

Le SCoT

Régime juridique – Contenu – Élaboration – Gestion

Jean-Philippe Strebler



EDITIONS

LE MONITEUR

Sommaire

Préface.....	7
Avant-propos	9
Sigles et abréviations.....	11
Introduction	15
CHAPITRE 1 La place du SCoT dans la hiérarchie des normes d'urbanisme	33
CHAPITRE 2 Le contenu du SCoT.....	73
CHAPITRE 3 L'élaboration du SCoT.....	107
CHAPITRE 4 La gestion du SCoT.....	159
CHAPITRE 5 Guide de rédaction	207
Annexes	225
ANNEXE A Code de l'urbanisme (références).....	227
ANNEXE B Code de l'environnement (références).....	239
ANNEXE C Code général des collectivités territoriales (références)	243
Bibliographie	249
Index	257
Table des matières.....	261

La place du SCoT dans la hiérarchie des normes d'urbanisme

La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) a fait du schéma de cohérence territoriale l'un des éléments pivots de l'urbanisme et de la planification territoriale. Pour autant, le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales interdit de rendre obligatoire l'élaboration de SCoT par les collectivités compétentes. Le législateur a donc progressivement renforcé le régime d'incitation, en prévoyant notamment qu'à compter du 1^{er} janvier 2017, il ne sera en principe plus possible d'ouvrir de nouveaux secteurs à l'urbanisation dans les territoires qui ne seront pas couverts par un SCoT approuvé.

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle II, puis la loi du 24 mars 2014 pour l'amélioration du logement et un urbanisme renoué (ALUR) ont cherché à renforcer le rôle intégrateur assigné aux SCoT, en clarifiant, d'une part, les normes « supérieures » avec lesquelles ils doivent être compatibles ou qu'ils doivent prendre en compte et, d'autre part, les décisions administratives astreintes à la compatibilité avec les objectifs et orientations définis par ces schémas.

1.1 Incitation à l'élaboration des SCoT

Plus de dix ans après l'entrée en vigueur de la loi SRU qui les a créés, les SCoT approuvés concernent plus de la moitié (54 %) de la population française, 40 % des communes et moins du tiers (31 %) du territoire national. La couverture de l'ensemble du territoire national par des SCoT reste alors un objectif affiché par l'État.

À défaut de pouvoir contraindre les collectivités compétentes à élaborer ces documents d'urbanisme ou de pouvoir se substituer à elles pour le faire, l'État a mis en place un mécanisme d'incitation à l'élaboration des SCoT. Celui-ci consiste à interdire, en leur absence, d'ouvrir de nouveaux secteurs à l'urbanisation ainsi que, dans les zones d'extension récente, l'installation d'établissements commerciaux ou cinématographiques soumis à autorisation. La loi ALUR a sensiblement étendu le champ de ces restrictions tout en limitant les possibilités de déroger à ces interdictions : à partir de 2017 et au moins dans les textes, il risque

ainsi d'être particulièrement pénalisant de ne pas être couvert par un SCoT applicable... Par ailleurs, tout en élargissant progressivement à l'ensemble du territoire national le champ d'application de l'incitation à l'élaboration de ce type de schéma, la loi Grenelle II a également permis au préfet de publier des périmètres de SCoT, même en l'absence d'initiative des collectivités compétentes.

1.1.1 Couverture du territoire par les SCoT

Au 1^{er} janvier 2015, selon les données des services du ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité (DGALN/DHUP) :

- 271 SCoT étaient approuvés, concernant 36,1 millions d'habitants et 14 587 communes, et couvrant 200 708 km² ;
- 28 projets de SCoT avaient été arrêtés mais non encore approuvés, concernant 2,6 millions d'habitants et 1 347 communes, et couvrant 17 439 km² ;
- l'élaboration de 98 SCoT avait été prescrite, mais le projet n'avait pas encore été arrêté, concernant 7,3 millions d'habitants et 5 955 communes, et couvrant 98 769 km² ;
- 51 périmètres de SCoT avaient été arrêtés, mais l'élaboration du schéma n'avait pas encore été prescrite, concernant 4,4 millions d'habitants et 3 248 communes, et couvrant 49 093 km².

