUD – faisait du POS un document hybride. Cette circonstance a amené la doctrine à lire la scission entre ces deux aspects de la planification à l'aune de cette ventilation des fonctions⁴¹¹ et à en tirer l'interprétation certes originale mais originelle – puisque c'est avec la loi d'orientation foncière qu'est née cette théorisation – selon laquelle le POS aurait été purement réglementaire. Quoiqu'originelle, elle est trompeuse, elle ne transpose pas – en dépit de la terminologie employée – la dualité entre la réglementation des constructions et la stratégie d'aménagement urbain, qui toutes deux ont vocation à influer sur les possibilités d'user des sols, et avaient ainsi été rapprochés pour permettre une appréciation conjointe des préoccupations d'urbanisme et de construction lors de la délivrance d'autorisations d'urbanisme. C'est sans doute ce flou, permis dès le départ dans la distribution des rôles, qui a permis que les évolutions postérieures de ces deux documents et de leurs successeurs brouillent plus encore la frontière entre la réglementation des constructions et la stratégie d'implantation et d'aménagement des villes et des intercommunalités. C'est aussi ce flou qui a conduit les POS à se révéler comme inadaptés vis-à-vis du rôle qui leur était attribué et qui a amené à leur remplacement.
196. En ce sens, les SDAU ont rapidement évolué vers un sens plus prescriptif⁴¹² et les évolutions sociétales, notamment les considérations de développement durable, ont mis en exergue que les zonages opérés par les POS ne permettaient pas la prise en compte des enjeux contemporains de l'urbanisme et de l'aménagement, ceux-ci étant cantonnés aux limites administratives communales d'une part et déconnectés d'un projet d'aménagement réfléchi et prospectif de l'autre.
197. Enfin, c'est le mécanisme du coefficient d'occupation des sols qui achève de faire des POS un document hybride. En effet, quoique la désignation de coefficients immédiatement opposables aux demandes d'autorisation d'urbanisme constitue une servitude d'urbanisme, il serait simpliste d'en conclure que le COS serait purement réglementaire. S'il est vrai que le périmètre retenu pour l'organisation de l'un ou l'autre des aspects de la planification urbaine influe sur le degré de prescription des normes⁴¹³, et qu'ainsi plus une norme est établie à une échelle proche du projet de construction, plus elle aura vocation à le réglementer précisément et à y être opposable directement, toutes les normes directement applicables

⁴¹¹ Par exemple, lorsqu'ils étudient le droit de l'urbanisme issu du décret de 1958, certains auteurs semblent considérer que le POS était un « *document à caractère exclusivement réglementaire* » ; ce qui fait sens au prisme de la loi d'orientation foncière et du droit de l'urbanisme contemporain mais qui rompt avec la nature même du zonage que ce document opérait. Voir en ce sens, P. Soler-Couteaux, E. Carpentier, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 8ème éd., 2022, p. 5.

⁴¹² J. P. Lebreton, , *Les commandements de la planification territoriale stratégique du droit de l'urbanisme*, in *Mélange en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Dalloz, 2009, pp. 639-649 ; Conseil d'Etat, *L'Urbanisme : pour un droit plus efficace*, rapport, Section du rapport et des études et la section des travaux publics, janvier 1992, Paris, la documentation française, 1992, pp. 66 – 67 ; C. Denizeau, *Des SDAU aux SCOT : évolution des objectifs des politiques d'urbanisme*, in *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur*, études en l'honneur de Jean-Pierre Lebreton, Cahiers du GRIDAUH, 2015, p. 63.

⁴¹³ P. Hocreitère, *La loi SRU, la hiérarchie et la substance des normes*, Droit administratif, 2001, chron. pp. 3-12.

n'ont pour autant pas vocation à être planifiées à l'échelon le plus proche. Cette simplification procède en réalité d'une confusion entre l'échelon pertinent pour assujettir et celui pertinent pour organiser. *Mutatis mutandis*, faudrait-il intégrer l'objet des plans de prévention des risques (PPRI, PPRT, PPRN,...) à des documents de planification réglementaire, et ainsi organiser la prévention des risques au niveau local au motif que les servitudes d'utilité publique qui en découlent ont vocation à être directement opposables aux pétitionnaires ? Assurément non. Le COS, aussi directement opposable et prescriptif qu'il fût, avait pour objet de planifier la répartition démographique sur le territoire de la commune. Son objet en faisait dès lors une prolongation de la planification urbaine née de la loi Cornudet plutôt qu'une continuité de la police antérieure à cette dernière. Aussi eu égard à cette fonction stratégique de ventilation de l'habitat, sa place au sein du POS questionnait davantage que sa place au sein du PLU, présenté comme un projet de territoire. Le mécanisme a pourtant été supprimé des PLU à l'adoption de la loi ALUR.

198. Dès leur conceptualisation, les planifications stratégique et réglementaire étaient donc entremêlées dans deux documents d'urbanisme. Il n'en est pas moins que les SDAU et les POS incarnaient chacun l'une de ces facettes de la planification. Les évolutions de ces deux documents au travers des diverses lois ayant précédé leur remplacement par des PLU et des SCoT ont appuyé cet entremêlement progressivement, notamment en rapprochant les SDAU (devenus « schémas directeurs » avec la décentralisation de l'urbanisme) de documents de planification partiellement réglementaires⁴¹⁴. Mais paradoxalement, alors que la loi SRU visait en partie à rendre le SCoT plus attractif que ne l'avait été le schéma directeur tout en affirmant une vocation stratégique épurée des dérives des SDAU et schémas directeurs, l'entremêlement entre les fonctions stratégique et réglementaire des documents d'urbanisme a été encore appuyée en 2000, par la création d'un projet à vocation stratégique désormais indissociable du PLU.

section 2. Un entremêlement graduellement appuyé avec la loi SRU

199. L'entremêlement originel entre planification stratégique et planification réglementaire dans l'ensemble des documents d'urbanisme ayant existé a été traduit de manière beaucoup plus visible et incontestable au moment de l'adoption de la loi SRU. Cette fois, même par une interprétation inductive de ce que sont les aspects stratégique et réglementaire de la planification urbaine, le PLU est un document à la fois de planification stratégique, parce qu'il est au service d'un projet de territoire, et de planification réglementaire, parce que les fonctions du POS lui ont été transmises en héritage. Puis ce caractère hybride a été progressivement appuyé en ce que le PLU est devenu de plus en plus stratégique (sous-section 1) Quant au SCoT, héritier du SDAU, il a lui aussi participé à la porosité dans la distinction entre planification stratégique et planification réglementaire, toutefois depuis 2020, son caractère stratégique a été réaffirmé tant que possible, amenant dès lors le couple de documents à devenir de plus en plus stratégique (sous-section 2).

⁴¹⁴ J. P. Lebreton, , *Les commandements de la planification territoriale stratégique ...*, préc. ; C. Denizeau, *Des SDAU au SCoT...*, préc.

200. Le modèle de droit de l'urbanisme construit par la loi LOF, appuyé sur deux documents types, mais n'étant pour autant pas détaché du modèle légué par les PUD, a eu dans la pratique un succès mitigé. D'une part, les POS avaient été favorablement accueillis, et les communes s'en étaient largement dotées ; de l'autre, les SDAU, devenus schémas directeurs sous l'impulsion de la décentralisation, avaient suscité un engouement plus réservé et une mise en œuvre plus inégale sur le territoire national. Ainsi, environ vingt-cinq ou trente ans après la LOF, le tableau d'ensemble a été observé au prisme de nouveaux regards sur le droit de la planification. Les années 1990, en effet, ont constitué une période de remise en question de ce modèle conçu pendant les Trente Glorieuses, qui avait pour objectif premier de reconstruire un pays meurtri par les guerres, afin de loger une population en expansion et fuyant la ruralité.
201. Souvent, la remise en question du modèle instauré par la loi LOF, cumulée aux lois de décentralisation intervenues dans les années 1980/1990, est étudiée au prisme du contentieux de l'urbanisme. En effet, dans un bien connu rapport du Conseil d'Etat de 1992⁴¹⁵, constituant un « audit »⁴¹⁶ du droit de l'urbanisme commandé par le gouvernement, il est mis en avant que l'ordonnancement juridique en matière d'urbanisme fût alors inutilement complexe, entraînant une explosion du contentieux et – décentralisation de l'urbanisme oblige – une grande difficulté des services préfectoraux à suivre le rythme. À titre d'illustration, seul 1 % des actes est assorti d'observations, et très peu donnent lieu à un déféré, sans que cette donnée ne puisse être imputable à la circonstance que les actes administratifs locaux contrôlés en ce temps eussent été d'une qualité rédactionnelle et juridique irréprochable. En outre, le Conseil d'Etat critique le manque de lisibilité du droit de l'urbanisme en 1992 et appelle à de nombreuses réformes prospectives. Aussi, si (à raison) la doctrine juridique s'accorde aujourd'hui à accorder à ce rapport une place importante dans la construction du droit de l'urbanisme moderne, notamment à l'adoption de la loi SRU, quelques années plus tard ; il n'en demeure pas moins qu'il intervint dans un contexte bien plus global, initié de plus longue date.
202. En ce sens, les années 1990 ont été le théâtre d'une remise en question du droit de l'urbanisme issu de la loi LOF, au prisme de l'évolution du cadre institutionnel républicain. Comme vu, en effet, le développement d'un nouveau modèle d'intercommunalité a rebattu les cartes en 1992, puis 1999⁴¹⁷. Ce premier prisme est toutefois beaucoup plus lié au changement induit sur les périmètres de l'action publique, et donc sur ceux retenus pour l'exercice de la compétence « urbanisme » des décideurs publics, plutôt qu'à une mutation de la matérialité de l'urbanisme lui-même. Dès lors, les changements induits par cette remise en cause intéressent davantage le cadre territorial de la planification urbaine – qui a déjà été traité dans cette étude – plutôt que son contenu. Or, le contexte ayant conduit à remodeler nos documents d'urbanisme, aboutissant à la naissance d'un droit de l'urbanisme nouveau pour le XXI^{ème} siècle, ne s'est pas appuyé exclusivement sur une logique de mutations institutionnelles du cadre du droit public. En effet, c'est aussi, beaucoup plus profondément, par un changement de majorité doctrinale en urbanisme, voire en philosophie de l'urbanisme, voire même en politique, qu'a été conditionnée cette évolution.

⁴¹⁵ Conseil d'Etat, *L'Urbanisme : pour un droit plus efficace*, rapport, Section du rapport et des études et la section des travaux publics, janvier 1992, Paris, la documentation française, 1992, 203 p.

⁴¹⁶ O. Le Bot, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 1^{ère} éd. 2022, p. 21

⁴¹⁷ Voir *supra*.

203. L'an 1992, en plus de voir émerger la loi ATR, voit se réunir la conférence internationale de Rio, du 3 au 14 juin 1992 ; reprenant les acquis des travaux issus de la conférence de Stockholm⁴¹⁸, ayant eu lieu 20 ans auparavant, mais en insistant cette fois sur la notion naissante de « développement durable » ; notion reprise d'un rapport de l'ONU de 1987⁴¹⁹. Dans un second temps, l'an 1994 se caractérise par l'adoption de la Charte d'Aalborg⁴²⁰. Si, dans un cas comme dans l'autre, il n'échappera pas que la portée juridique manque, la portée philosophique est, pour sa part, bien au rendez-vous. En effet, la Charte d'Aalborg entérine symboliquement la renonciation à l'urbanisme des années 60 ; l'urbanisme cubique et fonctionnel du XXème siècle, personnifié par le Corbusier et réifié par la charte d'Athènes⁴²¹. Quant à la notion de « développement durable », elle est intégrée en droit interne par les lois Pasqua⁴²² et Voynet⁴²³. Cette seconde loi intervient d'ailleurs la même année que la loi Chevènement et structure tout autant la solution retenue en 2000 lors de l'adoption de la loi SRU. Le développement durable constituera dès lors un axe nouveau pour l'action publique et ne manquera pas de jouer un rôle dans le remplacement des POS par des PLU. Ce nouvel axe entraînera, par la suite, la volonté du législateur d'adapter les documents d'urbanisme locaux à des finalités nouvelles du droit de l'urbanisme, plus en phase avec l'époque. Ce changement de paradigme est donc loin d'être sans lien avec les mutations conceptuelles et philosophiques précédemment mentionnées
204. Ces principes nouveaux structurant l'adoption de la loi SRU⁴²⁴ sont déclinés dans la loi Pasqua, puis Voynet, puis sont formellement **déclarées** dans le code de l'urbanisme en 2000 avec la loi SRU⁴²⁵, alors proclamés par elle dans l'article L. 121-1 (ancien) du code de l'urbanisme⁴²⁶. En ce sens, l'article 1^{er} de la loi Pasqua proclame que la politique nationale en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme doit concourir à « *l'unité et à la solidarité nationales* », au « *développement équilibré du territoire de la République* », à l' « *amélioration du cadre de vie* » et du logement, ou encore à l' « *égalité des chances* ». En outre, des objectifs de développement durable doivent être adoptés dans un « *schéma national d'aménagement et de développement du territoire* ». Ces principes sont modifiés à la marge par la loi Voynet. Il est alors proclamé que la politique nationale d'aménagement doit concourir à « *l'unité de la nation, aux solidarités entre citoyens et à l'intégration des populations* » ; permettre un « *développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement* » (autrement dit, permettre le développement durable) ; tendre à créer « *les conditions favorables au développement de l'emploi et de la richesse nationale, notamment en renforçant la solidarité des entreprises avec leur territoire d'implantation, et à réduire*

⁴¹⁸ Conférence des Nations unies sur l'environnement de Stockholm, du 5 juin 1972 au 16 juin 1972.

⁴¹⁹ Commission des Nations Unies sur l'environnement et le développement, « *Our common future* » (*notre avenir à tous*), rapport, 1987 (Rapport « Brundtland »).

⁴²⁰ « *Charte des villes européennes pour la durabilité* », adoptée à la suite de Conférence européenne sur les villes durables à Aalborg, Danemark, 27 mai 1994.

⁴²¹ Rédigé en 1941 par le Corbusier ; pour une version publiée voir C.-E. Jeanneret-Gris (Le Corbusier), J. Giraudoux, *La charte d'Athènes*, Kraus Reprint, Virginie, 1979, 242 p.

⁴²² Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, NOR : INTX9400057L, JORF n°0031 du 5 fév. 1995.

⁴²³ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, NOR : ATEX9800094L, JORF n°0148 du 29 juin 1999 p. 9515 s.

⁴²⁴ F. Priet, *Le Plan Local d'urbanisme, vingt ans après*, AJDA 2020, n° 42, p. 2411. Remarquant que l' « *accroissement et la diversification des principes de fond du droit de l'urbanisme, s'imposant à tous les documents d'urbanisme* », ont constitué une part du contexte de l'adoption de la loi SRU.

⁴²⁵ C. Urb., art. L. 121-1 (ancien), rédaction issue de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 (SRU).

⁴²⁶ Recodifiant lui-même l'ancien article L. 121-10 relatif à l'objet des documents d'urbanisme qui était beaucoup plus resserré, témoignant d'une transformation de l'objet du droit de l'urbanisme. En ce sens voir N. Foulquier, *comment caractériser le droit de l'urbanisme français après la loi SRU. Une analyse historique du droit contemporain de l'urbanisme*, 2014, publication IRJS, juill./déc. 2014, pp. 437-452, v. 34.2, republication UFC [en ligne](#). Dernière consultation le 7 août 2025.

les inégalités territoriales tout en préservant, pour les générations futures, les ressources disponibles ainsi que la qualité et la diversité des milieux naturels » ; ou encore assurer « l'égalité des chances » notamment quant à l' « accès au savoir ». Il apparaît dès lors que, pour entamer le XXI^{ème} siècle, l'État français a décidé de s'auto-imposer de nombreuses contraintes en matière d'aménagement du territoire, parfois contradictoires, au travers de grandes déclarations d'intention, voire de fanfaronnades. Or, le droit de l'urbanisme ayant été décentralisé, c'est en réalité sur les collectivités territoriales qu'il en a fait peser la charge. Quoi qu'il en soit, pour être cohérent, dès lors que l'État avait proclamé ces nouveaux grands principes à la fin des années 1990, le maintien des schémas directeurs et des POS ne pouvait plus être envisagé. En effet, ces derniers avaient été pensés, l'un comme l'autre, pour permettre un urbanisme étalé⁴²⁷ et peu dense⁴²⁸, donc défavorable à la préservation de l'environnement selon la nouvelle grille de lecture alors naissante. En outre, ils étaient également pensés pour construire des villes sur le modèle du zonage fonctionnel, aboutissant dans les faits à une ségrégation spatiale et sociale. De nouveaux outils à destination des collectivités locales devaient dès lors être pensés pour concilier leur volonté de développement avec les grands principes nouveaux de l'urbanisme. Pour ce faire, le législateur opte pour une rationalisation de l'usage du foncier au niveau local par l'élaboration de projets cohérents.

205. La loi SRU fait dès lors de la limitation de la consommation foncière et de la mixité fonctionnelle et sociale un totem. Toutefois, elle ne fait pas l'impasse sur l'objectif de création de plus de logements, notamment de logements sociaux, et sur le développement des modes de mobilité collectifs. Or, pour limiter la consommation foncière tout en continuant à développer la ville, le développement urbain est prôné selon la logique de la « *construction de la ville sur la ville* »⁴²⁹. Cette ambition rompt quelque peu avec les modes de planification urbaine antérieurs et nécessite une réflexion approfondie, une stratégie plus fine et plus globale. Cette stratégie nouvelle se construit sur un projet de territoire établi en amont, pour éviter l'urbanisation désordonnée, au coup par coup. Cette idée même de « *projet de territoire* » ou « *projet urbain* » est ainsi devenue un « *fil rouge* »⁴³⁰ qui ne cessera de s'étirer après la loi SRU pour structurer les évolutions suivantes du PLU.
206. En somme, l'élaboration d'un tel projet cohérent supposait par nature de faire des documents d'urbanisme des documents plus stratégiques, sans pour autant que soit remise en cause l'articulation des documents retenus en 1967. Ainsi, les PLU deviennent une forme renouvelée des POS. En un sens, c'est le même document, mais reconvertis⁴³¹ aux objectifs nouveaux imposés par des changements dogmatiques en lien avec l'évolution d'une société dans une époque changeante. Entre rupture et continuité, le PLU a été conçu comme une refonte du POS, pour le transformer en un document qui ne se bornerait pas à être un document de règlement de l'usage des sols ; mais désormais le document au cœur d'un projet cohérent et global sur la ville⁴³². Or, puisqu'un tel projet de territoire ne trouve de pertinence qu'à supposer un territoire prenant en compte les réalités de fonctionnement des espaces, le passage du PLU au PLUi en 2010, puis en 2014 (voir *supra*) a renforcé cette approche. Le PLUi est

⁴²⁷ Voir V. Le Coq, *La loi SRU et les documents d'urbanisme*, Droit administratif, 2001, n°2.

⁴²⁸ Notamment, les communes pouvaient fixer un régime fiscal additionnel dans les POS pour taxer la surdensité. Voir loi n° 75-1328 du 31 décembre 1975 portant réforme de la politique foncière, not. art. 2, JORF n°0002 du 3 janvier 1976, p. 132 s., (dite « Loi Galley ») ; J. Bohl, *Urbanisme et politique foncière*, AJPI, 1993, n° 5 pp. 331-339.

⁴²⁹ Ou « *reconstruire la ville sur elle-même* », voir par exemple, C. Denizeau, *Des SDAU aux SCOT : évolution des objectifs des politiques d'urbanisme*, in *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur*, études en l'honneur de J. P. Lebreton, Les Cahiers du GRIDAUH, n°29, 2015, p. 68

⁴³⁰ F. Priet, *Le Plan Local d'urbanisme, vingt ans après*, préc.

⁴³¹ D. Larralde, *PLU : La contre-réforme*, JCPN 2004, n°12 : « *le POS, qui depuis 1967 en était le document de base, a été débaptisé pour devenir le PLU. C'est une tradition bien établie que de changer de nom pour signaler une conversion : la bible en témoigne, et l'atlas de nos villes nous en administre des preuves laïques* »., p. 510.

⁴³² En ce sens le professeur Norbert Foulquier soulève que « *la loi SRU [a] fait du droit de l'urbanisme le droit de la ville [...] comprise dans sa globalité* », N. Foulquier, *Comment caractériser le droit de l'urbanisme français après la loi SRU*. Op. Cit. p. 439.

désormais, en principe, un document d'urbanisme au cœur d'un projet cohérent et global sur la ville fonctionnelle et non politique. Cette avancée permet donc, *a priori*, le déploiement d'une politique beaucoup mieux coordonnée. Toutefois, cette avancée n'est qu'apparente. En ce sens, le document retenu en 1967 pour organiser la planification stratégique était le document supérieur au POS, c'est-à-dire le SDAU puis le schéma directeur. Or, ce second n'a pas été fusionné au POS pour aboutir à un modèle sur lequel la programmation du développement de la ville serait organisée uniformément sur le territoire le plus pertinent, compte tenu d'un projet de territoire. Le schéma directeur est devenu SCoT. La planification stratégique, dès lors, s'est trouvée organisée par deux documents ; brouillant la scission conceptuelle entre les fonctions de règlementation et de stratégie des documents d'urbanisme.

207. En effet, par rapport au POS, le PLU n'est pas que rupture. Les fonctions essentiellement réglementaires assignées au POS ont ainsi été héritées par sa version renouvelée, le PLU. En application des art. L. 123-1 s. en 2000 puis L.151-8 s. du code de l'urbanisme aujourd'hui, après recodification, le PLU continue de réglementer l'usage des sols, notamment par un règlement. En ce sens, il fixe les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les grands objectifs du droit de l'urbanisme contemporain⁴³³, il opère un zonage, puis fixe des règles propres aux zones délimitées, ainsi que des règles propres à la destination, ou à la nature des constructions⁴³⁴, fixer la taille minimale des logements dans certains secteurs⁴³⁵, fixer les règles d'implantation des constructions sur les parcelles⁴³⁶, les règles de qualité architecturale et paysagère, ainsi que la dimension des constructions et l'aménagement des abords⁴³⁷, fixer des règles de performance énergétique renforcées⁴³⁸, etc. En somme, après 2000 et aujourd'hui encore, le PLU reste un document de planification réglementaire dans sa conception déclarée, dans son objet apparent. Il a pourtant beaucoup d'un document matériellement stratégique. En moquant l'aspect trop réglementaire des POS, le législateur semble ainsi s'être trompé de combat depuis maintenant vingt-cinq ans. Partant de ce que la planification stratégique était mal organisée au temps des SDAU, des schémas directeurs, celui-ci a préféré retravailler sur le POS, pourtant réglementaire. Le transformant, le mutilant, au point de le faire transiter vers un document stratégique en contradiction avec sa vocation initiale. Or, s'il a été vu que le POS lui-même transportait une part de planification stratégique, notamment par le mécanisme du zonage et par la fixation des COS, il est apparu pertinent au législateur de ventiler encore davantage les aspects réglementaire et stratégique entre les documents plutôt que de revenir sur la porosité originelle pour réaffirmer la séparation des aspects de la planification entre les documents retenus.
208. Parce que le contenu, le périmètre et l'objet d'un document d'urbanisme forment une sorte de trinité, parce qu'ils sont imbriqués entre eux conduisant à ce que toute modification portée sur l'un de ces trois éléments conduise à altérer les autres ; il apparaît que cette solution ne pouvait conduire qu'à déséquilibrer la balance entre planification stratégique et planification réglementaire, sans doute à la suite d'un jugement de valeur portant sur la nature même de la planification réglementaire , souvent perçue comme « trop stricte ». Par son contenu et par son périmètre, le PLU est devenu trop stratégique pour que son objet initial, plus réglementaire, soit assuré de manière satisfaisante par lui, *a fortiori* lorsque le document est intercommunal ; et *a fortiori* sous l'empire de la carte rationalisée des EPCI à fiscalité propre. Si cette incohérence pourrait trouver un contrepoids dans un document contenant complémentairement des aspects ventilés de la planification, il apparaît que le SCoT qui, bien que

⁴³³ C. urb., art. L. 151-8.

⁴³⁴ C. urb., art. L. 151-9.

⁴³⁵ C. urb., art. L. 151-14.

⁴³⁶ C. urb., art. L. 151-17.

⁴³⁷ C. urb., art. L. 151-18 et L. 151-19.

⁴³⁸ C. urb., art. L. 151-221 et L. 151-22.

fondamentalement stratégique, organisait une forme de planification réglementaire fut un temps, se concentre aujourd’hui, à l’instar du PLU(i) sur la planification stratégique. De ce double mouvement résulta ainsi un glissement conjoint des deux documents sur le spectre des documents d’urbanisme, vers l’aspect le plus stratégique de la planification.

sous-section 2 Le SCoT, d’un caractère mixtionné vers un aspect stratégique réaffirmé

209. Quand Mme. Soazic Marie constatait une porosité entre planification stratégique et planification réglementaire (tout en proposant de dépasser cette conception)⁴³⁹, le constat de l’hybridation des documents d’urbanisme contemporains ne se limitait pas au PLU(i). L’abâtardissement du SCoT, conçu comme stratégique mais n’ayant, à l’instar de son ancêtre direct, le schéma directeur, pas su résister à la tentation de devenir lui-même en partie réglementaire était également soulevé. Toutefois, cette tendance est selon nous moins importante. En ce sens, le SCoT reste avant tout éminemment stratégique. Bien qu’il intègre ou qu’il intégrât au cours de ces vingt-cinq dernières années certains éléments plus prescriptifs nécessaires à la définition de certaines orientations⁴⁴⁰, cette tendance ne constitue pas vraiment une immixtion de la règlementation dans son objet ou, tout au moins, elle est négligeable vis-à-vis des immixtions de la transformation du PLU en document hybride, voire franchement stratégique⁴⁴¹. De plus, l’évolution du PLU en PLUi a amené le législateur à habiliter le gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions de nature à réaffirmer le caractère stratégique du SCoT. En 2020, cette habilitation a abouti à revoir l’ensemble du contenu du SCoT, entérinant sa dimension stratégique prééminente, même primordiale.
210. Quoi qu’il en soit, là où peu de juristes (mais aussi peu de géographes et peu d’urbanistes) semblent s’offusquer du glissement des documents réglementaires de notre ordonnancement juridique vers le champ de la planification stratégique⁴⁴², il a été plus souvent soulevé un caractère trop prescriptif des SDAU, des schémas directeurs, et aujourd’hui des SCoT, considérés comme inadaptés compte tenu de la vocation⁴⁴³. Souvent, d’ailleurs, c’est lorsque les dispositions encadrant le document supérieur, quel qu’il soit, permettent à celui-ci de déterminer une forme de zonage. En 2009, par exemple, le professeur Jean-Pierre Lebreton s’exprimait en ce sens dans un article intégré au mélange Jégouzo, reprenant d’ailleurs un propos antérieur de son confrère à qui il rendait hommage⁴⁴⁴. Le professeur Lebreton mettait alors, entre autres, en exergue qu’une possible transformation des DTA en super-POS était à prévoir, et ce par la seule circonstance qu’en précisant au niveau plus local les dispositions du code de l’urbanisme propres au littoral ou aux zones de montagne, les directives territoriales d’aménagement (DTA) seraient inévitablement appelées à « *aboutir à une qualification et à une délimitation des*

⁴³⁹ S. Marie, *La porosité actuelle entre planification stratégique et planification réglementaire*, in *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur*, études en l’honneur de J.-P. Lebreton, Les Cahiers du GRIDAUH, n°29, 2015, p. 205.

⁴⁴⁰ J. P. Lebreton, , *Les commandements de la planification territoriale stratégique du droit de l’urbanisme*, in *Mélange en l’honneur d’Yves Jégouzo*, Dalloz, 2009, pp. 639-649.

⁴⁴¹ B. Perrineau, C. Lherminier, Cabinet Seban & associés, *Loi ALUR : le PLUi, le nouvel outil de planification urbaine ?*, JCPA 2014, n° 16, pp. 45-50.

⁴⁴² Parfois même, la libéralisation de l’urbanisme, entraînant sa déréglementation, est accueillie favorablement. Voir en ce sens not. H. Péreinet-Marquet, *Réflexions sur la déréglementation de l’urbanisme*, in *Droit et ville*, 1985, t. 19, pp. 103-120.

⁴⁴³ J. Le Guen, *Le SDAU malade de la politique*, Pouvoirs locaux 1991, n° 8, p. 61 ; P. Hocreitère, *Décentralisation de l’urbanisme et planification intercommunale, bilan et réflexions pour l’avenir*, RFDA, 1990, p. 169 ; P. Hocreitère, *Problèmes actuels des schémas directeurs*, Droit et Ville 1991, n° 32, p. 131.

⁴⁴⁴ Y. Jégouzo, rapport introductif de la deuxième demi-journée du colloque « *les directives Territoriale d’aménagement* », Nice, Sophia Antipolis, 24 et 25 fév. 2000.

territoires qui [s'apparentent] à un véritable zonage et qui [risquent], de manière paradoxale, de faire de ce document de planification stratégique un super-POS »⁴⁴⁵. Or, désormais, c'est aux SCoT et non plus aux DTA que revient la charge de préciser les dispositions du code propres au littoral⁴⁴⁶. Cette modification intervient dans un double contexte. D'abord, celui de l'effacement des DTA au profit de directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD) non opposables⁴⁴⁷ doublé de la reconfiguration de la hiérarchie des normes opérée par l'ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020⁴⁴⁸ ayant eu pour effet de rendre inopposables les précisions de la loi littoral⁴⁴⁹ prévues par les DTA maintenues en vigueur. Ensuite, celui de la réaffirmation du rôle stratégique du SCoT par l'ordonnance n°2020-744⁴⁵⁰ du même jour, intervenue à la suite d'une habilitation législative concédée lors de l'adoption de la loi ELAN⁴⁵¹. Or cette même loi ELAN, qui permit au gouvernement de prendre par voie d'ordonnance les dispositions propres à redoter le SCoT d'un caractère purement stratégique, tant vis-à-vis de son contenu que de son périmètre⁴⁵², introduit également en son article 42, l'alinéa second de l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme ; c'est-à-dire celui-là même qui permet désormais aux SCoT de préciser les modalités d'application de la loi littoral, à l'instar des anciennes DTA⁴⁵³ (notamment en fixant les critères d'identification des «agglomérations et villages existants» mentionnés à l'article L.121-8 du code de l'urbanisme relatif à l'urbanisation limitée à la continuité en zone littorale). Aussi, *a priori*, il pourrait sembler en partant du point de vue mis en avant par les professeurs Jégouzo et Lebreton il y a quinze ans, que le glissement du rôle de précision des modalités d'application de la loi littoral des DTA aux SCoT aurait dû tendre davantage à métisser les aspects stratégique et réglementaire du second là où le but de la loi ELAN et des deux ordonnances du 17 juin 2020 était, tout au contraire, de réaffirmer son caractère purement stratégique. Cette première incohérence n'apparaît toutefois qu'en surface.

211. D'abord, parce qu'en 2009 déjà, elle procédait en grande partie d'une assimilation intellectuelle entre la « réglementation » et le mécanisme du zonage ; celle-ci procédant elle-même d'une manière de concevoir la planification issue de la LOF de 1967. L'abandon de ce préjugé permet ainsi d'éclaircir le tableau. En effet, comme l'invitaient les développements précédents, un débat peut être aujourd'hui ouvert sur la nature propre du « zonage » eu égard à cette distinction fondamentale entre planification stratégique et planification réglementaire. En second lieu, le caractère plutôt programmatique ou

⁴⁴⁵ J. P. Lebreton, *Les commandements de la planification territoriale stratégique du droit de l'urbanisme*, in *Mélange en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Dalloz, 2009, pp. 639-649 ; Y. Jégouzo, rapport introductif du colloque « les [DTA] », préc.

⁴⁴⁶ C. urb., art. L. 121-3, al. 2 ; N. Huten, *Le nouveau rôle du SCoT dans la mise en œuvre de la loi Littoral*, BJD, 2020, n° 2 ; voir aussi Concl. O. Fuchs (Rapporteur public), Conseil d'Etat, 9 juill. 2021, Cne de Landéda, n° 445118 (réf.) : « le législateur a voulu remplir le vide laissé par feux les DTA afin de répondre notamment à la critique tenant à l'imprécision des règles matérielles propres au littoral et, en particulier, celle relative à l'urbanisation en continuité » ; voir également ord. 17 juin 2020 n° 2020-745 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme.

⁴⁴⁷ J. F. Joye, *Des DTA aux DTADD : Le triomphe du droit souple ?*, in *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur*, études en l'honneur de J. P. Lebreton, Les Cahiers du GRIDAUH, n°29, 2015, pp. 171-180.

⁴⁴⁸ Ord. n° 2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme, NOR : LOGL2006959R, JORF n°0149 du 18 juin 2020.

⁴⁴⁹ Étant entendu par cette expression l'ensemble des dispositions du code de l'urbanisme propre à la zone littorale et opposables actuellement ; et non spécifiquement la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

⁴⁵⁰ Ord. n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale, NOR : LOGL2006962R, JORF n°0149 du 18 juin 2020.

⁴⁵¹ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, NOR : TERL1805474LJORF n°0272 du 24 novembre 2018, art. 46-I et II.

⁴⁵² La question de l'atteinte partielle de cet objectif par le gouvernement étant à cet égard indifférente.

⁴⁵³ Art. L. 111-1-1 ancien ; Conseil d'Etat, 27 juill. 2005, Comité de sauvegarde du port Vauban Vieilleville et Antibes-Est, n° 264336, rec. 2005.

règlementaire d'une norme d'urbanisme quelle qu'elle soit, conditionnant son opposabilité, doit avant tout être apprécié pour sa substance. Cette idée fut le fer de lance de Patrick Hocreitère⁴⁵⁴. Aussi, son opposabilité demeure presque nulle si elle n'est pas fondamentalement prescriptive. En ce sens, s'il est indéniable que certaines dispositions du DOO soient éminemment réglementaires en raison de leur degré de précision, notamment lorsque cette précision est « nécessaire pour définir des orientations »⁴⁵⁵ – Ce qui est le cas en premier lieu des dispositions du DOO relatives à l'implantation commerciale, sur lesquelles nous reviendrons – à regarder de plus près, les dispositions des SCoT relatives aux précisions des modalités d'application des dispositions du code de l'urbanisme propres au littoral, il apparaît que leur force créatrice de droit est en fait souvent très faible, indépendamment de la qualification théorique du zonage. Dans le cas où elles ne sont pas assez précises, elles sont en outre partiellement inapplicables⁴⁵⁶. Les dispositions en question se traduisent en pratique par un listage des lieux-dits considérés comme des agglomérations ou des villages au sens de l'article L. 121-8, al. 1, ou comme des « *parties déjà urbanisées des communes* » avec lesquelles l'urbanisation peut être entreprise « en continuité », en application du deuxième alinéa de ce même article⁴⁵⁷. S'il opère donc bien une sélection de parties du territoire soumises à des règles différentes, il ne procède pas lui-même à l'opération de réglementation sur cette zone, laquelle suppose une action créatrice de droit. D'une certaine manière, les précisions de la loi littoral apportées par le SCoT illustrent les deux temps d'un mécanisme de zonage : délimitation spatiale puis réglementation. De plus, la délimitation précise de ce zonage primaire revient au PLU. *In fine*, il reste selon nous exclu d'avancer que par de telles contextualisations⁴⁵⁸ le SCoT aurait un caractère réglementaire. En effet, pour paraphraser la jurisprudence administrative en matière de préemption, le SCoT ne fait ici que rendre applicable, dans des zones qu'il délimite, les dispositions législatives et réglementaires régissant l'urbanisation du littoral au niveau national.

212. En second lieu, ce caractère pseudo-réglementaire découlerait également de ce que, là où les documents de planification stratégique ne sont, en principe, contrairement aux documents réglementaires, pas opposables aux demandes d'autorisation d'urbanisme⁴⁵⁹, les autorisations d'urbanisme doivent être délivrées en conformité avec la loi littoral. Or, cette compatibilité s'apprécie compte tenu des critères d'identification des agglomérations, villages et autres secteurs déjà urbanisés (SDU) fixées par le DOO du SCoT⁴⁶⁰, lorsqu'ils sont suffisamment précis⁴⁶¹, aboutissant pour une part de la doctrine à ce que,

⁴⁵⁴ En ce sens voir P. Hocreitère, *La loi SRU, la hiérarchie et la substance des normes d'urbanisme*, Chron. Droit Administratif, 2001, n° 2.

⁴⁵⁵ J. P. Lebreton, , *Les commandements [...]*, préc.

⁴⁵⁶ Il résulte de la jurisprudence du Conseil d'Etat que les dispositions en question, lorsqu'elles ne sont pas assez précises, ne peuvent être utilisées pour apprécier la conformité d'une autorisation d'urbanisme à la loi littoral, en ce sens voir Conseil d'Etat, 9 juill. 2021, Cne de Landéda, n° 445118 (réf.) (contra.). Toutefois dans ce cas, le juge doit l'éarter explicitement et le justifier, Conseil d'Etat 21 avril 2023, Assoc. Tarz Heol, n° 456788 ; *A contrario*, la situation est diamétralement opposée concernant la compatibilité du PLU(i) à la loi littoral. En ce sens, Conseil d'Etat, 28 septembre 2020, Commune du Lavandou, n°423087 : « *cette compatibilité s'apprécie en tenant compte des dispositions de ce document relatives à l'application des dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral, sans pouvoir en exclure certaines au motif qu'elles seraient insuffisamment précises, sous la seule réserve de leur propre compatibilité avec ces dernières* ».

⁴⁵⁷ À titre d'exemple, le « SCOT2 du Pôle Marennes Oléron » a été approuvé en juillet 2024, DOO, pp. 60-70 : 53 villages et agglomérations sont énumérés puis sommairement décrits, ainsi que 38 SDU. Outre ce zonage primaire, le SCoT ne fait que détailler les règles nationales relatives au littoral.

⁴⁵⁸ Concl. V. Villette (rapporteur public), Conseil d'Etat 19 nov. 2021, Cne de Théoule-sur-Mer, n°s 435153, 435157.

⁴⁵⁹ J. P. Lebreton, *Les commandements [...]*, préc. : « *la norme stratégique n'est pas opposable, comme le règlement de police des sols, erga omnes et dans tous ses éléments ; elle est opposable en principe aux seuls acteurs publics dont l'intervention est susceptible d'affecter l'accomplissement du projet territorial [...]* ».

⁴⁶⁰ Conseil d'Etat 31 mars 2017, SARL Savoie Lac investissement, n°392186 ; Conseil d'Etat 21 avril 2023, Assoc. Tarz Heol, n° 456788.

⁴⁶¹ Conseil d'Etat, 9 juill. 2021, Cne de Landéda, n° 445118 (réf.) (contra.). En l'espace, puisque le SCoT du Pays de Brest n'avait pas identifié le lieu-dit (« Ker ar Moal ») comme une agglomération, un village ou un autre secteur déjà urbanisé au sens de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme ; une autorisation d'urbanisme délivrée sur cette partie de

dans ce cadre précis, l'autorisation d'urbanisme et le SCoT entretiennent un rapport de conformité, en dépit des principes de compatibilité limitée et du caractère stratégique du SCoT. Là encore, le rapport de conformité n'a pas de sens lorsqu'il s'attache à une norme substantiellement trop peu précise. Or, le SCoT, d'une part, ne peut s'écartier de la loi littoral qu'il précise puisqu'en application de l'article L. 131-1 du code de l'urbanisme, le SCoT doit être compatible avec les dispositions du code de l'urbanisme propres au littoral, d'autre part, son rôle n'est que de fixer des « grandes orientations » ; ou autrement dit, d'offrir une contextualisation de la loi littoral à la lumière des spécificités géographiques⁴⁶², ce qui ne suffit pas à lui donner force réglementaire. Autrement dit, l'application conforme d'une telle norme à une autorisation d'urbanisme n'emporte pas de réglementation de l'usage des sols, mais permet seulement l'application de la loi littoral, par le biais d'un un « filtre », d'une « clé d'interprétation »⁴⁶³.

« Le SCoT n'est donc pas assimilable à un texte réglementaire d'application de la loi, qui ferait écran avec elle et sur la seule base duquel s'exercerait le contrôle de conformité de l'autorisation d'urbanisme »⁴⁶⁴.

213. En second lieu, un caractère partiellement réglementaire des SCoT est parfois présumé en raison de son lien à l'urbanisme commercial. Le DAAC(L) du DOO est en effet prescriptif et s'applique directement aux demandes d'autorisation d'exploitation commerciale. Sur ce point, l'ordonnance n°2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCoT n'a pas remis en cause cet état de fait. Tout au plus, le DAAC est devenu DAACL, c'est-à-dire qu'il intègre désormais l'implantation logistique en plus de l'implantation commerciale classique. Or, si l'exploitation commerciale est hors du champ du droit de l'urbanisme, en ce qu'elle porte sur un objet relatif à une phase temporellement postérieure à l'implantation des constructions, une autorisation d'urbanisme peut tenir lieu d'autorisation d'exploitation commerciale⁴⁶⁵. En ce sens uniquement, le SCoT conserve un aspect réglementaire influant indirectement l'urbanisation du territoire. Or, que ce soit dans l'articulation entre cet aspect réglementaire du SCoT avec le volet commercial des PLU(i), ou l'articulation des orientations générales du SCoT avec celles du PADD du PLU(i), il apparaît que les deux documents peuvent constituer un doublon. Les contenus des deux documents sont en effet, à certains égards, trop peu différenciés.

CHAPITRE 2. Une coïncidence des contenus vectrice de redondances

214. En réaffirmant son contenu stratégique, le SCOT est devenu partiellement redondant avec le PLUi, sans assurer par lui-même une certaine réglementation qui pourrait éventuellement être complémentaire avec celle du PLUi sectoriellement. Aussi, les pièces constitutives des deux documents, ainsi que les fonctions d'icelles, sont devenues comparables, notamment celles afférentes au projet de territoire (section 1). Dès lors, et de manière encore accentuée avec le rapprochement des périmètres des documents, les politiques coordonnées par ces pièces redondantes se trouvent doublées et réparties entre les deux documents de planification (section 2).

section 1. Des pièces constitutives comparables

la commune de Landéda était de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de ladite autorisation ; Conseil d'Etat 31 mars 2017, SARL Savoie Lac investissement, n°392186 ; Conseil d'Etat 21 avril 2023, Assoc. Tarz Heol, n° 456788.

⁴⁶² Concl. V. Villette (rapporteur public), Conseil d'Etat 19 nov. 2021, préc.

⁴⁶³ Concl. O. Fuchs (Rapporteur public), Conseil d'Etat, 9 juill. 2021, Cne de Landéda, n° 445118 (réf.)

⁴⁶⁴ Concl. N. Agnoux (rapporteur public), Conseil d'Etat, 21 avril 2023, Cne de Ploemeur c/ assoc. Tarz Heol, n°s 456788, 456808

⁴⁶⁵ C. Urb., art. L. 425-4

215. Comme évoqué, SCoT et PLU sont deux documents au service d'un projet de territoire. En un sens, ils sont eux-mêmes un projet de développement urbain du territoire. Aussi, il apparaît que ce doublon de projet est peu recommandable, en plus d'être vecteur de complexification du droit de l'urbanisme (sous-section 2). Naturellement, ensuite, ces projets d'aménagement global du territoire régi s'appuient tous deux sur une connaissance fine d'icelui. Aussi, les rapports de présentation des deux documents font l'état des lieux de deux périmètres proches ou identiques, en analysant les mêmes éléments du territoire dans un diagnostic et en justifiant les choix retenus dans les deux projets pour le territoire, alors que ces projets convergent (sous-section 1).

sous-section 1 Des présentations et des diagnostics redondants

216. La modification du contenu du SCoT en 2020 avait entre autres pour objet de limiter les redondances entre les contenus respectifs du SCoT et du PLUi. En effet, conséquemment au rapprochement des périmètres, la question de la redéfinition claire des contenus et des objets de chacun des documents apparaissait comme nécessaire. Toutefois, si, formellement, le contenu du SCoT a évolué, il n'est pas sûr que l'objectif fixé par le législateur en 2018 n'ait été correctement rempli⁴⁶⁶. La différenciation des contenus des deux documents n'est ainsi potentiellement toujours pas séparée hermétiquement. En ce sens, faut-il d'abord préciser que le contenu d'un document d'urbanisme peut s'apprécier eu égard à sa matérialité de son formalisme. Le code de l'urbanisme, par exemple, entreprend de définir le contenu des documents d'urbanisme d'un point de vue matériel après avoir énuméré les pièces formelles les composant. Ainsi, le SCoT, comme le PLU(i), peuvent être comparés en considérant leurs contenus respectifs, vis-à-vis de ces deux aspects, afin de théoriser leur complémentarité (ou leur non-complémentarité).
217. Les articles L. 141-2 et L. 151-2 du code de l'urbanisme décrivent ainsi les contenus formels respectifs du SCoT et du PLU(i). Or, l'ordonnance n°2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCoT a modifié l'article L. 141-2 pour supprimer les redondances évidentes entre les contenus formels des deux documents. Dans sa version applicable avant le 1^{er} avril 2021, le SCoT contenait un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et un document d'orientation et d'objectifs (DOO), pouvant au demeurant comprendre chacun des éléments graphiques. Le PLU, pour sa part, est composé d'un rapport de présentation, d'un PADD, d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP), d'un règlement et d'annexes. Les deux documents contenaient, dès lors, tous deux un rapport de présentation, un PADD et un document d'objectifs. L'ordonnance de 2020 (préc.) a ainsi redéfini le contenu formel du SCoT en supprimant le rapport de présentation, en prévoyant un projet d'aménagement stratégique (PAS) en lieu et place du PADD et en maintenant le DOO. Toutefois, s'y ajoutent désormais des annexes. Or, en comparant les finalités des documents constitutifs du SCoT avant et après le 1^{er} avril 2021, il apparaît, d'une part, que les annexes présentent désormais un diagnostic du territoire, une évaluation environnementale, une justification des choix retenus pour élaborer les pièces constitutives du SCoT (PAS et DOO), l'*« analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant le projet de schéma et la justification des objectifs chiffrés de limitation de cette consommation définis dans le document d'orientation et d'objectifs »* ainsi que *« tous documents, analyses, évaluations et autres éléments utilisés pour élaborer le schéma »* et enfin toutes les annexes et éléments énumérés au II de

⁴⁶⁶ En ce sens, E. Carpentier, R. Noguellou, *Que tout change pour que rien ne change*, AJDA 2020, n° 39, p. 2259 « *s'agissant du SCoT, il n'est pas certain que l'évolution soit à la hauteur des enjeux* » ; É. Carpentier, *La rationalisation de la hiérarchie des normes d'urbanisme est-elle réussie ?*, Droit et ville 2020, n° 90, pp. 143-154.

l'article L.229-26 du code de l'environnement lorsque le SCoT tient lieu de plan climat-air-énergie territorial (PCAET) ; d'autre part, le rapport de présentation des SCoT avant 2020 avait pour objet, en application de l'article L. 141-3 ancien, d'expliquer, en s'appuyant sur un diagnostic du territoire, les choix retenus pour élaborer les pièces constitutives du SCoT (PADD et DOO), l' « *analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma et [la justification des] objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs* » et identifie des espaces dans lesquels les PLU doivent analyser les capacités de densification et de mutation.

218. Le rapport de présentation du PLU(i) explique les choix retenus pour établir les autres pièces constitutives du document, à savoir le PADD, les OAP et le règlement. En outre, le rapport de présentation établit un inventaire des capacités de stationnement et des possibilités de mutation d'icelles. Enfin, tous les PLU(i) adoptés après le 9 déc. 2020 doivent également faire l'objet d'une évaluation environnementale⁴⁶⁷. Si, concernant les rapports de présentation, les carcans du PLU et du SCoT étaient donc pratiquement identiques avant 2020⁴⁶⁸, l'ordonnance n'a fait que réorganiser la structure de celui du SCoT sans le modifier réellement. Autrement dit, bien que formellement remanié, les fonctions assignées à cette partie du SCoT ont simplement glissé du rapport de présentation vers les annexes. Il n'en est pas moins que si les deux documents doivent, dans un rapport de présentation ou dans des annexes, expliquer les choix retenus pour établir les autres documents constitutifs, il n'est toujours pas démontré que les contenus matériels seraient redondants, puisque les documents à justifier diffèrent... Ce raisonnement sera développé dans la prochaine sous-section. Pour le reste du contenu de ce rapport de présentation, reste à savoir si, au-delà de clarifier le contenu formel des deux documents respectifs, la réforme de 2020 a ou non manqué l'occasion de clarifier l'articulation matérielle de leurs contenus.
219. Dans les deux cas, pour remplir l'intégralité des fonctions assignées aux deux rapports de présentation, un diagnostic territorial doit d'abord être entrepris. Concernant d'abord le PLUi, le rapport de présentation doit s'appuyer sur un « diagnostic du territoire ». Ce dernier est « établi au regard des prévisions économiques et démographiques, et des besoins répertoriés en matière de développement économique, **de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier**, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, **de commerce, d'équipements [notamment sportifs],**⁴⁶⁹ et de services ». Pour sa part, le diagnostic du SCoT est, selon l'article L. 141-3, al. 1 du code de l'urbanisme « établi au regard des prévisions économiques et démographiques, **notamment au regard du vieillissement de la population** et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, **d'agriculture, de préservation du potentiel agronomique**, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services.
220. Les deux objets des diagnostics sont donc quasiment identiques. Celui du SCoT prend en compte le vieillissement de la population dans les prévisions démographiques, là où cette condition n'est pas imposée pour celui du PLU ; le PLU prend en compte les besoins de développement forestier et agricole, là où le SCoT prend en compte les besoins en matière d'agriculture et de préservation du potentiel agronomique... La différence n'est tout de même pas démentielle ; et enfin, de manière surprenante,

⁴⁶⁷ Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, art. 40 NOR : ECOX1935404L, JORF n°0296 du 8 décembre 2020, ajoutant un 3° bis à l'article L. 104-1 du code de l'urbanisme relatif au champ d'application de l'évaluation environnementale.

⁴⁶⁸ Ord. n°2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCoT, préc.

⁴⁶⁹ Cette précision a été apportée par la Loi n°2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France, art. 16, NOR :MENX2105502L, JORF n°0052 du 3 mars 2022.

celui du PLU intègre, à la différence de celui du SCoT, les besoins en matière de commerce ; alors même que la majorité de l'urbanisme commercial repose sur le DOO du SCoT et non le PLU. Toutefois, dès lors que les annexes du SCoT (ou le rapport de présentation pour les SCoT ancienne génération qui représentent une grande majorité des SCoT applicables aujourd'hui) doivent contenir un justificatif des choix retenus pour l'élaboration du DOO, contenant notamment le DAAC(L)⁴⁷⁰, une analyse fine des besoins en matière de commerce sur le territoire du SCoT devra être entreprise, reprenant ainsi des considérations déjà prises en compte dans les rapports de présentation des PLUi. Eu égard à cette proximité, la pertinence du maintien de ce duo de rapports de présentation questionne.

221. Il questionne d'autant plus que, comme vu, l'évolution des périmètres des deux documents décrit une poursuite. Le périmètre du PLU se rapproche de plus en plus de celui du SCoT⁴⁷¹, et celui du SCoT fuit, de peur d'être remplacé, quitte à s'éloigner des justifications fonctionnelles sur lesquelles il était établi⁴⁷². Comme vu, le périmètre du SCoT est aujourd'hui soit intercommunal, soit pluri-intercommunal. Lorsque ce diagnostic territorial n'est donc pas appuyé sur le même territoire concernant le SCoT et le PLU, le territoire d'ancrage de plusieurs PLU intercommunaux constituera celui du SCoT. Dès lors, en l'absence d'une logique fonctionnelle nouvelle à cet échelon élargi, les diagnostics territoriaux regroupés de ces intercommunalités décriront tout autant le diagnostic territorial du SCoT. Le seul moyen, dès lors, de rendre les objets de ces deux diagnostics complémentaires aurait été de prévoir des contenus différents.
222. Il questionne encore en ce que le rapport de présentation, contenant le diagnostic, est l'une des plus grosses pièces des deux documents, qui tend d'ailleurs à grossir encore et encore au fil des interventions législatives.

« Pour le PLU comme pour le SCOT, le document comporte un rapport de présentation, qui est un document explicatif et justificatif à la fois, dont le volume est accru lors de chaque changement législatif »⁴⁷³.

223. Les deux rapports de présentation sont en ce sens tous deux gonflés, tant procéduralement que matériellement, par une évaluation environnementale de plusieurs centaines de pages. Fruit d'une exigence du droit de l'Union européenne⁴⁷⁴, les SCoT comme les PLU(i) doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale des documents d'urbanisme⁴⁷⁵. Or, cette exigence est une nouveauté pour

⁴⁷⁰ « Document d'Aménagement Artisanal et Commercial (et Logistique) »

⁴⁷¹ GRIDAUH (Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat), Colloque du 12 sept. 2014, Paris, Panthéon-Sorbonne.

⁴⁷² Voir *supra*.

⁴⁷³ F. Bouyssou, *Les cinq crises de la planification urbaine*, JCPA 2014, n°25, p.45.

⁴⁷⁴ Dir. EU n° 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, JOUE n° L197 du 21 juillet 2001, CELEX : 32001L0042 ; transposé par Ord. n° 2004-489 du 3 juin 2004 portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ; Décret n° 2005-608 du 27 mai 2005 relative à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement et modifiant le code de l'urbanisme ; Décret n° 2005-613 du 27 mai 2005 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ; Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ; Ord. n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes ; Décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes.

⁴⁷⁵ C. Urb., art. L. 104-1, 3° et 3° bis.

les PLU(i) qui, jusqu'à la loi ASAP de 2020⁴⁷⁶ n'y étaient pas tous soumis. Le volume important du rapport est encore dû aux justifications des choix retenus pour l'élaboration du PADD et des OAP pour le PLU'(i) et des PAS et DOO pour le SCoT. Or, il sera vu plus bas que dans un cas comme dans l'autre, les choix retenus dans l'ensemble de ces documents sont redondants. Aussi, sur des territoires convergents, les justifications de ces objectifs le sont tout autant ; gonflant artificiellement les SCoT et les PLU(i).

224. Or, s'il est vrai que le législateur n'est pas étranger au volume important des rapports de présentation, les exigences posées par le juge influent elles aussi sur cette observation. Par une interprétation rigide des textes d'urbanisme, le juge administratif tend en effet à exiger que les rapports de présentation des documents d'urbanisme soient aussi argumentés que possible, sous peine d'une annulation pour insuffisance du rapport de présentation⁴⁷⁷. Un rapport de présentation doit contenir les indicateurs nécessaires à l'analyse des résultats de l'application du document⁴⁷⁸, mais aussi démontrer de façon argumentée, la compatibilité du document avec chaque document supérieur⁴⁷⁹, expliquer les choix retenus pour établir le PADD de manière suffisamment étayée⁴⁸⁰, indiquer les raisons des principales modifications envisagées dans la révision du PLU⁴⁸¹, établir un inventaire complet de l'état initial de l'environnement et ne pas se contenter de lister des indications éparses et succinctes⁴⁸². Ainsi, la jurisprudence impose, par la force des choses, que les rapports de présentation des documents d'urbanisme soient complexes et volumineux. S'il est indéniable que la prise en compte des éléments cités soient nécessaires pour garantir la cohérence interne des pièces constitutives du PLU, et ainsi motiver le projet de territoire, ainsi que pour permettre au juge administratif de s'assurer de la cohérence des projets établis avec les réalités du territoire et la volonté politique, il n'en demeure pas moins que ce volume est doublé par l'existence de deux documents stratégiques au lieu d'un seul. Dès lors, bien qu'essentielles, ces justifications sont surabondantes. À titre d'illustration, le rapport de présentation du SCoT de l'agglomération messine (SCOTAM), dans sa version approuvée au 1^{er} juin 2021, comporte 8 tomes représentant ensemble quelques 572 pages dont 150 pages de « diagnostic » et 163 de diagnostic de l'« état initial de l'environnement ». Le rapport de présentation du PLUi de la métropole de Metz⁴⁸³, pour sa part, est constitué de 7 tomes représentant – mis bout-à-bout – 946 pages, auxquelles 564 pages d'annexes au rapport de présentation s'ajoutent, pour un total dépassant donc les 1500 pages, parmi lesquelles seule une version synthétisée du diagnostic est mise à disposition du public. Chacun des rapports de présentation comporte une évaluation environnementale, en plus d'une analyse de l'état initial de l'environnement, et d'une analyse de la consommation foncière.
225. Certes, les périmètres du SCOTAM et de la métropole de Metz ne sont pas identiques. Ainsi, le périmètre du SCOTAM, étendu sur 1 762 km², recouvre les périmètres des EPCI à fiscalité propre suivants : la Métropole de Metz, la communauté de communes (CC) Mad et Moselle (s'étant substituée dans le syndicat mixte portant le SCoT à l'ancienne CC Val de Moselle, en intégrant ainsi par fusion l'ancienne CC du Chardon lorrain, située dans un autre département), la CC du Sud Messin, la CC Haut Chemin

⁴⁷⁶ Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, NOR : ECOX1935404L, JORF n°0296 du 8 décembre 2020.

⁴⁷⁷ Par exemple, Conseil d'Etat 7 juill. 2022, Cne de Neyron, n° 451137 ; Conseil d'Etat, 5 fév. 1997, n° 152674, Conseil d'Etat, 25 mars 1996, n° 148521 ; CAA Nantes, 7 déc. 2012, Cne de Guilly, n° 11NT01452.

⁴⁷⁸ Conseil d'Etat, 7 juill. 2022, Cne de Neyron, n° 451137, rec. T.

⁴⁷⁹ En ce sens, F. Bouyssou, Les cinq crises de la planification urbaine, JCPA 2014, n°25, p.45.

⁴⁸⁰ CAA Nantes, 7 déc. 2012, Cne de Guilly, préc.

⁴⁸¹ Conseil d'Etat, 17 juill. 2013, ... et a. n° 350380, n° 350397, N° 350403, rec. T.

⁴⁸² Conseil d'Etat, 5 fév. 1997, n° 152674 préc.

⁴⁸³ PLUi qui a d'ailleurs fait très récemment l'objet d'une annulation, voir TA Strasbourg, 24 juill. 2025, assoc. Air Vigilance et a., n°s 2404936 et 2405457 ; disponible en ligne <https://plui.eurometropolemetz.eu/a-la-une/une/annulation-du-plui> ; dernière consult. le 26 juillet 2025.

Pays de Pange, la CC Houve-Pays-Boulageois (issue également d'une fusion ayant donné lieu à l'extension du périmètre du SCoT à l'ancienne CC de la Houve, ayant d'ailleurs pour effet de rendre le SCOTAM frontalier de l'Allemagne), la CC Rives de Moselle et la CC du pays Orne Moselle. Or, étant situées dans la continuité du sillon lorrain, si les CC Rives de Moselle et du Pays Orne Moselle présentent avec la métropole de Metz, cœur du SCoT, une certaine logique fonctionnelle⁴⁸⁴ ; l'aspect unitaire du périmètre du SCoT, concernant l'intégration des autres EPCI gravitant autour de ces trois EPCI, questionne. Si une certaine pression foncière est exercée à l'Est, notamment du fait des interrelations entre les bassins messin et boulageois⁴⁸⁵, il apparaît que l'emploi se concentre sur Metz métropole et les deux EPCI qui la jouxtent par le nord, dans le sillon Lorrain. Ces trois EPCI, en outre, concentrent 81% de l'habitat sur les 7 EPCI regroupés, quand seule la métropole concentre 55%⁴⁸⁶. En outre, la partie ouest du SCoT semble complètement déconnectée, notamment la partie meurthe-et-mosellane. Aussi, l'entreprise d'un diagnostic sur un tel territoire tend inévitablement soit à en étendre artificiellement le champ d'étude en dehors des réalités fonctionnelles du territoire, et à ce titre, à être inutilement différent de celui d'un PLUi cantonné à l'EPCI central ; soit à juxtaposer des diagnostics qui pourraient être entrepris sur chaque EPCI. Il en va ainsi notamment des problématiques d'analyse de la consommation foncière, ou encore de la protection de l'environnement⁴⁸⁷. En outre, eu égard aux objectifs de l'intercommunalité rationalisée, une éventuelle fusion de ces trois EPCI en un seul semblerait plus pertinent que la recherche d'un périmètre vainement élargi. S'il est indéniable que ces EPCI au cœur du SCoT entretiennent certains liens attenant à la protection de l'environnement, au développement souhaitable des mobilités ou encore à l'habitat, il n'en est pas moins que ces liens sont négligeables en comparaison de liens identiques entretenus avec d'autres territoires en dehors du SCoT. Le bassin nancéen, thionvillois ou encore l'attraction de Forbach ou de l'alsace entretiennent tracent en effet une logique fonctionnelle des territoires à un échelon plus grand. Plus grand que l'EPCI et plus grand que le SCoT. Or c'est principalement au SRADDET qu'il revient d'analyser ces attractions et interrelations.

226. Le constat est le même pour le SCoT SUD54, approuvé le 12 octobre 2024, dans une version modernisée, et coordonnant les politiques publiques sur la métropole du Grand Nancy et 12 EPCI alentours. Les annexes regroupent 844 pages, dont 112 pages de diagnostic territorial et 416 pages de diagnostic environnemental dressant l'analyse détaillée d'un territoire de 3 867 km², sur lequel pratiquement 50% de l'habitat se concentre sur les 142 km² de la métropole du Grand Nancy⁴⁸⁸, cœur du SCoT, et qui pourtant rayonne bien au-delà du périmètre retenu, par le biais des interrelations entre la métropole et les autres agglomérations comparables, à commencer par les points clefs du Sillon Lorrain : le Luxembourg, Thionville et Metz. Quelle logique fondamentale y a-t-il derrière ce découpage territorial conditionnant l'élaboration du diagnostic au fondement du SCoT ? Et surtout, quitte à créer un échelon intermédiaire entre la Métropole et la nouvelle Région, pourquoi ne pas retenir un échelon plus grand : Le département ?⁴⁸⁹ l'ancienne région ? Là encore, le périmètre retenu pour le

⁴⁸⁴ Au sens de l'habitat, des mobilités et des services, mise d'ailleurs en exergue par le diagnostic du SCoT, voir SCOTAM, Rapport de présentation, tome 2 : Diagnostic ; p. 15, 24, 28, 37, 47, 62-67, 73-74, 91-97, 100, 102, 104, 138, 140-143.

⁴⁸⁵ SCOTAM, Rapport de présentation, tome 2 : Diagnostic ; p.62.

⁴⁸⁶ À partir des données du SCOTAM, Rapport de présentation, tome 2 : Diagnostic ; p.104.

⁴⁸⁷ Voir par exemple le SCOTAM, tome 1 : état initial de l'environnement, 163 p., répertoriant sur un territoire plus étendu que l'espace fonctionnel aux alentours de Metz, les valeurs écologiques, espèces patrimoniales, insectes, oiseaux, poissons, réserves de biodiversité, forêts, zones humides, trames vertes et bleues, etc.

⁴⁸⁸ Voir <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1405599?geo=EPCI-245400676> (dernière consultation le 1^{er} juillet 2025) ; SCoT Sud Meurthe et Moselle, Annexes, Diagnostic stratégique territorial, p. 10.

⁴⁸⁹ Comme l'ont suggéré par exemple le professeur Jean-Pierre Ferrand (J.-P. Ferrand, *Les obstacles au développement d'une véritable politique d'aménagement commercial dans les SCoT*, in *La loi ALUR mise en perspective*, Colloque, Juin 2014, Aix-en-Provence, droit et ville 2014/2 n°78, p. 48) ou, plus directement encore le professeur Pascal Caille (P.

SCoT amène à analyser un territoire dénué d'un fonctionnement propre, et surtout trop peu éloigné du périmètre sur lequel est envisagé le diagnostic territorial du PLUi de la métropole du Grand Nancy, en 1 289 pages, 7 tomes, dont 464 pages d'analyse de l'état initial de l'environnement et 151 pages de diagnostic territorial. Faire l'économie de l'une de ces deux analyses lourdes et coûteuses ne serait pas un luxe pour nos finances locales ; c'est en ce sens, notamment, que le professeur Frédéric Rolin appelait, dès 2014, à supprimer les SCoT⁴⁹⁰. En effet, ce constat ne vise pas à critiquer gratuitement les périmètres des SCoT retenus à droit constant, mais bien à questionner la coexistence même du PLUi et du SCoT sur des périmètres pensés d'une manière trop peu différenciée. Pour une illustration de cette différenciation insuffisante des périmètres des EPCI et des SCOT, le SCoT de l'agglomération Lyonnaise⁴⁹¹ n'est ni élaboré à l'échelle de la métropole de Lyon, ni à celle de l'aire urbaine de Lyon, ou de son aire d'attraction, mais sur trois EPCI : La métropole à statut particulier de Lyon regroupant en 2017 1 300 000 habitants sur 534 km², à laquelle sont greffés deux communautés de communes, celle de l'est lyonnais regroupant 38 000 habitants sur 142 km² et celle du Pays d'Ozon regroupant 24 000 habitants sur 78 km². Autrement dit, au sein de l'établissement porteur de SCoT, la métropole de Lyon représente 70,8 % de la superficie et 95,4% de la population de l'assise territoriale retenue. Précision également que cette Métropole est compétente en matière de PLUi de plein droit.

227. Enfin, en étudiant un SCoT « modernisé » sur un territoire mono-intercommunal, le constat est identique. Le SCoT de la communauté de communes Alpes-Provence-Verdon, approuvé le 20 février 2024, dispose de pratiquement 700 pages d'annexes contenant notamment un diagnostic territorial, un diagnostic de l'état initial de l'environnement, et la justification de choix retenus dans les autres documents. Le seul diagnostic comporte un peu moins de 300 pages, et celui de l'état initial de l'environnement, 180. À supposer qu'un PLUi soit adopté par la communauté de commune, un nouveau diagnostic, sur le même territoire, sera nécessaire, engendrant à nouveau une charge pour les collectivités locales. Aussi, s'appuyant sur des périmètres comparables, parfois inutilement différenciés, et sur des préoccupations et des pièces identiques, il apparaît que le contenu des deux documents est voué à faire doublon. Cette logique transparaît encore dans le contenu des autres pièces constitutives du SCoT et du PLUi, notamment entre le PAS (anciennement PADD) du SCoT et le PADD du PLUi.

sous-section 2 Deux projets d'aménagement pour un territoire convergent

228. Outre un rapport de présentation très proche, le PLUi et le SCoT, lorsqu'ils recouvrent des périmètres proches, échouent encore à se différencier clairement par le contenu de leurs programmes territoriaux ; structurant en principe le projet à plus ou moins long terme qu'il s'agit de décliner par la suite. En effet, le PLU comme le SCoT ont été pensés initialement comme des projets globaux d'aménagement du territoire. La notion de « cohérence » a ainsi irrigué les débats parlementaires relatifs aux deux documents d'urbanisme dans les années 2000. Cette cohérence se réfère d'abord à celle des politiques urbaines locales entre elles⁴⁹², celles-ci touchant des aspects divers et étant régies sectoriellement par de nombreuses politiques et documents relevant de la compétence de nombreux acteurs. Toutefois, outre

Caille, *L'exercice de la compétence urbanisme et développement durable par les communes et l'intercommunalité* in *La différenciation territoriale et l'évolution de la gouvernance communes-intercommunalités : amélioration de la qualité et de l'efficacité des services publics de proximité ?*, Colloque organisé par l'IRENEE, N. Danthonel-Cor et P. Tifine (dir.), 3 et 4 avril 2025, Metz.

⁴⁹⁰ F. Rolin, *Supprimons les schémas de cohérence territoriale !*, AJDA 2014, n° 21, p. 1177.

⁴⁹¹ SCoT de l'agglomération Lyonnaise, 2017, rapport de présentation, partie 1, p. 10.

⁴⁹² J. C Gayssot (alors ministre de l'Équipement, des transports et du logement), débats parlementaires, Assemblée Nationale, projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains, n° 2131 compte rendu intégral, 1^{ère} séance du 8 mars 2000, JOAN 8 mars 2000, p. 1595, 1628-1629.

cette première recherche de « cohérence » tendant à organiser de manière coordonnée l'ensemble des normes résultant de ces politiques, et dont le SCoT est le totem, c'est aussi la cohérence interne des deux documents⁴⁹³, par l'harmonie des pièces constitutives de chaque document qui est recherchée. Cette recherche de cohérence interne est ainsi au fondement de ce que le PLU est devenu, comparativement au POS, un document mixte incarnant une forme de planification stratégique et non seulement un document de police des sols déconnecté d'une politique globale d'aménagement du territoire. Autrement dit, le PLU n'est pas seulement un document d'urbanisme directement opposable, comme se revendiquait le POS, il est « *tout entier un projet de territoire* » et les règles qu'il édicte sont entièrement « *au service de la stratégie territoriale* » contenue dans le PADD⁴⁹⁴.

229. Dans le cas des PLU(i), puisque leur compatibilité au SCoT s'apprécie de manière globale⁴⁹⁵, il en résulte fatallement que la recherche de cette double cohérence conduit à dessiner une hiérarchie des normes d'urbanisme, à la fois entre les documents d'urbanisme mais également à l'intérieur de ceux-ci, relativement à la portée et à la substance de ces normes⁴⁹⁶. Aussi, il apparaît que chaque norme est ainsi tout à la fois l'exécution simultanée d'une norme supérieure extérieure au document et celle d'une seconde norme supérieure, cette fois interne au document, tout en étant par elle-même la création d'une norme nouvelle, plus précise et plus concrète, toujours au service de la norme exécutée. La règle d'urbanisme se trouve ainsi justifiée par des orientations qu'elle concrétise, orientations extrinsèques ou intrinsèques au document, pour assurer qu'elle appartienne et décline un projet plus global pour le territoire. Autrement dit, l'existence de cette double déclinaison permet à la règle d'urbanisme opposable de s'inscrire à la fois dans la continuité du SCoT, tout en concrétisant le projet d'aménagement du PLU(i) et, *in fine*, de concrétiser tout à la fois le projet de territoire du SCoT et celui du PLU(i). Mais quid de la pertinence de cette dualité dès lors que ces deux projets sont fixés sur des territoires semblables ? ou même simplement proches ?
230. En effet, si, *a priori*, il semble que cette cohérence interne soit au service d'une meilleure efficacité de la règle, la question se pose inévitablement de l'articulation entre l'exigence d'une cohérence interne et celle d'une cohérence externe avec le document supérieur lorsqu'il existe. Aussi, principalement, c'est la circonstance que les pièces conditionnant la légalité⁴⁹⁷ des règles édictées en bout de chaîne tout en faisant office de réservoir de l'essence à décliner constituent une forme de doublon qui amène à interroger la pertinence du double niveau de cohérence entre planification stratégique et planification réglementaire organisée par les SCoT, notamment leur PAS, et le fil rouge du PLU, son projet territorial, le PADD. Là encore, c'est le rapprochement des périmètres qui achève de constituer le cadre de la ré-interrogation de cette pertinence. Dès lors que PLU et SCoT concernent des territoires proches, voire identiques, le projet territorial à décliner contenu dans les PADD des PLU(i) ne peut se différencier des

⁴⁹³ Not. concernant le PLU(i), voir Conseil d'Etat, 30 mai 2018, *Cne de Sète*, n° 408068, rec. T., p. 951. ; Conseil d'Etat, 30 juill. 2021, *Cne des Avenières Veyrins-Thuellin*, n° 437709, concl. P. Ranquet (rapporteur public) ; Conseil d'Etat 3 juin 2020, *Sté Inerta*, n° 429515, rec. T., Conseil d'Etat, 2 octobre 2017, *Montpellier Méditerranée Métropole et Cne de Lattes*, n° 398322 ; voir également par analogie, concernant la cohérence interne d'une carte communale, Conseil d'Etat, 30 avril 2025, *Cne de de Paisy-Cosdon*, n° 475950.

⁴⁹⁴ G. Godfrin, *Le Plan Local d'Urbanisme, entre droit souple et droit dur*, in *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur*, études en l'honneur de J. P. Lebreton, Les Cahiers du GRIDAUH, n°29, 2015, p. 119.

⁴⁹⁵ Conseil d'Etat, 18 déc. 2017, assoc. Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise et a., n° 395216, rec. T., p. 844.

⁴⁹⁶ P. Hocreître, *La loi SRU, la hiérarchie et la substance des normes*, Droit administratif, 2001, p. 3.

⁴⁹⁷ Sur ce que le « *parti d'urbanisme* » retenu dans les PADD conditionnent la légalité des dispositions du règlement, voir, Conseil d'Etat, 3 juin 2020, *Sté Inerta*, préc. ; Conseil d'Etat, 30 juill. 2021, *Cne des Avenières Veyrins-Thuellin*, n° 437709 : « *En statuant ainsi, alors qu'il appartient à l'autorité locale de définir les partis d'urbanisme que traduit le plan local d'urbanisme dans le respect des dispositions du code de l'urbanisme, sans rechercher si les prescriptions retenues en l'espèce par le règlement [...] pouvaient être légalement adoptées compte tenu du parti d'urbanisme [...] défini notamment par les orientations générales et par les objectifs du [PADD], la cour a commis une erreur de droit* ».

PAS – et ainsi maintenir la légitimité de son existence – qu'à condition de prévoir des normes dont le contenu serait matériellement différent. Or, il apparaît que ni les contenus imposés pour la constitution des projets de territoire ni leur concrétisation sur le terrain ne permettent de postuler une démarcation de nature à inscrire le couple [PADD du PLU(i)] et [SCoT] dans une réelle complémentarité. Au contraire, là encore, un certain effet doublon surgit de la proximité des contenus des deux documents⁴⁹⁸. De plus, si le contenu du SCoT a été redéfini, comme vu, par l'ordonnance n°2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCoT, il n'en est pas moins que, d'une part cette modernisation n'a pas gommé ce doublon mais en a tout au mieux tempéré les manifestations les plus notoires, et, d'autre part, n'a pas encore eu l'application concrète attendue, les procédures de modification des SCoT permettant souvent de conserver l'ancien carcan rédactionnel. À titre d'illustration, au 1^{er} janv. 2024, c'étaient 178 SCoT qui n'avaient fait l'objet d'aucune révision depuis 2020 (dont 44 qui n'avaient pas été révisés depuis au moins 2015), entraînant dès lors l'impossibilité de voir leur contenu modernisé au sens de l'ordonnance n° 2020-744.

231. En outre, précisions que puisque le PLU tout entier doit être globalement compatible au SCoT⁴⁹⁹, le doublon des sources de cohérence entre les aspects relevant des planifications réglementaire et stratégique concerne tant les principes, les orientations générales et les objectifs contenus tant dans le PADD du PLU(i) que dans les deux principaux documents du SCoT⁵⁰⁰, la comparaison des projets guidant les deux principaux documents de planification urbaine locale en France s'entreprend dès lors compte tenu des points de redondances et des points de complémentarité de l'ensemble de ces pièces. En effet, sur le plan déclaratif, les sous-documents se différencient avant tout par leurs fonctions. Le PAS du SCOT constitue une vision politique de long terme (« à l'horizon de vingt ans »), et pose les fondements du projet territorial. Il est complété et matérialisé par le DOO, présenté comme la pièce maîtresse du SCoT et servant de référence pour l'appréciation de la compatibilité du PLU et des autres documents entretenant avec le SCOT un rapport de compatibilité avec le SCoT, c'est-à-dire le plan de mobilité et le programme local de l'habitat (PLH) (pouvant tous les deux être intégrés au PLU lorsqu'il est intercommunal). Le PADD du PLUi est quant à lui est la traduction politique et stratégique du projet communautaire, à moyen terme⁵⁰¹. Si ces distinctions sont claires sur le papier, elles s'estompent lorsque le projet stratégique d'aménagement communautaire est fixé à l'horizon du moyen voire du long terme, notamment lorsque le périmètre étendu d'un EPCI implique une dimension prospective et stratégique accrue. Elles s'estompent encore considérablement en pratique lorsque les périmètres retenus pour l'élaboration d'un SCOT et d'un PLUi coïncident parfaitement (un SCoT sur cinq), notamment parce que la compétence pour la constitution d'un tel projet se trouve doublement entre les mains d'un même EPCI. Enfin elle s'estompe lorsque, s'inscrivant dans la continuité d'un SCOT conditionnant sa légalité, le PADD, conçu comme la pièce principale d'un PLU(i), se contente de réécrire le PAS et le DOO. Alors que l'ensemble des pièces du PLU(i) forme un corpus autosuffisant pour l'adoption d'un projet de territoire, le rôle du duo PAS/DOO devient alors de ce point de vue surabondant, inutile et même vecteur de complexifications. En effet, un certain effet doublon apparaît de la proximité des contenus des deux documents, notamment catalysée par la convergence des périmètres. Les finalités et l'objet des

⁴⁹⁸ Voir *infra* not. cons. les politiques coordonnées et déclinées.

⁴⁹⁹ Conseil d'Etat, 18 déc. 2017, assoc. Regroupement..., préc. ; sur ce point, l'appréciation globale est un critère même du rapport de « compatibilité » ; en ce sens voir É. Fatôme, *Le droit de l'urbanisme, entre rigidité et souplesse*, in *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur*, études en l'honneur de J. P. Lebreton, Les Cahiers du GRIDAUH, n°29, 2015, p. 101.

⁵⁰⁰ Ce dernier répartissant ses grands principes et ses grandes orientations et objectifs dans deux sous-documents distincts : le DOO et le PAS (anciennement PADD).

⁵⁰¹ Contrairement au PAS, le PADD du PLUi – à l'instar de l'ancien PADD du SCoT d'ailleurs – n'a pas un horizon fixé législativement. D'une interprétation à l'autre, le PADD est un projet à plus ou moins long terme, parfois également jusque vingt ans.

deux documents étant conditionnées par leur contenu matériel et leur périmètre, ceux-ci tendront obligatoirement à devenir voisins, voire jumeaux, quoique différenciés seraient les finalités et les objets déclarés du SCoT et du PLUi. L'harmonisation que devait assurer le SCOT au-dessus de documents locaux autonomes est de fait déjà réalisée par le PLUi, document unique, couvrant l'intégralité du territoire concerné. Le maintien du SCoT dans l'ordonnancement juridique semble dès lors artificiel dans ces cas amenés à se généraliser.

232. La redondance entre ces deux documents conduit dès lors inévitablement à ce que le SCoT et le PLU(i) intègrent, au droit de l'urbanisme des considérations et des politiques sectorielles extérieures ou parallèles au droit de l'urbanisme de manière simultanée et peu différenciée. Les problématiques d'emploi, de logement, de déplacement, de mobilité, de lutte contre l'artificialisation des sols, de limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers ou encore de préservation de l'environnement, notamment dans ses composantes attenantes aux continuités écologiques et aux paysages ; sont donc assurés par deux documents sur deux territoires proche et convergents, parfois identiques, entraînant une planification stratégique multiscalaire et peu lisible, une intégration des politiques sectorielles compliquée et relevant de la coordination de plusieurs acteurs, et surtout un surfinancement et une sur-intellectualisation de la planification stratégique territoriale.

section 2. Une coordination de politiques sectorielles identiques

233. Les finalités du droit de l'urbanisme ont explosé, « *la règle d'urbanisme est [...] devenue multifonctionnelle* »⁵⁰². L'article L. 121-1⁵⁰³ dans sa rédaction antérieure à l'ordonnance de recodification de la partie législative du code de 2015⁵⁰⁴ visait en ce sens quatre objectifs généraux du droit de l'urbanisme dont l'une étant l'« équilibre » entre quatre composantes. L'article L. 101-2 actuellement opposable en intégrale pour sa part neuve dont l'équilibre entre cinq composantes⁵⁰⁵. Aussi, les documents d'urbanisme locaux intègrent aujourd'hui de nombreux domaines auxquels les collectivités locales doivent participer par l'utilisation par de l'utilisation de leurs compétences en matière d'urbanisme. Celles-ci sont souvent l'intégration en droit de l'urbanisme de préoccupations voisines à l'urbanisme, parfois traduites dans des documents sectoriels pris en compte ou auxquels doivent être compatibles l'un ou l'autre des documents d'urbanisme en vigueur. Or, il apparaît que les politiques coordonnées et placées en équilibre par les documents d'urbanisme sont identiquement déclinées par les SCoT et les PLU(i), notamment entre le DOO et le PAS ou PADD du SCoT d'un côté et le PADD du PLU(i) de l'autre. Ce constat peut être dressé à l'égard des politiques d'aménagement urbain, c'est-à-dire, vis-à-vis du commerce, du logement, de l'emploi ou encore des mobilités (sous-section 1) mais également à l'égard de l'intégration en droit de l'urbanisme de la planification

⁵⁰² R. Noguellou, *La règle d'urbanisme et les plans locaux d'urbanisme, où se trouve la règle d'urbanisme ?, RFDA 2016, n°05, p. 872*

⁵⁰³ C. Urb., art. L. 121-1, version en vigueur du 27 mars 2014 au 1^{er} janv. 2016, issue de la loi ALUR (n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, NOR : ETLX1313501L, JORF n°0072 du 26 mars 2014).

⁵⁰⁴ Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme, NOR : ETLL1511519R, JORF n°0221 du 24 septembre 2015, texte n° 23.

⁵⁰⁵ C. Urb., art. L. 101-2, Version en vigueur depuis le 20 décembre 2023, issue de la loi n°2023-1196 du 18 décembre 2023.