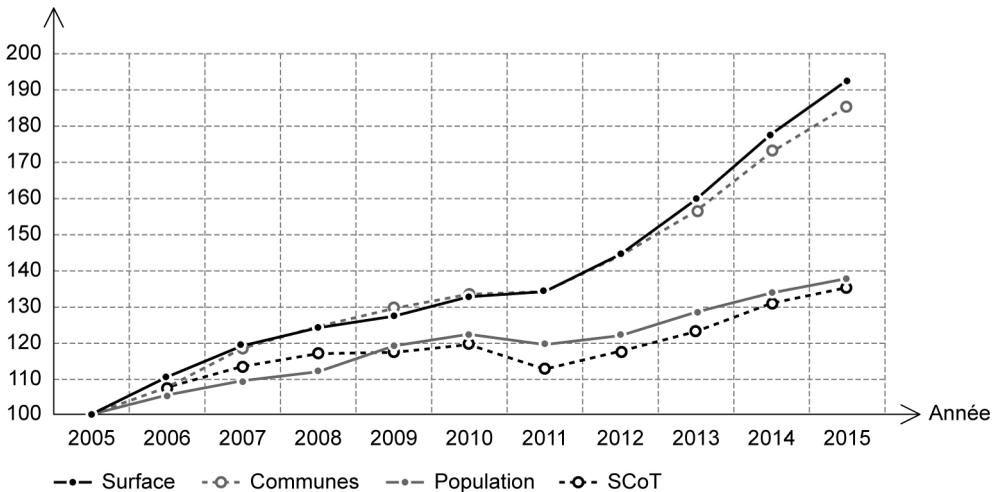


Fig. 1.1. Évolution de la couverture des SCoT entre 2005 et 2015

(source : d'après les données DGALN/FédéSCoT)

Base 100 : 2005.

Ainsi, au 1^{er} janvier 2015, 31 % des communes et 43 % de la surface de la France n'étaient pas compris dans un périmètre de SCoT (que le schéma soit approuvé ou seulement en cours d'élaboration) ; pourtant, 76 % de la population était concernée par un périmètre de ce type. Les SCoT approuvés ne couvraient, quant à eux, à cette date, que 31 % du territoire national, 40 % des communes françaises et 54 % de la population. Toutefois, en une dizaine d'années, le nombre de communes concernées et la surface couverte ont progressé de plus de 80 %, tandis que le nombre de périmètres de SCoT et la population concernée ont, quant à eux, augmenté de moins de 40 %. Au fil du temps, les périmètres arrêtés et les SCoT engagés sont donc de plus en plus vastes.

Tab. 1.1. Évolution de la couverture des SCoT⁽¹⁾ entre 2005 et 2015

	2005	2006	2007	2008
<i>Élaboration en cours (en nb de SCoT)</i>	177	206	218	209
Communes (en nb)	7 628	8 535	9 639	9 517
Population (en million d'hab.)	17,8	19,9	20,4	18,6
Surface (en km ²)	116 498	133 957	144 688	139 616
<i>Schémas approuvés (en nb de SCoT)</i>	154	151	157	178
Communes (en nb)	5 924	6 073	6 411	7 374
Population (en million d'hab.)	18,8	18,8	19,7	22,4
Surface (en km ²)	73 632	76 058	81 574	96 489
<i>Total (en nb de SCoT)</i>	331	357	375	387
Communes (en nb)	13 552	14 608	16 050	16 891
Population (en million d'hab.)	36,6	38,7	40,1	41,0
Surface (en km ²)	190 130	210 015	226 262	236 106
	2009	2010	2011	2012
<i>Élaboration en cours (en nb de SCoT)</i>	196	267	262	248
Communes (en nb)	9 502	13 139	13 137	12 930
Population (en million d'hab.)	18,5	31,2	28,8	25,8
Surface (en km ²)	136 764	180 199	180 020	181 537
<i>Schémas approuvés (en nb de SCoT)</i>	193	128	111	142
Communes (en nb)	8 053	4 926	5 031	6 592
Population (en million d'hab.)	25,1	13,5	15,0	18,9
Surface (en km ²)	105 760	72 025	75 018	93 383
<i>Total (en nb de SCoT)</i>	389	395	373	390
Communes (en nb)	17 555	18 065	18 168	19 522
Population (en million d'hab.)	43,6	44,7	43,8	44,7
Surface (en km ²)	242 524	252 224	255 039	274 920