écologique, c'est-à-dire notamment des considérations liées à la lutte contre l'artificialisation des sols, l'adaptation au recul du trait de côte, la ^préservation ou la remise en état des habitats naturels, notamment les continuités écologiques et diverses « trames » (sous-section 2).

sous-section 1 Une duplication des politiques de planification urbaine

234. La proximité des contenus des PLU(i) et des SCoT, notamment la proximité des contenus des projets territoriaux stratégiques, amène les deux documents à encadrer les mêmes politiques, et *a fortiori* lorsque que les territoires pertinents retenus pour l'élaboration de l'un et l'autre de ces projets convergent. Aussi, en quittant la seule police des sols pour intégrer des éléments de plus en plus stratégiques, le PLU(i) s'est intéressé de plus en plus à un projet de territoire perçu non plus d'un point de vue purement foncier mais désormais plus transversal. De plus, en devenant intercommunal par principe (voir *supra*), ce glissement a amené le PLUi à jouer des coudes avec son voisin le SCoT vis-à-vis de son périmètre certes, mais aussi de son contenu et de sa fonction. Le PLUi est devenu, en ce sens, un document de référence pour la stratégie d'aménagement du territoire intercommunal⁵⁰⁶.
235. Cette fonction partagée entre le PLUi et le SCoT aurait pu ne pas créer de doublon si quoique doublement stratégiques, les champs respectifs des deux documents avaient été fixés de manière sectorielle et exclusive. Il n'en est rien. SCoT et PLUi déclinent les mêmes politiques nationales, respectent les mêmes objectifs⁵⁰⁷, relèvent de la même législation, et régissent pratiquement les mêmes objets. L'aménagement du territoire constitue, en effet, pour l'un comme pour l'autre des documents un angle de vue transversal décliné en des normes plus ou moins précises en fonction de leurs deux vocations. En outre, les deux projets et leur déclinaison intègrent ensemble les contraintes issues de documents de planification plus sectoriels relevant de politiques publiques annexes identiques : logement, mobilités, écologie, préservation des ressources, etc. En ce sens, le rôle principal reconnu aujourd'hui au SCoT est celui d'intégrer dans l'aménagement urbain l'ensemble de ces considérations limitrophes du droit de l'urbanisme. En l'absence de SCoT, c'est le PLU qui prend son rôle en la matière et devient obligatoirement compatible avec les documents auxquels doivent normalement être compatibles les SCoT⁵⁰⁸, ainsi que prendre en compte les politiques et documents qu'un SCoT prend normalement en compte lorsqu'il existe⁵⁰⁹. La fonction intégratrice des politiques sectorielles s'immisçant dans le droit de l'urbanisme, incombant dès lors en principe au SCoT mais relayée dans l'hypothèse où un tel document n'existerait pas. En outre, s'il est parfois avancé que le principe du SCoT intégrateur permet au PLUi de n'avoir à être cohérent qu'avec un seul document, c'est sans compter sur ce qu'un PLU(i) doit également être compatible à certains documents plus déconnectés du SCoT et pourtant non sans lien avec les politiques intéressant celui-ci. Il en va principalement ainsi du plan de déplacements urbains (PDU)⁵¹⁰, du programme local de l'habitat (PLH)⁵¹¹ et du PCAET⁵¹² (sur ce dernier, voir *infra*).

⁵⁰⁶ B. Perrineau, C. Lherminier, Cabinet Seban & associés, *Loi ALUR : le PLUi, nouvel outil de planification urbaine ?*, JCPA 2014, n° 16, pp. 45-50 ; Y. Pittard, *Les PLU après la loi ALUR*, RTDI 2014, n° spécial (supplément au n°2), p. 11 ; voir également J. P. Lebreton, *La planification urbaine dans la loi ALUR*, AJDA, 2014 n°19, pp. 1088-1095.

⁵⁰⁷ C. Urb. art. L. 101-2 ; L. 101-2-1 ; L. 141-1 ; L. 151-1.

⁵⁰⁸ C. Urb. art. L. 131-6, al. 1 et 3.

⁵⁰⁹ C. Urb. art. L. 131-6, al. 2.

⁵¹⁰ C. Urb. art. L. 152-8 ; C. Trans., art. L. 1214-5, L. 1214-6.

⁵¹¹ C. urb., art. L. 131-4.

⁵¹² C. urb., art. L. 131-5.

236. Ainsi, concernant la politique du logement et de l'habitat, SCoT et PLU peuvent s'avérer parfois difficilement articulables, parfois simplement redondants. En effet, il existe en la matière un entremêlement entre des compétences étatiques et locales⁵¹³ ainsi qu'un entremêlement entre des législations débordant le droit de l'urbanisme et relevant parfois même du champ du droit privé et des documents de droit administratif spécial chargés de programmer l'usage des sols, y compris à vocation d'habitat et de logement. Ainsi en principe, au niveau intercommunal, la programmation locale de l'habitat est prévue par les PLH, ayant pour fonction d'assurer le pont entre les enjeux en termes de logement débordant le simple aménagement du territoire et les documents de planification de l'usage des sols⁵¹⁴. La planification programmatique de l'habitat sur l'intercommunalité, peut dès lors être assurée par un trio de documents, le PLH, le PLUi et le SCoT⁵¹⁵, qui s'articulent alors tant bien que mal⁵¹⁶. Le PLUi peut⁵¹⁷, pour simplifier cette programmation, tenir lieu de PLH, entraînant une certaine incomplétude de l'intégration du document programmatique de l'habitat dans le document d'urbanisme dès lors que les champs larges contenus dans le PLH n'ont pas tous vocation à être édictés par un document de réglementation et de planification de l'usage des sols⁵¹⁸.
237. Or, SCoT comme PLU(i) ont tous deux un volet habitat. En application de l'article L. 141-4 du code de l'urbanisme, le SCoT précise dans son document d'orientation et d'objectifs (DOO), et « *dans un objectif de développement équilibré du territoire et des différents espaces, urbains et ruraux* » l'ensemble des « *orientations générales d'organisation de l'espace, de coordination des politiques publiques et de valorisation des territoires* » qui, ensemble, assurent la complémentarité entre différentes préoccupations sur le territoire retenu, dont une « *offre de logement et d'habitat renouvelée* » (2°). Cette attribution se traduit en pratique par la réécriture d'objectifs déjà inscrits dans les fascicules des SRADDET, ou dans des textes législatifs ou réglementaires à portée nationale, s'appliquant l'un comme l'autre directement au PLU en absence de SCoT. Aussi, l'intermédiaire constitué par le SCoT semble de ce point de vue se cantonner à être un artifice : dans la plupart des cas, les orientations sont édictées de manière générale et sont condamnées à l'être. Elles ne peuvent en ce sens ni s'éloigner des règles générales des SRADDET, ni devenir trop particulières, au risque de se substituer au PLU(i). Les objectifs du SCoT concernant l'habitat et opposables aux PLH imposent à ces derniers, par exemple, d' « *identifier les sites potentiels de renouvellement urbain favorables à la création de logements* »⁵¹⁹ là où il résulte de l'article R. 302-1, e) du CCH que n'importe quel PLH doit définir dans son document d'objectifs « la politique envisagée en matière de requalification du parc public et privé existant ». De plus, l'article R. 302-1 du CCH est plus prescriptif, alors qu'il est de portée générale, que le SCoT de l'agglomération messine. Il impose en ce sens l'édition d'objectifs en matière « *de lutte contre l'habitat indigne et de renouvellement urbain, en particulier les actions de rénovation urbaine*⁵²⁰ [...] et les actions de requalification des quartiers anciens dégradés⁵²¹ » ; autrement dit, le volet logement et habitat

⁵¹³ P. Quilichini, *Les politiques locales de l'habitat*, AJDI 2009, n° 7/8 pp. 512-520.

⁵¹⁴ Not. le classement en zone tendues A, B ou C, l'offre de logement disponible, la lutte contre l'habitat indigne, la location immobilière, etc...

⁵¹⁵ F. Zitouni, *SCoT et PLH : une complémentarité contrariée*, in *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur*, Études en l'honneur de Jean-Pierre Lebreton, Les Cahiers du GRIDAUH 2015, n°29, pp. 367-377.

⁵¹⁶ *Ibid.*

⁵¹⁷ Depuis la loi ALUR, le rôle intégrateur du PLUi est facultatif ; voir par exemple F. Zitouni, *Les limites de l'intégration du PLH dans le PLU intercommunal*, in Colloque « *la loi ALUR mise en perspective* » Aix-Marseille, 5 juin 2014 ; Droit et ville, 2014 n°78, pp. 31-41 ; P. Quilichini, les politiques locales de l'habitat, préc.

⁵¹⁸ En ce sens, voir F. Zitouni, *Les limites de l'intégration du PLH dans le PLU intercommunal*, préc.

⁵¹⁹ SCOTAM, DOO, not. p. 72.

⁵²⁰ Au sens des chapitres II et II bis de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, NOR:VILX0300056L, JORF n°0177 du 2 aout.

⁵²¹ Au sens de l'article 25 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, NOR : LOGX0815554L, JORF n°0073 du 27 mars 2009.

du SCoT, censé s'imposer au PLH, se trouve être surabondant en comparaison du cadre préexistant du PLH. Quant au PLUi, qui doit être compatible ou intégrer en son sein le PLH, il comporte également un volet habitat. Aussi, le PADD définit « *les orientations générales concernant l'habitat*⁵²² », s'articulant dès lors avec le PLH lorsque le PLU n'en tient pas lieu, ou bien avec le programme d'orientations et d'actions (POA) du PLUi-HD⁵²³ (définissant « *toute mesure ou tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre de la politique de l'habitat ou des transports* ») ; mais aussi avec un DOO fixant les « *orientations générales d'organisation de l'espace* » notamment eu égard à l'offre de logements, et un PAS fixant les objectifs de développement d'une « *une offre d'habitat [adaptée] aux nouveaux modes de vie* ». Cette démultiplication des interfaces conduit à ce que le rôle du SCoT en la matière se cantonne à celui de rappeler une partie des règles applicables et tout état de cause au PLUi, et parfois de faire obstacle à ce que les règles générales des fascicules des SRADDET puissent s'appliquer directement aux PLU(i), en application du principe de compatibilité limitée des documents d'urbanisme. En ce sens, le SCoT de l'agglomération messine impose aux PLU(i) adoptés sur son territoire de fixer des objectifs de création de logements justifiés au regard des objectifs du SCoT et établis au regard des dynamiques démographiques passées et futures des territoires. Or aux termes de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme : « *Le rapport de présentation [...] s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière [...] d'équilibre social de l'habitat* », notamment. Aussi la cohérence des chiffres avancés pour justifier les besoins en logements par les PLUi est appréciée plus rudement vis-à-vis des réalités démographiques des territoires imposées par l'équilibre entre les objectifs généraux définis par le code de l'urbanisme et la précision des rapports de présentation⁵²⁴ – et non pas compte tenu des dispositions du SCoT qui ne font que les ré-édicter⁵²⁵ – que vis-à-vis des orientations générales du SCoT en la matière⁵²⁶ ; ces dernières étant là encore très générales, peu circonstanciées, et parfois moins prescriptives que celles du SRADDET⁵²⁷.

238. Outre la question du logement, la complémentarité constituant la finalité du DOO du SCoT, entre les différentes préoccupations auxquelles il entend fixer les « *orientations générales* », s'apprécie et est

⁵²² C. Urb. art. L. 151-5, 2°.

⁵²³ PLU intercommunal tenant lieu de programme local de l'habitat et de plan de déplacements urbains.

⁵²⁴ CAA Nantes, Cté de Cnes de Questembert Communauté, 16 déc. 2019, n° 22NT03863.

⁵²⁵ Par exemple, TA Strasbourg, 24 juill. 2025, assoc. Air Vigilance et al., nos 2404936 et 2405457.

⁵²⁶ Ibid. « *Le SCOTAM prévoit que la métropole de Metz dispose d'une enveloppe maximale de logements constructibles de 19 209 logements sur la période 2015-2032. 9669 logements ayant déjà été réalisés, dont 1 792 logements spécifiques, qui sont déductibles de l'estimation des besoins, ainsi que le prévoit le schéma. Les auteurs du PLUi pouvaient ainsi prévoir la réalisation de 11 336 logements. Dès lors, le besoin estimé à d'environ 11 600 logements n'est pas incompatible avec l'enveloppe maximale définie par le SCOTAM* ».

⁵²⁷ En ce sens, le SCOTAM impose aux auteurs de PLU(i), afin d' « *optimiser les possibilités de construire à l'intérieur de l'enveloppe urbaine* », un « *effort de densification dans les zones susceptibles de recevoir un complément d'urbanisation, en cohérence avec les enjeux de préservation de l'environnement, du patrimoine et du cadre de vie* ». Il impose encore aux auteurs de PLH « *l'optimisation du foncier dans la production nouvelle de logements* ». Le SRADDET du Grand-Est quant à lui, en ses règles générales n°s 3, 20 et 22, impose aux SCoT ou à défaut aux PLU(i) - y compris ceux tenant lieu de PLH - d' « *optimiser la production de logements* », d' « *intégrer dans les objectifs d'amélioration et de réhabilitation du parc bâti des critères de performance énergétique dans le respect de la qualité patrimoniale et architecturale du bâti et des qualités paysagères des sites* », de « *définir l'armature urbaine locale en cohérence avec l'armature urbaine régionale du SRADDET en lien avec les territoires et en lien avec les territoires voisins, y compris transfrontaliers* », de « *mettre en cohérence les objectifs de production et de rénovation de logements avec l'ambition territoriale qui tiendra compte des réalités démographiques et des besoins* », de « *définir un pourcentage de logements en renouvellement dans le tissu bâti existant, en privilégiant la rénovation globale, la réhabilitation et la résorption de la vacance* » ; ou encore d'atteindre l'objectif chiffré de « *500 000 rénovations par an* » pour atteindre l'objectif général des « *100% des logements rénovés d'ici 2050 au standard « BBC » ou équivalent* »... Autrement, par son champ plus large que celui du SCoT, que ce soit *ratione materiae* ou *ratione loci*, par la circonstance qu'il soit plus prescriptif qu'icelui par moments ou encore celle qu'il soit applicable aux PLUi directement en l'absence de SCoT, il fait apparaître que les dispositions du SCoT s'ajoutent artificiellement à l'ordonnancement juridique (sur le volet habitat tout du moins).

établie également en considération de l'implantation des activités « *économiques, artisanales [et] commerciales* » ; mais aussi de l'organisation des mobilités, ou encore de préservation et la mise en valeur des paysages ruraux comme urbains.

239. Quant au volet commercial, il constitue une singularité puisque dans ce cas, la planification stratégique n'est pas la seule à être partagée entre les deux documents. Le PADD du PLU fixe les orientations générales concernant le développement de l'équipement commercial⁵²⁸, et le DOO fixe les orientations générales relatives au développement équilibré du territoire reposant notamment sur les activités économiques, commerciales et artisanales⁵²⁹. Le DAACL du SCoT est opposable aux demandes d'autorisation d'exploitation commerciale lorsque ces autorisations sont nécessaires en application du code de commerce.
240. Or un permis de construire peut intégrer cette autorisation (PC-AEC). Dans ce cas, la partie AEC de l'autorisation d'urbanisme est accordée par la Commission Départementale d'Aménagement Commercial (CDAC) en fonction des exigences du DAACL du SCoT ; accord qui conditionne ensuite la délivrance de l'autorisation d'urbanisme. Or, eu égard à la vocation purement stratégique du SCoT, ce mécanisme peut apparaître comme une anomalie. Aussi aurait-il été plus cohérent d'agréger l'urbanisme commercial sur le PLU pour intégrer efficacement celui-ci au droit de l'urbanisme, et de faire de l'AEC un simple avis. Quoi qu'il en soit, en l'état du droit, le SCoT sert d'étalement pour accorder une AEC, alors que cette dernière est intégrée à un permis de construire délivré en conformité avec le PLU(i). La redondance des documents et la sur-complexification de la planification urbaine sont à l'œuvre une fois encore.

sous-section 2 Une duplication des politiques de planification écologique

241. Le champ du droit de l'urbanisme a été progressivement étendu jusqu'à être énoncé sous la forme connue aujourd'hui des objectifs fixés aux articles L. 101-1 à L. 101-3, et notamment à l'article L. 101-2. Cette intégration progressive a dès lors troublé la frontière entre les politiques d'urbanisme et les politiques sectorielles intégrées, amenant la doctrine à considérer que le droit d'urbanisme a changé d'objet⁵³⁰. Toutefois, parmi cette intégration, deux catégories de principes semblent se dessiner : ceux ayant vocation à orienter l'urbanisation et ceux visant à limiter l'urbanisation. Aussi, si la sous-section précédente s'attachait aux premiers, il semblerait à la lumière des évolutions législatives récentes, notamment la Climat et résilience, et la proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux (TRACE), que la planification écologique se soit dressée à part des autres politiques sectorielles intégrées au droit de l'urbanisme. À ce titre, elle mérite ici un traitement différencié.
242. Aussi, le constat selon lequel les politiques publiques organisées par le SCoT et le PLU(i) sont peu différencierées, questionnant l'utilité du maintien dans l'ordonnancement des deux documents, peut être réitéré concernant l'intégration dans la planification urbaine des documents sectoriels de planification à vocation écologique ainsi que la coordination des dispositions de l'un et de l'autre des documents à finalité écologique. Le SCoT est ainsi le document « intégrateur » de multiples documents sectoriels

⁵²⁸ C. Urb., art. L. 151-5, 2°

⁵²⁹ C. Urb., art. L. 141-4, 1°

⁵³⁰ N. Foulquier, *comment caractériser le droit de l'urbanisme français après la loi SRU. Une analyse historique du droit contemporain de l'urbanisme*, 2014, publication IRJS, juill./déc. 2014, pp. 437-452, v. 34.2, republication UFC [en ligne](#). Dernière consultation le 7 août 2025.

avec lesquels il entretient un lien de prise en compte ou de compatibilité, constituant ainsi une « interface » entre le PLU(i) et ces documents⁵³¹. C'est d'ailleurs en ce sens que l'utilité du maintien du SCoT est le plus souvent clamée. Parmi ceux-ci, un certain nombre ont une finalité environnementale ou écologique ; c'est le cas notamment du schéma de cohérence écologique (SRCE), des chartes des PNR, des orientations fondamentales des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), des objectifs des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), ou encore des schémas régionaux Climat-Air-Energie (SRCAE) lorsque le SCoT tient lieu de Plan climat air énergie (PCAET)⁵³². D'autres, intègrent seulement certains éléments de planification écologique, comme le SRADDET qui définit la trajectoire « zéro artificialisation nette » (ZAN) et décline la stratégie nationale « bas carbone » au sens des articles L. 222-1A s. du code de l'environnement ; ou encore comme le PADDUC ou les SAR lorsque ces documents sont géographiquement applicables⁵³³. En outre, certains documents à vocation (partiellement ou exclusivement) écologique sont opposables au PLU(i) et non au SCoT, il en va ainsi des plans de protection de l'atmosphère (PPA) dans les agglomérations de plus de 250 000 habitants⁵³⁴ ou encore des PCAET⁵³⁵ dont le SCoT peut tenir lieu⁵³⁶ depuis l'ordonnance n°2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCoT. Face à la multiplication de ces documents, un certain brouillamini apparaît. Aussi, le rôle fondamental du SCoT est aujourd'hui de réunir l'ensemble de ces considérations, puis de les décliner au niveau de l'intercommunalité ou du groupement d'intercommunalités pour constituer tant que possible l'unique référentiel du PLUi et simplifier ainsi les prises en compte et complémentarités. En effet, en l'absence de SCoT, ces politiques et ces documents sont opposables directement au PLU(i)⁵³⁷. Il n'en est pas moins que, quoique simplificateur, l'effort de mise en cohérence des politiques sectorielles dans le SCoT pourrait simplement être déployé pour l'élaboration d'un PADD, permettant d'éviter l'effet d'interface qui peut conduire à amoindrir la portée des normes retranscrites par le jeu de la compatibilité limitée des documents.

243. Aussi, une fois que les politiques sont cordonnées et déclinées dans le SCoT, elles sont souvent simplement réécrites dans les PLUi. En ce sens, une focalisation peut être entreprise sur la trajectoire ZAN, la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers et la lutte contre l'étalement urbain qui sont des préoccupations liées et auxquels un les deux documents entendent répondre ; ainsi que sur la protection des continuités écologiques, notamment les trames vertes et bleues (TVB). Ainsi, le PADD du PLU(i) définit « *les orientations générales des politiques [...] de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques* »⁵³⁸. Le DOO du SCoT, lui, fixe 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* »⁵³⁹ ; modalités censées décliner tout à la fois le projet de territoire contenu dans le PAS mais aussi, localement, les orientations et les règles des SRADDET prenant en compte et déclinant elles même les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques⁵⁴⁰. Aussi, il apparaît curieux que les « *modalités* » soient fixées par le document

⁵³¹ O. Le Bot, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 1^{re} éd. 2022, p. 423.

⁵³² C. Env. art. L. 229-26 ; anciennement plans régionaux pour la qualité de l'air (PRQA), C. Env. art. L. 222-1 ancien).

⁵³³ En ce sens, l'article L. 4424-9, I du CGCT dispose que le PADDUC définit, pour la collectivité à statut particulier Corse, une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols ainsi que, par tranches de dix années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation.

⁵³⁴ C. Urb., art. L. 131-8 et C. Env. art. L. 222-4 s.

⁵³⁵ C. urb., art. L. 131-5 ainsi que les dispositions cumulées des articles L. 1214-7 du C. Trans et L. 131-4, 3^o du C. urb. lorsque le PLUi tient lieu de plan de mobilité.

⁵³⁶ C. Env. art. L. 229-26.

⁵³⁷ C. Urb. art. L. 131-6.

⁵³⁸ C. Urb. art. L. 151-5, 1^o.

⁵³⁹ C. Urb. art. L. 141-10, 3^o.

⁵⁴⁰ CGCT, art. L. 4251-2.

supérieur, le SCoT, au travers de son DOO, quand les « *orientations générales* » sont fixées par le PADD du PLUi étant inférieur dans la hiérarchie des normes. Cette incohérence met en lumière l'effet doublon que constituent le PAS doublé du DOO avec le PADD. Deux projets de territoires, organisant tous deux les orientations générales de la protection des continuités écologiques, avec un accent particulier porté sur la cohérence dans l'articulation des pièces de chaque document entre elles qu'entre les deux documents d'urbanisme. Le constat est le même pour les TVB matérialisant ces continuités écologiques.

244. Concernant la lutte contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols, Le PAS du SCoT fixe « *par tranches de dix années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation* », quand le DOO définit pour sa part les « *objectifs chiffrés de consommation économique de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain par secteur géographique* »⁵⁴¹. Or, d'une part le SRADDET fixe depuis 2021⁵⁴² « *les objectifs de moyen et long termes* » en matière « *de gestion économique de l'espace [et] de lutte contre l'artificialisation des sols* » – objectifs qui sont « *traduits par une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols ainsi que, par tranches de dix années, par un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation* »⁵⁴³ – et d'autre part, le PADD du PLU(i) fixe également des « *objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain* »⁵⁴⁴.
245. Aussi, s'il n'est pas négligeable que les périmètres du SCoT et du SRADDET divergent grandement, ce qui justifie que, quoiqu'identique, les fonctions du fascicule d'un SRADDET et du PAS d'un SCoT concernant la lutte contre l'artificialisation des sols puissent trouver une forme de complémentarité, le SRADDET décline son objectif en matière de ZAN « *entre les différentes parties du territoire régional* », ne laissant qu'une enveloppe d'artificialisation des sols pour les SCoT desquelles ils peuvent difficilement s'écartier. De plus, ici encore, comme en matière de logement, le PAS ne pouvant être trop précis au risque de trahir la volonté affichée d'en faire un document purement stratégique, la concrétisation en pratique du rôle du PAS en la matière se limite souvent limitée à un rappel des objectifs régionaux du SRADDET. Le PAS du SCoT du multipôle Nancy Sud Lorraine (SCoT SUD54) prévoit ainsi à titre d'illustration de « *réduire le rythme de l'artificialisation des sols en s'inscrivant dans une trajectoire « zéro artificialisation nette » à l'horizon 2050* », avec pour une première tranche de dix ans sur la période 2021-2030, une « *réduction de moitié par rapport à celui de la décennie précédente* », c'est-à-dire 1220 ha. Il est complété par quelques orientations générales⁵⁴⁵. Le SRADDET de la région Grand-Est enjoint pour sa part aux SCoT ou à défaut aux PLUi de définir « *les conditions permettant de réduire la consommation foncière d'au moins 50% à horizon 2030 et tendre vers 75% en 2050* » en excluant d'emblée certaines formes d'artificialisation des sols⁵⁴⁶ tout en prévoyant toutefois qu'iceux

⁵⁴¹ C. Urb. art. L. 141-10, 1°.

⁵⁴² Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, art. 83, 194 et 219., NOR : TREX2100379L, JORF n°0196, 24 août 2021.

⁵⁴³ CGCT, art. L. 4251-1, al. 2. N. b. Le Conseil d'Etat a très récemment refusé de renvoyer au Conseil Constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) relative à la trajectoire ZAN des SRADDET vis-à-vis de la liberté d'entreprendre et du droit de propriété, Conseil d'Etat, 24 juill. 2024, Cne de Cambrai, n° 492005, concl. N. Agnoux, non publié.

⁵⁴⁴ C. Urb. art. L. 151-5, al. 4.

⁵⁴⁵ SCoT Sud54, PAS, approuvé le 12 oct. 2024, p. 24 : « *Maîtriser l'étalement urbain en trouvant un équilibre entre les besoins nécessaires au développement du territoire (économique et résidentiel) et préservation de la ressource foncière, en cherchant l'efficacité foncière ; Prioriser le développement au sein des espaces bâties, en mobilisant des potentiels différenciés selon les contextes (vacances, friches, dents-creuses) ; Orienter prioritairement les besoins d'artificialisation des sols pour des vocations économiques, énergétiques et d'équipements structurants ; Maîtriser les extensions urbaines par des formes d'urbanisation moins consommatrices d'espaces (pour l'habitat et l'économie) ; Limiter au maximum toute artificialisation destinée au développement commercial* ».

⁵⁴⁶ SRADDET du Grand Est, Fascicule, p. 78.

devront « être établis dans une logique d'optimisation et d'économie du foncier »⁵⁴⁷. Puis pour complémenter cette règle (règle n°16), les règles n°s 17, 18, et 25 ; ainsi qu'un ensemble de mesures d'accompagnement déclinent la trajectoire ZAN d'une manière qui est *in fine* plus prescriptive à l'égard des PLU(i) que ne le sont les PAS des SCoT du Grand-Est (comme celui du « SCOT54 »). Ainsi, les documents immédiatement inférieurs au SRADDET devront « définir les conditions permettant d'évaluer le potentiel foncier (*friches, dents creuses, immobilier d'entreprise vacant, logements vacants, etc.*) dans les espaces urbanisés », ainsi que « démontrer la mobilisation prioritaire de ce potentiel foncier avant toute extension urbaine »⁵⁴⁸, mais aussi « promouvoir la densité et mixité fonctionnelle »⁵⁴⁹, « aménager à proximité des transports en commun », « privilégier un aménagement qualitatif », « limiter l'imperméabilisation des sols », « favoriser l'infiltration des eaux pluviales *in situ* » ou encore imposer que « Les surfaces imperméabilisées dont les eaux pluviales rejoignent directement un réseau de collecte ou un cours d'eau [soient] compensées à hauteur de 150% en milieu urbain et 100% en milieu rural », que ce soit en « rendant perméable des surfaces imperméabilisées ou en les déconnectant des réseaux de collecte via des dispositifs d'infiltration végétalisée »⁵⁵⁰.

- 246. En définitive, en matière de trajectoire ZAN, le SRADDET est plus prescriptif et plus précis que ne l'est le PAS du SCoT censé pourtant décliner cette règle au niveau local. Le rôle du SCoT est davantage déterminant dans son DOO mais ici, il est redonnant avec le PADD. Au risque de réitérer un propos déjà avancé en effet, cette redondance procède de ce que le PLU est appelé à devenir intercommunal, que les périmètres de l'un et de l'autre convergent et que, lorsqu'ils ne coïncident pas, ceux-ci ne présentent pas, la plupart du temps, une différence d'ampleur géographique telle qu'ils ne s'en trouveraient immédiatement justifiés de ce point de vue. Quant à la différence matérielle entre les dispositions du DOO et du PADD en la matière, il y a lieu de penser qu'elle n'existe pas réellement entre les « *objectifs chiffrés de consommation économique de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain* » et les « *objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain* ». Cette affirmation se vérifie en pratique, seule la différence de périmètres entre les deux documents justifie une complémentarité entre les DOO et les PADD.
- 247. Ainsi, en bout de course, cette préoccupation écologique se trouve assurée de façon partagée entre un aspect stratégique fixant des objectifs par tranches de 10 ans et un aspect programmatique chiffrant ces objectifs. Le premier aspect est réservé au couple PAS/SRADDET ; le second, au couple DOO/PADD (du PLU(i)). Dans le trio de documents SCoT/PLU(i)/SRADDET, chacun comporte donc un volet consacré à intégrer, en droit de l'urbanisme, la trajectoire ZAN. La programmation chronologique de cette intégration les distingue toutefois. Aux termes de l'article 194 de la loi climat et résilience⁵⁵¹, celle-ci doit intervenir, pour la première tranche de dix années, au plus tard le 22 novembre 2024 dans les SRADDET, au plus tard le 22 février 2027 dans les SCoT et, en l'absence de SCoT, au plus tard le 22 février 2028 dans les PLU(i). Aussi, il apparaît de ce calendrier programmatique que l'existence même du SCoT dans l'ordonnancement juridique, augmenté de la double circonstance qu'une fonction en matière d'artificialisation des sols lui ait été réservée – dupliquant artificiellement les aspects de cette intégration – et que celle-ci réponde à la logique de la compatibilité limitée des documents d'urbanisme, l'intégration du ZAN dans les documents d'urbanisme se trouve retardée. Le SCoT apparaît dès lors comme une contrainte, un irritant à l'intégration des politiques publiques écologiques zen droit de l'urbanisme plutôt que comme un document intégrateur.

⁵⁴⁷ *Ibid.* p. 78

⁵⁴⁸ *ibid.* p. 85.

⁵⁴⁹ *Ibid.* p. 87.

⁵⁵⁰ *Ibid.* p. 119.

⁵⁵¹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, préc.

248. Aussi, il découle naturellement de ce point de vue que le SCoT est mal pensé. Il ne remplit pas vraiment de rôle déterminant et alourdit considérablement la planification stratégique de l'urbanisme à une époque où le législateur semble vouloir décomplexifier ce droit (même si sa remarquable aptitude à échouer en ce sens pourrait amener à questionner ses véritables intentions). Il est aujourd'hui sérieusement concurrencé à la fois par le PLUi grandissant qui établit un projet de territoire similaire à celui qu'il édicte dans son PAS et dans son DOO et par le SRADDET qui constitue une forme de plafond au niveau régional que le SCoT ne fait souvent que réécrire. Aussi, au sein de l'ordonnancement juridique français, il apparaît superfétatoire. En parallèle, là où la planification stratégique s'alourdit inutilement pour servir un projet de territoire toujours plus finement étudié et réfléchi, il apparaît que la balance entre les aspects stratégique et règlementaire de la planification urbaine tende ainsi à se déséquilibrer, favorisant l'aspect stratégique par les mécanismes et dynamiques étudiées jusqu'ici. Aussi, quoiqu'étudié de manière toujours plus profonde, le projet établi ne trouve pas dans la planification règlementaire une sanction à la hauteur des efforts déployés. En effet, par le recul du PLUi de son assise territoriale traditionnelle, la planification urbaine est aujourd'hui déséquilibrée. C'est ainsi toute la planification en matière d'urbanisme qui pâti d'une certaine inefficacité systémique.

TITRE 2 Un déséquilibre entre les planifications stratégique et règlementaire

249. Les deux aspects de la planification en matière d'urbanisme que sont la « planification règlementaire » et la « planification stratégique » ont été mis en avant en 1967 par l'adoption de deux documents censés les incarner purement, le POS et le SDAU. Nonobstant cette circonstance, ces aspects préexistaient à la loi LOF au travers du développement de plans d'aménagement, en parallèle d'une police des sols, issue notamment de l'ancien régime et intégrée au droit de l'urbanisme naissant dans les années 1920. Si l'articulation entre la dualité de ces aspects et la dualité des documents (ou sous-documents) d'urbanisme a longtemps tendu à assurer une complémentarité de ces deux aspects, la loi SRU choisit de retenir une forme de favoritisme à la planification stratégique qui a occupé jusqu'à présent nos démonstrations. Il en va de même de ses successeurs, qui ont toutes fait pencher le PLU vers l'aspect stratégique de la planification, tout en réaffirmant le rôle éminemment stratégique du SCoT (voir *supra*). Aussi, la part plus règlementaire de la planification urbaine est tombée dans une forme de désuétude et est souvent dénoncée comme vieux jeu, suranné. Il en résulte que la planification règlementaire en France est aujourd'hui en déclin (Chapitre 1). Il en résulte que le déséquilibre entre les deux aspects de la planification urbaine se trouve ainsi doublement appuyé. La pertinence de l'ordonnancement juridique actuel s'en trouve donc inévitablement réinterrogée (Chapitre 2).

CHAPITRE 1. Un déséquilibre marqué par une planification règlementaire en déclin

250. Si, à l'adoption de la loi SRU, un certain équilibre avait été recherché entre les deux facettes de la planification par la ventilation des aspects de la planification urbaine entre deux documents de référence, il apparaît que celui des deux documents ayant reçu la plupart de l'aspect réglementaire de la planification urbaine devient, comme mentionné précédemment, de plus en plus un document à vocation stratégique. Or, si cette évolution tend à justifier davantage la règle d'urbanisme opposable par sa résonnance avec un projet stratégique préalablement réfléchi et défini, cette règle pâtit depuis une quinzaine d'années d'une remise en cause tant de son principe que de son applicabilité. Aussi la règle d'urbanisme se trouve-t-elle affectée en premier lieu dans sa substance (section 1). De plus, malgré un assouplissement – voire un amollissement – substantiel des règles d'urbanisme, l'inopposabilité de

celle-ci est organisée, institutionnalisée, par la multiplication exponentielle d'éléments extérieurs et variés, tous vecteurs de précarisation de la norme d'urbanisme (section 2).

section 1. Une règle d'urbanisme substantiellement érodée

251. Le rapprochement commun des PLU(i) et des SCoT vers l'aspect stratégique de la planification urbaine a conduit à ce que les normes d'urbanisme qu'ils édictent s'amollissent dans leur substance. D'une part, quoique ce document fût partiellement règlementaire dans le passé⁵⁵², la vocation purement stratégique du SCoT a été réaffirmée il y a cinq ans à l'occasion des ordonnances n° 2020-744 et n° 2020-745. D'autre part, de manière plus évidente, parce que le document au cœur de l'édition des règles d'urbanisme prescriptives s'est amollit. Comme vu, en devenant, par principe, intercommunal, le PLU s'est éloigné du champ *ratione loci* traditionnel de la police des sols pour devenir la charpente d'un projet d'aménagement du territoire intercommunal. Aussi, en complément avec cette évolution, à compter des années 2010, la notion d'« urbanisme de projet » a commencé à irriguer le débat public, laissant une plus grande place aux OAP et aux règles contractualisées avec les aménageurs, amenant ainsi à questionner les fondements et la philosophie de la norme d'urbanisme, unilatérale et policière, et qui pourtant s'assouplit, ou plutôt s'amollit (sous-section 1). Puisque cet urbanisme de projet transporte par lui-même une volonté de déréglementation⁵⁵³, cette volonté a été progressivement mais visiblement traduite dans la rédaction même des règles d'urbanisme des PLU(i) modernes – dont le canevas a d'ailleurs été modifié aux alentours de 2015 pour appuyer cette évolution – amenant ainsi la règle d'urbanisme à s'éroder lentement et subrepticement au gré d'idées neuves et souvent extra-juridiques sur l'urbanisme et son droit (sous-section 2).

sous-section 1 L'« urbanisme de projet » transmutant la philosophie de la norme d'urbanisme

252. Au moment de l'adoption de la loi Grenelle II en 2010⁵⁵⁴, des regards portés sur la planification urbaine règlementaire ont souvent conduit à remettre en cause la pertinence du droit y étant relatif⁵⁵⁵ ; ce dernier étant jugé trop strict, trop dur et mal adapté aux enjeux modernes du droit de l'urbanisme, notamment en paralysant les perspectives de renouvellement urbain avec des règles trop peu adaptables aux diverses situations de l'urbanisme de tous les jours. Face à cette rigueur de la norme, une évolution quelque peu contradictoire avec ce pour quoi avait été conçu le PLU a été engagée. En effet sous l'influence de la remise en cause de la règle d'urbanisme rigide et unilatérale – notamment de la part de syndicats et lobbys d'aménageurs et lotisseurs – un chantier visant à passer de l'urbanisme planifié à l'« urbanisme de projet »⁵⁵⁶ a été ouvert au niveau central⁵⁵⁷ amenant les règles d'urbanisme à être assouplies, ou plutôt

⁵⁵² S. Marie, *La porosité actuelle entre planification stratégique et planification réglementaire*, in *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur*, études en l'honneur de J.-P. Lebreton, Les Cahiers du GRIDAUH, n°29, 2015, p. 205 ; J. P. Lebreton, *Les commandements de la planification territoriale stratégique du droit de l'urbanisme*, in *Mélange en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Dalloz, 2009, pp. 639-649.

⁵⁵³ Par exemple, considérant que la refonte du PLU en 2015 (ord.) participant du développement de l'urbanisme de projet, marque « *le choix d'une certaine déréglementation* », voir F. Priet, *La rénovation du règlement du plan local d'urbanisme*, RFDA, 2016, n°05, p. 870.

⁵⁵⁴ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (« Grenelle II », « ENE »), NOR : DEVX0822225L, JORF n°0160 du 13 juillet 2010.

⁵⁵⁵ J.-F. Inserguet, *l'écriture du règlement : problèmes généraux*, Fiches du GRIDAUH, n°2.1.1, fiches n° 1 à 7, août 2012, <https://www.gridauh.fr/fr/node/12815> (dernière consultation le 13 juillet 2025) ; voir aussi GRIDAUH, *La règle d'urbanisme en question*, BJD 2012, n° 12 ; V. Marais, O. Rossi, *Grenelle II : vers un urbanisme de projet ?*, DJF, 2011 n° 130, p. 96.

⁵⁵⁶ Passage qui était d'ailleurs présenté comme « *d'un urbanisme de normes à un urbanisme de projet* ».

⁵⁵⁷ https://www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/bilan_UPEC.pdf (dernière consultation le 15 août 2025) ; H. Cloez, *Projet de réforme de l'urbanisme : passer d'un urbanisme de normes à un urbanisme de projet ?*, Option finance 2011, n° 1148 ; D. Gillig, *Le volet contentieux du chantier « pour un urbanisme de projet »*, JCPA 2011 n° 9 ; J.-L. Tixier, V.

amollies⁵⁵⁸ tout en laissant une plus grande place à la contractualisation de la règle. Or, la notion de « projet » ici employée est porteuse de confusions. Aussi les PADD comme les PAS sont-ils bel et bien des « projets », consistant à cadrer les règles permettant la mise en œuvre d'une vision prospective du territoire. Tous deux résonnent avec le développement pour le XXIème siècle d'un « projet intercommunal » porté par les nouvelles intercommunalités intégrées⁵⁵⁹. Quant au « projet » de l'« urbanisme de projet », il se rapporte davantage à celui – beaucoup plus ponctuel – de l'opération d'aménagement. Aussi eût-il sans doute été plus sage de retenir le signifiant « urbanisme de projets » (pluriel) plutôt que celui d' « urbanisme de projet » (singulier). L'usage du pluriel aurait permis de mettre l'accent sur la différence entre la conception d'un urbanisme, certes caractérisé par la rigueur des normes juridiques, mais bien fondé sur un projet urbain global et la conception d'un urbanisme respectueux de l'initiative des opérateurs privés ou publics lors des phases d'opérations d'aménagement. De plus, l'usage de la terminologie « urbanisme de projet » conduit à des utilisations corollaires peu judicieuses du singulier, lesquelles sont tout autant porteuses de confusion. Il en va ainsi par exemple lorsque « l'urbanisme de projet » est défini comme celui favorisant « *le projet avant la règle* »⁵⁶⁰, ou bien celui dans lequel « *le projet précède la règle et non l'inverse* »⁵⁶¹. En effet, puisque ce qui avait été qualifié d' « urbanisme de normes » en 2010 permettait déjà aux règles d'urbanisme de s'inscrire dans un projet de développement du territoire, l'objectif de l' « urbanisme de projet » est bien de permettre les projets avant la règle. Cette incohérence entre signifié et signifiant avait d'ailleurs été mise en avant par le Professeur Étienne Fatôme :

« *L'urbanisme de projet pose tout d'abord un problème de définition. En effet, si on entend par urbanisme de projet le fait que tout document d'urbanisme doit reposer sur un projet, on est amené à constater que notre droit de l'urbanisme est d'ores et déjà un droit de l'urbanisme qui correspond très largement à cette conception [...]. Or, lorsqu'on se reporte aux déclarations de ceux qui depuis plusieurs années préconisent une réforme du droit de l'urbanisme qui consisterait à promouvoir un urbanisme de projet, on constate qu'ils entendent l'expression urbanisme de projet dans un sens très différent [...]. En effet, par urbanisme de projet, ils entendent un urbanisme qui ferait une plus large place que ce n'est le cas à l'heure actuelle aux projets des opérateurs* »⁵⁶².

253. En outre, la confusion est d'autant plus frappante en étudiant la notion de « projet urbain ». À la lecture de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, relatif aux « actions ou opérations d'aménagement » – qui sont la matérialisation même de ces projets d'aménagement ponctuels en faveur desquels l' « urbanisme de projet » se développe – le code dispose que « *Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain [...]* ». De plus, cette notion de projet urbain dans le code,

Ferracci, *Les réformes en cours du droit de l'urbanisme : vers un « urbanisme de projet »*, Option Finance, 2011, n° 1141.

⁵⁵⁸ Cons. que le droit de l'urbanisme est plus « mou » que « souple », voir É. Carpentier, *la sanction de la règle d'urbanisme, réflexion sur l'ineffectivité institutionnalisée du droit de l'urbanisme*, RFDA, 2016, n°05 ; R. Noguellou, *L'effectivité du droit de l'urbanisme en question*, tribune, RDI 2016, n° 5, p. 237 : « *On a [...] affaire à un droit qui est tout sauf du droit "souple"* ». En effet il s'agit moins d'un ensemble d'acte non juridique emportant malgré eux des conséquences quasi-juridiques, qu'un ensemble d'actes, à l'inverse, censés être juridiques mais dont la normativité est trop faible pour emporter les effets escomptés.

⁵⁵⁹ Voir not. A. Chaminade, *Les perspectives nouvelles de l'intercommunalité ; Loi 99-586 du 12 juillet 1999*, JCPG, 1999, n° 37 pp. 1605-1607 ; P. Demaye-Simoni, *Le renouveau du droit de l'intercommunalité en France : un enjeu de la réforme territoriale ?*, thèse, F. Rangeon (dir.), droit public, 2000, Amiens, 1374 p. ; J.-M. Pontier, *Les instruments financiers de l'intercommunalité de projet*, revue administrative, 1999 n° 312, p. 629.

⁵⁶⁰ D. Caproni, *L'urbanisme de projet et le droit* (Résumé), thèse (en préparation), droit, J.-F. Giacuzzo (dir.), Toulouse, en préparation depuis 2019.

⁵⁶¹ R. Noguellou, *Où en est l'urbanisme du projet ?*, RFDA 2020, n° 05, p. 962 ; voir également Y. Jégouzo, *de l'urbanisme de projet à l'urbanisme sommaire*, AJDA 2012, n° 12, p. 626.

⁵⁶² É. Fatôme, *À propos de l'urbanisme de projet*, BJDU 2013, n°3, pp. 161-171 ; DAUH 2013, p. 27 s.

souvent complétée par le qualificatif « partenarial », n'apparaît que dans le livre III relatif à l'« aménagement foncier ». Les éléments du code relatifs au PADD ou au PAS par exemple n'emploient ainsi pas cette terminologie. Quant à l'emploi du terme par les urbanistes⁵⁶³, il ajoute encore à la confusion puisqu'il est admis que constituent également des « projets urbains » des projets d'aménagement à l'échelle de « toute une ville ou une agglomération »⁵⁶⁴, ce que sont précisément les PADD des PLU(i). La notion est alors parfois également utilisée pour définir le projet global porté par le PADD⁵⁶⁵, notamment pour le différencier du « projet territorial » des anciens PADD (devenus PAS) des SCoT. Par ailleurs, notons que les conceptions opposées du « projet urbain » résonnent avec les réalités opposées auxquelles s'attache le terme d'« aménagement » : parfois employé pour désigner une politique d'équilibrage du développement urbain à grande échelle au travers de la notion d'« aménagement du territoire »⁵⁶⁶ ou bien à une action ou opération de travaux, publics ou privés, à l'échelle des parcelles, au travers de la notion d'« opération d'aménagement ». La traduction en droit de l'urbanisme du terme d'« aménagement » a conduit naturellement à faire ressurgir les deux conceptions opposées sur le spectre des interprétations de « l'urbanisme de projet ». En ce sens, le « projet d'aménagement », qu'il soit « stratégique » ou « de développement durable » au sens du code⁵⁶⁷ présente les termes de « projet » et d'« aménagement » d'une manière opposée à ces mêmes termes employés dans le livre III relatif à l'« aménagement foncier » au service notamment d'un « projet urbain » plus ponctuel.

254. Or, découlant de cette confusion sémantique, un urbanisme au visage nouveau est apparu. Depuis 2010. L'« urbanisme de projet » se présente comme la méthode moderne et alternative au développement des territoires. Il semblerait toutefois, après comparaison du discours des thuriféraires de l'urbanisme de projet avec les dissonances soulevées ci-dessus qu'il s'agisse d'un leurre. En effet, il apparaît que ceux-ci prônent la fin de « l'urbanisme de normes », présenté comme une obstance arbitraire au développement urbain. Or, le flou inhérent aux termes employés par les laudateurs de l'urbanisme de projet (« projet », « norme », « aménagement ») permet tout à l'inverse de soustraire les projets ponctuels d'aménagement aux règles contenues dans les règlements des PLU(i), pourtant édictées en « cohérence »⁵⁶⁸ et au service des PADD de ces mêmes PLU(i) et qui incarnent le fil rouge de l'urbanisation des territoires. Ainsi, arbitrairement, le projet peut être soumis à des règles différencierées vis-à-vis du reste du territoire couvert par le même document d'urbanisme. C'est donc, pour ainsi dire, l'urbanisme des projets contre le projet.
255. En outre, le chantier de l'urbanisme de projet entrepris dès 2010⁵⁶⁹ s'avère d'autant plus critiquable qu'il rompt conceptuellement avec les arguments avancés en 2000 en faveur de la transformation du POS en PLU et proclamés à peine une décennie auparavant. Un PLU, en effet, est conçu comme un document

⁵⁶³ Joël Idt, *Projet urbain, Concepts hétérogènes pour un objet flou*, in *Urbanisme et aménagement, théories et débats*, 2020, éd. Armand Colin, 288 p. « Le projet urbain désigne une ou des opérations urbaines souvent importantes, qui se traduisent par l'aménagement physique d'un nouveau quartier ou le réaménagement d'espaces urbains existants ».

⁵⁶⁴ *Ibid.*

⁵⁶⁵ En ce sens par exemple, F. Priet, *Le plan local d'urbanisme, vingt ans après*, AJDA 2020, n° 42, p. 2412 : « La loi SRU n'a jamais considéré le PLU comme une procédure exclusivement destinée à saisir l'idée du projet urbain demeure le fil rouge qui relie nombre de modifications ayant affecté le contenu du PLU ».

⁵⁶⁶ Y Madiot, *urbanisme et aménagement du territoire*, AJDA 1993, p. 108 ; *l'aménagement du territoire et le droit*, RFDA 1994, p. 891.

⁵⁶⁷ C. Urb. art. L. 141-3 et L. 151-5.

⁵⁶⁸ C. Urb. art. L. 151-8, c'est-à-dire dans un lien d'opposabilité plus fort que la simple compatibilité mais moins rigide que la conformité. *n. b.* : le terme de cohérence est également employé dans la partie règlementaire du code à propos des OAP, mais non pour les règlements auxquels le terme de « nécessité pour la réalisation » est préféré ; ne manquant pas de créer un flou sur les rapports internes entre les pièces d'un PLU(i) ; voir C. Urb. art. R. 151-2.

⁵⁶⁹ V. Marais, O. Rossi, *Grenelle II : vers un urbanisme de projet ?*, DJF, 2011 n° 130, p. 96.

cohérent entièrement tourné vers la « conceptualisation-réalisation » d'un projet pour le territoire de la commune ou de l'intercommunalité. Dans l'une des études coordonnées et réunies par les Professeurs Étienne Fatôme, Yves Jégouzo et Henri Jacquot en l'honneur de leur collègue Professeur Jean Pierre Lebreton en 2015, Gilles Godfrin écrivait : « *Le PLU est tout entier un projet de territoire. Les règles introduites dans ses OAP et dans son règlement sont donc exclusivement au service de la stratégie territoriale* »⁵⁷⁰. La rigidité des normes des PLU était un mal nécessaire pour assurer la cohérence et l'immutabilité de ce projet. Il constituait également une garantie d'égalité de traitement des porteurs de projets vis-à-vis du projet d'aménagement global de la commune ou de l'EPCI. Or, pour arriver à l'urbanisme de projet, une grande tolérance est nécessairement accordée aux réalisateurs d'opérations d'aménagement quant aux modifications du projet initial. Ainsi, c'est notamment dans la recherche de cette tolérance que s'inscrit le déclin de la substance de la norme d'urbanisme. En effet, en plus de contourner les normes d'urbanisme par le biais de dérogations ou de non-applicabilité (ce qui occupera des développements ultérieurs), il s'agit, en premier lieu, d'en généraliser une version amollie et ainsi naturellement modelable, permettant, par secteurs, de déréglementer l'usage des sols et ainsi de libéraliser le développement de la ville, en interdisant d'interdire⁵⁷¹.

256. C'est dans cette optique que s'inscrivent aujourd'hui les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) des PLU(i) qui se développent rapidement⁵⁷². C'est encore dans cette optique que s'inscrivent les déclarations de projet, permettant de faire évoluer les règles d'urbanisme pour les adapter au projet plutôt que de faire coïncider les projets avec les exigences des règles d'urbanisme comme le principe même de la planification urbaine l'impose pourtant. Cette deuxième évolution témoigne tout particulièrement des transmutations subies par la norme d'urbanisme conséquemment à l'avènement de l'urbanisme de projet. En effet, elle consiste en un renversement chronologique des adoptions d'un projet urbain et de la norme conditionnant sa légalité.

sous-section 2 La déréglementation choisie corrodant la substance de la norme d'urbanisme

257. Résonnant avec la transmutation philosophique de la norme d'urbanisme induite par le développement de la notion d'urbanisme de projet, la nature de la norme d'urbanisme réglementaire contenue dans les PLU(i) a été profondément altérée de plusieurs manières. Si parfois cet amollissement a procédé de modifications structurelles de l'ordonnancement juridique, l'évolution au cœur de l'érosion de la substance de la norme a plus souvent été subreptice, plus matérielle et plus incitative. En effet, ayant été décentralisée, la compétence pour élaborer les documents d'urbanisme, notamment les PLU(i), doublé de ce que la frontière entre l'urbanisme et le droit de l'urbanisme a été gommée au nom d'un meilleur reajustement de la discipline intéressée dans le droit, il est advenu que l'assouplissement des normes d'urbanisme a souvent été conditionné par le bon vouloir des acteurs locaux de la planification urbaine. Par ailleurs, la refonte du contenu du PLU en 2015, son « alurisation » sur laquelle nous reviendrons, a conduit à remettre en cause le carcan rédactionnel initialement retenu pour l'élaboration des PLU et inspiré de l'article A.123-2 du code de l'urbanisme relatif aux POS. Ce dernier, bien qu'officieux, offrait un guide aux rédacteurs souvent issus d'une formation non juridique, leur permettant de ne s'écartez qu'à la marge d'une forme rédactionnelle initiale, très juridique et donc susceptible d'aboutir à une véritable règle contraignante. Or, afin de permettre un assouplissement de ce modèle, et sous l'influence d'une remise en cause intellectuelle du système de l'urbanisme des normes, le contenu des PLU est

⁵⁷⁰ G. Godfrin, *Le Plan Local d'Urbanisme, entre droit souple et droit dur*, in *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur*, études en l'honneur de J. P. Lebreton, Les Cahiers du GRIDAUH, n°29, 2015, p. 119

⁵⁷¹ X. Couton, *Urbanisme de projet : il est interdit d'interdire !*, urbanisme-construction, 2011, n°7/8

⁵⁷² Voir *infra*.

devenu plus libre pour les PLU « alurisés ». Toutefois, corollairement, les attentes sur les qualités de la rédaction des règles sont devenues plus opaques. Aussi, composant avec la décentralisation de la compétence urbanisme, le gouvernement a ainsi développé des outils d'accompagnement des élus dans la rédaction des PLU(i) dont il ne faudrait pas sous-estimer l'influence dans l'orientation des décisions finales en la matière. Cette influence a été renforcée par le fait que le milieu de l'urbanisme, relativement restreint, favorise la diffusion des théories nouvelles et accélère l'impact qu'elles peuvent exercer sur le terrain. En outre, les nouvelles théories, les mots d'ordre, ou encore les modes passagères se développent rapidement dans le milieu sans pour autant sortir de cercles intellectuels plutôt circonscrits. *In fine*, la circulation des idées neuves sur l'urbanisme peut avoir plus d'impact sur l'assouplissement des règles d'urbanisme contenues dans les PLU(i) que l'« institutionnalisation »⁵⁷³ textuelle du déclin de la règle d'urbanisme.

258. Ainsi, illustrant cette dynamique, les réseaux « Club PLUi » et « Planif Territoires » du ministère de l'aménagement, du territoire et de la transition écologique amènent la planification urbaine à s'assouplir de façon plus souterraine que l'adoption de lois et de décrets. Le « Club PLUi » est un réseau de professionnels. Son objectif est de fédérer et d'harmoniser la pratique dans l'élaboration du document d'urbanisme duquel il tire son nom. Ce dernier est piloté par l'État et a pour fonction d'accompagner méthodologiquement et juridiquement (voire financièrement) les acteurs publics et privés impliqués dans l'élaboration des PLUi. D'une part c'est donc l'incitation à l'adoption d'un PLU qui est promue, et de l'autre, c'est la vision de ce que doit être un PLU aux yeux de l'État qui se diffuse ainsi parmi les professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement par ce biais. Aussi, en premier lieu, le PLU doit être préférentiellement intercommunal⁵⁷⁴. En ce sens, l'idée d'un « pilotage » par l'État crée les conditions propices à faire émerger, chez ce réseau de professionnels fédérés, le sentiment que les idées insufflées sont naturellement partagées par ces derniers, voire qu'elles procèdent de leur retour d'expérience. Quant au réseau Planif Territoires⁵⁷⁵, il ne s'agit, en définitive, que de la continuité du Club PLUi, refondé entre 2022 et 2023 et dont les objectifs sont progressivement transférés de ce second vers le premier. Les conseils rédactionnels favorisant une grande souplesse de la norme se transmettent donc. Ainsi, au vu de la technicité croissante de l'écriture de la loi en matière d'urbanisme⁵⁷⁶, cette tendance à l'amollissement et à la perte de substance de la norme locale peut apparaître comme un inversement de l'écriture de la norme, quant à son degré de prescription, entre la norme locale et la norme nationale... Mais il s'agit là d'un autre débat.
259. Les auteurs de PLU(i) sont donc amenés tout à la fois à généraliser les règles « qualitatives » (au sens de l'article R. 151-12 du code de l'urbanisme) et à recourir aux orientations d'aménagement et de programmation (OAP) en lieu et place des traditionnelles règles unilatérales et policières du droit de l'urbanisme, qui sont aujourd'hui présentées comme surannées ; même s'il est plus probable qu'elles subissent davantage les aléas des modes passagères (du droit) de l'urbanisme, notamment l'idée selon laquelle l'urbanisme serait plus efficient s'il était « assoupli », là où l'application concrète de l'urbanisme amolli laisse simplement la place à la privatisation et la contractualisation de la règle

⁵⁷³ Sur l'assouplissement institutionnalisé, voir É. Carpentier, *La sanction de la règle d'urbanisme, réflexion sur l'ineffectivité institutionnalisée du droit de l'urbanisme*, RFDA 2016, n° 05, p. 877.

⁵⁷⁴ « L'ambition du Club se décline à travers deux objectifs majeurs : Apporter un appui (méthodologique, juridique, financier) à l'élaboration des PLUi [et] Promouvoir et encourager l'élaboration des PLUi sur le territoire » ; <https://www.club-plui.logement.gouv.fr/pilotage-r215.html> (dernière consultation le 16 juill. 2025).

⁵⁷⁵ <https://www.planif-territoires.logement.gouv.fr/> (dernière consultation le 16 juill. 2025).

⁵⁷⁶ A. Meyaud-Zeroual, Quelques tendances dans l'écriture du droit de l'urbanisme, Construction-urbanisme, 2025, n° 8-9 p. 3.

d'urbanisme⁵⁷⁷ au service de l'urbanisme de projet mentionné plus haut, nonobstant la circonstance que cette règle soit en principe édictée dans l'intérêt général. Le domaine de l'urbanisme étant par nature plus utopique que le frigorifique domaine du droit, l'immixtion de ces théories dans la rédaction des documents juridiques d'urbanisme conduit inévitablement à dépourvoir lesdits documents de la portée normative attendue, et ainsi à faire décliner substantiellement la règle d'urbanisme des PLU(i), plutôt qu'à la faire évoluer. Enfin, cet amollissement de la planification réglementaire opérée par les PLU(i), imputable à la forme rédactionnelle des règlements ne vaut que pour les règles conservées dans le règlement. En effet, en accord avec les conseils de rédaction souvent prodigués, le déclin de la substance de la norme d'urbanisme contenue dans les PLU(i) est en outre le fruit de la généralisation des OAP comme alternative moderne à la règle d'urbanisme.

260. En effet, avec la « grenellisation » des PLU en 2010, les orientations d'aménagement contenues dans les règlements graphiques sont devenues des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), pièce constitutive à part entière des PLU(i) et conçues comme des outils au service de l'urbanisme de projet⁵⁷⁸. Les OAP permettent aujourd'hui, dans les zones U et AU, de fixer les orientations prospectives d'un quartier, de manière plus souple que le règlement. Ces orientations se présentent aujourd'hui sous la forme d'une pièce à part entière du PLU(i), dissociable du PADD et du règlement, tout en étant, en un sens, à mi-chemin entre les deux. En effet, il ne s'agit ni d'orientations purement stratégiques ou programmatiques, dépourvues d'opposabilité directe aux autorisations d'urbanisme, ni de prescriptions urbanistiques réglementaires. Là où les OAP sont directement opposables aux projets d'urbanisme, cette opposabilité revêt la forme d'un lien de compatibilité et non de conformité⁵⁷⁹, apportant comparativement au règlement un élément de souplesse. Quant au contenu édicté par les OAP, ce dernier doit être suffisamment suggestif⁵⁸⁰ sans pour autant pouvoir être trop précis⁵⁸¹. Tout au plus, les OAP peuvent renvoyer au règlement⁵⁸² lorsque la précision est nécessaire à la bonne mise en œuvre de l'orientation. C'est bien en ce sens que le règlement et les OAP peuvent être complémentaires, bien qu'il soit parfois conseillé aux rédacteurs des PLU(i) de ne pas « *dédoubler les orientations définies par les OAP avec des dispositions réglementaires* »⁵⁸³. Toutefois, il n'en est pas toujours ainsi. Les OAP sont dans la plupart des cas présentés comme compatibles avec les règlements en ce qu'elles en constituent une alternative sur des secteurs limités et délimités dans le PLU (OAP sectorielles). C'est dans cette perspective que l'OAP cesse de tracer le pont entre le duo [planification réglementaire et planification stratégique] d'un côté, incarnées par le règlement et le PADD et [urbanisme opérationnel] de l'autre⁵⁸⁴. Cette utilisation des OAP tend ainsi à remplacer sur certains secteurs la réglementation classique par la programmation présentée comme plus moderne. C'est dans cette perspective que les OAP contribuent à affaiblir la règle d'urbanisme depuis une quinzaine d'années. Cette perspective est doublement renforcée, d'une part par la démocratisation de l'outil. En effet, « *les OAP connaissent un succès*

⁵⁷⁷ É. Carpenter, *La sanction de la règle d'urbanisme, réflexion sur l'ineffectivité institutionnalisée du droit de l'urbanisme*, RFDA 2016, n° 05, dossier : *La règle d'urbanisme*, p. 881, « *Jadis interventionniste, unilatérale et rigide, la police de l'urbanisme pourrait, dans l'État post-moderne céder la place à un droit régulateur, plus libéral, plus souple, plus concerté, où les objectifs et le contrat viendraient compléter le minimum de règles impératives [...]* ».

⁵⁷⁸ En effet, les OAP sont l'outil par excellence de mise en œuvre de l'urbanisme de projet, en réservant des parties du territoire au développement de projets urbains à la discréction des opérateurs en charge de leur réalisation.

⁵⁷⁹ C. Urb. art. L. 151-8.

⁵⁸⁰ CAA Lyon, 13 fév. 2018, Cne de Vourles, n° 16LY00375.

⁵⁸¹ P. Borgues-Pinto, *Les OAP sectorielles ne peuvent être trop prescriptives sans renvoi du règlement*, JCPA 2024, n°24 pp.49-52, note sous TA Lyon, 12 mars 2023, Mme B. A. c/ Cté de Cnes du Pays entre Loire et Rhône, n°220301.

⁵⁸² *Ibid.*

⁵⁸³ O. Le Bot, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2^{ème} éd., 2025, p. 545.

⁵⁸⁴ Voir par exemple O. Le Bot, *Droit de l'urbanisme*, préc., cons. que « *l'outil s'inscrit dans la recherche d'un urbanisme de projet, qui assure le caractère opérationnel du projet de territoire tout en ouvrant des marges de manœuvre au porteur de projet* », p. 544.

*important auprès des collectivités, qui n'hésitent pas à les multiplier dans leur PLU »⁵⁸⁵, multipliant ainsi les secteurs dans lesquels la norme classique de droit de l'urbanisme est remplacée par l'urbanisme de projet. D'autre part, elle se trouve renforcée par la circonstance que l'objet des OAP est extrêmement large et proche de celui du règlement ; conduisant *in fine* à accorder un droit d'option aux rédacteurs d'un PLU(i) pour l'ensemble de la planification du territoire couvert.*

261. La mutation de la substance de la règle est encore, de façon là aussi subreptice et induite, non sans lien avec le développement du périmètre de l'intercommunalité et la généralisation des PLUi, tous deux présentés plus haut. De surcroît, au-delà de ces évolutions occultes, la mutation des normes d'urbanisme intervient également ponctuellement de manière plus affichée, par l'introduction de nouvelles lois. Aussi, le contenu du PLU avait été substantiellement modifié à la suite de la loi « Duflot », (alias « ALUR ») de 2014⁵⁸⁶, si bien que les auteurs parlent d'une « refonte » ou « refondation » du document⁵⁸⁷, ou encore d'une « remise à plat » de l'urbanisme réglementaire⁵⁸⁸. Aujourd'hui encore, les deux générations de PLU(i) – « alurisés » et « non-alurisés »⁵⁸⁹ coexistent avec des régimes légèrement différents. En effet la loi ALUR avait emporté la recodification du premier livre du code de l'urbanisme relatif à la planification réglementaire ; d'abord par le biais d'une ordonnance du 23 sept. 2015⁵⁹⁰, puis d'un décret du 28 décembre 2015⁵⁹¹. Ce dernier entreprend la recodification du premier titre du code de l'urbanisme autrefois dénommé « règles générales d'aménagement et d'urbanisme » et renommé « réglementation d'urbanisme », notamment son chapitre V relatif aux PLU(i). L'urbanisme de projet a ainsi reçu une réelle concrétisation dans le droit positif avec la refonte des PLU(i) en 2015, particulièrement visible dans la tendance des règles du PLU à être fixées de manière facultative. En ce sens, il est particulièrement révélateur d'ouvrir un code de l'urbanisme et de feuilleter la section 4 du chapitre 1^{er} du livre V du titre Ier de la partie législative relative au règlement du PLU(i). Les deux premiers articles sont rédigés de manière impérative : « *le règlement fixe...* » et semblent donc rendre obligatoire pour le PLU une certaine réglementation. Or le premier n'est en réalité rien de plus qu'une définition générale de la finalité du règlement, faisant état de sa double inscription dans le projet territorial et dans les objectifs nationaux du droit de l'urbanisme⁵⁹². L'article suivant (L. 151-9) rend pour sa part obligatoire la délimitation des zones en zones U, AU ou NAF⁵⁹³, autrement dit, l'action même de créer un premier zonage sommaire est obligatoire, ce qui – cela a été défendu – **n'est pas une fonction réglementaire** ! Les alinéas 2 et 3 du même article, à l'instar de la totalité des articles suivants, sont par la suite rédigés de manière à souligner leur aspect facultatif. Aussi, le règlement peut « *préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits* »⁵⁹⁴, il peut délimiter des STECAL⁵⁹⁵, il peut réservé une part des logements prospectifs à une « *catégorie de logement* », il peut

⁵⁸⁵ T. Janicot (Rapporteur Public), concl. Conseil d'Etat, 9 avril 2025, *assoc. d'Environnement du Réveillon c/ SCCV IP et Cne de Férolles-Attilly*, n° 492224, chron. BJDU, 2025 n°1, p. 31.

⁵⁸⁶ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, NOR : ETLX1313501L, JORF n°0072 du 26 mars 2014, préc.

⁵⁸⁷ P. Soler-Couteaux, *Le décret du 28 décembre 2015 : une refondation du PLU*, RDI 2016, n° 4, pp. 187-205 ; L. Santoni, *PLU : la refonte annoncée des catégories de construction*, Construction-Urbainisme, 2015 n° 10, p. 14.

⁵⁸⁸ M. Revert, *Recodification du livre Ier : une simple réécriture des règles et principes généraux ?*, RDI 2016, n°4 pp. 185-196

⁵⁸⁹ É. Carpentier, *Le règlement du PLU « alurisé »*, BJDU 2016 n°3, pp. 175-184.

⁵⁹⁰ Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme, NOR : ETLL1511519R, JORF n°0221 du 24 septembre 2015.

⁵⁹¹ Décret n° 2015-1783 du 28 déc. 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme, NOR : ETLL1516944D, JORF n°0301 du 29 déc. 2015.

⁵⁹² C. Urb. art. L. 151-5 : « *Le règlement fixe, en cohérence avec le [PADD] les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L. 101-1 à L. 101-3* ».

⁵⁹³ Urbaines, à urbaniser ou naturelles, agricoles et forestières à protéger.

⁵⁹⁴ C. Urb., art. L. 151-9, al. 2.

⁵⁹⁵ « *Secteur de Taille et de Capacité d'Accueil Limitées* » au sens de C. Urb., art. 13. Ces secteurs correspondent à un pastillage du zonage en permettant une légère urbanisation sur un secteur limité d'une zone NAF.

identifier des îlots de diversité commerciale, il peut fixer une proportion de logements d'une taille minimale, il peut définir les règles d'implantation des constructions, leur aspect extérieur, les règles de prospect, etc⁵⁹⁶. Les seuls autres points sur lesquels le PLUi n'a pas d'autres choix que de prévoir des règles concernent les dispositions du règlement qu'il comporte en ce qu'il tient lieu de PLH et/ou de PDU, le cas échéant⁵⁹⁷.

262. Aussi, les règles concernant l'aspect extérieur, l'implantation vis-à-vis des limites séparatives et de la voirie ou encore la hauteur des bâtiments, le rapport hauteur/distance vis-à-vis des limites séparatives, les places de stationnement, les gabarits des constructions, l'emprise au sol maximale, ou la distribution d'eau sont toutes facultatives là où en l'absence de PLU, elles sont assurées par le RNU⁵⁹⁸. Ce dernier n'est alors plus une garantie d'un urbanisme sommaire ou la garantie d'un « *ordre public urbain de base* »⁵⁹⁹ puisqu'il peut être remplacé par des normes moins prescriptives, voire supplanté par un document local qui ne prévoit pas de règles analogues.
263. La rédaction des PLU, et *a fortiori* des PLUi est, sous l'influence de théories dé-réglementaristes grandissantes, de moins en moins précise. Cette déréglementation du PLU, et par voie d'incidence du droit de l'urbanisme, intervient en dépit des vocations des règles d'un PLU, et plus généralement de la planification réglementaire historiquement issue de diverses législations. Le contenu des PLU est, dès lors, de moins en moins prescriptif et la nature même de la règle édictée s'en trouve affectée. Paradoxalement, le rapprochement de la règle d'urbanisme contenue dans le PLU(i) avec le projet urbain, lui-même de plus en plus stratégique, et avec lequel elle est compatible, impose en effet une technicité rédactionnelle accrue en comparaison de la rédaction des PLU non alurisés, appuyés la plupart du temps sur la présentation formelle des POS. Ainsi, dès la refonte du contenu du PLU, la doctrine juridique spécialisée en droit de l'urbanisme postulait un mouvement double du droit de l'urbanisme consistant, tout à la fois en un assouplissement de la norme et une technicisation de celle-ci.
264. En outre, cette technicisation de la norme est encore renforcée par les difficultés d'application conjointes des règles, exceptions et dérogations à celles-ci sous l'effet de la multiplication des mécanismes d'occultation de la règle d'urbanisme au nom de la favorisation de politiques annexes au droit de l'urbanisme⁶⁰⁰. En effet, notons que la principale part institutionnalisée du déclin de la planification réglementaire, tient à ce que de multiples dérogations et règles procédurales d'inopposabilités des règles de fond des PLU(i), qu'elles soient prévues au cas par cas ou automatiquement, sont prévues par le législateur lui-même, remettant encore en cause la légitimité de ces règles. Ce nouveau visage du droit de l'urbanisme est à lier avec la prise de relai des documents d'urbanisme opérationnel, quant à la fonction réglementatrice. Le PLU assurant aujourd'hui difficilement son rôle de document de planification réglementaire, il doit compter sur les prescriptions des documents très locaux issus d'opérations d'aménagement, achevant de favoriser donc le glissement vers l'urbanisme de projets. Aussi, s'éloignant de l'échelon de proximité, la règle unilatérale et policière s'efface au profit d'une règle plus contractualisée et donc plus privatisée. Ce glissement et cette prise de relai témoigne particulièrement d'un changement de philosophie de la norme. Aussi, pour paraphraser Maurice

⁵⁹⁶ Pour les références textuelles, voir C. Urb., art. L. 151-9 à L. 151-18. Voir aussi L. 151-19 à L. 151-43 pour lesquels le constat est identique.

⁵⁹⁷ C. Urb., art. L. 151- 44 à L. 151-48.

⁵⁹⁸ C. Urb., art. R. 111-1 à R. 111-52.

⁵⁹⁹ F. Priet, *La rénovation du règlement du plan local d'urbanisme, commentaire du décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015*, RFDA 2016, n° 05, dossier : *La règle d'urbanisme*, p. 871.

⁶⁰⁰ V. Zalewski-Sicard, *Dérogeons aux règles d'urbanisme !*, Construction-urbanisme, 2025 n°7-8

Hauriou, on nous change notre police ! Ce qui est grave c'est d'y incorporer des règles au service d'un intérêt étranger à l'intérêt public⁶⁰¹.

section 2. Une règle d'urbanisme régulièrement précarisée

265. Au-delà de l'affaissement de sa substance, l'opposabilité de la règle d'urbanisme contenue dans les PLU(i) est encore contrariée par une multitude d'exceptions et de dérogations à celle-ci. D'abord, une part des règles d'urbanisme des PLU(i) sont inopposables en principe pour permettre une prépondérance de considérations annexes à celles qu'entend défendre la règle d'usage des sols (sous-section 1). En outre, dans la continuité du changement de philosophie entourant la règle moderne d'urbanisme, un porteur de projet peut bénéficier au cas par cas de dérogations aux règles affectant l'usage du sol choisi pour la réalisation dudit projet, conduisant à faire encore une fois passer la règle après le projet, et ouvrant par la même occasion encore davantage la porte à l'avènement de l'arbitraire dans la délivrance des autorisations d'urbanisme (sous-section 2). Toutefois, dans un cas comme dans l'autre, il apparaît qu'une réglementation d'urbanisme à deux vitesses se construise selon les secteurs concernés.

sous-section 1 Des inopposabilités organisées de la règle d'urbanisme

266. L'adoption, la modification ou la révision d'un document d'urbanisme, notamment un PLU(i) exige de financer une analyse précise, chronophage et coûteuse du territoire, l'étude de l'état initial de l'environnement, la rédaction des justifications toujours plus précises des règles, des orientations et, plus généralement, du « projet » urbain global, notamment de manière à assurer au mieux l'articulation de l'ensemble des grands principes entrecroisés et parfois contradictoires du droit de l'urbanisme énoncés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme. C'est la finesse de la réflexion d'ailleurs qui justifie que le PLU déroge au RNU, plus généraliste et non soucieux des particularités locales, alors même que ce dernier constitue une garantie minimale d' « *ordre public urbain* »⁶⁰², ou un « *urbanisme sommaire* »⁶⁰³ applicable par principe sur l'ensemble du territoire national⁶⁰⁴. *A priori* ainsi, le principe même d'une règle locale d'urbanisme s'imposant à tous projets ou travaux, publics ou privés, se trouve justifié – certes d'une part par des choix politiques locaux – mais aussi et surtout par la circonstances que les règles adoptées soient spécialement adaptées aux particularités du territoire, tout en déclinant et conciliant un ensemble de principes édictés au niveau étatique ; formant ensemble une mise en œuvre équilibrée d'un projet urbain global et cohérent réfléchi et déterminé *a priori*. De plus, si à toute règle, des exceptions doivent pouvoir être prévues, la multiplication de ces exceptions peut conduire à vider en partie l'essence de la norme, à la déformer, voire à la renverser ou l'inverser *in fine*. Or, au nom de certains objectifs au premier plan dans le débat public, des dérogations aux normes d'urbanisme des

⁶⁰¹ « *On nous change notre Etat ! [...] Ce qui est grave, c'est d'incorporer à l'administration de l'Etat des entreprises qui ne sont pas d'intérêt public* » ; M. Hauriou, note sous Tribunal des Conflits, 9 décembre 1899, Association syndicale du Canal de Gignac, n° 00515.

⁶⁰² F. Priet, *La rénovation du règlement du plan local d'urbanisme, commentaire du décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015*, RFDA 2016, n° 05, dossier : *La règle d'urbanisme*, p. 871.

⁶⁰³ *ibid.*

⁶⁰⁴ Si la généralisation du modèle du PLU conduit à théoriser une simple vocation supplétive du RNU, il n'en reste pas moins que la lettre de l'article R. 111-1, al. 1 du code de l'urbanisme décrit un principe inversé. Le RNU est en principe applicable sur tout le territoire à toutes constructions et aménagements (faisant notamment l'objet d'un permis de construire). Le PLU est pour sa part prévu comme exception, à l'alinéa 2 du même article. Les dispositions des articles R. 111-3, R. 111-5 à R.111-19 et R. 111-28 à R.111-30 sont alors supplétives tandis que celles des articles R. 111-2, R. 111-4, R.111-20 à R. 111-27 et R.111-31 à R. 111-53 sont dits « d'ordre public » ; elles s'appliquent nonobstant l'existence d'un PLU ou d'un document en tenant lieu, sauf à ce que ce dernier soit au moins aussi exigeant.

PLU(i) se multiplient à un rythme exponentiel⁶⁰⁵. Ces dérogations se manifestent de deux manières : il s'agit en premier lieu de permettre ponctuellement à l'autorité de police de l'urbanisme, lors de la délivrance d'une autorisation d'urbanisme, de déroger au cas par cas aux règles édictées dans le PLU(i). Rompant d'une certaine manière avec le principe constitutionnel d'égalité devant la loi, et favorisant l'arbitraire, ou « l'aléatoire »⁶⁰⁶ dans la délivrance des autorisations d'urbanisme, ces mécanismes prévus par le législateur, la plupart du temps pour favoriser le logement, en dépit du projet territorial finement établi et de la nécessaire préservation des autres objectifs s'imposant aux collectivités territoriales dans leurs politiques d'urbanisme⁶⁰⁷, « moins valorisées aujourd'hui »⁶⁰⁸. En second lieu, mais dans la même trempe, les dérogations à la règle d'urbanisme peuvent également parfois être automatiques. Il ne s'agit plus là de permettre des dérogations au cas par cas mais de faire prévaloir certaines considérations – d'urbanisme ou non – sur d'autres, dès lors que certains critères sont réunis. L'aléa et l'insécurité juridique caractérisent ici moins ces dérogations que le déclin des considérations profondément et historiquement attachées à la réglementation du droit de construire. Dans un cas comme dans l'autre, il est frappant de voir l'accélération effrénée de l'adoption de telles dérogations.

267. Comme évoqué, la « planification réglementaire » – entendue au sens du droit de l'urbanisme et transposée aujourd'hui dans le PLU(i) – est la noble héritière des dispositions prévues dans des « programmes » des PAEE ou encore les « projets » des PAC⁶⁰⁹ qui étaient des règlements d'urbanisme limités, des règlements de police des sols ; eux-mêmes issus de législations annexes et antérieures au droit de l'urbanisme lui-même. En premier lieu, celle d'alignement. Quoi qu'il en soit, le cœur de ces documents anciens concernait l'esthétique extérieure des constructions, la préservation architecturale locale, la promotion de l'hygiène et de la sécurité publiques ou encore le respect d'une implantation harmonieuse vis-à-vis des voies publiques et des constructions avoisinantes ; autant de préoccupations aujourd'hui assurées entre autres par les PLU(i)⁶¹⁰. De ce point de vue, l'aspect extérieur et l'intégration harmonieuse dans l'environnement immédiat des projets occupe une place de choix dans cette réglementation et doivent, à ce titre, être conciliés au mieux avec les exigences plus modernes de la discipline. Or, l'une des dérogations les plus connues aux règles des PLU(i) consiste à rendre inopposable les règles relatives à l'aspect extérieur des constructions à chaque fois qu'elles entrent en contradiction avec une « utilisation de matériaux renouvelables ou de matériaux ou procédés de construction permettant d'éviter l'émission de gaz à effet de serre » ou encore avec « l'installation de dispositifs favorisant la retenue des eaux pluviales ou la production d'énergie renouvelable, y compris lorsque ces dispositifs sont installés sur les ombrières des aires de stationnement »⁶¹¹. De plus, là où la version de

⁶⁰⁵ En ce sens voir É. Carpentier, *La sanction de la règle d'urbanisme, réflexion sur l'ineffectivité institutionnalisée du droit de l'urbanisme*, RFDA 2016, n° 05, dossier : *La règle d'urbanisme*, pp. 877-881, not. pp. 878-879.

⁶⁰⁶ Résonant dès lors avec la théorie de l'émergence d'un « droit administratif de l'aléatoire » inhérent à une trop grande souplesse de la norme juridique ; voir A. Hauriou, *Le droit administratif de l'aléatoire*, LGDJ, 1970, 29 p., in *Mélanges en l'honneur du Doyen Louis Trotabas*, 1970, Paris, LGDJ, pp. 197-225 ; F. Rolland, *L'orientation de l'action administrative en question : pour une critique théorique des directives administratives*, RJO, 2004, pp. 495-544 ; particulièrement caractérisé en droit de l'urbanisme en raison de l'avancée du droit souple. N. b. sur l'avancée du droit souple en droit de l'urbanisme, voir É. Fatôme, *le droit de l'urbanisme entre rigidité et souplesse*, in *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur*, études en l'honneur de J. P. Lebreton, Les Cahiers du GRIDAUH, n°29, 2015, pp. 101-111 : « *Dans la mesure où cet élément de souplesse a pour conséquence de laisser à l'autorité administrative une marge d'appréciation importante, il présente bien sûr l'inconvénient d'être source d'incertitude et, donc, d'insécurité juridique pour les administrés. Insécurité juridique qui est aggravée par le fait que les SCoT sont souvent mal rédigés et contiennent des dispositions qui ne sont pas parfaitement cohérentes entre elles, ce qui rend leur interprétations aléatoire* ».

⁶⁰⁷ C. Urb. Art. L. 101-2 s.

⁶⁰⁸ É. Carpentier, *La sanction de la règle d'urbanisme*, préc. p. 879.

⁶⁰⁹ Projets d'aménagement communaux issus de la loi n° 324 du 15 juin 1943 d'urbanisme, préc.

⁶¹⁰ En ce sens, not. C. Urb. art. L. 151-17 à L. L.151-25.

⁶¹¹ C. Urb. art. L. 111-16.

l'article L. 111-16 du code de l'urbanisme antérieure au 10 nov. 2019 limitait cette dérogation automatique aux règles d'urbanisme du PLU(i) relatives à l'aspect extérieur des constructions, en ce qu'elle exigeait que les dispositifs d'énergie renouvelable devaient « *correspondre aux besoins de la consommation domestique des occupants de l'immeuble ou de la partie d'immeuble concernés* » ; cette circonstance n'est aujourd'hui plus exigée depuis la loi Énergie et Climat⁶¹². Il est également notable que si, comme vu, des documents autres – plus en lien avec l'urbanisme opérationnel et plus sujets à la contractualisation – prennent aujourd'hui le relai en matière d'urbanisme réglementaire (voir *supra*), l'article L. 111-16 rend inopposable également les prescriptions relatives à l'aspect extérieur des constructions imposées par les règlements de lotissement ou les PAZ lorsqu'ils s'appliquent toujours. En principe donc, seul le RMC en Alsace-Moselle pourrait faire office de dernier rempart face à ce principe de « *liberté esthétique des constructions vertueuses sur le plan environnemental* »⁶¹³.