(1) Schémas de cohérence territoriale ou schémas directeurs maintenus en vigueur jusqu'au 14 décembre 2010, voire jusqu'au 1^{er} janvier 2013 (art. L. 122-18, al. 2, du c. urb.).

	2013	2014	2015
Élaboration en cours(en nb de SCoT)	229	194	177
Communes (en nb)	12 184	10 976	10 550
Population (en million d'hab.)	21,9	15,8	14,3
Surface (en km ²)	178 946	165 695	165 301
Schémas approuvés (en nb de SCoT)	178	238	271
Communes (en nb)	9 024	12 466	14 587
Population (en million d'hab.)	25,2	33,1	36,1
Surface (en km ²)	124 604	172 500	200 708
Total (en nb de SCoT)	407	432	448
Communes (en nb)	21 208	23 442	25 137
Population (en million d'hab.)	47,0	48,9	50,4
Surface (en km ²)	303 505	338 195	366 009

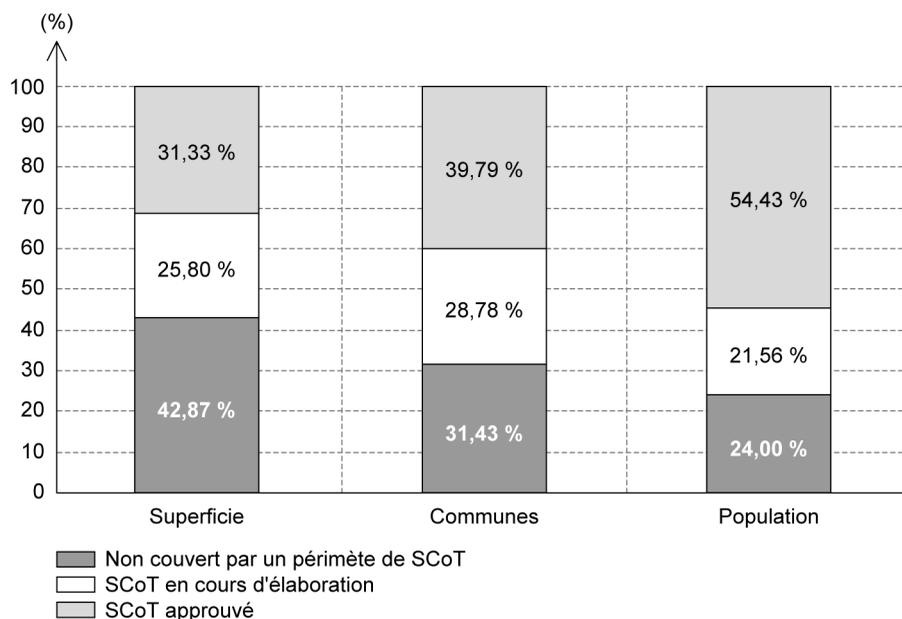


Fig. 1.2. Les 448 périmètres de SCoT au 1^{er} janvier 2015
(source : d'après les données DGALN/FédéSCoT)