268. Toutefois, là encore, à l'instar de la substance de la norme, laquelle semble désormais à géométries variables selon les secteurs réglementés, une différenciation est aujourd'hui opérée en fonction de l'intérêt paysager, historique, pittoresque ou assimilé de certains secteurs pour l'application de cette dérogation aux règles d'aspect extérieur des bâtiments, fixées entre autres par les PLU(i). L'article L. 111-16 du code de l'urbanisme est en effet inapplicable dans les secteurs protégés par des législations connexes au droit de l'urbanisme⁶¹⁴. Le droit du patrimoine ou encore le droit de l'environnement permettent dès lors un criblage des secteurs à protéger plus ou moins poussé selon leur intérêt patrimonial intrinsèque. En ce sens, dans les sites classés ou inscrits par un arrêté du ministre chargé des sites, peu important que le classement ait eu lieu avant ou après la loi « Reconquête de la biodiversité »⁶¹⁵, et « *dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général* », l'utilisation de matériaux renouvelables, ou sans émissions de gaz à effet de serre, ne peut permettre à un prospect de s'affranchir des dispositions du PLU(i) ayant trait à l'aspect extérieur des bâtiments. Il en va de même aux abords des monuments historiques⁶¹⁶ et dans les sites patrimoniaux remarquables au sens du code du patrimoine, ainsi qu'à l'intérieur des « coeurs de parcs nationaux » délimité par décret en Conseil d'Etat. En outre, les élus locaux et/ou auteurs d'un PLU(i) peuvent eux-mêmes faire échec à l'application du principe de liberté esthétique des constructions vertueuses sur le plan environnemental, soit en prenant une délibération délimitant un périmètre à protéger en raison de l'intérêt particulier « *du patrimoine bâti ou non bâti, des paysages ou des perspectives monumentales et urbaines* »⁶¹⁷ dans lequel les prescriptions d'ordre esthétique s'imposent ; ou encore en identifiant dans le règlement du PLU(i) des « *éléments de paysage [...], les quartiers, îlots, immeubles bâties ou non bâties, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à conserver, à mettre en valeur ou à requalifier* » auxquels une protection spécifique doit être accordée « *pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural* »⁶¹⁸. Une fois délimités par le PLU, en application de l'article L. 111-17, 1° ces immeubles et sites se trouvent protégés par les règles concernant l'aspect extérieur des constructions, y compris contre les projets verts.

⁶¹² Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, NOR : TREX1911204L, JORF n°0261 du 9 novembre 2019.

⁶¹³ Selon l'expression du professeur Élise Carpentier ; É. Carpentier, *La sanction de la règle d'urbanisme*, préc. p. 879.

⁶¹⁴ C. Urb. art. L. 111-17.

⁶¹⁵ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, NOR : DEV1400720L, JORF n°0184 du 9 août 2016.

⁶¹⁶ Ainsi que les travaux projetés directement sur lesdits monuments historiques. Il en va d'ailleurs de même pour les monuments classés ou inscrits.

⁶¹⁷ C. Urb. art L. 111-6-2.

⁶¹⁸ C. Urb. art. L. 151-19.

269. En outre, lorsqu'une telle délimitation n'a pas eu lieu, il est bienheureux que l'article L. 111-16 ne fasse pas échec à l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme, étant susceptible de jouer un rôle de garant minimum de l'intérêt paysager d'un secteur. Ce dernier, d'ordre public, s'applique nonobstant l'existence d'un PLU et permet à l'autorité de police de l'urbanisme de s'opposer à un projet qui « *par [sa] situation, [son] architecture, [ses] dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, [est] de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales* ». Il suppose toutefois, pour pouvoir être appliqué, et avant même de s'intéresser à l'atteinte du projet dans son environnement – notamment lorsqu'il ne s'intègre que très mal dans celui-ci esthétiquement parlant – que les lieux avoisinants présentent réellement un intérêt paysager indéniable⁶¹⁹. Aussi par ce mécanisme, seul l'excès pathologique d'excentrisme d'un projet vertueux sur le plan environnemental serait alors sanctionné sur ce fondement, d'autant que si l'autorité de police de l'urbanisme compétente ne se prononce pas en ce sens, le juge ne pourra le suppléer qu'en cas d'erreur manifeste d'appréciation⁶²⁰. À la condition qu'il trouve à s'appliquer, il ne neutralisera pas l'article L. 111-16 mais opèrera lui-même une protection des lieux, animé en toutes hypothèses par des considérations semblables à la norme du PLU écartée.
270. Aussi, il résulte de l'ensemble de ces mécanismes qu'au nom de la conciliation des initiatives architecturales avec la préservation du patrimoine, un droit de l'urbanisme à deux vitesses se dessine. D'une part, une forte volonté de déréglementation de l'usage des sols est affichée dans des zones considérées peu importantes ; d'autre part et corollairement, un fort resserrement de cette réglementation est opéré dans des secteurs présentant un intérêt urbanistique particulier. Les servitudes d'urbanisme nées de la réglementation sont proportionnées à l'intérêt préexistant des lieux. Préserver l'esthétique urbaine là où elle existe déjà ; tout permettre à défaut, y compris l'inesthétique, pourvu que les matériaux soient respectueux de l'environnement : voilà le mot d'ordre.
271. En outre, les prescriptions architecturales ne sont pas les seules règles d'urbanisme des PLU(i) à flétrir devant les projets vertueux sur le point de vue environnemental. L'article L. 151-28 dispose en son 3° qu'une majoration des règles de gabarit et de hauteur, jusque 30%, dans les zones U ou AU, peut être prévue pour toutes les constructions dans un secteur désigné, dès lors que celles-ci sont qualifiées au sens du droit privé comme faisant preuve d' « exemplarité énergétique » ou d' « exemplarité environnementale ». Ces conditions sont précisées spécifiquement par un arrêté de 2016⁶²¹. Il s'agit dès lors bien d'un mécanisme de dérogation automatique dans un secteur désigné par le PLU(i), ainsi que d'une rupture dans l'indépendance des législations, et non d'un mécanisme de dérogation au cas par cas. Aussi, dans une décision du 6 juin dernier, le Conseil d'Etat a affermi les conditions d'octroi de ce « bonus écologique de constructibilité »⁶²² en permettant au PLU de fixer lui-même des conditions supplémentaires, notamment en ce qui concerne l'insertion paysagère⁶²³. Il en va de même concernant les programmes de logements locatifs sociaux au sens du CCH qui permettent de prévoir des

⁶¹⁹ Conseil d'Etat, 26 oct. 2011, *groupement agricole d'exploitation en commun Lefebvre et fils*, n° 328241 ; voir également ; Conseil d'Etat, 9 fév. 2004, *Jadeau*, n° 217224.

⁶²⁰ Conseil d'Etat, 18 mai 1984, Sté d'études de réalisation et de documents immobiliers, n° 20893.

⁶²¹ Arrêté du 12 octobre 2016 relatif aux conditions à remplir pour bénéficier du dépassement des règles de constructibilité prévu au 3° de l'article L. 151-28 du code de l'urbanisme ou pour bénéficier de la dérogation aux règles de hauteur prévue à l'article L. 152-5-2 du code de l'urbanisme, NOR : LHAL1623033A, JORF n°0242 du 16 octobre 2016.

⁶²² H. Périnet-Marquet, *Le droit de l'urbanisme à l'épreuve du droit de la construction. à propos du bonus écologique de constructibilité*, note sous CCH, art. R. 111-21.

⁶²³ Conseil d'Etat, 6 juin 2025, Sté COGEDIM Languedoc-Roussillon, n° 493882, rec. T. Commentaire O. Le Bot, *précisions sur le bonus écologique de constructibilité, le pouvoir de régularisation du juge et la desserte par les réseaux*, Droit Administratif, 2025, n° 8/9, pp. 30-32.

modulations des règles fixées dans les PLU dans la limite de 50%. Ainsi, les considérations environnementales ne sont pas seules à pouvoir justifier la délimitation de secteurs dans lesquels les gabarits et l'emprise au sol des constructions sont institutionnellement rendues incertaines. En effet toutes ces modulations ont pour conséquence de faire peser une incertitude sur l'applicabilité de la règle et favorisent dès lors l'avènement du « *droit administratif de l'aléatoire* » selon l'expression d'André Hauriou (préc.).

sous-section 2 Une multiplication exponentielle des dérogations aux cas par cas

272. Les cas de dérogations au cas par cas se manifestent au moment de la délivrance des autorisations d'urbanisme. Il s'agit pour l'autorité de police compétente – c'est-à-dire, selon les cas, le maire agissant au nom de la commune ou bien de l'État, le préfet ou encore le président de l'EPCI à fiscalité propre – d'adapter marginalement les servitudes découlant du PLU(i) ou d'écartier celles-ci lorsque cette dérogation est spécialement prévue par l'un des articles de la section 2, chap. II, Titre V, Livre Ier, de la partie législative du code de l'urbanisme (« *Section 2 : dérogations au PLU* »), après avoir motivé cette dérogation. Les premières adaptations sont d'une part « *mineures* » et d'autre part « *rendues nécessaires par la nature du sol, la configuration de la parcelle ou le caractère des constructions avoisinantes* », c'est-à-dire conditionnées par l'adaptation aux réalités d'un terrain et à l'insertion au sein des lieux environnants. Ces adaptations ne dérogent ainsi à la règle que pour mieux l'appliquer, de manière plus circonstanciée vis-à-vis de l'objectif initial poursuivi par celles-ci. De ce point de vue, elles ne participent pas à l'amollissement de la planification réglementaire organisée par le couple de document actuel. Cependant, il apparaît, au vu des finalités poursuivies par les articles de la section 2 susmentionnée, que les secondes dérogations prévues par le législateur visent parfois à organiser une conciliation des préoccupations d'urbanisme avec celles justifiant les dérogations prévues, et parfois à organiser la possibilité d'écartier systématiquement une règle d'urbanisme, notamment relative à l'emprise au sol, à la hauteur, à l'implantation et à l'aspect extérieur des constructions, pour permettre à des considérations annexes, notamment environnementales ou énergétiques, de prendre le pas sur les prescriptions architecturales et de prospect.
273. En ce sens, l'autorité de police compétente peut, si elle le souhaite, faire prévaloir l'intérêt de la bonne isolation des bâtiments existants, en saillie des façades ou en surélévation, nonobstant les règles d'implantation des constructions vis-à-vis des limites séparatives ou vis-à-vis de l'emprise de la voie publique ou encore celles de hauteur maximale des bâtiments ou d'implantation des constructions sur la parcelle conditionnées par la hauteur des bâtiments⁶²⁴. Il en va de même pour l'implantation de panneaux solaires ou assimilés en saillie des façades ou sous forme d'ombrières annexes à la construction principale. Ces dérogations peuvent aussi être accordées, outre le volet énergétique, pour permettre l'adaptation de l'accès à un logement existant pour les personnes handicapées⁶²⁵, pour permettre de dépasser les gabarits ou surfaces de logement imposés pour les constructions dans les zones les plus tendues⁶²⁶, comme la règle du gabarit-enveloppe des bâtiments à Paris⁶²⁷, ou encore pour adapter les places de stationnement imposées à la situation du projet vis-à-vis des principaux points de transport de commun⁶²⁸. Enfin, certaines dérogations qui ne disent pas leur nom et semblent être neutralisables

⁶²⁴ C. Urb. art. L. 152-5.

⁶²⁵ C. Urb. art. L. 152-4, 3°.

⁶²⁶ C. Urb. art. L. 152-6, 1° à 3°, 5° et 6°. n. b. les zones tendues correspondent aux zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, listées à l'article 232 du CGI.

⁶²⁷ Conseil d'Etat, 10 juill. 2023, *Sté Patrimoine et Valorisation Programmes*, n° 462717.

⁶²⁸ C. Urb. art. L. 152-6, 4°.

ressurgissent dans la section relative aux dérogations aux PLU(i). Ainsi le droit décennal à la reconstruction à l'identique d'un bâtiment démolи (lorsqu'il avait été régulièrement édifié), reconnu à l'art. L. 111-15 du code de l'urbanisme, ne fait-il obstacle par lui-même aux dispositions du règlement du PLU(i) contraires que dans le cas où ce dernier n'aurait pas explicitement prévu une règle d'application des servitudes d'urbanisme qu'il édicte nonobstant ce droit. Toutefois, en application de l'article L. 152-4 du même code, une dérogation est prévue auxdites règles contraires lorsqu'elles existent. L'autorité de police de l'urbanisme peut, dès lors, écarter l'application des normes d'urbanisme s'imposant à la construction détruite pour permettre la reconstruction de bâtiments détruits ou endommagés à la suite d'une catastrophe naturelle survenue depuis moins d'un an.

274. L'ensemble de ces dérogations poursuivent un objectif d'intégration de politiques annexes dans les règles d'urbanisme. De plus, si elles permettent d'écarter certaines normes d'urbanisme issues du PLU, modulant les effets concrets de la planification réglementaire, elles constituent la plupart du temps un simple assouplissement en ce qu'une condition d'intégration paysagère leur est souvent adjointe, parfois obligatoirement et parfois facultativement. Ainsi, la décision motivée accordant une dérogation pour permettre l'isolation des façades **peut** comporter des prescriptions destinées à assurer la bonne intégration architecturale du projet dans le bâti existant et dans le milieu environnant. Dans tous les cas, la surépaisseur ne doit pas conduire le bâtiment à porter atteinte à la qualité architecturale des lieux⁶²⁹. Ainsi également, certains accords de dérogations aux règles de gabarit en zone tendue **doivent** respecter la hauteur des constructions contiguës existantes calculées à leur faîlage (c'est-à-dire à la faîtière du toit)⁶³⁰. D'autres encore **doivent** permettre au projet de « s'intégrer harmonieusement dans le milieu urbain environnant »⁶³¹. Enfin d'autres sont limitées par la partie réglementaire du code. Ainsi, la dérogation qui peut être accordée aux règles de prospects pour permettre la densification en zone tendue « dans un objectif de mixité sociale » est soumise à la règle classique d'implantation vis-à-vis des limites séparatives fixée par le RNU⁶³² et souvent reprise telle quelle par les PLU(i). De même, la surélévation d'un bâtiment ou son extension en saillie des façades à des fins d'isolation du bâti est limitée à une modulation de 30 cm des règles du PLU(i)⁶³³. En outre, le constat est ici encore le même que celui dressé vis-à-vis des dérogations automatiques. La plupart de ces règles ne sont pas applicables dans les secteurs protégés au titre d'une législation particulièrement protectrice du patrimoine et des sites naturels ou urbains remarquables, créant une différentiation marquée entre le caractère permissif des usages de la propriété foncière hors secteur remarquable et dans ces secteurs. Aussi, malgré le caractère aléatoire de la dérogation et donc *in fine* de la sanction de la règle d'urbanisme, les finalités poursuivies par ces dérogations semblent doublement légitimées par des considérations transversales au droit de l'urbanisme telles que la lutte contre la crise du logement, l'amélioration du bâti ancien sur le plan énergétique ou encore le rétablissement de l'équité vis-à-vis des personnes handicapées ; mais aussi par l'effort fourni par la conciliation de considérations « nouvelles » avec les règles d'urbanisme plus classiques et plus strictes. Toutefois, ce mécanisme est en voie de généralisation. Les cinq dernières années ont été marquées par une extension considérable de la section 2 par des dérogations moins soucieuses de la conciliation des objectifs à poursuivre dans le cadre des politiques d'urbanisme des collectivités

⁶²⁹ C. Urb. art. R. 152-9 ; (mais également R. 111-27, voir *supra*. Or, puisque l'article R. 111-27 est d'ordre public, la déclaration d'une limite analogue spécialement prévue pour les règles de dérogation est superfétatoire).

⁶³⁰ C. Urb. art. L. 152-6, 1°, 2°.

⁶³¹ C. Urb. art. L. 152-6, 5°.

⁶³² Par application combinée des articles L. 152-6, 5°, R. 111-17 et R. 152-4. La règle consiste à imposer pour l'implantation de tout « bâtiment » la formule $D \geq \frac{h}{2} \geq 3 m$ avec D = la distance comptée horizontalement de tout point A du bâtiment à construire au point B de la limite parcellaire qui est le plus rapproché et h = la différence d'altitude entre ces deux points A et B (distance verticale entre ces points) ; à moins que le bâtiment en question ne jouxte la limite parcellaire.

⁶³³ C. Urb. art. R. 152-6 à R. 152-8.

territoriales et donc moins à même d'organiser l' « équilibre » entre ces politiques publiques pourtant prôné comme le principe structurant du droit de l'urbanisme à l'article L. 102-1 du code.

275. Depuis l'entrée en vigueur, successivement, de la loi « énergie et climat » de 2019⁶³⁴, de la loi « climat et résilience » de 2021⁶³⁵, de la loi DDDS de 2022⁶³⁶, de la loi « industrie verte » de 2023⁶³⁷, de la loi « habitat dégradé » de 2024⁶³⁸, puis de la loi visant à faciliter la transformation des bureaux en logements de 2025⁶³⁹, ainsi que potentiellement dans un avenir proche, de la loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement de 2025⁶⁴⁰, de nombreuses dérogations supplémentaires ont été prévues. Ainsi, depuis 2021, les dispositifs de végétalisation des façades et des toitures⁶⁴¹, jusqu'à un mètre de végétalisation au-dessus de la hauteur maximale fixée par le PLU(i)⁶⁴² peuvent également être autorisés en dérogation aux prescriptions architecturales contenues dans le règlement du PLU(i). Là encore, le code dispose que le projet ne doit pas porter atteinte à la qualité architecturale du bâtiment ni à son insertion paysagère⁶⁴³, faisant dès lors passer le projet d'un cadre précis, adapté aux enjeux locaux, et adoptés après plusieurs années d'élaboration d'un PLU vers une simple sanction de l'atteinte manifeste à la qualité architecturale et à sa mauvaise insertion. Depuis 2021 toujours, le législateur a prévu une possibilité d'écartier la planification réglementaire opérée par les PLU(i) pour permettre l'implantation de « *constructions faisant preuve d'exemplarité environnementale* », notion se rapportant au code de la construction et de l'habitation⁶⁴⁴. Cette dérogation admet dès lors un dépassement de 25 centimètres par niveau pour un total de 2,5 mètres en tout point au-dessus de la hauteur de la construction autorisée par le règlement du PLU(i)⁶⁴⁵ lorsque les « *contraintes techniques résultant de l'utilisation d'un mode de construction faisant preuve d'exemplarité environnementale* » le suppose. Ce n'est en outre que depuis la loi Energie et Climat que « *l'installation d'ombrières dotées de procédés de production d'énergies renouvelables situées sur des aires de stationnement* » permet de s'affranchir des règles des PLU(i) dans les conditions de l'article L. 152-5 du code de l'urbanisme précité. C'est encore la loi Climat et Résilience qui permet de déroger aux nombres de places de stationnement imposées en remplaçant une place pour voiture par sept places pour vélo, sans que n'y soit ajoutée une condition de compatibilité à la politique intercommunale des mobilités, en premier lieu représenté par les plans de mobilité au sens des articles L. 1214-1 s. du code des transports⁶⁴⁶ (PDU, PGD...). Ces dérogations, en plus de s'accumuler et de vider de leur substance les normes d'urbanisme, peuvent dès lors conduire à l'organisation d'une politique schizophrène, dans laquelle l'EPCI à fiscalité propre, qui planifie par le

⁶³⁴ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, NOR : TREX1911204L, JORF n°0261 du 9 novembre 2019.

⁶³⁵ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, NOR : TREX2100379L, JORF n°0196 du 24 août 2021.

⁶³⁶ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, NOR : TERB2105196L, JORF n°0044 du 22 février 2022

⁶³⁷ Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte, NOR : ECOX2310860L, JORF n°0247 du 24 octobre 2023.

⁶³⁸ Loi n° 2024-322, du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement, NOR : TREL2329162L, JORF n°0084 du 10 avril 2024.

⁶³⁹ Loi n° 2025-541 du 16 juin 2025 visant à faciliter la transformation des bureaux et autres bâtiments en logements, NOR : TECX2406387L, JORF n°0139 du 17 juin 2025.

⁶⁴⁰ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/dossiers/simplification_droit_urbanisme_logement_17e

⁶⁴¹ C. Urb. art. L. 152-5-1.

⁶⁴² C. Urb. art. R. 152-5-1.

⁶⁴³ C. Urb. art. R. 152-9 et R. 111-27.

⁶⁴⁴ CCH, art. R. 171-1 à R.171-3 relatifs aux critères d'exemplarité énergétique et d'exemplarité environnementale ; not. R. 171-3, I. « *Une construction fait preuve d'exemplarité environnementale si elle atteint des résultats minimaux en termes d'impact sur le changement climatique liés aux composants du bâtiment et évalué sur l'ensemble du cycle de vie du bâtiment* ».

⁶⁴⁵ C. Urb. art. R. 152-5-2.

⁶⁴⁶ C. Urb. art. R. 152-6-1.

biais d'un règlement d'urbanisme la mise en œuvre de son projet d'aménagement territorial, est contredit au moment de la délivrance des autorisations d'urbanisme par les maires restés compétents et dérogeant à ces règles auxquelles les autorisations d'urbanisme n'ont plus à être réellement conformes *in fine*. Dans le même sens, la loi Climat et Résilience permet de s'affranchir des règles de prospect, densité et gabarit des constructions fixées dans le PLU(i) jusqu'à 30 % de majoration pour faciliter les constructions sur les friches⁶⁴⁷ (au sens du lexique national contenu dans le RNU⁶⁴⁸). Là encore la démarche peut conduire à des conflits d'intérêts entre un projet autorisé par un maire et s'écartant à hauteur de 30% des règles de gabarit fixées par des auteurs d'un PLUi. La reconversion des friches est en effet un sujet premier des PLU dès lors que leur objet consiste au renouvellement urbain.

276. Pourtant, l'accumulation des dérogations ne s'est pas canalisée d'elle-même en 2021, les lois postérieures ont en effet entériné ce choix de la multiplication des cas dérogatoires, parfois en prévoyant des dérogations possibles dans des cas larges, éteignant complètement le lien de conformité entre l'autorisation d'urbanisme et le règlement du PLU dans certaines zones. Il en va ainsi des autorisations délivrées dans les périmètres des grandes opérations d'urbanisme (GOU) ou d'une opération de revitalisation de territoire (ORT) depuis les lois DDDS et industrie verte. Des dérogations aux règles du PLU(i) ou au document d'urbanisme en tenant lieu sont possibles dès lors qu'elles contribuent, dans un objectif de mixité sociale, « *au développement ou à la revitalisation du territoire et pour faciliter le renouvellement urbain et la maîtrise de l'étalement urbain* ». Également, depuis la loi DDDS, les règles auxquelles il peut être dérogé concernent la distance minimale par rapport aux limites séparatives, le gabarit et la densité dans la limite d'une majoration de 30 % à 50%⁶⁴⁹ des règles fixées, les obligations de création de places de stationnement, mais aussi de manière plus originale la destination du sol pour permettre la « diversification des fonctions urbaines du secteur ». Certes, l'article L. 152-6-4, al. 2 prévoit également que l'ensemble de ces dérogations tient compte « *de la nature du projet, de la zone d'implantation, [ou encore] de son intégration harmonieuse dans le tissu urbain existant* ». Il n'en est pas moins qu'à l'instar de ce que l'article R. 152-9 transcrit l'article R. 111-27 en tant que limite à certaines dérogations aux règles du PLU, cette condition n'apporte pas de substance supplémentaire à l'ordonnancement juridique. Tout au plus, il complique les fondements juridiques mobilisables et constitue un écran de fumée pour justifier d'une certaine conciliation des objectifs poursuivis en matière d'urbanisme.
277. Enfin, tout récemment, la loi visant à faciliter la transformation des bureaux en logements⁶⁵⁰ prévoit encore de nouvelles dérogations à la planification réglementaire des PLU et documents d'urbanisme en tenant lieu. Là encore, les dérogations vont jusqu'à la destination des sols, c'est-à-dire jusqu'au zonage et d'une certaine manière ainsi, plus loin encore que la réglementation. Désormais en effet, à moins d'une incompatibilité relevant du domaine du manifeste⁶⁵¹, à l'occasion d'une délivrance d'autorisation d'urbanisme pour la construction ou l'extension d'un bâtiment, une dérogation au zonage opéré par le PLU(i) – la part la plus proche de la planification stratégique contenue aujourd'hui dans le règlement –

⁶⁴⁷ C. Urb. art. R. 152-6-2.

⁶⁴⁸ C. Urb. art. L. 111-26 : « *bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables* ».

⁶⁴⁹ En effet, une majoration supplémentaire de 15% peut être accordée pour les « *constructions contribuant à la qualité du cadre de vie, par la création d'espaces extérieurs en continuité des habitations, assurant un équilibre entre les espaces construits et les espaces libres* » dans la limite de 50% du dépassement total ; voir C. Urb. art. L. 152-6-4, 5°.

⁶⁵⁰ Loi n° 2025-541 du 16 juin 2025, préc.

⁶⁵¹ L. 152-6-5, al. 2 : La dérogation peut être refusée au regard des risques de nuisances pour les futurs occupants, de l'insuffisante accessibilité du bâtiment par des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile et des conséquences du projet sur la démographie scolaire au regard des écoles existantes ou en construction ou sur les objectifs de mixité sociale et fonctionnelle.

peut être concédée si le changement de destination envisagé tend à permettre la création de logements en définissant l'habitation comme destination principale. À l'occasion d'un tel changement de destination, certaines règles d'urbanisme contenues dans les PLU(i), ou documents d'urbanisme en tenant lieu, peuvent encore pâtir de dérogations supplémentaires. Il en va ainsi des règles relatives à la proportion de logements d'une taille minimale, fixées par les PLU en application de l'article L. 151-14. En outre, cette dérogation nouvelle semble être au croisement entre les dérogations de plein droit et les dérogations au cas par cas. Elle est en effet située dans la continuité de la section 2 mentionnée du code de l'urbanisme et s'applique au moment de la délivrance mais tout refus doit être motivé⁶⁵², renversant le principe d'une dérogation par exception et à la discréption de l'autorité de police des sols. La loi n° 2025-541 du 16 juin dernier est enfin suivie de près par la proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement en cours d'adoption. Le dernier texte adopté en CMP atteste bien de l'explosion des dérogations aux règlements des PLU(i) : l'article 2 prévoit, en ses al. 14 et suivants, la généralisation de l'article L. 152-6 relatif aux dérogations à des fins de réponse à la crise du logement (voir *supra*) sur l'ensemble du territoire national, là où ce dernier était jusqu'à présent cantonné aux zones tendues. L'al. 19, quant à lui, mérite un commentaire. Il prévoit de supprimer, entre autres, le second alinéa du III de l'article L. 152-6-5 prévoyant que la dérogation permettant le changement de destination en habitation est subordonnée à la circonstance que « *lesdits bâtiments [aient] cessé d'être utilisés pour l'exercice d'une activité agricole ou forestière depuis plus de vingt ans* », généralisant ainsi le procédé. Cet article L. 152-6-5 est pourtant entré en vigueur le 18 juin 2025 : il s'agit d'une création de la loi n° 2025-541 du 16 juin. Aussi la circonstance que le texte n°827(Sénat)/1672(AN), élaboré par la commission paritaire mixte et déposé au Sénat le 3 juillet suivant, remette en cause cet article très récent questionne sur la qualité législative des textes adoptés en la matière. En effet, cette explosion des dérogations n'est sans doute pas du tout maîtrisée. L'illustrent parfaitement les quatre nouveaux articles prévus par la proposition de loi. Il en résulte encore de nouvelles dérogations d'application toujours plus générale. L'article L. 152-6-7 dispose en substance que les règles de destinations des sols du PLU ainsi que celles « *relatives à l'emprise au sol, au retrait, au gabarit, à la hauteur et à l'aspect extérieur des bâtiments [et] aux obligations en matière de stationnement* » ne peuvent faire obstacle à l'implantation de logements dans les ZAE⁶⁵³ sous les mêmes conditions que celles prévues par l'article L. 152-6-6 prévoyant jusqu'à présent un mécanisme identique dans les grandes opérations d'urbanisme (GOU) et les opérations de revitalisation du territoire (ORT)⁶⁵⁴ ; l'article L. 152-6-8 prévoit de permettre en toutes circonstances la dérogation aux règles de PLU en zones U et AU dès lors que ces dernières permettent la réalisation de logements étudiants ; l'article L. 152-6-9 complète la suppression de l'alinéa 2 du III de l'art. L. 152-6-5 en prévoyant une dérogation pour transformer un bâtiment agricole ou forestier en logement et enfin l'article L. 152-6-10 prévoit une nouvelle règle pour rétablir le potentiel conflit d'intérêt entre les présidents d'EPCI et les maires lorsque la compétence en matière de PLUi n'est pas corroborée par une compétence intercommunale en matière d'autorisations d'urbanisme. Ce dernier article tend en effet à conditionner les dérogations aux règles du PLUi à un avis conforme des maires des communes lorsque ceux-ci ont transféré leur compétence en matière de police de l'urbanisme, et donc de délivrance des autorisations d'urbanisme, et donc d'accord des dérogations.

278. En somme, le bilan de ces cinq dernières années d'activité législative dans la section des dérogations aux PLU(i) n'est pas flatteur. Une explosion des dérogations, une implosion corollaire de la règle d'urbanisme, et le développement d'un système dans lequel le maire déroge au cas par cas aux règles

⁶⁵² L. 152-6-5, al. 2 : [...] « *Le refus est motivé.* »

⁶⁵³ « *Zones d'Activité Économique* », au sens des articles L. 318-8 s. du code de l'urbanisme.

⁶⁵⁴ Voir V. Zalewski-Sicard, *Dérogeons aux règles d'urbanisme !*, Construction-urbanisme, 2025 n°7-8 : « Le comble du comble apparaît à l'article L. 152-6-7 du Code de l'urbanisme, dont la création est proposée, où l'ivresse de la dérogation semble avoir annihilé la capacité de rédaction des parlementaires ».

finement adoptées par l'EPCI. En outre, les lourdes charges imposées aux pouvoirs publics pour préétablir des documents d'urbanisme ont amené à complexifier les règles qui déclinent un projet d'aménagement global peaufiné, au point que celles-ci doivent désormais faire l'objet d'aménagements et de dérogations au moment de leur application concrète. Paradoxalement donc, la complexification de la règle d'urbanisme, au nom de la cohérence du projet urbain, a engendré un certain remplacement de la planification urbaine par un urbanisme « au coup par coup »⁶⁵⁵, au nom de la simplification des procédures⁶⁵⁶. Aussi, si la doctrine hésitait encore il y a cinq ans à parler d'une crise⁶⁵⁷ de la planification (notamment réglementaire), celle-ci est aujourd'hui indéniable. Pour finir, ce glissement d'un urbanisme programmé vers un urbanisme de projet au coup par coup est encore accéléré par la procédure de déclaration de projet ou d'utilité publique, ou encore d'une procédure intégrée. Sans s'attarder sur ces possibilités qui ne sont pas vraiment nouvelles, les projets urbains d'intérêt général (ou local) peuvent passer avant les règles préétablies, en renversant le schéma selon lesquelles un projet doit être conforme à des règles. Lorsque, par une « déclaration de projet » une personne publique se prononce sur l'intérêt général d'une action ou opération d'aménagement ou d'un programme de construction, ce sont les règles des PLU qui s'adaptent au projet et non l'inverse⁶⁵⁸. Dans certains cas, la procédure de mise en compatibilité d'un document d'urbanisme à un projet urbain – qu'il est pourtant censé encadrer est même intégré à l'opération elle-même⁶⁵⁹. Il en va ainsi des GOU, et de certaines opérations d'aménagement répondant à un intérêt public renforcé : un « *projet immobilier de création ou d'extension de locaux d'activités économiques, présentant un caractère d'intérêt général en raison de son intérêt majeur pour l'activité économique locale ou nationale et au regard de l'objectif de développement durable* »⁶⁶⁰ par exemple. Sans que ces mécanismes ne soient vraiment assimilables à l'urbanisme de projet, ils constituent une remise en cause de la norme et un renversement chronologique entre projet et fixation des règles. En cela, il reste critiquable que ceux-ci ne soient pas intégrés *ab initio* aux documents de planification urbaine et donnent ainsi le sentiment d'un urbanisme des années 1950 construit au coup par coup. Souvent en réalité, ces projets n'y sont pas intégrés parce qu'ils émanent de la volonté d'une personne publique différente de celle compétente en matière d'urbanisme. Aussi ces conflits d'intérêts peuvent-ils questionner l'efficience de la concertation et de l'association à élaboration, mais relèvent surtout un cadrage étatique potentiellement lacunaire. Aussi la réponse à cette inefficience peut-elle être trouvée dans un renouvellement du droit de la planification urbaine qui se trouve aujourd'hui en pleine crise.

⁶⁵⁵ F. Boussou, *Plan d'urbanisme ou projet d'urbanisme ? La planification urbaine à bout de souffle*, ADJA, 2013 n° 26 p. 1493.

⁶⁵⁶ F. Bouyssou, *Plan d'urbanisme ou projet d'urbanisme, la planification urbaine à bout de souffle*, AJDA, 2013 n° 26, pp. 1493-1496. Voir également Y. Jégouzo, *De l'urbanisme de projet à l'urbanisme sommaire*, AJDA 2012, n° 12, p. 626.

⁶⁵⁷ Not. F. Priet, Le Plan Local d'urbanisme, vingt ans après, AJDA 2020, n° 42, p. 2411 ; cons. En 2020 que le terme de crise est inadapté.

⁶⁵⁸ C. Urb. Art. L.300-6 et L. 300-1.

⁶⁵⁹ C. Urb. Art. L.300-6-1.

⁶⁶⁰ C. urb. art. L. 300-6-1, I, 2°.

CHAPITRE 2. Un renouvellement souhaitable du droit de la planification urbaine

279. L'inefficacité croissante des outils de planification réglementaire, et leur remplacement progressif, au nom de l'urbanisme de projet, par des outils d'urbanisme opérationnel ; accompagnée de la circonstance que la planification stratégique soit aujourd'hui inutilement doublée dans deux documents convergents appelle une réaction. Il serait souhaitable en effet de simplifier le droit de l'urbanisme, par la fusion des deux documents de planification stratégique en un seul (section 1), s'accompagnant dès lors d'une reconstruction de l'urbanisme réglementaire duquel les PLU se sont éloignés au point de le laisser en crise. Aussi, dans cette perspective, c'est un regard en arrière sur la planification urbaine qui pourrait s'avérer porteur d'un progrès pour l'avenir (section 2).

section 1. Une fusion des documents au cœur du renouveau de la planification stratégique

280. Fusionner le SCoT et le PLU, ou à défaut, certains de leurs éléments seulement, sur le territoire d'un EPCI à fiscalité propre compétent pour l'élaboration d'iceux en réponse au mouvement d'intercommunalisation du PLU est une voie que le législateur a déjà exploré plusieurs fois sans jamais s'y aventurer sérieusement (sous-section 1). Aussi une généralisation de ce procédé pourrait-elle permettre, pour l'avenir, de simplifier et de rationaliser le droit de l'urbanisme (sous-section 2).

sous-section I La fusion du PLU et du SCoT, une voie déjà ouverte

281. Il apparaît aujourd'hui que le PLU, en devenant intercommunal, est devenu davantage un document stratégique⁶⁶¹. En ce sens, qu'il s'agisse de son périmètre ou de son contenu, il est devenu une sorte de doublon du SCoT. Si de nombreux auteurs continuent de les différencier eu égard à leur objet et leur finalité, il n'en est pas moins que les points de divergences sont plus difficiles à mettre en exergue que leurs similarités. En ce sens, bien qu'en principe, le SCoT ait vocation à fixer par des grandes orientations de l'intercommunalité ou du groupement d'intercommunalité à l'horizon de vingt ans⁶⁶² et le PLU à définir l'usage des sols sur l'intercommunalité ou la commune, en cohérence⁶⁶³ avec le PADD et de manière compatible avec le SCoT, la réalité semble décrire un entremêlement des rôles plus complexe. Ledit PADD est élaboré en prenant lui aussi en compte le développement du territoire souhaité à moyen terme, à l'horizon de dix, quinze ans ou même vingt ans⁶⁶⁴, alors même qu'il avait été initialement conçu pour régir face à une situation plus immédiate d'icelui⁶⁶⁵. De plus, la durée de vie théorique du PLU est parfois considérée comme étant de vingt ans. En outre, le PLU n'est plus, comme l'était le POS, un document par nature réglementaire et communal. La généralisation du cadre intercommunal du PLU et sa déréglementation – notamment par la démocratisation des OAP, des règles

⁶⁶¹ M. Heinrich (Fédération des SCoT) et J.-L. Rigaut (Assemblée des Communautés de France), *Articuler SCoT et PLU(i)*, Guide juridique et méthodologique, <https://www.intercommunalites.fr/app/uploads/2022/10/2020-02-adcf-guide-articuler-scot-plui.pdf>, dernière consultation le 7 juill. 2025. : « Les SCoT et les PLU(i) sont deux documents d'urbanisme complémentaires. Ils ont en commun d'être des outils de planification de l'utilisation des sols et de déclinaison territoriale de politiques publiques » ; C. Lherminier, Présentation et état des lieux du PLUi après la loi ALUR : entre consécration et désaveu, Seban avocats, <https://www.seban-associes.avocat.fr/presentation-et-etat-des-lieux-du-plui-loi-alur-entre-consecration-et-desaveu-1ere-partie/?utm>, dernière consultation le 7 juillet 2025.

⁶⁶² C. Urb. art. L. 141-3

⁶⁶³ Concernant le rapport interne, dans le PLU, entre le règlement et le PADD, il apparaît qu'un niveau intermédiaire entre la conformité et la compatibilité s'impose : la « cohérence », Conseil d'Etat, 30 mai 2018, Commune de Sète, n° 408068, rec. T. p. 951 ; Conseil d'Etat, 2 oct. 2017, Cne de Lattes et a., n° 398322, rec. T, AJDA 2017, p.1865.

⁶⁶⁴ Souvent la présentation des PLU par les structures en charge de les élaborer mentionnent en effet un horizon long-termiste. En ce sens voir <https://mail.etu.univ-lorraine.fr/service/home/~/?auth=co&loc=fr&id=13112&part=2>, dernière consultation le 19 août 2025. Le cabinet Ingelaere Avocats avance également que le PADD peut être réalisé à l'horizon de 10 à 20 ans, voir [https://ing-avocat.legal/plan-d'aménagement-et-de-développement-durable-PADD](https://ing-avocat.legal/plan-d-aménagement-et-de-développement-durable-PADD), dernière consultation le 19 août 2025.

⁶⁶⁵ V. Lecoq, Contribution à l'étude juridique de la norme locale d'urbanisme, PULim, 2004, p. 273.

qualitatives, des dérogations et des règles de primauté de certaines considérations environnementales sur la règle d'urbanisme, ou encore la réécriture du carcan du document – a amené à ce que l'usage des sols réglementé soit de moins en moins prescriptif ; et que la pièce maîtresse du PLU soit de plus en plus le projet urbain au lieu du règlement. De son côté, le SCoT, quoique réaffirmé comme document purement stratégique, se montre parfois plus prescriptif que le PLU, en fonction du secteur réglementé. Il en va ainsi notamment de l'organisation de la politique foncière du commerce, des précisions de la loi littoral ou encore des anciennes dispositions valant SMVM. En outre, sous l'effet du mouvement de rationalisation de la carte des EPCI, les PLUi sont devenus parfois gigantesques, concurrençant le périmètre des anciens SCoT, le dépassant parfois⁶⁶⁶. Dès lors que les objectifs, les niveaux de prescription, les périmètres et les contenus sont convergents, le duo de documents semble ne plus être aussi complémentaires que le modèle pensé en 2000 lors de son institution, voire former un doublon inutile. Aussi, face à ce doublon, une solution envisageable semble être la fusion de ces deux documents aux objectifs et rédactions convergents. Plusieurs tentatives en ce sens avaient été expérimentées, sans pour autant être généralisées.

282. Dans un premier temps, le lien entre SCoT et PLUi n'est pas apparu comme une réelle fusion des deux documents d'urbanisme, mais comme une fusion des schémas de secteurs maintenus, déclinant le SCoT, avec le PLUi. C'étaient les Schémas de secteur valant PLUi, qui ont aujourd'hui disparu. L'article L. 122-1-14 du code de l'urbanisme offrait la possibilité aux SCoT d'être complétés sur des parties plus resserrées du territoire. Ce mécanisme était issu des schémas de secteurs complétant localement les Schémas directeurs, eux même issus de ceux complétant les SDAU, eux même issus des « plans d'urbanisme de détail »⁶⁶⁷ complétant les PUD avant la LOF en 1967. Cette survivance du décret de 1958⁶⁶⁸ dans le droit post-2000 était toutefois sans doute une anomalie et se conjuguait mal avec la généralisation des PLU intercommunaux. En effet, lorsqu'un schéma de secteur concernait le territoire d'un seul EPCI, celui-ci exerçait alors la compétence pour élaborer celui-ci. Aussi, la loi ALUR a supprimé ce mécanisme⁶⁶⁹ en prévoyant un régime transitoire⁶⁷⁰ pour les schémas de secteurs existants, pouvant alors tenir lieu de PLUi tout en permettant à l'EPCI de devenir compétent en lieu et place de l'établissement porteur de SCoT pour l'évolution du schéma de secteur, ayant les effets d'un SCoT. En ce sens, les articles L. 173-1, L. 173-2 L. 173-3 du code de l'urbanisme disposent encore aujourd'hui que les schémas de secteur approuvés avant le 24 mars 2014 restent en vigueur, que « *lorsqu'un schéma de secteur concerne le territoire [...] d'un seul [EPCI], celui-ci exerce les compétences de l'établissement* » porteur de SCoT, et enfin que « *le schéma de secteur peut tenir lieu de [PLUi] dès lors qu'il porte sur le périmètre d'un [EPCI] compétent en matière de [PLU], respecte les principes et objectifs des [PLU] et comprend les documents constitutifs d'un [PLUi]* ». Par application conjointe de

⁶⁶⁶ C'est notamment ce qui est arrivé à la Métropole d'Aix-Marseille-Provence (EPCI) qui, en s'étendant désormais sur 3146 km², là où la moyenne d'un SCoT est d'environ 1050 km², a été amenée à couvrir le territoire du SCoT de Marseille Provence, de celui du Pays d'Aix, de celui du Pays Salois, de celui du Pays d'Aubagne et de l'Etoile, de celui du Pays de Martigues et enfin de celui de l'Ouest Etang de Berre ; un nouveau SCoT intercommunal est donc en cours d'adoption et conditionne l'adoption d'un PLUi futur, qui s'en trouve ainsi retardé ; <https://ampmetropole.fr/missions/amenagement-du-territoire-et-urbanisme/planification-et-urbanisme/le-schema-de-coherence-territoriale-scot/>, dernière consultation le 9 juill. 2025.

⁶⁶⁷ En ce sens l'article L. 122-1-14 du code de l'urbanisme disposait, dans sa version applicable avant le 27 mars 2014, « Pour leur exécution, les schémas de cohérence territoriale peuvent être complétés en certaines de leurs parties par des schémas de secteur qui en détaillent et en précisent le contenu » là où le décret n° 58-1463 du 31 déc. 1958 relatif aux plans d'urbanisme (JORF n°3 du 4 janv. 1959, p. 263) disposait : « *Le plan d'urbanisme directeur trace le cadre général de l'aménagement et en fixe les éléments essentiels. Il peut être complété au fur et à mesure des besoins par des plans d'urbanisme de détail portant sur certains secteurs ou quartiers* ».

⁶⁶⁸ Décret n° 58-1463 du 31 déc. 1958, préc.

⁶⁶⁹ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, NOR : ETLX1313501L, JORF n°0072 du 26 mars 2014, art. 129.

⁶⁷⁰ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, préc. art. 129, III.

ces dispositions, un EPCI peut se trouver compétent en matière de SCoT et de PLUi et manifester sa compétence dans un document unique, le « *schéma de secteur tenant lieu de PLUi* ». Il s'agit toutefois d'une espèce en voie de disparition. Le régime accordé est transitoire et le schéma de secteur disparaît dès l'adoption d'un PLUi ou la révision du SCoT⁶⁷¹.

283. En second lieu, entre 2010 et 2018, le législateur prévoyait la possibilité pour un EPCI doublement compétent en matière de SCoT et de PLUi d'élaborer un « PLUi valant SCoT ». En effet, ce fut par un amendement⁶⁷² adopté en première lecture au Sénat, lors des travaux parlementaires préalables à l'adoption de la loi ENE de 2010, que les PLUi valant SCoT furent introduits⁶⁷³ sans que cette introduction ne fasse couler beaucoup d'encre. Les parlementaires l'ont en effet à peine évoquée lors des débats ; la disposition étant noyée au milieu d'un art. 10-I de pratiquement 20 000 caractères comportant d'autres éléments plus en lien avec l'engagement pour l'environnement, et sur lesquels le débat s'est concentré. Ainsi, un projet d'article L. 123-1-6-1 a émergé, sans être retravaillé (si ce n'est à la marge, afin de remplacer « quand » par « lorsque » et « préfet » par « autorité compétente de l'État »). À l'adoption de la loi, il est devenu finalement l'article L. 123-1-7 puis fut transposé par la suite à l'article L. 144-2. Dans ces termes, il disposait :

« L. 144-2 : lorsque le plan local d'urbanisme est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale et n'est pas situé dans le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale, il peut, après accord de l'autorité compétente de l'Etat, comprendre celles des dispositions d'urbanisme qui ressortent de la seule compétence des schémas de cohérence territoriale. L'accord de l'autorité compétente de l'Etat porte sur le fait que le périmètre du plan local d'urbanisme permet d'atteindre les objectifs visés au premier alinéa du IV de l'article L. 122-3. Le plan local d'urbanisme a alors les effets du schéma de cohérence territoriale »

284. Sans plus de précisions, un régime a dû se construire là-dessus, sans savoir quel contenu devait prendre un tel document fusionné, ce qui amenait une certaine insécurité juridique et pouvait dissuader les acteurs locaux de s'emparer de ce nouvel outil. Si l'idée initiale de ce mécanisme était de permettre, dans des cas très particuliers – notamment pour les EPCI en « fond de vallée », isolés ou enclavés, formant un bassin de vie géographiquement autonome en zone rurale – l'adoption d'un PLUi intégrant seulement certains éléments du SCoT et s'émancipant ainsi de la règle de l'urbanisme limité lorsqu'elles ne sont pas couvertes par des SCoT ; il apparaît qu'en pratique, ce mécanisme fut davantage une union *æque principaliter* entre les deux documents (un accollement) qu'une réelle fusion simplificatrice. En ce sens, Claude Kern (alors sénateur) déplorait qu'un « *PLUi ayant les effets d'un SCoT* [dût] répondre aux entières exigences réglementaires d'un PLU et aux entières exigences réglementaires d'un SCoT »⁶⁷⁴. Autrement dit, et à de nombreux égards, un décalage entre ce pour quoi le mécanisme avait été créé, et ce qu'en ont en fait les acteurs locaux s'est déclaré dans la pratique. Fondamentalement pourtant, cette fusion était conçue comme limitée. L'idée même des PLUi valant SCoT était pensée comme une

⁶⁷¹ *Ibid.*

⁶⁷² Amendement CD 1407 présenté par MM. Michel Piron et Serge Poignant, rapporteurs pour avis au nom de la commission des affaires économiques et MM. Serge Grouard et Bertrand Pancher ; S. Grouard et B. Panacher Rapport rendu au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat sur le projet de loi portant engagement national pour l'environnement, 9 avril 2010, n° 1965, t. III, p. 35.

⁶⁷³ S. Grouard et B. Panacher Rapport rendu au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat sur le projet de loi portant engagement national pour l'environnement, 9 avril 2010, n° 1965, t. I, p. 53.

⁶⁷⁴ M. Kern, débats au Sénat, 22 sept. 2016, texte n° 611, à propos de l'art. 33 BIS E du projet de loi ; ayant abouti à l'adoption de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

exception, prévue en « milieu rural »⁶⁷⁵, intégrant seulement quelques éléments du document stratégique et n’étant possible qu’à défaut d’avoir un SCoT élaboré sur l’EPCI. Or, rapidement, certains élus locaux y ont vu l’opportunité de continuer à ouvrir à l’urbanisation les zones à urbaniser délimitées après le 1^{er} juillet 2002, ce qui, en application de l’article L. 142-4 du Code de l’urbanisme, était proscrit en l’absence de SCoT⁶⁷⁶. Aussi, ce comportement a été fermement sanctionné par le juge administratif⁶⁷⁷. D’autres ont même cherché à quitter leur SCoT de rattachement pour se replier sur un PLUi valant SCoT opposable sur leur intercommunalité seulement⁶⁷⁸.

285. En d’autres termes, le mécanisme est devenu une alternative au modèle du double document dans d’autres territoires que des territoires enclavés ou isolés, notamment sur des territoires intercommunaux correspondant à une « aire urbaine » ou « suffisamment vastes pour permettre la mise en cohérence des différentes politiques sectorielles déclinées dans le schéma »⁶⁷⁹. Ce développement non souhaité à l’origine, après avoir été qualifié de comportement « défensif »⁶⁸⁰, a conduit le législateur à retirer de l’ordonnancement juridique ce document fusionné⁶⁸¹, tout en conservant un régime transitoire⁶⁸². En application de ce régime transitoire, un PLUi valant SCoT élaboré, en cours d’élaboration ou même simplement prescrit avant l’entrée en vigueur de la loi pour l’égalité et la citoyenneté continue d’être opposable, et continue de pouvoir périodiquement être révisé. Ainsi, sept ans après leur mort, quatre PLUi valant SCoT sont encore aujourd’hui en élaboration dans des territoires très ruraux (Dans le Doubs, la Haute-Saône, la Mayenne et la Lozère), huit sont approuvés et opposables dans des territoires protéiformes : de l’Eure au Morbihan, en passant par la Meuse, l’Aude ou l’Isère ; et deux sont en cours de révision dans les Pyrénées et le Jura. Ils coexistent aujourd’hui avec un ordonnancement mouvant et prêt à accueillir leur descendance, les DUrU (*infra*), ce qui ne manque pas de questionner la lisibilité du droit.
286. À titre quasi-anecdotique, ce fut encore par le biais des chartes des parc naturels régionaux (PNR) qu’une fusion pouvait être opérée. L’article 137-IV de la loi ALUR⁶⁸³ prévoyait ainsi que ces chartes, lorsqu’elles avaient été élaborées dans les six mois suivant la publication de la loi ALUR, pouvaient tenir lieu de PLUi. Or, dans un même temps, la loi ALUR créait dans le code de l’urbanisme l’article L. 122-4-3, offrant la possibilité aux chartes des PNR de contenir un chapitre individualisé tenant lieu de SCoT. Dans des circonstances très spécifiques, un seul document pouvait régir un parc naturel régional tout en contenant un chapitre individualisé valant PLUi et un autre valant SCoT. Hypothèse purement théorique bien sûr, mais pour autant pas moins intéressante. Comme le faisait valoir Mme. Annie Genevard avant même que la loi ALUR n’en prévoit la possibilité, la démarche d’adopter une charte de PNR nécessite « *un engagement plus fort encore en direction d’un véritable développement durable* »

⁶⁷⁵ M. Piron (alors député), Assemblée nationale, XIII^e leg., séance ordinaire, 4 mai 2010 : « *Nous proposons également un PLU pouvant comprendre, en milieu rural, les éléments du SCOT. Dans ce cas, il aurait valeur de SCoT* ».

⁶⁷⁶ Ancien art. L. 122-2.

⁶⁷⁷ TA Rennes, 7 oct. 2020, n° 2000820 ; puis CAA Nantes, Cté de Cnes de Questembert Communauté, 16 déc. 2019, n° 22NT03863. En l’espèce, la communauté de communes s’était appuyée sur des données démographiques datées et erronées pour justifier une ouverture à l’urbanisation, alors que les données de l’INSEE n’étaient pas à jour au moment de l’élaboration. Le juge administratif, d’une sévérité remarquable, a annulé le SCoT dans sa totalité, faisant de Questembert Communauté un exemple : le mécanisme du PLUi valant SCOT n’est pas un moyen de contourner la règle de l’urbanisation limitée en l’absence de SCoT.

⁶⁷⁸ En ce sens, voir Question au gouvernement, J.-L. Destans, n° 70112, JOAN Q, 25 nov. 2014 p. 9772.

⁶⁷⁹ Rép. Min. n° 70112, JOAN R 31 mars 2015, p. 2557.

⁶⁸⁰ M. Kern, débats au Sénat, 22 sept. 2016, texte n° 611, à propos de l’art. 33 BIS E du projet de loi ; ayant abouti à l’adoption de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l’égalité et à la citoyenneté.

⁶⁸¹ Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l’égalité et à la citoyenneté, NOR : LHAL1528110L, JORF n°0024 du 28 janvier 2017, art. 39.

⁶⁸² Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l’égalité et à la citoyenneté, préc., art. 131.

⁶⁸³ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, préc.

que l'adoption d'un SCoT, tout en partageant des objectifs communs⁶⁸⁴, qui sont aujourd'hui également présent dans les PLUi (lutte contre l'étalement urbain, préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, mobilités et transports, protection des trames vertes et bleues (TVB), etc...). Il ne serait donc pas tout à fait incongru d'envisager, ponctuellement et lorsque les circonstances locales l'exigent, la fusion des trois documents (charte d'un PNR valant PLU et SCoT).

287. Enfin, très récemment, la question de la fusion a été soulevée à nouveau. Bien que supprimée depuis maintenant sept ans, la possibilité d'élaborer un PLUi valant SCoT ressurgit aujourd'hui sous une forme légèrement modifiée, sous l'impulsion de la future « loi Huwart », sans pour autant que l'initiative de cette fusion ne revienne au député d'Eure-et-Loir Harold Huwart. Ce dernier en effet, avait déposé une proposition de loi sur le bureau de l'Assemblée le 1^{er} avril 2025 dite « de simplification de l'urbanisme et du logement »⁶⁸⁵ visant différents correctifs épars en droit de l'urbanisme sans véritable fil rouge. En ce sens, la commission des affaires économiques du Sénat avait déploré un texte « *patchwork* », un pot-pourri de « *mesures utiles mais pointillistes* ». De plus, il apparaît, après étude de la proposition, que le terme de « simplification » n'est pas à interpréter dans le même sens que celui que lui donnait le Conseil d'État dans son étude annuelle de 2016⁶⁸⁶, mais comme apportant des « assouplissements » aux procédures d'élaboration des documents d'urbanisme, plutôt que comme la rationalisation de la quantité de textes les encadrant⁶⁸⁷. La critique est connue, la doctrine d'ailleurs se lasse de soulever cette incohérence entre les ambitions de simplification du législateur et sa production normative⁶⁸⁸. Il s'agissait en effet, pour l'essentiel, de supprimer le mécanisme de caducité des SCoT, de prévoir de nouvelles dérogations aux PLU⁶⁸⁹, d'augmenter les seuils de majorations de construction au-delà desquels le PLU ne peut plus être modifié par une procédure de modification simplifiée de 20 à 50 %, ou encore de réserver la procédure de révision des documents d'urbanisme aux seuls changements dans les documents stratégiques. Quoi qu'il en soit, et loin s'en faut, la fusion du SCoT et du PLUi n'était pas au cœur de cette proposition initiale. C'est seulement dans l'avis favorable de la commission des lois du Sénat le 4 juin 2025, après transmission d'une première version amandée et adoptée le 7 mai 2025 par l'Assemblée nationale, que l'idée émerge et intègre la version modifiée de la proposition de loi le 17 juin⁶⁹⁰. En commission, un amendement proposé par M. Guislain Daubresse (amendement COMM-111) visait à prévoir « *la possibilité de fusionner SCoT et PLUi, lorsque leurs territoires se recouvrent exactement* » sans plus de commentaires. Il fut ensuite repris par les rapporteurs M. Cambier et Mme Noël (amendement COM-28). Là encore, sans plus de commentaire, l'amendement a été adopté, les débats au Sénat avaient en effet surtout concerné la question de la suppression ou de l'allongement du délai de

⁶⁸⁴ Rep. Min. n° 17278, 14ème législature, JOAN Q, 5 fév. 2013, p. 1204

⁶⁸⁵ Proposition de loi n° 1240, 17^{ème} législature, de M. Harold HUWART, déposé à l'Assemblée nationale le 1er avril 2025.

⁶⁸⁶ Conseil d'Etat, *Simplification et qualité du droit*, études annuelles, juill. 2016, n° 67, 198 p.

⁶⁸⁷ Les dernières lois de « simplification » n'avaient pas réduit davantage « *l'empilement des textes dans une logique presque suicidaire* », selon l'expression de Jean Pierre Ferrand (J. P. Ferrand, *les obstacles au développement d'une véritable politique d'aménagement commercial dans les SCoT* in *La loi ALUR mise en perspective*, Colloque, Juin 2014, Aix-en-Provence, droit et ville 2014/2 n°78, pp. 43-57) qui régissent les droits de l'urbanisme et des collectivités territoriales ; en ce sens voir J.-M. Pontier, *La simplification, illusion dangereuse*, AJDA, 2005, p.345 ; J. M. Pontier, *Problématique de la différentiation territoriale dans les communes et les intercommunalités*, acte du colloque de l'IRENEE, *La différenciation territoriale et l'évolution de la gouvernance communes – intercommunalités : amélioration de la qualité et de l'efficacité des services publics de proximité ?*, Metz, avril 2025, N. Danthonel-Cor, P. Tifine (dir.).

⁶⁸⁸ A. Meynaud-Zeroual, *Quelques tendances dans l'écriture du droit de l'urbanisme*, Droit administratif, août/sept. 2025, n° 8/9, pp. 3-5.

⁶⁸⁹ Proposition de loi n° 1240, préc., not. art. 2. relatif à la prévision de dérogations à l'urbanisme règlementaire pour favoriser les zones d'activité économique ; art. 2bis., tendant à dispenser de toute autorisation d'urbanisme certains changements de destination, et de permettre à un local d'avoir plusieurs destinations.

⁶⁹⁰ Texte T.A. n° 144, proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement, modifié par le Sénat le 17 juin 2025.

caducité du SCoT. Or, il n'est même pas certain que cet amendement présentât un lien, même indirect, avec le texte déposé au sens de l'article 45 de la Constitution. En effet, aussi nécessaire qu'elle nous apparaisse, cette mesure n'est pas anodine. Là où elle vise la création d'un nouveau document d'urbanisme se substituant tout à la fois au PLU et au SCoT, étant les deux documents d'urbanisme au cœur du droit de l'urbanisme, elle a été rattachée comme un élément annexe à une proposition de loi visant à alléger la procédure de modification des documents existants à la proposition en tant que mesure de facilitation de l'élaboration des deux documents :

« En dépit du fait que la moitié environ des quelque 390 SCoT existant actuellement recouvrent exactement le périmètre d'un [EPCI], le droit en vigueur ne permet pas de fusionner dans un même document d'urbanisme le SCoT et le [PLUi] recouvrant le même périmètre. Afin de faciliter les procédures d'élaboration et d'évolution, en permettant, lorsque c'est pertinent, leur mutualisation, l'amendement propose la création d'un document unique en lieu et place de ces deux documents d'urbanisme, lorsqu'ils recouvrent exactement le même périmètre. La mesure permettrait en outre d'améliorer la cohérence entre les deux documents et de réduire les coûts à la charge des collectivités »⁶⁹¹.

« L'amendement COM-111 vise à simplifier les procédures d'établissement des documents d'urbanisme pour les cas où le Scot serait établi sur le périmètre d'un seul et unique EPCI à fiscalité propre, en autorisant l'adoption d'un document unique valant à la fois Scot et PLUi. Ce document unique facilitera grandement la vie des communes, notamment en zone rurale »⁶⁹².

288. Un chapitre VI, contenant un unique article L. 146-1, a ainsi prévisionnellement intégré le Titre IV du livre Ier du Code de l'urbanisme relatif aux SCoT⁶⁹³. Celui-ci tend à permettre l'adoption d'un « document d'urbanisme unique valant schéma de cohérence territoriale et plan local d'urbanisme intercommunal » que nous appellerons « DURU ». Après accord trouvé en commission mixte paritaire, l'article 1^{er} du texte adopté⁶⁹⁴ reprend ce chapitre VI et peaufine les effets et le contenu de ce document nouveau pour éviter de reproduire l'erreur des PLUi valant SCoT qui n'étaient pas suffisamment encadrés et qui avaient, dès lors, dérivé. Ce qui est frappant à la lecture des débats, c'est que là encore, comme en 2009/2010, lors de l'adoption de la loi ENE (préc.), les parlementaires ne débattent pas sur le mécanisme proposé. Cela ne les intéresse pas assez. Pas une seule fois par exemple n'a été évoquée la circonstance que des PLUi valant SCoT avaient déjà fait partie de l'ordonnancement juridique par le passé (voir *supra*) ; pas une seule fois les parlementaires – sénateurs comme députés – n'ont ne serait-ce qu'évoqué les raisons qui les avaient conduits, sept ans plus tôt, à abandonner le mécanisme. Ici encore, l'aspect « pot-pourri » de la loi, sa tendance à être tant « pléthorique » que « parcellaire »⁶⁹⁵, a permis cette insertion discrète mais non-anodine dans le texte. D'autres éléments de la loi semblent en

⁶⁹¹ G. Cambier, S. Noël, débats partenaires, 17 juin 2025, Compte rendu intégral des débats en séance publique du 17 juin 2025, Senat.fr/

⁶⁹² M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis ; Avis n° 684 (2024-2025), déposé le 4 juin 2025 ; Nous passerons sur le fait que les communes en zone rurale adoptent en fait la plupart du temps que des PLU communaux.

⁶⁹³ N.b. Là où ce mécanisme semble faire renaître de ses cendres les PLUi valant SCoT, il semblerait que le DURU, le document d'urbanisme unique valant SCoT et PLUi, soit davantage pensé comme un SCoT valant PLUi. Il ne s'agit pas là d'un élément révolutionnaire, mais il appuie davantage notre hypothèse. La planification stratégique, aujourd'hui, tend à absorber la part plus règlementaire de la planification urbaine, y compris lorsque des documents hybrides intègrent les deux aspects.

⁶⁹⁴ Texte n° 1672 enregistré à l'Assemblée nationale le 3 juill. 2025 ; texte n° 827 enregistré au Sénat le 3 juill. 2025, proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement, texte élaboré par la commission mixte paritaire (CMP).

⁶⁹⁵ A. Meynaud-Zeroual, *Quelques tendances dans l'écriture du droit de l'urbanisme*, Droit administratif, 2025, n° 8/9 p. 3.

effet occuper une place de choix dans les débats (des éléments souvent plus politiques que juridiques, mais peut-on en vouloir à nos parlementaires ?) : notamment le développement souhaitable du photovoltaïque, la caducité du SCoT, la recherche d'une réponse à la crise du logement (et du droit au logement), la limitation de l'intérêt à agir contre un document d'urbanisme, la possibilité d'accorder un permis d'aménager précaire, le sujet des résidences hôtelières, la reconversion de la friche de l'Eglise Eiffel à Paris, les carrières, les procédures d'évolution des documents d'urbanisme, etc... autant de préoccupations de premier ordre qui éclipsent la proposition de fusion des documents d'urbanisme ; à l'instar de ce que le projet de loi ENE en 2009 avait éclipsé les PLUi valant SCoT derrière l'importance considérable (déclarée) d'un second Grenelle sur l'environnement. Quoi qu'il en soit, une fois la possibilité ouverte, une large appropriation par les acteurs locaux pourrait être observée, à condition qu'ils soient accompagnés en ce sens.

sous-section 2 Un mécanisme à envisager pour l'avenir

289. Il a été vu que la perspective d'une fusion entre le SCoT et le PLUi est régulièrement explorée. Alors qu'elle s'ouvre à nouveau aujourd'hui, et que le couple SCoT/PLU semble vieillir, cette perspective constitue une possible voie intermédiaire qui pourrait avoir vocation à remplacer le modèle actuel à terme⁶⁹⁶. En effet, là où les tentatives de simplification du droit se manifestent souvent par de vains coups d'esbroufe (*supra*) la recherche d'une rationalisation des instruments de la planification urbaine et d'une amélioration de l'efficacité du droit de l'urbanisme reste une priorité pour les professionnels du droit et la doctrine. La fusion permet de ne retenir qu'un seul des deux documents dont l'adoption est très chronophage et couteuse, de réaliser ainsi des économies d'échelle tout en concentrant les efforts sur ce seul document fusionné. En ce sens, rappelons que depuis que le PLU a été porté à l'échelle intercommunale, il s'est éloigné de sa vocation essentiellement règlementaire première pour revêtir une dimension de plus en plus stratégique, d'où il résulte une certaine redondance avec le SCoT qu'il convient de juguler d'une manière ou d'une autre. S'obstiner à maintenir deux documents de planification élaborés à grands frais et mobilisant des ressources humaines et techniques considérables, alors qu'ils tendent à poursuivre des objectifs similaires, est ainsi à la fois un non-sens juridique mais aussi économique.
290. Sur le plan contentieux également, il existe un certain intérêt à une telle fusion puisque les procédures d'élaboration d'un SCoT ou d'un PLUi sont longues et complexes, et qu'un risque d'annulation (ou de déclaration d'illégalité⁶⁹⁷) du document – notamment depuis quelques années⁶⁹⁸ – plane systématiquement. En effet, les documents d'urbanisme approuvés font systématiquement l'objet de contestations⁶⁹⁹. Or, en cas de contentieux, l'annulation de l'un ou l'autre de ces documents n'est pas

⁶⁹⁶ Surtout dans les zones les plus urbaines ; en ce sens voir G. Marcou, *Politique du logement et planification urbaine*, in *Les collectivités territoriales et la politique du logement*, 2014, éd. L'Harmattan 2014, p. 98 : « *Dans les grandes agglomérations, faudra-t-il aller vers un document unique de planification, ou élargir le périmètre du SCoT à l'ensemble de la région urbaine ?* ».

⁶⁹⁷ Conseil d'État, 7 fév. 2008, Cne de Courbevoie, n° 297227

⁶⁹⁸ CAA Nancy, 22 mai 2025, SARL Cantebonne c/ Cté de Cnes du Pays Haut Val d'Alzette, n° 22NC02259 ; CAA Nancy, 11 avril 2024, Syndicat mixte pour le SCOTAT c/ assoc. pour un développement immobilier légal, éthique et efficient, CAA Nantes, 26 mars 2024, Cté de Cnes de Questembert, n° 22NT03863 ; TA Strasbourg, 24 juill. 2025, assoc. Air Vigilance et a., n°s 2404936 et 2405457 ; TA Bordeaux, 18 juin 2015, Confédération pour les entrepreneurs et la préservation du bassin d'Arcachon et a., n°s 1203056, 1303010, 1303011, 1304442, 1304638, 1400062, 1400527, 1401902 ; TA Grenoble, 30 mai 2023, assoc. VNEA et a., n° 2002427 ; CAA Douai, 12 oct. 2021, Cté de Cnes du Pays de Valois, n° 20DA00617.

⁶⁹⁹ Sur ce point d'ailleurs la proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement (préc.) prévoit de réserver les recours contre les documents d'urbanisme aux seules personnes (privées) ayant participé à l'enquête

sans conséquences pour la planification urbaine locale⁷⁰⁰. En réunissant ces deux documents en un seul, le contentieux serait centralisé autour d'un socle stratégique unique, ce qui permettrait de concentrer les efforts sur la solidité juridique de ce dernier, de réduire les risques procéduraux et, *in fine*, de garantir une meilleure continuité de l'action publique. Sur ce dernier point d'ailleurs, puisque le PLUi doit être compatible avec le SCoT et constituer ainsi une déclinaison au niveau « local »⁷⁰¹ de ses objectifs, les procédures de mise en compatibilité en cascade des documents d'urbanisme impliquent de devoir procéder étape par étape, laissant parfois les territoires dépourvus de PLUi en l'absence d'un SCoT préalablement établi. Surtout, l'élaboration conjointe d'un SCoT et d'un PLUi représente pour les EPCI un coût significatif, tant en termes d'ingénierie que de concertation et de mise en compatibilité. Or, une part non négligeable de ce coût est aujourd'hui consacrée à une évaluation environnementale ainsi qu'à la production d'analyses et de diagnostics redondants (voir *supra*). En fusionnant les deux documents, les moyens mobilisés pour leur élaboration seraient mutualisés, libérant ainsi des ressources (financières, humaines, aides techniques de l'État) pour renforcer la qualité des études, la participation citoyenne ou encore l'évaluation des politiques menées ; et limiter ainsi par voie d'incidence le risque contentieux. Enfin, il faut noter qu'il peut être effrayant aujourd'hui d'envisager qu'en cas d'annulation, le territoire soit privé à la fois de SCoT et de PLUi. C'est notamment l'un des arguments avancés par Claude Kern et repris par Jean-François Husson lors des débats ayant précédé l'adoption de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté, qui avait eu pour effet de retirer la possibilité pour les EPCI compétents en matière à la fois de PLU et de SCoT d'élaborer un PLUi ayant les effets d'un SCoT. Toutefois, comme évoqué, il existe d'une part des mécanismes de continuité de la planification urbaine par la remise automatique en vigueur du document d'urbanisme antérieurement en vigueur (art. L. 600-12 du Code de l'urbanisme) et, en second lieu, le duo de documents issus de la loi SRU est pensé pour fonctionner de concert. Aussi, l'annulation de l'un, provoquant sa pure suppression, entraîne des conséquences comparables à l'annulation des deux documents à la fois, notamment en termes de possibilités de l'ouverture à l'urbanisation. En ce sens, un PLU sans SCoT est limité⁷⁰² au point que la situation de commune sous RNU devient presque plus avantageuse, et un SCoT sans PLU ne sert à presque rien, si ce n'est à permettre le développement de « *constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées et l'extension mesurée des constructions et installations existantes* » en dehors des zones urbanisées de la commune⁷⁰³. Aussi, l'annulation des deux documents permet de reprendre les éléments de complication globalement lors de la prochaine tentative d'élaboration.

^{291.} Outre les plans financier et contentieux, la suppression d'un niveau de planification offrirait également la possibilité de rendre les politiques sectorielles plus immédiatement opposables, en articulant de façon plus directe les orientations stratégiques relevant de législations annexes (SRADDET, SDAGE, SAGE, PCAET, SRCE, documents propres à l'outre-mer ou à la Corse) avec le projet de territoire aujourd'hui essentiellement contenu dans le PLUi sur l'intercommunalité. En effet, le SCoT, dans sa fonction actuelle d'« intégrateur » de ces différentes politiques sectorielles fait parfois obstacle, par le jeu de la

publique ce qui aurait pour objet de limiter ce risque d'annulation, mais qui, corrélativement, entraîne une restriction de l'accès aux prétoires et un plus grand risque de voir valider des documents d'urbanisme illégaux.

⁷⁰⁰ En application des art. L. 600-12 et L. 600-12-1 du code de l'urbanisme, redeviennent alors applicable le document immédiatement antérieur (Conseil d'Etat, 7 fév. 2008, Cne de Courbevoie, n° 297227, P. Soler Couteaux, *L'arrêt Commune de Courbevoie : une occasion manquée ?*, RDI 2008, n° 5, pp. 240-250), y compris s'il s'agit d'un POS (mais alors seulement pour 24 mois) ; ou bien un retour au RNU (CAA Lyon, 25 juin 2002, Cne de Thoiry, n° 97LY01217) avec les conséquence de limitation de l'urbanisation en dehors des espaces urbanisés des communes (C. Urb. art. L. 111-3) qui peut aboutir au gel de certains projets, notamment engagés par les collectivités territoriales elles même.

⁷⁰¹ Qui est souvent moins local que les litanies habituelles sur la différenciation des deux documents ne le suggèrent. (voir *supra*).

⁷⁰² C. Urb. L. 142-4, 1°.

⁷⁰³ C. Urb. L. 142-4, 3° et L. 111-4.

compatibilité limitée des documents d'urbanisme, à l'intégration efficiente de ces politiques dans l'aménagement local urbain⁷⁰⁴.

292. Afin d'atteindre l'objectif de regroupement des deux documents en un, une première évolution pourrait d'ores et déjà être envisagée **à droit constant** en anticipant l'entrée en vigueur de la loi de simplification de l'urbanisme et du logement⁷⁰⁵. En effet, l'outil prévu par cette future loi ouvre une brèche en ce sens, encore faut-il que les élus s'en saisissent et soient efficacement accompagnés en ce sens, notamment par les agences d'urbanisme. En effet, comme vu, environ un cinquième des structures compétentes en matière de SCoT le sont également aujourd'hui en matière de PLUi. Or, là où l'outil du PLUi valant SCoT pouvait effrayer les acteurs locaux, en ce qu'il était à certains égards mal calibré, celui des DURU semble mieux étayé et plus facilement appropriable. En ce sens, le texte issu de la commission paritaire mixte le 3 juillet 2025 prévoit en son article 1^{er} (al. 25 s.) un contenu fixe attendu pour ledit document, là où l'article L. 123-1-7 ancien relatif aux PLUi valant SCoT faisait silence sur celui-ci et se contentait de prévoir que le PLUi contiendrait « certains éléments » du SCoT. Aussi appartient-il désormais aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de s'en saisir, en élaborant des documents uniques à l'échelle fonctionnelle pertinente, plus proche de l' « aire d'attraction urbaine » ou « aire urbaine », définie notamment par l'INSEE. Il leur appartient également, lorsque les EPCI sont trop ramassés, de poursuivre l'objectif de rationalisation de l'intercommunalité envisagée par le législateur, le cas échéant, sous impulsion des préfets par le biais de leur rôle prédominant dans les commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI). En ce sens, plutôt que d'encourager la constitution de structures inter-intercommunales, l'encouragement peut tout autant porter sur l'alignement des périmètres intercommunaux avec ceux des dynamiques territoriales réelles incarnées par l'aire urbaine. Or, par une comparaison des périmètres de l'intercommunalité en 2025 et des aires urbaines définies, il apparaît que cet objectif tend à être en fait déjà réalisé.
293. Toutefois, cette double compétence ne concerne pas la majorité des cas, notamment en raison de la persistance de structures intermédiaires telles que les syndicats mixtes ou les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR), qui – outre le fait de multiplier les niveaux de gouvernance et d'éloigner les acteurs décisionnaires en droit de l'urbanisme de l'exercice de la démocratie locale cantonné à l'institution communale – substituent un périmètre détaché de toute logique fonctionnelle au périmètre intercommunal, incarnant pourtant désormais l'espace fonctionnel sur lequel la planification urbaine stratégique serait la plus rationnelle. En outre, l'interSCoT et la concertation des EPCI voisins reste un bon moyen de coordonner les politiques d'urbanisme sans faire exploser le périmètre des SCoT.
294. Les DURU constituent sans doute l'outil le plus prometteur aujourd'hui pour rétropédaler sur la solution malheureuse envisagée par le gouvernement depuis 2017, qui exhorte les élus locaux à chercher des périmètres toujours plus grands⁷⁰⁶, entérinée tacitement depuis 2020 avec les ordonnances n°2020-744 et n° 2020-745 du 17 juin 2020 relatives à la modernisation des SCoT et à la rationalisation de la

⁷⁰⁴ Cette critique a souvent été entreprise à propos de la loi littoral à la suite de l'arrêt Commune de Lavandou, préc. ; voir par exemple M. Revert, *Le SCoT, entre la règle d'extension limitée de l'urbanisation littorale et les autorisations d'urbanisme : prisme ou écran ?*, RDI, n°6, pp. 338-342. Elle est toutefois généralisable à des cas plus variés. À force de déclinaisons sous forme de normes inférieures compatibles – et *a fortiori* de normes « prenant en compte » – en cascade, la substance d'une norme formulée sous forme de principes ou de grandes orientations d'une politique sectorielle finit obligatoirement altérée en bout de course.

⁷⁰⁵ Proposition de loi n° 1240 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement, préc.

⁷⁰⁶ F. Duval, P. Iselin et R. Marques, *Quelles évolutions pour les schémas de cohérence territoriale ?*, Rapport CGEDD, ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer, avril 2017, n° 010656-01 ; Instruction du Gouvernement du 5 mai 2017 relative à l'adaptation des enjeux de planification urbaine et rurale aux nouvelles échelles d'intercommunalité, NOR : LHAI1713553J, non paru.

hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme. Ainsi, il apparaît que l'architecture globale du droit de l'urbanisme est aujourd'hui à double vitesse, les dynamiques étant extrêmement différentes d'un EPCI à l'autre. Dans les territoires plus ruraux, souvent, le PLU reste communal par application d'une minorité de blocage et le SCoT est toujours intercommunal. En effet, bien qu'il existe une certaine incitation à la mutualisation en matière d'urbanisme, par la suppression de l'aide technique d'état aux petites communes notamment, cette incitation vaut surtout pour l'élaboration des SCoT. Les (petites) communes transfèrent en ce sens très rarement leur compétence urbanisme⁷⁰⁷. Ainsi, si à terme une suppression de la minorité de blocage ou des transferts de compétence intervenaient, ces EPCI deviendraient doublement compétents sur un territoire peu dynamique. Sur de tels territoires, il serait bien inutile de rechercher un périmètre plus grand. Par ailleurs, Là où ces communautés de communes et d'agglomérations sont aujourd'hui compétentes en matière de SCoT, elles le deviendraient également en matière de PLUi. Le DUrU constituerait dès lors, une aubaine, le moyen de continuer à élaborer un document de planification stratégique sur l'intercommunalité valant SCoT et PLUi sans que l'enveloppe budgétaire allouée aux documents d'urbanisme par ces EPCI ne soit démultipliée outre mesure. À cet égard, le DUrU, contrairement aux PLUi valant SCoT, est davantage prévu comme un document mixte à mi-chemin entre les deux documents plutôt que comme un PLUi augmenté. Le contenu prévisionnel de ce document est ainsi un PAS à l'instar du SCoT, un rapport de présentation unique, des OAP et un règlement à la manière du PLUi et des annexes⁷⁰⁸. De plus, là où les PLUi valant SCoT ne constituaient une solution que dans le cas où un SCoT n'était pas déjà élaboré, le DUrU rendrait immédiatement caducs les PLUi et SCoT existants dès son approbation⁷⁰⁹. Il est ainsi à prévoir un plus large engouement que n'avaient suscité les PLUi valant SCoT, demeurés méconnus et présentés comme réservé à des cas particuliers.

295. À plus long terme, pour que cette logique de fusion puisse être généralisée, des réformes structurelles supplémentaires apparaissent indispensables. Il conviendrait d'abord de supprimer une fois pour toute le mécanisme de minorité de blocage, qui freine encore la généralisation des PLUi, afin d'assurer que la planification locale s'organise systématiquement à l'échelle intercommunale. En effet cela fait maintenant plus de dix ans que ce qui avait été présenté comme un « échéancier » ou un « régime transitoire » persiste. En second lieu, il paraît encore indispensable de repenser en profondeur le droit de l'urbanisme réglementaire, en prévoyant de nouveaux documents communaux ou infra-communaux dans leur périmètre et leur compétence, afin que soient conjugués les intérêts de développement stratégique à l'échelle de la ville fonctionnelle avec les intérêts d'un développement harmonieux, soucieux de l'identité locale et plus propice à la concertation du public concerné. Plus qu'un renouveau de la planification réglementaire, ce serait là un développement de la démocratie locale qui aujourd'hui se place au cœur des débats publics, notamment en droit public. C'est un changement de paradigme dans la manière de concevoir la planification (voir *infra*). De cette manière, le document issu de la fusion entre SCoT et PLUi pourrait développer plus efficacement le volet stratégique qui semble être celui favorisé dans les DUrU, par l'existence d'un PAS élaboré à l'horizon de 20 ans et par la position du chapitre VI lui étant relatif à l'intérieur du titre relatif aux SCoT et non celui relatif aux PLU(i). Concrètement, une logique se dessine dans les perspectives d'une telle fusion : il ne s'agirait pas d'absorber le SCoT dans le PLUi, mais plutôt de distiller les éléments stratégiques du PLUi dans le SCoT tout en lui retirant progressivement son rôle réglementaire inadapté à son échelle. Cette évolution aboutirait, en fait, à ce que les éléments stratégiques du PLUi soient absorbés par un SCoT renforcé, qui

⁷⁰⁷ J.G. Sorbara, *Les petites communes*, in *Révolution, Constitution, Décentralisation*, Mélanges en l'honneur de Michel Verpeaux, nov. 2020, 1^{re} éd., Dalloz, p. 699.

⁷⁰⁸ Proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement, texte T.A. n° 1672 (Assemblée Nationale), n° 827 (Sénat), version adoptée par la CMP, 3 juillet 2025, art. 1^{er}, al. 24-30.

⁷⁰⁹ Proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement, préc., art 1^{er}, al. 34.

deviendrait, en substance, le véritable document de référence en matière de planification, intégrant un zonage stratégique et des objectifs avec lesquels la partie réglementaire du PLUi distillée dans des documents de niveau inférieur, adaptés aux contextes locaux, devraient être cohérents, tout en se limitant à un rôle purement réglementaire (plus pure encore que les POS). Il est en effet temps de réaffirmer la frontière devenue « poreuse »⁷¹⁰ entre planification stratégique et planification réglementaire.

section 2. Un regard en arrière au cœur du renouveau de la planification urbaine

296. Des lors que les documents retenus en 2000 ont dégénéré, un regard en arrière peut s'avérer vecteur de progrès. Aussi, c'est en tirant une leçon des enseignements du passé que ce regard en arrière (chronologique) pourrait permettre un renouveau de la planification urbaine (sous-section 1). En second lieu, c'est un regard en arrière (déconstructif) dans le processus de développement de la couverture nationale des documents d'urbanisme, parfois irrationnelle, qui permettrait à ce renouveau de la planification de trouver un sens au sein des dynamiques modernes du droit public français, notamment vis-à-vis du développement de la différenciation territoriale et de la préservation des paysages naturels et ruraux (sous-section 2).

sous-section 1 Un renouveau de la règle d'urbanisme appuyé sur un RETEX

297. Les éléments avancés jusqu'ici, notamment les éléments historiques, peuvent servir de cadre de référence au dessin d'un document de police des sols à même de rétablir l'équilibre entre les deux aspects de la planification urbaine. Ces éléments permettent en effet de ne pas commettre les mêmes erreurs que celles ayant conduit à modifier régulièrement l'ordonnancement juridique mais aussi d'améliorer les documents présents à l'aune des réussites de chacune de ces expériences. Aussi, la définition de ces documents de planification réglementaire renouvelée, qu'elle soit envisagée à droit constant ou prospectif, doit être entreprise négativement, sur les acquis du passé, et positivement, sur les idées du passé, dans une logique de RETEX⁷¹¹, en les agrémentant éventuellement de préoccupations contemporaines dans la limite de ce que celles-ci ne dénaturent pas celles-là.
298. Négativement d'abord, le POS avait démontré ses limites, et avait donné lieu à son remplacement par les PLU en 2000, principalement parce que celui-ci était un document d'un autre temps au service de l'extension des villes, et qu'il créait les conditions favorables à l'urbanisme fonctionnel, perçu comme arriériste. Les PUD, quant à eux, avaient favorisé un urbanisme au coup par coup définissant les règles au fur et à mesure de l'avancée et des financements des projets urbains⁷¹². Négativement toujours, le développement des PLU vers trop de souplesse a amené le développement d'un urbanisme à deux vitesses, déréglementant au possible au nom de l'« urbanisme de projet » pour permettre à l'urbanisme

⁷¹⁰ Not. S. Marie, *La porosité actuelle entre planification stratégique et planification réglementaire*, in *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur*, études en l'honneur de J. P. Lebreton, Les Cahiers du GRIDAUH, n°29, 2015, p. 205, préc.