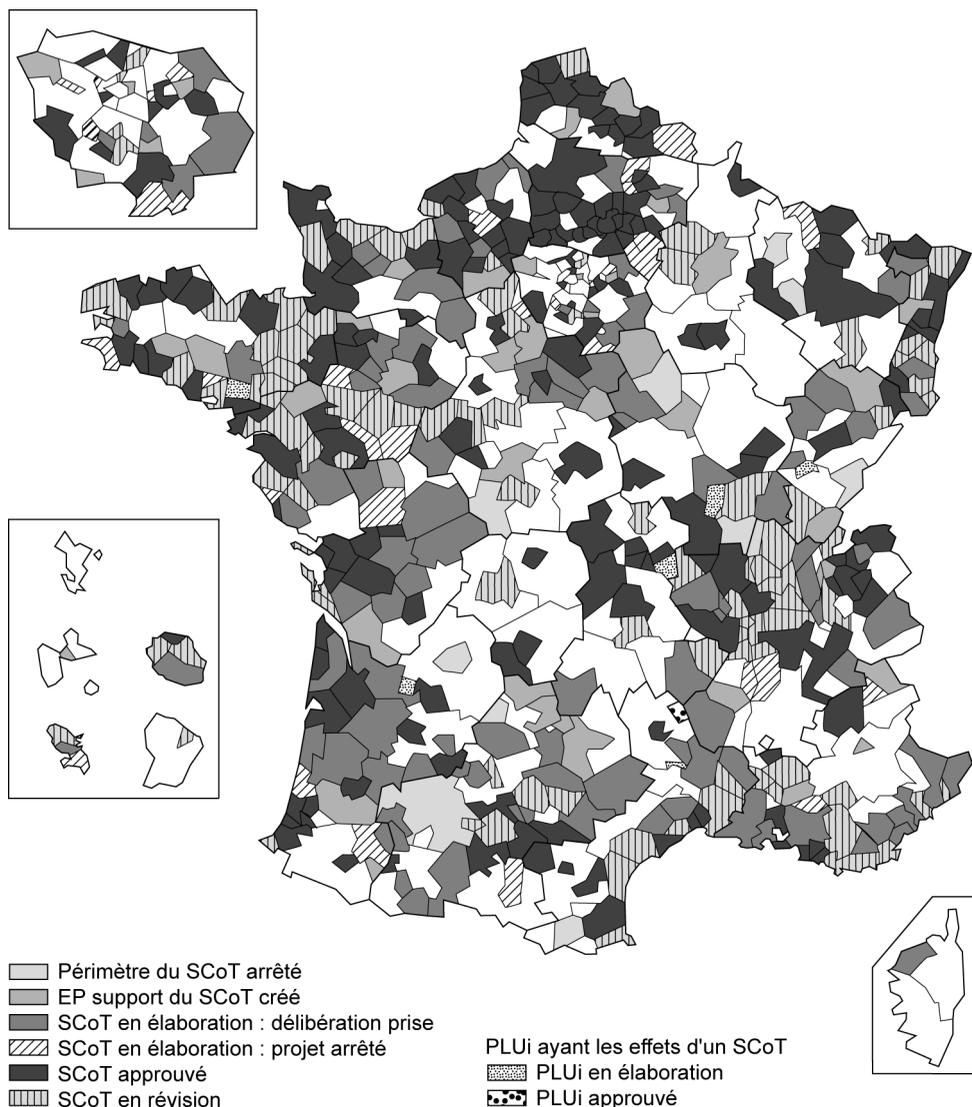


Fig. 13. Couverture du territoire par des SCoT au 1^{er} janvier 2015

(source : DGALN – Enquête SUDOCUH auprès des DDT(M))

1.1.2 Dispositif d'incitation à l'élaboration des SCoT

Les SCoT constituent un outil particulièrement intéressant pour les collectivités territoriales, car ils leur permettent de réfléchir ensemble, d'exprimer et de formaliser leurs choix en termes d'aménagement et de développement durable sur un territoire donné. Pour autant, si cette prise de conscience n'est pas toujours spontanée, le principe de libre administration des collectivités territoriales s'oppose à ce que l'élaboration d'un SCoT soit imposée aux

collectivités locales. En tout état de cause, le non-respect d'une éventuelle obligation d'élaborer un SCoT eût été difficilement sanctionnable (en particulier si des collectivités font individuellement obstacle à la mise en œuvre d'une démarche qui ne peut qu'être collective) et les temps semblent largement révolus où les services de l'État disposaient des moyens de se substituer à des collectivités défaillantes...