⁷¹¹ « Retour d'expérience » ; c'est-à-dire procéder à des mesures de « correction de déficiences constatées », ici des anciens documents d'urbanisme ; et en parallèle, des mécanismes de « validation, la consolidation et l'extension de bonnes pratiques », <https://www.defense.gouv.fr/cicde/quest-ce-que-retex> (dernière consult. Le 20 janv. 2025).

⁷¹² C. Denizeau, *Des SDAU au SCOT : évolution des objectifs des politiques d'urbanisme*, in *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur*, études en l'honneur de J. P. Lebreton, Les Cahiers du GRIDAUH, n°29, 2015, p. 63.

opérationnel de prendre le relai sur la « règlementation »⁷¹³, de faire repasser « le projet avant la règle »⁷¹⁴. Aussi, au nom du progrès du PLU face à un prétendu arriéisme des POS, celui-ci a fait renaitre les inconvénients des PUD. Ainsi, quoique déclarés comme étant des documents de pure règlementation, les POS portaient en eux-mêmes une certaine dimension stratégique. C'est le cas de leur fonction de zonage et de fixation des coefficients d'occupation des sols qui relèvent d'une organisation spatiale de la ville et non d'une règlementation de l'implantation des constructions et de l'insertion paysagère d'icelles à l'échelle de la parcelle. Or cette même part stratégique du POS lui a été reprochée en ce que, trop restreinte, celle-ci conduisait à ne pas construire un véritable projet de territoire sur la commune ou l'intercommunalité. La transformation des POS en PLU(i), conçus comme des projets d'urbanisme globaux de la commune ou de l'intercommunalité, visait ainsi à renforcer l'aspect stratégique des POS, en dépit de la fonction attendue d'un document de police des sols : et c'est là potentiellement que réside l'écueil de la loi SRU que les lois ultérieures ont essayé, en vain, de rectifier. Là où, en parallèle, le SDAU, devenu schéma directeur, était critiqué pour avoir dégénéré vers un super-POS⁷¹⁵, s'éloignant ainsi de sa vocation stratégique, et appelait dès lors à être remplacé par les SCoT, le législateur en 2000 avait préféré renforcer l'aspect stratégique des POS pour assurer la cohérence des zonages opérés, et ainsi mixtionner encore davantage la planification stratégique et la planification réglementaire ; plutôt que de purifier les POS de tout caractère stratégique.

299. En somme, qu'aurait empêché la désignation du successeur du schéma directeur comme pertinent pour effectuer un zonage en lieu et place du POS ? Qu'aurait empêché que le POS rénové en 2000 n'eût été cantonné à la fixation des règles circonstanciées au vu de la localité resserrée qu'il régit (la commune), relativement à la sécurité et la salubrité de l'implantation des constructions, aux règles d'esthétique, notamment par des prescriptions relatives à l'aspects extérieur des bâtiments et au respect des éléments architecturaux typiques de la localité en question, d'insertion paysagère, de hauteur (en cohérence avec les objectifs de densité fixés par le document supérieur) ; ou encore relatives aux servitudes de recullement vis-à-vis de la voirie, à l'harmonisation des façades, des implantations, des formes et des couleurs de toitures ? Ce sont, en effet, dans les règles de prospect, de hauteur, d'insertion paysagère, que réside l'objet même de l'ordre public spécial urbain, de la police administrative spéciale de l'urbanisme.
300. Aussi, eu égard au cadre législatif et réglementaire des PLU et SCoT, il apparaît qu'une évolution de nature à rattraper cette erreur est pratiquement seulement envisageable en droit prospectif. Qu'il s'agisse d'adopter une carte communale ou un PLU minimaliste, celui-ci sera principalement un document de zonage puisque c'est même la seule obligation faite au règlement du PLU et l'objet même d'une carte communale. Une évolution à droit constant est dès lors limitée. Il pourrait s'agir, lorsque c'est (encore) possible, pour les communes de maintenir leur compétence PLU (quitte à ne pas en rédiger) pour éviter que la règle d'urbanisme ne soit élaborée par l'intercommunalité. Il peut encore s'agir pour les maires des départements alsaciens et mosellans d'adopter un RMC dont la procédure d'élaboration est

⁷¹³ Si tant est qu'il s'agisse encore de règlementation lorsque la norme n'est plus aussi unilatérale et policière qu'elle ne l'a été, surtout lorsqu'elle est en dehors du PLU. Sur les normes d'urbanisme en dehors des documents d'urbanisme, voir R. Noguellou, *la règle d'urbanisme et les plans d'urbanisme, où se trouve la règle d'urbanisme ?*, RFDA, 2016, n° 05, pp. 872-876.

⁷¹⁴ É. Fatôme, à propos de l'urbanisme de projet, BJDU 2013, n°3, pp. 161-171 ; DAUH 2013, p. 27.

⁷¹⁵ Conseil d'Etat, *L'Urbanisme : pour un droit plus efficace*, rapport, Section du rapport et des études et la section des travaux publics, janvier 1992, Paris, la documentation française, 1992, pp. 66 – 67 ; C. Denizeau, *Des SDAU aux SCoT : évolution des objectifs des politiques d'urbanisme*, in *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur*, études en l'honneur de Jean-Pierre Lebreton, Cahiers du GRIDAUH 2015, p. 63.

simplifiée⁷¹⁶ et qui permet de réellement réglementer l'objet de la police de l'urbanisme. Un tel document accompagne généralement bien une carte communale au niveau de la commune et permet d'équilibrer le couple commune/EPCI lorsque ces derniers élaborent un SCoT. En outre, dans les cas où la compétence PLU est transférée à l'intercommunalité, cela permet d'assurer une certaine réglementation policière des implantations et de rationnaliser ainsi l'initiative privée et l'anarchisme urbanistique qui pourrait naître d'une réglementation trop molle au niveau intercommunal. L'aspect créatif de l'architecture permet en ce sens beaucoup plus facilement la création de la ville harmonieuse et modernisée lorsqu'il n'intervient pas au stade du projet ponctuel mais à celui de la planification réglementaire, à celui de la détermination unilatérale des contraintes urbanistiques et architecturales. Il n'y a qu'à penser aux boulevards haussmanniens pour s'en persuader.

301. Enfin, l'outil paraît tout à fait indiqué étant donné la perspective, ouverte par la loi à paraître de modernisation de l'urbanisme et du logement⁷¹⁷, de fusion sur une intercommunalité à fiscalité propre, du SCoT et du PLUi en un document de planification stratégique intercommunal. Toutefois, les hypothèses d'EPCI alsaciens ou mosellans compétents en matière de SCoT et amenés à l'être en matière de PLUi sont limités. En ce sens ne pourraient être concernées par une telle fusion SCoT-PLU en un DURU, doublé de l'adoption de RMC dans les communes, que les deux seules communautés d'agglomération de Mulhouse et de Saint-Louis, dans le Haut-Rhin.
302. En outre, il est important de soulever que le RMC peut être appréhendé comme une mesure défensive, bien que celui-ci ne permette pas de s'affranchir des règles édictées dans le PLUi. Aussi, si les prescriptions architecturales du PLU s'effacent devant un projet vertueux sur le pan écologique (voir *supra*), une règle analogue n'existe pas quant aux prescriptions architecturales des RMC ; permettant de faire de ces documents un outil de résistance face à une politique d'urbanisme jugée trop libérale par les communes mais aussi face à l'État et à sa tendance à la création systématisée de dérogations aux contraintes d'urbanisme. Le RMC dérange⁷¹⁸, il est incompris (ou plutôt mal compris) en dehors des communes rurales des départements concernés ; perçu comme une survivance d'un droit ancien et révolu, et malgré la jurisprudence constitutionnelle sur la coexistence du droit local avec le droit commun, il n'est pas à l'abri d'interprétations jurisprudentielles ou d'évolutions législatives futures le vidant de son intérêt. C'est cette crainte qui nous conduit à dédiaboliser ce document, qui pourrait servir de base à la réflexion, prospective cette fois, d'un nouveau document de planification réglementaire apte à rééquilibrer les planifications stratégique et réglementaire.
303. Le plus gros du travail à droit constant reste le changement du discours, des incitations, contenues notamment dans les instructions aux préfets, rapports de commissions, avis et autres actes de droit souple qui reçoivent une exécution pratiquement conforme dans les faits, puisque s'imposant comme un phare dans la nuit aux rédacteurs de PLU, notamment dans les communes faiblement pourvues financièrement,

⁷¹⁶ Il ressort de la lettre de la loi allemande de 1910, transcrise en droit local, que la procédure d'édiction d'un RMC doit être initiée par l'assemblée délibérante de la commune (« *le maire peut être autorisé...* »). À la suite de la délibération autorisant le maire à édicter le règlement de police, celui-ci rédige un cahier des charges et confie souvent à des professionnels compétents le soin d'élaborer ce règlement. La loi de 1910 prévoit ensuite une consultation du public selon des modalités particulières puisque sont visés « *les plus imposés* » ; c'est-à-dire les propriétaires fonciers les plus touchés par la réglementation (et non ceux qui contribuent le plus d'un point de vue fiscal).

⁷¹⁷ Pour suivre le dossier législatif, voir <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl24-632.html> ; https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/dossiers/simplification_droit_urbanisme_logement_17e (dernière consultation le 7 août 2055).

⁷¹⁸ par exemple D. Gillig, *Le règlement municipal des constructions : un héritage du droit local alsacien-mosellan dont la conformité à la Constitution mérite d'être posée*, note sous Rép. Min n°81383, JOAN Q, 19 avril 2011, p. 3962, revue environnement, 2011, n° 6, p. 34 s.

face à un droit complexe et en perpétuelle complexification, et face à une absence de cadre formel préétabli (contrairement à ce qui existait pour les POS avant 2000⁷¹⁹).

304. Du point de vue du droit prospectif à présent, à supposer une fusion sur l'intercommunalité (voir *supra*) du SCoT et du PLUi en un document de planification stratégique, opérant lui-même notamment un zonage, la création d'un document de pure police des sols en complément serait absolument nécessaire pour assurer l'équilibre. En cela un POS ressuscité constituerait un bon candidat. Il ne faudrait toutefois pas oublier les circonstances qui ont amené le législateur à les abandonner et en tirer les leçons idoines. Le « zonage », au moins le zonage primaire, ne relevait pas, par nature, d'une logique de planification règlementaire ; pas plus que le coefficient d'occupation des sols ou la désignation *ab initio* de la hauteur et du gabarit des constructions qui permettent indirectement d'influer sur la densité⁷²⁰ et ainsi d'organiser la répartition stratégique de l'habitat sur le périmètre du document. En le transformant en un document communal, dont la vocation serait la seule police de l'usage des sols – celle de l'implantation et de la construction *in fine* – il serait alors très proche des RMC. Un autre candidat pour servir de modèle est le PSMV (ou le PVAP⁷²¹). Élaboré à une échelle infra-communale et étant très prescriptif, une potentielle version légèrement assouplie pourrait être permise dans des quartiers désignés par la commune, en dehors des sites patrimoniaux remarquables (SPR), afin de permettre ponctuellement une réglementation renforcée, compte tenu de l'intérêt de l'infra-communalité concernée. Notons que cette solution n'est pas exclusive de la première.
305. Un tel document communal pourrait éventuellement comporter un zonage de détail, après le zonage principal effectué par le document supérieur. La différence tient ici à la différenciation entre le zonage de l'usage des sols et le zonage à des fins de spécialisation de la norme. Là où le premier organise les fonctions premières des espaces, y compris en intégrant des fonctions mixtionnées pour éviter l'effet de ségrégation spatiale des POS, le second permet l'application de normes préétablies, de manière différenciée en fonction des quartiers réglementés. L'affectation du sol ne compte plus, seule l'application différenciée de règles relevant de l'objet d'un document de police des sols est visée par ce type de zonage. En ce sens, et seulement en ce sens, le zonage revêt une dimension réglementaire.
306. Enfin, les deux derniers modèles sont celui du PAEE et, seulement pour l'aspect matériel, celui du RNU. Si ces documents archaïques d'urbanisme présentaient le désavantage de comporter tous les aspects de la planification réglementaire et ceux de la planification stratégique, un sous-document, le « programme » était spécialement destiné à contenir les éléments de police des sols. En ce sens, la loi Cornudet était très en avance sur son temps, mais n'avait pas encore bénéficié de l'intérêt de l'État pour l'aménagement du territoire. Aussi, la possibilité avait eu du mal à séduire les acteurs locaux et les innovations de la loi Cornudet sont tombées en désuétude. L'article 1^{er}, 2^o de la loi concernant les PAEE du 14 mars 1919 (JORF n° 0072 du 15 mars 1919, p. 1727) prévoyait ainsi que les « programmes » comporteraient « *les servitudes hygiéniques, archéologiques et esthétiques ainsi que toutes les autres conditions y relatives et en particulier les espaces libres à réservier, la hauteur des constructions, ainsi que les prévisions concernant la distribution d'eau potable, le réseau dégoûts, l'évacuation et la*

⁷¹⁹ C. Urb., art. A. 123-1 et A. 123-2 ; toujours en vigueur puisqu'il existe encore une hypothèse dans laquelle un POS pourrait être applicable, en cas d'annulation d'un PLU (C. Urb., art. L. 174-6), ce qui n'est au demeurant pas rare ces derniers temps. Par exemple, dans l'affaire récente de l'annulation du PLUi-H de la communauté de communes du Pays Haut Val d'Alzette (CCPHVA), les 3 POS des communes de Audun-le-Tiche, Boulange et Russange ont été remis en vigueur pour 24 mois.

⁷²⁰ X. Desjardins, *Planification urbaine, la ville en devenir*, 2020, éd. Armand Colin., p. 21 : « *désormais ce sont les règles de gabarit, de hauteur et d'emprise au sol qui permettent de fixer la densité* ».

⁷²¹ « *plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine* », qui est une alternative au PSMV dans les SPR, mais au rabais. Ses dispositions ne se substituent en ce sens pas au PLU(i) par exemple.

destination finale des matières usées et, s'il y a lieu, l'assainissement du sol ». Or, l'ensemble de ces considérations sont prévues pour l'ensemble du territoire français – sous réserve qu'il n'existe un PLU (ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu et parfois aussi sous réserve de l'existence d'une carte communale) – par les dispositions du Code de l'urbanisme relatives au RNU, notamment aux articles R. 111-2, R. 111-4, R. 111-8 à R. 111-13, R. 111-16 à R. 111-18 ou encore R. 111-26 et R. 111-27,. De plus le RNU déborde cet objet relativement restreint pour y intégrer des considérations plus modernes : espaces verts ou bien encore lutte contre le mitage. Il contient également des définitions.

307. Aussi le RNU permet-il, en réalité, d'assurer une certaine réglementation, en dépit de certaines contraintes strictes comme la règle de la « constructibilité limitée »⁷²². Souvent fuit, moqué, une réflexion sur la pertinence réelle d'une substitution au RNU, notamment dans les petites communes devrait être systématiquement menée. Souvent en effet, les PLU première génération reprenaient les dispositions du Code et les réécrivaient simplement. Plus généralement, cette humilité des perspectives d'urbanisme dans les territoires plus ruraux constitue, elle aussi, une clé de l'amélioration du droit de la planification urbaine. Est-il en somme toujours nécessaire de planifier ? Faut-il adopter des documents à tout prix ?

sous-section 2 Un renouveau de la couverture des documents par son effacement

308. De la même manière que le professeur François Priet questionnait, il y a dix ans – alors que l'urbanisme de projet avait le vent en poupe – la pertinence d'une « réglementation à tout prix », et soulevait l'idée que la refonte des PLU en 2015 à la suite de la loi ALUR visait justement à rompre avec une telle logique⁷²³, nous posons ici la question de la pertinence de la « planification à tout prix »... la pertinence de la planification tant stratégique que réglementaire d'ailleurs, rejoignant pour ce second cas la position du Professeur (sur les moyens du moins ; non sur les fins).
309. À certains égards en effet, la volonté d'une couverture nationale des documents d'urbanisme – qu'il s'agisse des PLU, des PLUi, des SCoT ou encore des DUrU dont la naissance est prévue pour bientôt – peut paraître irrationnelle compte tenu des différences profondes résidant entre les réalités des territoires à couvrir. Comme le soulève le professeur Gregory Kalfèche dans son manuel⁷²⁴, le modèle type souvent présenté de l'articulation SCoT/PLUi⁷²⁵ – dans lequel un PLU est élaboré au niveau intercommunal en déclinaison d'objectifs fixés à un niveau plus étendu (le groupement d'EPCI) – est dans la pratique concurrencé dans les territoires plus ruraux par une forme de complémentarité différente, et plus ancrée dans le XXème siècle. Souvent en effet, la commune reste compétente en matière d'urbanisme par le jeu des minorités de blocage et l'intercommunalité à fiscalité propre est compétente en matière de SCoT. Parfois également c'est à un PETR qu'est confiée cette seconde tâche, à des fins de mutualisation des moyens. Aussi, la carte des SCoT n'est aujourd'hui pas achevée ;

⁷²² C. urb., art. L. 111-3 : « en l'absence de plan local d'urbanisme, de tout document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, les constructions ne peuvent être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune ». Sur cette règle voir H. Périnet-Marquet, *la réforme de la règle de constructibilité limitée*, Defrénois 1987, p. 148 ; H.-G. Hubrecht, *La constructibilité limitée en 1986 : l'adoption d'une nouvelle conception de la planification urbaine*, in Table Ronde : *Un an de droit de l'urbanisme de la loi « simplification » à la loi « Méhaignerie »*, fév. 1987, Droit et Ville, 1987 n° 23, Toulouse, p. 145-162.

⁷²³ F. Priet, *La rénovation du règlement du plan local d'urbanisme, commentaire décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015*, RFDA 2016, n° 05, p. 870.

⁷²⁴ G. Kalfèche, *Droit de l'urbanisme*, préc.

⁷²⁵ Qui, faut-il le reconnaître a guidé la plupart de nos développements jusqu'ici.

l'objectif de couverture national n'est pas atteint. Dans certains territoires, souvent ruraux là encore, le PLU ou la carte communale, lorsque l'un des deux existe, est le seul document opposable.

310. À première vue, cette rétention de compétence est, du point de vue de la qualité de la norme d'urbanisme, mais surtout du point de vue de son aspect prescriptif et unilatéral, une aubaine. Tant que ces « irréductibles gaulois » résisteront à l'envahisseur intercommunal, la dégénérescence des normes d'urbanisme sera ralentie : une règle d'urbanisme communale étant souvent plus prescriptive et plus vieux-jeu qu'une norme intercommunale. Pourtant, si le mouvement d'intercommunalisation des PLUi peine à s'y développer, ceux-ci pourraient être élaborés sur l'intercommunalité à la place d'un SCoT, et davantage encore dans l'attente de la possibilité d'adopter un document unique ayant valeur de PLUi et de SCoT ; entraînant certes en parallèle une déréglementation au niveau local. En effet, dans l'hypothèse d'un PLUi élaboré à la place d'un SCoT ou au travers d'un SCoT valant PLUi⁷²⁶, celui-ci se substituerait soit au RNU en le rendant inapplicable dans une part importante de sa substance⁷²⁷, soit aux PLU communaux. Il existe toutefois une possibilité laissée aux auteurs de PLU(i) de renvoyer au RNU pour certaines parties de la commune ou de l'EPCI⁷²⁸ mais la manœuvre semble dangereuse et n'est de plus limitée qu'aux zones urbaines. Or, une fois perdue, la compétence en matière de documents d'urbanisme ne se récupère pas. Aussi, à droit constant, les tentatives de déconstruction de la planification dans les zones rurales pourraient s'avérer dangereuses si elles se combinent avec l'intercommunalisation du PLU. Le RNU, adapté à ces territoires, y serait trop facilement menacé.
311. Procédant par élimination, une seconde hypothèse apparaît au travers d'un schéma alternatif mettant en scène un SCoT sur l'intercommunalité sans PLU qu'il soit communal ou intercommunal. La planification réglementaire y serait alors assurée par le RNU. Si cela peut être effrayant *a priori*, faut-il encore rappeler qu'étant donné le développement démographique recensé par l'INSEE dans chaque département⁷²⁹, notamment les plus ruraux, il paraît peu probable que l'adoption de documents d'urbanisme puissent permettre un développement extensif des périmètres communaux dans les ruralités ; ceux-ci devant justifier, dans leurs rapports de présentation, des chiffres d'ouverture à l'urbanisation retenus, compte tenu de cette évolution démographique. Le juge administratif est d'ailleurs, depuis quelques années, très méticuleux sur ces conditions (voir *supra*). Ainsi, un urbanisme « primaire » découlerait naturellement de l'absence de PLU ou de carte communale, sans pour autant être un urbanisme au rabais. Le modèle basique du RNU est en effet plutôt qualitatif et permet une appropriation simplifiée par les acteurs locaux et leurs services juridiques, rendant le développement de la ville bien plus accessible. Soumis au RNU, les constructions ne sont alors possibles que dans les seules zones urbanisées de la commune⁷³⁰, le développement d'icelle est ainsi naturellement limité et conduit à la construction de la ville sur la ville. Les objectifs de la loi SRU sont appliqués par défaut bien qu'aucun projet de territoire ne soit élaboré. Surtout, une certaine réglementation persiste, définie au niveau national, écartant l'hypothèse dans laquelle un PLU mal écrit ne les supplante. En outre, les dérogations préfectorales à la règle de construction limitée peuvent permettre à des projets ponctuels de sortir de terre dans ces zones. Fatalement, faute de s'appliquer à un document d'urbanisme, le SCoT paraît encore une fois être inutile (bien que cette affirmation soit à tempérer dans les communes à la fois rurales et

⁷²⁶ Etant entendu par là un DURU (Pour rappel, ceux-ci sont en effet prévus dans le chapitre relatif aux SCoT ; voir *supra*).

⁷²⁷ Cessent d'être applicable sur la commune, dès lors qu'un PLU(i) est adopté, les articles R. 111-3, R. 111-5 à R. 111-19, R. 111-28 à R. 111-30 du code de l'urbanisme. ; voir C. Urb., art. R. 111-1, Conseil d'Etat, 24 déc. 2020, *Cne d'Anglet et Sté Roxim Management*, n°436046.

⁷²⁸ C. Urb., art. R. 151-19.

⁷²⁹ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/5544529/FPORSOC21-F41.xlsx>.

⁷³⁰ C. Urb. art. L. 111-3

littorales⁷³¹ ; ce qui est au demeurant très rare en dehors des communes attenant aux plus grandes étendues d'eau douce⁷³²). Aussi, à droit constant, l'abstention de rédiger tout document d'urbanisme dans les communes les plus rurales paraît-elle encore la solution la plus rationnelle.

312. En ce sens, la planification, notamment stratégique, ne fait pas vraiment sens dans un territoire à dynamique pratiquement plane. Que faut-il organiser ? Quelle initiative privée faut-il canaliser ? le RNU doublé de la règle de constructibilité limitée n'assure-t-il pas une artificialisation des sols maîtrisée ? Mais le questionnement va même plus loin : quel document d'urbanisme, aujourd'hui, prévoit un projet rural ? Autrement dit, quel document de planification stratégique est vraiment pensé pour la ruralité ? La sélection, comme périmètre de planification stratégique de l' « aire d'attraction des villes » a, de ce point de vue, le mérite de laisser des zones blanches du territoire français sur lesquels une certaine déréglementation et une certaine « déplanification » pourrait être entreprise. En effet, il s'agit d'une ruralité qu'il ne semble pas opportun d'aménager avec des outils conçus pour l'aménagement urbain. En outre, si le SCoT pourrait jouer un rôle plus important justement dans les zones plus rurales, il n'est pas particulièrement prescriptif et organise lui aussi une myriade de politiques publiques déconnectées des réalités de la ruralité.
313. Toutefois, cette évolution à droit constant présente comme désavantage d'englober l'ensemble de ce qui ne rentre pas dans le modèle de la ville attractive et de sa périphérie, au sein d'une catégorie « divers » appelée « ruralité ». Or les réalités territoriales sont variées au sein même de cette catégorie, aussi imprécise que large. Ainsi, outre la ruralité isolée (des départements de l'Indre, de la Nièvre, du Cher, de la Haute-Marne...), des communes rurales peuvent être comprises dans le giron élargi d'un pôle plus ou moins important. C'est le cas de petites communes rurales gersoises ou ariégeoises dans le giron éloigné de Toulouse ; de communes du Loiret, de l'Aube ou du Cher, trop éloignées de la capitale pour être dans son aire urbaine et pourtant trop proche pour qu'aucune dynamique fonctionnelle n'existe. C'est aussi encore le cas de communes rurales meusiennes, vosgiennes, ou de Haute Marne, attirées par des pôles moyens comme Nancy ou Metz et par des pôles plus importants, avec une dynamique notamment transfrontalière. Une option semble se poser concernant ces communes qui peuvent, au choix, constituer des intercommunalités et des SCoT « défensifs » ou bien s'intégrer dans les périmètres de planification stratégique de ces pôles, nonobstant la circonstance qu'une fusion des deux documents en un seul sur l'intercommunalité tendrait à développer l'intercommunalité sur un territoire gigantesque. En outre, certaines communes, quoique situées en zone rurale sont de petites villes insufflant un dynamisme sur une aire plus ou moins étendue. Des aires d'attraction des petites villes existent en dehors des définitions de l'INSEE qui ne s'intéressent qu'aux situations dans lesquelles il existe un pôle urbain important cette attraction, quant aux services, aux emplois, ou aux commerces. Cette circonstance amène donc à ce que des bassins de vie ruraux composés de territoires multipolaires se forment. C'est d'ailleurs peut-être seulement dans ces cas que le terme de bassin de vie trouve un sens⁷³³. C'est en fait la logique du SCoT défensif, parfois encouragé comme au travers du développement accompagné des petites villes exerçant une certaine attraction sur ces bassins de vie, par le programme « Petites villes de demain » piloté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Aussi, le risque est de voir ces petites villes cannibaliser les ruralités plus profondes. Dès lors, si la planification stratégique par les documents actuels ne fait pas vraiment sens dans un territoire à dynamique pratiquement plane, une certaine planification des territoires apparaît souhaitable dès lors qu'il existe des petits pôles d'attraction

⁷³¹ Comme dit, le SCoT trouve une utilité supplémentaire d'articulation avec la loi Littoral dans les communes littorales.

⁷³² C. env., art. L. 321-2 : « Sont considérées comme communes littorales, au sens du présent chapitre, les communes [...] des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ».

⁷³³ C. Jebeili, *Le bassin de vie, nouveau critère de l'intercommunalité rurale*, Droit rural, 2011, n° 397, étude n° 12.

sur ces territoires ou dès lors qu'une attraction lointaine exerce une influence non négligeable sur le fonctionnement de ceux-ci.

314. Aussi un relai de l'échelon étatique pourrait-il être souhaitable. Si celui-ci existe déjà par le biais du RNU du point de vue de la planification réglementaire, son alter-égo relatif à la planification stratégique pourrait se développer aussi par le biais d'une planification étatique sur l'échelle départementale, sous la supervision des préfets. Le couple traditionnel en matière de police entre la commune et la préfecture de département serait dès lors réaffirmé pour la police des sols et l'aménagement du territoire là où l'intercommunalité a le plus de mal à prendre. De tels documents – inspirés des anciens SDAU dans leur principe mais des SAR en outre-mer ou encore du PADDUC en Corse dans leur champ d'application territorial – pourraient d'ailleurs compléter, sur le reste du territoire, la planification stratégique locale qui ne demande qu'à se refondre sur l'intercommunalité à fiscalité propre dans les territoires plus urbains.

Enfin, à supposer que comme proposé, une fusion intervienne entre le SCoT et le PLUi, et que de nouveaux documents de police des sols inspirés des anciens POS soient prévus à échelle communale ou infra-communale ; cette perspective de déplanification des zones hors champ de l'aménagement urbain n'y serait pour autant pas incompatible. Il pourrait être prévu qu'une réglementation locale, précise et circonstanciée en fonction des localités, soit particulièrement prescriptive dans certains quartiers tout en laissant d'autres secteurs s'accorder d'une certaine déréglementation⁷³⁴ au profit d'un urbanisme plus primaire, par un mécanisme de renvoi au RNU. En outre, ces documents d'urbanisme réglementaire renouvelés pourraient avoir pour reflet dans le monde rural une renaissance des MARNU avec des correctifs comparables à ceux prévus pour les POS ressuscités. Leur objet serait dès lors d'adapter à la marge les règles de police des sols issus du RNU (hauteur, prospect, distances vis-à-vis des voies, toitures...) sans pour autant permettre une extension en dehors des secteurs urbanisés de la commune.

315. En somme, il résulte de cette liste à la Prévert d'hypothèses – parfois applicables uniquement dans l'éventualité de la réalisation de premières conjonctures elles-mêmes conditionnées par la réalisation peu probable de propositions formulées plus tôt, que la planification urbaine n'est pas figée. Aussi peut-elle évoluer dans de nombreux sens et la présente étude est bien insuffisante à énumérer l'ensemble de ces possibilités. Ce n'est d'ailleurs pas son rôle. En somme, si de nombreuses évolutions sont possibles, et que les idées en la matière peuvent être infinies, l'ambition aura été de tenter de les envisager du point de vue de la scission conceptuelle entre planification stratégique et planification réglementaire, aujourd'hui en crise du fait de sa remise en cause tant par la doctrine que par la pratique, ou que par le développement de discours nouveaux sur l'urbanisme. Nous pensons qu'elle a encore de beaux jours devant elle. L'étude aura également contribué à questionner la pertinence d'une recherche « à tout prix » de couverture nationale des documents d'« urbanisme » dans une France où l'« urbain » ne représente pas la majorité du territoire (loin s'en faut), et à proposer un éventuel pas en arrière, un développement alternatif pour les ruralités qui ne saurait trouver dans la seule croissance une vocation. Enfin, elle questionne la place de l'État dans la planification urbaine, et notamment dans les ruralités. Le récit de la décentralisation a fait sans doute plus de mal à ces territoires là où l'État, dans une perspective de solidarité nationale et d'égalité des territoires, aurait pu jouer non le rôle de l'opresseur des petites communes, mais celui de l'arbitre entre celles-ci et les collectivités plus importantes se développant parfois à leur détriment.

⁷³⁴ F. Priet, *La rénovation du règlement du plan local d'urbanisme*, préc.

Conclusion de la partie II

316. En synthèse, la complémentarité des deux documents au cœur de la planification urbaine française ne fait pas seulement défaut quant aux périmètres retenus. Les contenus, et ainsi les finalités, de ceux-ci ne sont aujourd’hui pas aussi clairement répartis qu’une présentation simplifiée de ces documents laisse suggérer. Sous l’influence de théories dé-réglementatrices, de la circonstance que les PLU soient aujourd’hui par principe intercommunaux et de ce que le contenu des PLU ne se bornent pas à organiser une police des sols mais sont conçus eux même comme des projets de territoire, ces documents sont progressivement devenus des documents souples, prospectifs et intercommunaux. Or, il a été observé de la continuité entre les SDAU (devenus SD) et les SCoT que ces critères étaient en réalité communs aux documents de planification stratégique⁷³⁵, et étrangers aux documents traditionnels de planification réglementaire, eux même appuyés sur les polices des sols et des constructions. Aussi, en devenant le document au cœur du projet stratégique du territoire intercommunal, l’évolution des PLUi a rendu le maintien des SCoT sans objet. Une fusion des deux documents sur l’intercommunalité aboutirai dès lors à retenir les orientations en matière d’urbanisme, et les conditions de leur mise en œuvre au travers de règles peu prescriptives, au sein d’un document nouveau de planification urbaine stratégique.
317. En parallèle toutefois, le PLUi s’étant aujourd’hui trop éloigné de sa vocation réglementaire initiale, un renouveau de la police des sols et des constructions s’impose. S’inspirant de l’histoire de la planification urbaine, de tels documents doivent être, très classiquement, à compétence communale – avec un relai étatique lorsque le trouble à l’ordre public urbain dépasse le ressort d’une seule commune – et élaborés sur un périmètre communal ou infra-communal. Ce sont les conditions pour que la spécialisation de la norme prescriptive d’urbanisme permette la préservation et la mise en valeur des villes, échelon de la démocratie locale, en fonction de la mémoire et du sentiment d’appartenance identitaire de la population locale ; évitant ainsi une uniformisation des constructions, un urbanisme globalisé, dénuée de toute âme et attentatoire aux particularités urbanistiques locales.

* * *

⁷³⁵ C. Denizeau, *Des SDAU au SCoT : évolution des objectifs des politiques d’urbanisme*, in *La planification territoriale stratégique: entre droit souple et droit dur*, études en l’honneur de J. P. Lebreton, Les Cahiers du GRIDAUH, n°29, 2015, pp. 61-78.

Conclusion générale

318. Il apparaît que vingt-cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi SRU, le paradigme dans lequel a été conçu le couple de documents d'urbanisme composé du PLU(i) et du SCoT a profondément changé. Il ressort en effet des travaux préparatoires de cette loi et du contexte législatif dans laquelle elle est intervenue en 2000 que la volonté du législateur visait à amener les acteurs locaux, auxquels la compétence d'urbanisme avait été déléguée depuis moins de vingt ans, à déterminer un périmètre intercommunal *ad hoc* pertinent pour l'aménagement de l'espace, appuyé sur le bassin de vie avec lequel devrait être compatible un projet urbain communal cohérent, décliné par des règles imposant aux porteurs de projets des servitudes d'urbanisme. Or, l'évolution – tant conjointe que disjointe – des périmètres et des contenus des deux documents a amené à éloigner le couple de documents de cette vocation première. Du point de vue du périmètre d'abord, l'évolution de la carte de l'intercommunalité à fiscalité propre a amené à dépasser la nécessité de créer de nouveaux échelons *ad hoc* pour l'organisation de la planification stratégique, pourtant le SCoT est aujourd'hui toujours, de façon déclarée, défini selon cette logique mais en s'appuyant désormais sur des groupements d'EPCI dépourvus par eux-mêmes d'une autonomie de fonctionnement justifiant cette délimitation ; ne manquant pas de créer une forme d'incohérence de la rétention du périmètre d'un document d'urbanisme contenant dans son nom le terme même de « cohérence ». Pour sa part, le PLU, document hybride en charge d'organiser entre autres la planification réglementaire, est devenu par principe intercommunal entre 2010 et 2014. S'appuyant sur le périmètre « rationalisé » de l'intercommunalité, le PLU est désormais élaboré à l'échelle pertinente pour la planification stratégique, renforçant inévitablement cette vocation. Sa part la plus réglementaire est quant à elle en crise, appuyée sur un périmètre manifestement inadapté et en rupture tant avec la réalité qu'avec l'intérêt des communes et des localités infra-communales. Cette crise de la part réglementaire du droit de la planification urbaine est encore appuyée par le développement de discours railleur à son égard, et par le développement de théories alternatives de la réglementation de l'usage des sols s'immisçant subrepticement dans le droit positif.
319. De plus, du point de vue de leur contenu, les deux documents appuyés sur des périmètres convergents laissent apparaître des redondances vectrices d'un surfinancement et d'une sur-complexification de la planification stratégique d'urbanisme. Les rapports de présentation, les projets de territoire et les justifications des choix retenus pour ceux-ci, ainsi que l'adéquation des éléments plus directement opposables avec ce projet, laissent en effet apparaître que le duo de documents est potentiellement aujourd'hui plus un doublon qu'un couple complémentaire. Partant, cette complémentarité en crise rejoue inévitablement sur la complémentarité des aspects stratégique et réglementaire de la planification⁷³⁶ dont l'équilibre avait été redéfini (imparfaitement) par la rétention de ces deux documents en lieu et place des schémas directeurs et des POS en 2000. La non-complémentarité de ces deux aspects de la planification urbaine est ainsi imputable tant à la complémentarité de plus en plus limitée entre les documents qu'au glissement tout entier du couple de documents vers le champ de la planification stratégique. Elle est en outre corroborée par un affaissement constant de la règle d'urbanisme, tant par l'amollissement de sa substance dans les PLU(i) que par la démultiplication à un rythme effréné des dérogations prévues par les lois successives. La règle d'urbanisme se manifeste aujourd'hui dès lors davantage par le biais de l'urbanisme opérationnel, qui, quoique plus circonstancié et assis sur une localité plus resserrée présente le désavantage de procéder de compromis avec les aménageurs, faisant reculer l'idée d'une règle policière et unilatérale au service de l'intérêt général et notamment de l'ordre public spécial duquel la police de l'urbanisme tire historiquement son objet.

⁷³⁶ que la doctrine juridique cherche d'ailleurs aujourd'hui à dépasser, en ce sens voir S. Marie, *La porosité...*, préc.

320. Ainsi, face à cette situation, il semblerait que le PLU ait pris la place du SCoT dans la plupart de ses caractères, de son objet à son périmètre en passant par son contenu ; conduisant le second document à arriver en fin de vie d'une part et le premier à s'éloigner progressivement de sa vocation règlementaire de l'autre. Conscient de la situation, le législateur avait habilité le gouvernement en 2018 à faire évoluer le SCoT pour lui permettre de prendre un second souffle, s'adaptant à un environnement institutionnel le rendant progressivement obsolète ; mais l'évolution n'a pas enrayé cette dynamique de fin de vie du SCoT. Tout en plus, il s'agit de soins palliatifs. Les deux ordonnances *n^os* 2020-744 et 2020-745 du 17 juin 2020 intervenues sur cette habilitation législative l'ont, en ce sens, maintenu artificiellement en vie, en le modifiant à la marge, sans en aborder les aspects fondamentalement problématiques.
321. Aussi, en 2025, pour les noces d'argent de nos deux documents de planification urbaine, le bilan du mariage est amer. Faut-il sans doute laisser le SCoT partir pour permettre au PLU de refaire sa vie. En ce sens une nouvelle porte s'est ouverte cette année avec la proposition de loi de simplification de l'urbanisme et du logement qui, dans sa dernière version adoptée par le CMP, envisage la création d'un document fusionnant PLU et SCOT sur l'intercommunalité. Devenant un réel document de planification stratégique intercommunal, il est envisageable de généraliser le procédé pour en faire le document de référence de la planification stratégique renouvelée. Toutefois, en parallèle, la planification règlementaire appelle à évoluer : le PLUi n'est plus assez pertinent dans ce rôle, et la force contraignante de la norme d'urbanisme en pâtit, remettant sa légitimité en doute. Aussi, le renouveau de la planification règlementaire peut être trouvé dans deux hypothèses pour l'avenir : soit l'entérinement de la logique contractualiste et du rôle croissant des aménageurs dans la détermination des règles d'intérêt général régissant l'implantation et l'usage des sols ; soit la renaissance des POS de leurs cendres, non plus comme principaux outils de zonage mais comme outils de pure règlementation de l'usage des sols et de la construction, au service de l'intégration harmonieuse des projets dans leur environnement, à l'instar de ce que sont les RMC en Alsace-Moselle ou encore les PSMV dans les sites patrimoniaux remarquables (SPR). C'est, faut-il le reconnaître, davantage vers cette direction que notre cœur balancerait.
322. Enfin, l'évolution des documents d'urbanisme pourraitachever l'imbrication entre la décentralisation et la déconcentration en prévoyant un document de planification stratégique étatique en lieu et place du SCoT, au lieu de supprimer ce dernier. Aussi, l'échelle départementale semble la plus indiquée pour concilier au mieux les diverses politiques sectorielles émanant de l'État selon un schéma qu'il élabore lui-même. De cette manière, les préoccupations défendues ne seraient plus distillées par des SCoT en apparence intégrateurs mais en réalité trop souples pour s'imposer efficacement aux PLU(i). Le périmètre départemental, traditionnel en matière de police, permet une articulation moins concurrentielle avec l'EPCI, tant dans les étendues, puisqu'un EPCI ne peut s'étendre sur tout un département⁷³⁷ que dans les compétences puisque si conflit d'intérêt il peut y avoir avec l'État, concurrence il n'y a pas. Aussi, l'État peut trancher entre des intérêts divergents afin d'assurer les équilibres entre les politiques publiques en matière d'urbanisme mentionnées à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme⁷³⁸.