Le souhait de l'État d'une couverture complète du territoire par des SCoT se traduit par des restrictions, en l'absence de SCoT opposable, à l'égard des extensions urbaines mais aussi des projets commerciaux ou cinématographiques. Si certains territoires spécifiques sont exclus du champ géographique d'application de ces restrictions, la plupart des communes y seront soumises à partir du 1^{er} janvier 2017, même si certaines possibilités de dérogations ont été organisées par le législateur.

1.1.2.1 Extension urbaine limitée en l'absence de SCoT

En s'inspirant du mécanisme d'incitation à l'élaboration des POS puis des PLU (art. L. 111-3 du c. urb.), le législateur a imaginé restreindre les extensions urbaines dans les territoires qui ne se seraient pas dotés d'un SCoT : en l'absence de ce dernier, il est en effet interdit d'ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation (art. L. 142-4 du c. urb.).

REMARQUE

Les dispositions de l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme (ancienne numérotation du nouvel article L. 142-4 issu de l'ordonnance du 23 septembre 2015) ont été déclarées conformes à la Constitution (Cons. const., 7 décembre 2000, décision n° 2000-436 DC (loi SRU) et 26 juin 2003, décision n° 2003-472 DC (loi UH)). En l'absence de changement de circonstances de nature à justifier un nouvel examen par le Conseil constitutionnel, il n'y a pas lieu, même si le requérant invoque des moyens sur lesquels le Conseil ne s'était pas prononcé, de poser de question prioritaire de constitutionnalité (CAA Lyon, 15 mai 2014, Commune de Saumane-de-Vaucluse, req. n° 12LY20659).

Pourtant, plus de dix ans après son adoption, le principe de l'extension urbaine limitée en l'absence de SCoT n'a pas permis de réduire efficacement la périurbanisation ou l'apparition de friches commerciales. Les zones artificialisées continuent en effet à augmenter plus vite que l'accroissement démographique. Quant aux zones d'activités industrielles et commerciales – soit quelque 30 % des espaces urbanisés –, elles contribuent sensiblement à l'étalement urbain, notamment avec des équipements commerciaux qui s'implantent majoritairement en périphéries urbaines.

Pour accroître la maîtrise de l'étalement urbain et renforcer l'incitation à l'élaboration des SCoT en tant qu'ils constituent un moyen privilégié de modération de la consommation d'espaces, la loi ALUR a étendu le champ d'application des interdictions d'ouverture à l'urbanisation à l'ensemble des communes et non plus aux seuls territoires déjà couverts par un PLU ou un document en tenant lieu. Ces interdictions s'appliquent désormais aussi à l'élaboration (et non plus la seule évolution) des PLU comme à celle des cartes communales (art. L. 142-4, 1^o et 2^o, du c. urb.). En revanche, en l'absence de tout document d'urbanisme, les projets situés en dehors des parties actuellement urbanisées ne peuvent accueillir des constructions ou installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées ou justifiées par l'intérêt communal exprimé par une délibération motivée du conseil municipal (art. L. 142-4, 3^o, du c. urb.).