⁷³⁷ CGCT, art. L. 5211-5, I, dernier al. *N. b.* : Cette condition a toujours existé puisqu'elle procède de la loi Chevènement de 1999 (préc.). En outre, la limite est davantage factuelle que juridique. Les EPCI tendent à être bien plus resserrés que les départements. La différence de périmètre entre ces deux structures est en outre plus évidente qu'entre l'EPCI et les SCoT.

⁷³⁸ P. Hocreitère, *le périmètre des schémas de cohérence territoriale*, in *Colloque : la loi SRU et le droit de l'urbanisme*, Droit et ville 2002, n°53, p. 48 : « *Un des objectifs des schémas directeurs a été de préserver sur l'ensemble du territoire des agglomérations concernées un certain équilibre, [...] obtenu bien souvent au prix de compromis difficiles, voire en*

Sources bibliographiques

1. Ouvrages généraux

- G. Kalfèche, *Droit de l'urbanisme*, 2021, PUF, 3^{ème} éd., 568 p.
- H. Jacquot, F. Priet, S. Marie, *Droit de l'urbanisme*, 2022, Dalloz, 9^{ème} éd., 1455 p.
- M. Verpeaux, *Les collectivités territoriales*, 2024, Dalloz, Connaissance du droit, 7^{ème} éd., 155 p.
- N. Delamare, *Traité de la police contenant l'histoire de son établissement, les fonctions & les prérogatives de ses magistrats ; toutes les Loix & les Règlements qui la concernent*, [...], 1705, t. 1, Paris, éd. J & P. Cot, 770 p.
- N. Delamare, *Continuation du traité de la police* [...], 1738, t. 4, Paris, éd. J. -F. Hérisson, 869 p.
- O. Le Bot, *droit de l'urbanisme*, 2025, Dalloz, Action, 2^{ème} éd., 1876 p. & 2022, Dalloz, Action, 1^{ère} éd., 1789 p.
- P. Merlin, *L'urbanisme*, 2025, PUF, que sais-je ?, 14^{ème} éd., 128 p.
- P. Soler-Couteaux, E. Carpentier, *Droit de l'urbanisme*, 2022, Dalloz, HyperCours, 8^{ème} éd., 1202 p.

2. Ouvrages spécialisés ou non juridiques

- F. Choay, *L'urbanisme, utopies et réalités, une anthologie*, éd. du Seuil, 1965, 463 p.
- J.-P. Demouveau, J.-P Lebreton, *La naissance du droit de l'urbanisme, 1919-1935*, 2007, Les éditions des Journaux Officiels.
- P. Bihouix, S. Jeantet, C. De Selva, *La ville stationnaire, comment mettre fin à l'étalement urbain ?*, 2022, éd. Actes Sud, 337 p.
- X. Desjardins, *Planification urbaine, la ville en devenir*, 2020, éd. Armand Colin., 256p.
- X. Desjardins, *L'aménagement du territoire*, 2021, éd. Armand Colin, 2^{ème} éd., 204 p.

3. Thèses

- A. Granier, *La zone de Paris et les zoniers de paris, approche spatiales d'une marge urbaine (1912-1946)*, 2017, thèse, Histoire, J. L. Pinol (dir.), Lyon, vol. 1, 493 p.
- D. Caproni, *L'urbanisme de projet et le droit* (Résumé), thèse (en préparation), droit, J.-F. Giacuzzo (dir.), Toulouse, en préparation depuis 2019.
- D. Oudot, *Territoires intercommunaux et aires d'influence urbaine, mise en place, fonctionnement et effets de l'intercommunalité : l'exemple des villes d'Angers, du Mans et de Tours*, Angers, thèse, géographie, 2008, J.-B. Humeau (dir.), 356 p.
- F. Eddazi, *Planification urbaine et intercommunalités*, 2011, thèse, droit public, F. Priet (dir.), 2. Vol., Orléans, 738 p.
- H. Périnet-Marquet, *Le droit de construire*, thèse, droit privé, P. Remy (dir.), Poitiers, 1979, 904 p.
- J.-L. Maillot, *Intercommunalité et urbanisme*, 1995, thèse, droit public, L. Constans (dir.), Montpellier, 974 p.

l'absence de compromis, par des décisions prises parfois au plus haut niveau. Ce n'est pas sans raison que les schémas directeurs de Nice et de Grasse-Cannes Antibes ont été approuvés par décret en Conseil d'Etat ».

- L. Lemouzy, *L'imaginaire dans l'action publique territoriale*, 2017, thèse, J. Caillosse (dir.), science politique, Paris II, 519 p.
- M. Lauren, *la territorialisation de la compétence EAU dans le bassin de l'Adour : entre volonté de générer de la solidarité territoriale autour de la gestion des cours d'eau et risque d'accentuer les inégalités territoriales ?*, 2025, thèse, géographie, S. Claremont (dir.), Pau, 502 p. (HAL tel-049773721).
- N. Brevet, *Mobilités et processus d'ancrage en ville nouvelle : Marne-la-Vallée, un bassin de vie ? Étude des mobilités résidentielles et des mobilités quotidiennes*, 2009, Thèse, F. Drosso (dir.), Institut d'Urbanisme de Paris/Université Paris-Est.
- P. Demaye-Simoni, *Le renouveau du droit de l'intercommunalité en France, un enjeu de la réforme territoriale ?*, 2000, thèse, droit public, F. Rangeon (dir.), Amiens, 1374p.
- R. Le Saout, *Intercommunalité, démocratie et pouvoir politique pour une analyse sociologique des enjeux politiques contenus dans les dynamiques intercommunales*, 1996, thèse, Sociologie, C. Suaud (dir.), Nantes, 746 p.
- S. Ivanovitch, *Décentralisation et démocratie locale*, 2014, thèse, droit public, J. Bourdon (dir.), Marseille, 454 p.

4. Articles juridiques

- A. Chaminade, *Les perspectives nouvelles de l'intercommunalité ; Loi 99-586 du 12 juillet 1999*, JCPG, 1999, n° 37 pp. 1605-1607.
- A. Gardière, *Intercommunalité, vers un retour en force des communes ?*, JCPA 2019, n°40, p. 5
- A. Meynaud-Zeroual, *Quelques tendance dans l'écriture du droit de l'urbanisme*, Droit administratif, août/sept. 2025, n° 8/9, pp. 3-5.
- B. Perrineau, C. Lherminier, Cabinet Seban & associés, *Loi ALUR : le PLUi, le nouvel outil de planification urbaine ?*, JCPA 2014, n° 16, pp. 45-50.
- B-D Ingelaere, *Le zonage en urbanisme et le contentieux des plan locaux d'urbanisme*, <https://ing-avocat.legal/article/le-zonage-en-urbanisme-et-le-contentieux-des-plan-locaux-d-urbanisme> (dernière consultation le 22 mai 2025).
- C. Aragau, M. Bouleau, C. Mangeney, *Les bassins de vie ont-ils un sens ?*, RERU, 2018, n°5-6, pp. 1261 – 1286.
- C. Jebeili, *Le bassin de vie, nouveau critère de l'intercommunalité rurale*, Droit rural, 2011, n° 397, étude n° 12.
- D. Gillig, *Le règlement municipal des constructions : un héritage du droit local alsacien-mosellan dont la conformité à la Constitution mérite d'être posée*, note sous Rép. Min n°81383, JOAN Q, 19 avril 2011, p. 3962, revue environnement, 2011, n° 6, p. 34 s.
- D. Gillig, *Le volet contentieux du chantier « pour un urbanisme de projet »*, JCPA 2011 n° 9.
- D. Larralde, *PLU : La contreréforme*, JCPN 2004, n°15, p. 510.
- É. Carpentier, *La rationalisation de la hiérarchie des normes d'urbanisme est-elle réussie ?*, Droit et ville 2020, n° 90, pp. 143-154.
- É. Carpentier, *La sanction de la règle d'urbanisme, réflexion sur l'ineffectivité institutionnalisée du droit de l'urbanisme*, RFDA, 2016, n°05
- É. Carpentier, *Le règlement du PLU « alurisé »*, BJDU 2016 n°3, pp. 175-184.
- É. Carpentier, R. Noguellou, *Que tout change pour que rien ne change*, AJDA 2020, n° 39, p. 2259.
- É. Fatôme, *à propos de l'urbanisme de projet*, BJDU 2013, n°3, pp. 161-171 ; DAUH 2013, pp. 27-34

- F. Aubert, D. Lépicier, J.-C. Dissart, *Une analyse de la géographie des services résidentiels et touristiques à l'échelle des bassins de vie français*, RERU 2011, n°3, pp. 527-548.
- F. Bouyssou, *Les cinq crises de la planification urbaine*, JCPA 2014, n°25, p.45.
- F. Bouyssou, *Plan d'urbanisme ou projet d'urbanisme, la planification urbaine à bout de souffle*, AJDA, 2013 n° 26, pp. 1493-1496.
- F. Priet, *La rénovation du règlement du plan local d'urbanisme, commentaire du décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015*, RFDA 2016, n° 05, dossier : *La règle d'urbanisme*, pp. 863-871.
- F. Priet, *Le Plan Local d'urbanisme, vingt ans après*, AJDA 2020, n° 42, p. 2411.
- F. Rolin, *Supprimons les schémas de cohérence territoriale !*, AJDA 2014, n° 21, p. 1177,
- F. Rolland, *L'orientation de l'action administrative en question : pour une critique théorique des directives administratives*, RJO, 2004, pp. 495-544
- F. Vilbois-Crénin, *Reconfiguration du périmètre d'un EPCI : les délibérations à prendre avant le 1^{er} janvier 2017*, AJCT 2016, n° 10, pp. 485 - 492
- G. Kalfèche, *Droit de l'urbanisme*, chron., RJE 2017, n°4, p. 772.
- G. Kalfèche, *Les lotissements, la ZAN et la durabilité : pour une transformation des lotissements en opérations d'aménagement*, in Droit et Ville, 2024, n° 98, *Le lotissement à l'heure de la sobriété foncière*, pp. 43-62
- G. Larcher, *intervention liminaire* in *La revitalisation de l'échelon communal* », Colloque coorganisé par la commission des Lois du Sénat et l'AMF, 15 novembre 2018, [disponible en ligne](#) (dernière consultation le 15 août 2025)
- G. Toucheufu, *Environnement et nouvelles intercommunalités : l'exemple des communautés de communes*, droit et ville, 1995, n°40, pp. 20-36..
- GRIDAUH, *La règle d'urbanisme en question*, BJDU 2012, n° 12.
- H. Cloez, *Projet de réforme de l'urbanisme : passer d'un urbanisme de normes à un urbanisme de projet ?*, Option finance 2011, n° 1148.
- H. Jacquot, *Aux origines de la planification stratégique d'aménagement et d'urbanisme : le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris de 1965*, Cahiers du GRIDAUH 2015, n° 29, pp. 145-155.
- H. Pauliat, *Quelle carte intercommunale en 2017... et ensuite ?*, JCPA 2016, n° 16, p.2.
- H. Périnet-Marquet, *La réforme de la règle de constructibilité limitée*, Defrénois 1987, p. 148
- H. Périnet-Marquet, *Réflexions sur la déréglementation de l'urbanisme*, in Droit et ville, 1985, t. 19, pp. 103-120.
- J. Bohl, *Urbanisme et politique foncière*, AJPI, 1993, n° 5 pp. 331-339.
- J. Le Guen, *Le SDAU malade de la politique*, Pouvoirs locaux 1991, n° 8, p. 61
- J. Morand-Deviller, *La naissance du droit de l'urbanisme (1919-1935)*, LPA 2007 n° 205, p. 12
- J.-C. Landry, *Le règlement du lotissement : Quelle légitimité ? Un frein à la densité ?* in Droit et Ville, 2024, n° 98, *Le lotissement à l'heure de la sobriété foncière*, 490 p
- J.-F. Inserguet, *l'écriture du règlement : problèmes généraux*, Fiches du GRIDAUH, n°2.1.1, fiches n° 1 à 7, août 2012, <https://www.gridauh.fr/fr/node/12815> (dernière consultation le 13 juillet 2025).
- J.-F. Joye, *Les EPCI à fiscalité propre : des collectivités territoriales mal nommées ?*, LPA, 2003, n°98, pp. 4-15.
- J.-L. Tixier, V. Ferracci, *Les réformes en cours du droit de l'urbanisme : vers un « urbanisme de projet »*, Option Finance, 2011, n° 1141.
- J. M. Pontier, *Entre deux rives : une décennie d'intercommunalité*, JCPA 2009, n°29 pp. 42-46.
- J.-M. Pontier, *Les instruments financiers de l'intercommunalité de projet*, revue administrative, 1999 n° 312, p. 629.

- J.-M. Pontier, *La simplification, illusion dangereuse*, AJDA, 2005, p.345
- J.-P. Lebreton, *La planification urbaine dans la loi ALUR*, AJDA, 2014 n°19, pp. 1088-1095.
- J. P. Streblé, *Changements d'ALUR modérés pour les SCoT*, RDI 2014., p. 300.
- L. Bordereaux, *Faire mourir les SCoT ?*, AJDA, 2020, n° 11, p. 593
- L. Manière, P. Bluteau, F. Vilbois-Cros, S. Dyens, Y. Goutal, *Intercommunalités, Cap sur 2017*, dossier, AJCT, Oct. 2016, n° 10, pp. 479-500.
- L. Rolland, *le remaniement du régime de l'expropriation*, RDPSP, T. 36, n° 1, janv.-fév. 1919, Paris, p. 104.
- L. Santoni, *PLU : la refonte annoncée des catégories de construction*, Construction-Urbanisme, 2015 n° 10, p. 14.
- M. Bazin, *l'environnement, un enjeu pour l'intercommunalité*, Cahiers du CNFPT, 1993, n° 38, pp.62-680
- M. Degoffe, *L'avenir du couple commune – intercommunalité*, AJDA, 2013, n° 23/2013, pp. 1335-1339.
- M. Revert, *Le SCoT, entre la règle d'extension limitée de l'urbanisation littorale et les autorisations d'urbanisme : prisme ou écran ?*, RDI, n°6, pp. 338-342.
- M. Revert, *Recodification du livre Ier : une simple réécriture des règles et principes généraux ?*, RDI 2016, n°4 pp. 185-196.
- M.-C. Rouault, *Intérêt communal et intérêt communautaire*, Cahiers de droit de l'intercommunalité, 2007, n° 1, LexisNexis.
- M. Verpaux, *La loi du 12 juillet 1999 et la nouvelle intercommunalité : aspects institutionnels*, RGCT 2000, n°11, pp. 139-156.
- N. Foulquier, *Comment caractériser le droit de l'urbanisme français après la loi SRU. Une analyse historique du droit contemporain de l'urbanisme*, publication IRJS, juill./déc. 2014, pp. 437-452, v. 34.2, republication UFC (Brésil) [en ligne](#). Dernière consultation le 7 août 2025.
- N. Huten, *Le nouveau rôle du SCoT dans la mise en œuvre de la loi Littoral*, BJDU 2020 n° 2.
- N. Laval Mader, *Le couple communes/communauté : vers un nouvel équilibre territorial des pouvoirs ?*, Droit administratif, 2007 n° 10 pp. 9-17.
- P. Hocreitère *La loi SRU, la hiérarchie et la substance des normes*, Droit administratif, 2001, chron. pp. 3-12.
- P. Hocreitère, *Décentralisation de l'urbanisme et planification intercommunale, bilan et réflexions pour l'avenir*, RFDA, 1990, p. 169
- P. Hocreitère, *Le périmètre des schémas de cohérence territoriale et la nouvelle intercommunalité*, droit et ville, 2002, n°53, pp. 25-81.
- P. Hocreitère, *Problèmes actuels des schémas directeurs*, in Droit et Ville 1991, n° 32, p. 131.
- P. Quilichini, *Les politiques locales de l'habitat*, AJDI 2009, n°s 7/8 pp. 512-520.
- P. Soler-Couteaux, *L'ardente obligation du schéma de cohérence territoriale*, AJDA, 2003 n° 29, pp. 1528-1534.
- P. Soler-Couteaux, *La loi ALUR et le PLU : La généralisation progressive de l'intercommunalité*, RDI 2014, n°6, pp. 314- 325.
- P. Soler-Couteaux, *Le décret du 28 décembre 2015 : une refondation du PLU*, RDI 2016, n° 4, pp. 187-205.
- P. Soler-Couteaux, *Le droit de l'urbanisme après la loi SRU : ni tout à fait le même ni tout à fait un autre*, RDI, 2001, p. 285
- P. Soler-Couteaux, *Le renforcement des outils de lutte contre l'étalement urbain*, RDI 2014, p. 376.
- R. Noguellou, *L'effectivité du droit de l'urbanisme en question*, RDI 2016, n° 5, p. 237

- R. Noguellou, *La règle d'urbanisme et les plans locaux d'urbanisme, où se trouve la règle d'urbanisme ?, RFDA 2016, n°05, pp. 872-876.*
- R. Noguellou, *Où en est l'urbanisme du projet ?, RFDA 2020, n° 05, p. 962.*
- R. Trapitzine, *PADD et PLU, une nouvelle démarche d'aménagement*, ADEF 2002, n° 96, pp. 22-29.
- S. Traoré, *La loi ALUR : la réforme de la règle de « l'urbanisation limitée »*, JPCA 2014 n° 37 pp. 14-18.
- S. Traoré, *La loi SRU et les procédures d'aménagement*, AJDA 2020, p. 2425
- V. Le Coq, *La loi SRU et les documents d'urbanisme*, Droit administratif, 2001, n°2.
- V. Lecoq, *Contribution à l'étude juridique de la norme locale d'urbanisme*, PULim, 2004, pp. 273-274.
- V. Marais, O. Rossi, *Grenelle II : vers un urbanisme de projet ?*, DJF, 2011 n° 130, p. 96.
- V. Zalewski-Sicard, *Dérogeons aux règles d'urbanisme !*, Construction-urbanisme, 2025 n°7/8
- X. Couton, *Urbanisme de projet : il est interdit d'interdire !*, urbanisme-construction, 2011, n°7/8
- Y. Jégouzo, *de l'urbanisme de projet à l'urbanisme sommaire*, AJDA 2012, n° 12, p. 626
- Y. Pittard, *Les PLU après la loi ALUR*, RTDI, 2014, supplément au n°2, p. 11.

5. Contributions et colloques

- A. Hauriou, *Le droit administratif de l'aléatoire*, in Mélanges en l'honneur du Doyen Louis Trotabas, 1970, Paris, LGDJ, pp. 197-225.
- A.-C. Davy, P. Leroi, T. Sigaud, *impact de la mobilité professionnelle sur les territoires vécus*, in Coupes et découpes territoriales : Quelle réalité du bassin de vie ?, 2015, IAU, Paris, pp. 112-115
- C. Denizeau, *Des SDAU au SCoT : évolution des objectifs des politiques d'urbanisme*, in *La planification territoriale stratégique: entre droit souple et droit dur, études en l'honneur de J. P. Lebreton*, Les Cahiers du GRIDAUH, n°29, 2015, pp. 61-78.
- C. Manson, *Les documents d'urbanisme prospectifs constituent-ils une illustration parfaite du droit souple ?*, in *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur*, études en l'honneur de J. P. Lebreton, Les Cahiers du GRIDAUH, n°29, 2015, p. 197.
- D. Geneau, *PLUi, espace et temps*, DAUH, 2015, éd. Le Moniteur, actes de colloques, table ronde n°1, pp. 37 – 44
- É. Fatôme, *le droit de l'urbanisme entre rigidité et souplesse*, in *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur*, études en l'honneur de J. P. Lebreton, Les Cahiers du GRIDAUH, n°29, 2015, pp. 101-111.
- F. Gerbaux (dir.), *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, 1999, éd. de l'Aube, 189 p.
- F. Zitouni, *SCoT et PLH : une complémentarité contrariée*, in *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur*, Études en l'honneur de Jean-Pierre Lebreton, Les Cahiers du GRIDAUH 2015, n°29, pp. 367-377.
- F. Zitouni, *Les limites de l'intégration du PLH dans le PLU intercommunal*, in Colloque « la loi ALUR mise en perspective » Aix-Marseille, 5 juin 2014 ; Droit et ville, 2014 n°78, pp. 31-41.
- G. Godfrin, *Le Plan Local d'Urbanisme, entre droit souple et droit dur*, in *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur*, études en l'honneur de J. P. Lebreton, Les Cahiers du GRIDAUH, n°29, 2015, p. 119.

- G. Marcou, *Politique du logement et planification urbaine*, in *Les collectivités territoriales et la politique du logement*, 2014, éd. L'Harmattan 2014, p. 98.
- GRIDAUH (Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat), Colloque du 12 sept. 2014, Paris, Panthéon-Sorbonne.
- H.-G. Hubrecht, *La constructibilité limitée en 1986 : l'adoption d'une nouvelle conception de la planification urbaine*, in *Table Ronde : Un an de droit de l'urbanisme de la loi «simplification» à la loi Méhaignerie*, fév. 1987, Droit et Ville, 1987 n° 23, Toulouse, p. 145-162.
- J. F. Joye, *Des DTA aux DTADD : Le triomphe du droit souple ?*, in *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur*, études en l'honneur de J. P. Lebreton, Les Cahiers du GRIDAUH, n°29, 2015, pp. 171-180.
- J.-F. Joye, *Organiser le développement urbain : Vichy ou la politique nationale d'urbanisme*, in *L'œuvre législative de Vichy d'hier à aujourd'hui : rupture(s) et continuité(s)*, Dalloz, 2017, pp. 199-227.
- J. M. Pontier, *Problématique de la différentiation territoriale dans les communes et les intercommunalités*, acte du colloque de l'IRENEE, *La différenciation territoriale et l'évolution de la gouvernance communes – intercommunalités : amélioration de la qualité et de l'efficacité des services publics de proximité ?*, avril 2025, pp. 4-5.
- J. Morand-Deviller, *Synthèse et conclusion*, in *Logement et urbanisme : la loi ALUR mise en perspective*, actes de colloque, Aix-Marseille, 5 juin 2014, Tours, Droit et ville 2014, n°78, p. 109.
- J. P. Ferrand, *les obstacles au développement d'une véritable politique d'aménagement commercial dans les SCoT* in *La loi ALUR mise en perspective*, Colloque, Juin 2014, Aix-en-Provence, droit et ville 2014/2 n°78, pp. 43-57.
- J. P. Lebreton, , *Les commandements de la planification territoriale stratégique du droit de l'urbanisme*, in *Mélange en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Dalloz, 2009, pp. 639-649.
- J.-P. Lebreton, *Présentation générale de l'étude*, in *Évaluation juridique des premiers schémas de cohérence territoriale*, Les Cahier du GRIDAUH, 2009 n° 19, p. 77.
- J. P. Strebler, *Le SCoT, aiguillon de l'intercommunalité*, in *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur*, études en l'honneur de J. P. Lebreton, Les Cahiers du GRIDAUH, n°29, 2015, p. 325.
- J.G. Sorbara, *Les petites communes*, in *Révolution, Constitution, Décentralisation*, Mélanges en l'honneur de Michel Verpeaux, nov. 2020, 1ère éd., Dalloz, p. 699.
- Joël Idt, *Projet urbain, Concepts hétérogènes pour un objet flou*, in *Urbanisme et aménagement, théories et débats*, 2020, éd. Armand Colin, 288 p.
- S. Marie, *La porosité actuelle entre planification stratégique et planification réglementaire*, in *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur*, études en l'honneur de J. P. Lebreton, Les Cahiers du GRIDAUH, n°29, 2015, p. 205.
- N. Kada, *Le regard du juriste sur les bassins de vie transfrontaliers*, in journée d'étude *Les bassins de vie transfrontaliers*, J. Meersman (dir.), Chaire UAD et GRALE, 26 sept. 2024, Metz.
- P. Bourdelais, *L'échelle pertinente de la santé publique au XIXème siècle : nationale ou municipale ?*, in *politique et santé*, LTS 2007, n° 14, pp. 45-52.
- P. Caille, *L'exercice de la compétence urbanisme et développement durable par les communes et l'intercommunalité* in *La différenciation territoriale et l'évolution de la gouvernance communes-intercommunalités : amélioration de la qualité et de l'efficacité des services publics de proximité ?*, Colloque organisé par l'IRENEE, N. Danthonel-Cor et P. Tifine (dir.)), 3 et 4 avril 2025, Metz.
- R. Carvais (CNRS), *un certain droit de l'urbanisme avant la loi Cornudet*, in *Le centenaire de la loi Cornudet... et du droit de l'urbanisme ?*, Droit et Ville, 2019 n° 88/2, 300p.

- RERU, *Vers de nouvelles formes d'organisation de l'espace*, 2011, éd. Armand Colin, 200 p.
- Y. Jégouzo, *Rapport introductif de la deuxième demi-journée du colloque « les directives Territoriale d'aménagement »*, Nice, Sophia Antipolis, 24 et 25 fév. 2000.

6. Conclusions de rapporteurs publics et notes de jurisprudence

- Concl. O. Fuchs (Rapporteur public), Conseil d'Etat, 9 juill. 2021, Cne de Landéda, n° 445118 (réf.)
- Concl. P. Ranquet (rapporteur public), Conseil d'Etat, 30 juill. 2021, *Cne des Avenières Veyrins-Thuellin*, n° 437709
- P. Borgues-Pinto, *Les OAP sectorielles ne peuvent être trop prescriptives sans renvoi du règlement*, JCPA 2024, n°24 pp.49-52, note sous TA Lyon, 12 mars 2023, *Mme B. A. c/ Cté de Cnes du Pays entre Loire et Rhône*, n°220301.
- P. Soler Couteaux, *L'arrêt Commune de Courbevoie : une occasion manquée ?*, RDI 2008, n° 5, pp. 240-250, note sous Conseil d'Etat, 7 fév. 2008, Cne de Courbevoie, n° 297227.
- T. Janicot (Rapporteur Public), concl. Conseil d'Etat, 9 avril 2025, *assoc. d'Environnement du Réveillon c/ SCCV IP et Cne de Férolles-Attilly*, n° 492224, chron. BJD, 2025 n°1, p. 31.
- dernière consultation le 26 mai 2025.
- Concl. N. Agnoux (rapporteur public), Conseil d'Etat, 21 avril 2023, Cne de Ploemeur c/ assoc. Tarz Heol, n°s 456788, 456808
- Concl. V. Villette (rapporteur public), Conseil d'Etat 19 nov. 2021, Cne de Théoule-sur-Mer, n°s 435153, 435157
- Conseil d'Etat, étude annuelle 2023, *L'usager, du premier au dernier kilomètre : un enjeu d'efficacité de l'action publique et une exigence démocratique*, juill. 2023, D.-R. Tabuteau (dir.), 423 p.
- Conseil d'Etat, *Simplification et qualité du droit*, études annuelles, juill. 2016, n° 67, 198 p.
- O. Le Bot, précisions sur le bonus écologique de constructibilité, le pouvoir de régularisation du juge et la desserte par les réseaux, Droit Administratif, 2025, nos 8/9, pp. 30-32, commentaire Conseil d'Etat, 6 juin 2025, Sté COGEDIM Languedoc-Roussillon, n° 493882, rec. T.

7. Rapports et archives

- Conseil d'Etat, *L'Urbanisme : pour un droit plus efficace*, rapport, Section du rapport et des études et la section des travaux publics, janvier 1992, Paris, la documentation française, 1992, 203 p.
- Commission des Nations Unies sur l'environnement et le développement, « *Our common future* » (*notre avenir à tous*), rapport, 1987 (Rapport « Brundtland »).
- CGEDD, *Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) intégrateur, assurer la réussite d'une réforme essentielle*, rapport n° 008802-01, juill. 2013.
- Min. Logement, Habitat durable, DGALN, DHUP, Sous-direction de la qualité du cadre de vie et Bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie, instruction NOR : LHAL1713553J du 5 mai 2017 relative à l'adaptation des enjeux de planification urbaine et rurale aux nouvelles échelles d'intercommunalité.
- CGEDD ; F. Duval, P. Iselin, R. Marques (ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer), Rapport n° 010656-01, *Quelles évolutions pour les schémas de cohérence territoriale ?*, Avril 2017

- DGALN, « Schéma de cohérence territoriale (SCoT) - données SuDocUH - Dernier état des lieux annuel au 31 décembre 2024», data.gouv.fr ; 2015-ICAPP-SIDAUH-OPENDATA-URBANISME-DGA.
- Rapport de l'INSEE (avec la participation de IFEN, INRA, SCEES), *Structuration de l'espace rural : une approche par les bassins de vie*, Juillet 2003
- P. Julien (INSEE), *La France en 1 916 bassins de vie*, économie et statistique, n° 402, 2007.
- Archives du ministère de l'intérieur, Situation de l'intercommunalité au 1er janvier 2017, <https://mobile.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-actualites/2017-Actualites/Situation-de-l-intercommunalite-au-1er-janvier-2017>
- INSEE, *Bassins de vie 2022 - Note méthodologique*, 2024 ; <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/6676988/bassins-vie-2022-methodologie.pdf> (dernière consultation le 9 mai 2025).
- Edit du Roy Henri IV, du mois de décembre 1607 contenant l'ordre, la fonction, et les droits de l'office de Grand Voyer et ses commis et la déclaration du Roy louis XIV du 16 Juin 1693 portant règlement pour les fonctions et droits des officiers de la Voirie, 1695, Charles Saugrain (éd.), Paris, sur le Quay de Gesvres à la Croix blanche.

8. Autres articles (presse, doctrine non juridique)

- H. Vieillard-Baron, *Le zonage en question*, 2009, Projet, 2009/5 n°312, pp. 56-63
- C. Lherminier, *Présentation et état des lieux du PLUi après la loi ALUR : entre consécration et désaveu*, Seban avocats, <https://www.seban-associes.avocat.fr/presentation-et-etat-des-lieux-du-plui-loi-alur-entre-consecration-et-desaveu-1ere-partie/?utm> , dernière consult. le 7 juillet 2025.
- M. Vannier, *des bassins, encore des bassins, toujours des bassins*, in *Coupes et découpages territoriales : Quelle réalité du bassin de vie ?*, 2015, IAU, Paris, pp. 12-14.
- C. Aragau, *Les bassins de vie ont-ils un sens ?, une interrogation de la proximité et périurbain francilien*, RERU 2018, n°s 5/6, pp. 1261-1286.



Index thématique (par paragraphes) :

- Aire urbaine**..... 50, 68, 73, 75, 85, 91, 94, **101-105**, 226, 286, 293, 313
- Aire d'attraction des villes**..... 75, 91, 94, **101-105**, 313
- Bassin d'emploi**..... 23, 70, 71, 75, 82, **85-87**, **90-94**, 98, 99, 115, 119, 124, 132
- Bassin de vie**..... 3, 23, 54, **67-94**, **98-105**, 119, 127 284, 314, 321
- Bonus écologique** 271
- Club PLUi**..... 258
- Construction limitée**..... 312
- DAAC(L)**..... 213, 238
- Dérogation(s)**..... 255, 264-268, **271-278**, 281, 287, 302, 311, 320
- Diagnostic**..... 110, 215, **217-227**, 237, 290
- Document d'Urbanisme Unique valant SCoT et PLUi (**DUrU**)..... 285, 288, **292-295**, 301, 309
- Document d'objectif et d'orientation (**DOO**)..... 211-223, 321, 233, 237, 238, **243-248**
- DTA / DTADD**..... 210, 211
- Évaluation environnementale**..... 217, 218, 223, 224, 290
- Exemplarité environnementale**..... 271, 275
- Fusion**..... 17, 53-54, 78, 82, 127, 139, 161, 197, 206, 225, **280-290**, 295, 301, 304, 313, 316, 325
- Groupements d'urbanisme**..... 28-32
- Intercommunalité rationalisée**..... 10, 17, 24, 27, **48-67**, 77-79, 82, 87, 88, 93, 96-101, 108,
- Intérêt communautaire**..... 136
- Loi Cornudet**..... 9, 10, 26, 27, 143, 186-188, 197, 306
- Loi littoral**..... 164, **210-212**, 281
- Lutte contre l'artificialisation des sols**..... 17, 20, 232-233, **241-247**, 312
- MARNU**..... 315
- Métropole d'Aix-Marseille-Provence**..... 45, 62, 90, 104, 146
- Métropole de Lyon**..... 75, **226**
- Minorité de blocage**..... **44-47**, 62, 294, 295, 309
- Mixité fonctionnelle**..... 20, 150, 157, 205, 245
- Mixité sociale**..... 17, 20, 150, 205, 274, 276
- Modernisation des SCoT**..... 63, 85-86, 91, **111-112**, 116, 130, 213, 217, 230, 242, 294, 301
- OAP**..... 150, 159, 172, 174, 217-218, 223, 251-256, **259-260**, 281, 294
- Paris**..... 8, 61, 75, 104, 146, 186, 276, 288
- PDU** (plan de déplacements urbains)..... 99, 176, 261

PUD (Plan d'urbanisme directeur).....	30, 98, 190-195, 200, 282, 198
Planif Territoires	258
Planification écologique	233, 241-248 , 325
PLH	323
PLUi valant SCoT	62, 283-288 , 292-294
Porosité (des aspects de la planification urbaine	7, 20, 199, 207-209 , 251, 322
Projet urbain	40, 172, 205, 250-256, 263, 266, 278, 281, 321
Proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement	62, 277, 287-288 , 317, 324
Plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV).....	37-38, 173, 177, 304, 324
Région parisienne / Région IDF	104
Règlement de lotissement	173, 177-178 , 267
Règlement municipal des constructions (RMC).....	162-172 , 178, 267, 300-304 , 324
Règlement national d'urbanisme (RNU).....	150, 164, 290, 306-312, 315-316
Schémas de secteurs	282
SCOTAM	224-225
SCoT Sud54	226, 245
Ségrégation	71, 168, 181, 184, 204, 305
SRADDET	90, 106, 110, 114, 225, 237 , 242-248 , 291
SCoT intégrateur	235, 242, 247, 291
Schlupf	167
Trames vertes et bleues	243 , 286
Urbanisme à deux vitesses	265, 270, 298
Urbanisme de projet	17, 251-261 , 278, 279, 298, 308
Urbanisme de projets	252
Urbanisme fonctionnel	184, 298
Urbanisme limité / urbanisation limitée	17, 106, 210, 284,
Ville fonctionnelle	100, 126, 184, 206, 295
Vichy / Régime de Vichy	9, 27
ZAC	173-178
ZAN	242-247
Zonage	10, 14, 105, 148-153 , 157-160 , 165, 170, 184-192 , 195, 204-212, 261, 277-305, 324
Zone de Paris	186
Zone d'emploi	91, 132

Table des matières (par pages)

Les noces d'argent du SCOT et du PLU.

Nouveau regard sur le droit de la planification urbaine, vingt-cinq ans après la loi SRU

INTRODUCTION.....	8
PARTIE I. UNE COMPLEMENTARITE DES PERIMETRES REPOUSSEE.....	15
TITRE 1 UNE EXPANSION DES CADRES TERRITORIAUX DE LA PLANIFICATION LOCALE	15
CHAPITRE 1. <i>Une évolution du PLU induite par les mutations de l'intercommunalité.....</i>	15
section 1. Une extension du cadre territorial de la planification par la généralisation des PLUi	15
<i>sous-section 1 L'avènement de l'EPCI dans le paysage de la planification urbaine.....</i>	16
<i>sous-section 2 Les lois ENE et ALUR : Du PLU au PLUi</i>	20
section 2. Une extension du cadre territorial de la planification par la rationalisation des EPCI	26
<i>sous-section 1 La croissance des EPCI entraînant une croissance des PLUi</i>	26
<i>sous-section 2 L'hypothèse de la coïncidence des périmètres du PLUi et du SCoT</i>	29
CHAPITRE 2. <i>Une confluence des périmètres vers le « bassin de vie »</i>	33
section 1. Une notion imprécise au cœur des périmètres des deux documents.....	34
<i>sous-section 1 Une notion initialement indissociable du périmètre du SCoT</i>	34
<i>sous-section 2 Une notion désormais rapprochée du périmètre du PLUi.....</i>	37
section 2. Une notion plastique au cœur d'une extension des périmètres.....	39
<i>sous-section 1 Une légitimation des périmètres en extension par des notions sans contenu</i>	40
<i>sous-section 2 Des notions servant la mystification des périmètres de la planification urbaine</i>	42
TITRE 2 UNE DISSONANCE AVEC LES CADRES TERRITORIAUX PRESSENTIS PERTINENTS	45
CHAPITRE 1. <i>Une confusion de l'échelon fonctionnel de la planification stratégique.....</i>	45
section 1. L'intercommunalité incarnant désormais l'espace fonctionnel	45
<i>sous-section 1 Une extension des périmètres intercommunaux légitimée par un critère fonctionnel</i>	45
<i>sous-section 2 Une fuite extensive du périmètre des SCoT vainement légitimée</i>	50
section 2. Une généralisation des SCoT inter-intercommunaux	54
<i>sous-section 1 Des planètes alignées pour généraliser un périmètre pluri-intercommunal</i>	54
<i>sous-section 2 Des planètes alignées pour généraliser une compétence inter-intercommunale</i>	58
CHAPITRE 2. <i>Un éloignement de l'échelon local de la planification réglementaire</i>	62
section 1. Une réglementation difficilement assurée par les PLUi modernes.....	62
<i>sous-section 1 La planification réglementaire attachée à un critère de proximité</i>	62
<i>sous-section 2 Le cadre intercommunal des PLU rompt avec l'ancre pressenti.....</i>	67
section 2. Une réglementation assurée en relai par d'autres documents.....	71
<i>sous-section 1 Un relai assuré par la police des constructions en Alsace Moselle</i>	71
<i>sous-section 2 Un relai assuré davantage par l'urbanisme opérationnel.....</i>	75
CONCLUSION DE LA PARTIE I	80

PARTIE II. UNE COMPLEMENTARITE DES CONTENUS ESTOMPEE	81
TITRE 1 UNE CONVERGENCE EN SOUPLESSE DES OBJETS ET DES CONTENUS	81
<i>CHAPITRE 1. Une ventilation en entremêlement des aspects de la planification</i>	<i>81</i>
section 1. Un entremêlement originel entre zonage et règlement.....	81
<i>sous-section 1 Le zonage, une méthode par nature stratégique</i>	<i>82</i>
<i>sous-section 2 Le POS, un document de règlementation et de zonage.....</i>	<i>85</i>
section 2. Un entremêlement graduellement appuyé avec la loi SRU	87
<i>sous-section 1 Le PLU(i), une continuité du POS agrémentée d'un aspect plus stratégique</i>	<i>88</i>
<i>sous-section 2 Le SCoT, d'un caractère mixtionné vers un aspect stratégique réaffirmé.....</i>	<i>92</i>
<i>CHAPITRE 2. Une coïncidence des contenus vectrice de redondances.....</i>	<i>95</i>
section 1. Des pièces constitutives comparables.....	95
<i>sous-section 1 Des présentations et des diagnostics redondants</i>	<i>96</i>
<i>sous-section 2 Deux projets d'aménagement pour un territoire convergent</i>	<i>101</i>
section 2. Une coordination de politiques sectorielles identiques	104
<i>sous-section 1 Une duplication des politiques de planification urbaine</i>	<i>105</i>
<i>sous-section 2 Une duplication des politiques de planification écologique</i>	<i>108</i>
TITRE 2 UN DESEQUILIBRE ENTRE LES PLANIFICATIONS STRATEGIQUE ET REGLEMENTAIRE	112
<i>CHAPITRE 1. Un déséquilibre marqué par une planification réglementaire en déclin</i>	<i>112</i>
section 1. Une règle d'urbanisme substantiellement érodée	113
<i>sous-section 1 L' « urbanisme de projet » transmutant la philosophie de la norme d'urbanisme</i>	<i>113</i>
<i>sous-section 2 La déréglementation choisie corrodant la substance de la norme d'urbanisme</i>	<i>116</i>
section 2. Une règle d'urbanisme régulièrement précarisée	121
<i>sous-section 1 Des inopposabilités organisées de la règle d'urbanisme</i>	<i>121</i>
<i>sous-section 2 Une multiplication exponentielle des dérogation aux cas par cas</i>	<i>125</i>
<i>CHAPITRE 2. Un renouvellement souhaitable du droit de la planification urbaine</i>	<i>131</i>
section 1. Une fusion des documents au cœur du renouveau de la planification stratégique.....	131
<i>sous-section 1 La fusion du PLU et du SCoT, une voie déjà ouverte</i>	<i>131</i>
<i>sous-section 2 Un mécanisme à envisager pour l'avenir</i>	<i>137</i>
section 2. Un regard en arrière au cœur du renouveau de la planification urbaine.....	141
<i>sous-section 1 Un renouveau de la règle d'urbanisme appuyé sur un RETEX</i>	<i>141</i>
<i>sous-section 2 Un renouveau de la couverture des documents par son effacement</i>	<i>145</i>
CONCLUSION DE LA PARTIE II.....	149
CONCLUSION GENERALE.....	150
SOURCES BIBLIOGRAPHIQUES	152
INDEX THEMATIQUE (PAR PARAGRAPHES) :.....	160
TABLE DES MATIERES (PAR PAGES)	162