TEXTE OFFICIEL**Article L. 142-4 (ex-art. L. 122-2) du code de l'urbanisme (ordonnance n° 2015-1174, 23 septembre 2015)**

« Dans les communes où un schéma de cohérence territoriale n'est pas applicable :

1° Les zones à urbaniser délimitées après le 1^{er} juillet 2002 ainsi que les zones naturelles, agricoles ou forestières d'un plan local d'urbanisme ou d'un document en tenant lieu ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation à l'occasion de l'élaboration ou d'une procédure d'évolution d'un document d'urbanisme ;

2° Les secteurs non constructibles des cartes communales ne peuvent être ouverts à l'urbanisation à l'occasion de l'élaboration ou d'une procédure d'évolution de la carte communale ;

3° Les secteurs situés en dehors des parties urbanisées des communes non couvertes par un document d'urbanisme ne peuvent être ouverts à l'urbanisation pour autoriser les projets mentionnés aux 3° et 4° de l'article L. 111-4 ; [...] »

REMARQUE

En l'absence de SCoT opposable (CAA Marseille, 7 mai 2012, Assoc. Vivre à Ouveillan, req. n° 10MA00978), toute élaboration, révision ou modification tendant à admettre des constructions dans des secteurs naturels, agricoles ou forestiers où la construction n'était pas admise jusqu'alors est interdite (art. L. 142-4 du c. urb.). C'est notamment le cas pour :

– un classement en zone d'urbanisation future constructible d'un secteur classé en zone naturelle (CAA Nantes, 6 mai 2008, Commune de Varaville, req. n° 07NT02956 ; *DAUH* 2009, p. 318) ;

– la création d'un secteur pour l'aménagement d'une aire d'accueil de gens du voyage (TA Limoges, 23 novembre 2006, Dauriat c/ Commune d'Isle, req. n° 0500801 et CA Limoges : *BJDU* 2007, p. 307 ; *JCP A* 2007, n° 2179, note P. Billet – CAA Bordeaux, 8 juillet 2008, Commune d'Isle, req. n° 07BX00166 ; *DAUH* 2009, p. 318) ;

– l'ouverture à l'urbanisation de parcelles agricoles (CE, 26 mars 2014, Commune de Saumane-de-Vaucluse, req. n° 369007 : *Rec. tables* ; *AJDA* 2014, p. 710 ; *Constr.-Urb.* 2014, n° 79).

– l'ouverture à l'urbanisation de trente-trois hectares de parcelles agricoles (CE, 26 mars 2014, Commune de Saumane-de-Vaucluse, req. n° 369007 : *Rec. tables* ; *AJDA* 2014, p. 710 ; *Constr.-Urb.* 2014, n° 79 – CAA Lyon, 15 mai 2014, Commune de Saumane-de-Vaucluse, req. n° 12LY20659).

Toutefois, si les constructions étaient déjà admises sous certaines conditions dans une zone à urbaniser, l'assouplissement de ces conditions ne constitue pas une ouverture à l'urbanisation au sens de l'article L. 142-4, qui aurait été interdite en l'absence de SCoT (CE, 14 novembre 2007, M^{me} Guitteny-Moreau, req. n° 290147 : *Rec. tables*, p. 1118 ; *Constr.-Urb.* 2007, n° 230, note G. Godfrin ; *AJDA* 2007, p. 2176, obs. A. Vincent et 2008, p. 771, note N. Chauvin ; *RDI* 2008, p. 55, note P. Soler-Couteaux ; *BJDU* 2007, p. 355, concl. A. Courrèges, obs. J.-C. Bonichot ; *Envir.* 2008, n° 16, note D. Gillig ; *DAUH* 2008, p. 246 et 287 – TA Besançon, 14 septembre 2012, avis, Préfet du territoire de Belfort). De même, le classement en zone d'urbanisation future non encore ouverte à l'urbanisation n'entre pas dans le champ des interdictions de l'article L. 122-2 (nouvel art. L. 142-4) en l'absence de SCoT (CAA Nantes, 31 mai 2013, M. et Mme Vallalta, req. n° 11NT01246. – CE, 13 novembre 2013, S^{té} Salamero, req. n° 361191).

Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur de la loi ALUR du 24 mars 2014, en l'absence de PLU ou de carte communale, les constructions ou installations justifiées par un intérêt communal exprimé par le conseil municipal ou celles qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées ne peuvent plus être admises en l'absence de SCoT (art. L. 111-4, 3° et 4°, du c. urb.).

1.1.2.2 Interdiction de délivrer des autorisations d'exploitation commerciale ou d'établissement de spectacles cinématographiques en l'absence de SCoT

En sus de l'interdiction d'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation, l'absence de SCoT opposable interdit, depuis la loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003, la délivrance d'autorisations d'exploitation commerciale (art. L. 752-1 du c. comm.) et d'autorisations d'établissement de spectacles cinématographiques (art. L. 212-7 et L. 212-8 du c. cin.) dans les zones ou secteurs rendus constructibles (et non plus les seules zones à urbaniser ouvertes à l'urbanisation) après le 4 juillet 2003 (art. L. 142-4, point 4°, du c. urb. – CE, 24 octobre

2012, S^{té} Hoss, req. n° 354489 – CE, 16 janvier 2013, S^{té} C2G Immo, req. n° 355502 – CE, 2 octobre 2013, S^{té} Les Anciens Établissements Georges Schiever et Fils, req. n° 359043 : *JCP A* 2013, act. 838, note J.-M. Talau).

TEXTE OFFICIEL

Article L. 142-4 (ex-art. L. 122-2) du code de l'urbanisme (ordonnance n° 2015-1174, 23 septembre 2015)

« Dans les communes où un schéma de cohérence territoriale n'est pas applicable : [...] »

4° À l'intérieur d'une zone ou d'un secteur rendu constructible après la date du 4 juillet 2003, il ne peut être délivré d'autorisation d'exploitation commerciale en application de l'article L. 752-1 du code de commerce, ou d'autorisation en application des articles L. 212-7 et L. 212-8 du code du cinéma et de l'image animée. [...] »

Toutefois, le champ d'application géographique de ces interdictions d'ouverture à l'urbanisation et d'autorisation d'exploitation commerciale ou cinématographique n'a été que progressivement élargi à la totalité des communes. Par ailleurs, des dérogations sont éventuellement envisageables.

1.1.2.3 Limitations géographiques du champ d'application de l'extension urbaine limitée

Tant le schéma directeur de la région Île-de-France (art. L. 141-1 du c. urb. – *cf. supra*, § 0.2.1 – CE, 20 mars 2009, S^{té} Norminter Île-de-France, req. n° 308327 : *DAUH* 2010, p. 219), que les schémas d'aménagement régionaux (SAR) des départements d'outre-mer (art. L. 4433-7 du CGCT – *cf. supra*, § 0.2.2) ainsi que le plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDuC – *cf. supra*, § 0.2.3) et, jusqu'à l'approbation de celui-ci, le schéma d'aménagement de la Corse (art. L. 4424-9 du CGCT), ont « valeur de SCoT » et excluent par conséquent toutes les communes comprises dans leurs périmètres du champ d'application des restrictions posées par l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme.

Si, dès l'adoption de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, dite loi SRU, les communes situées à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer entraient dans le champ d'application de l'incitation à l'élaboration des SCoT (CAA Douai, 19 mai 2011, M^{me} Leblanc, req. n° 10DA00135 : *DAUH* 2012, p. 220), ce champ d'application a évolué pour être progressivement étendu aux communes situées à moins de quinze kilomètres :

- de la périphérie des agglomérations de plus de quinze mille habitants (soit trois cent cinquante unités urbaines constituées de trois mille huit cents communes), pour la période du 1^{er} avril 2001 au 3 juillet 2003 (CAA Marseille, 13 juillet 2010, Préfet du Vaucluse, req. n° 10MA02140 : *DAUH* 2011, p. 203. – CAA Nancy, 11 mars 2010, Commune de Bruley, req. n° 09NC00771 : *AJDA* 2010, p. 1671 ; *RDI* 2011, p. 181, obs. P. Soler-Couteaux) ;

- de la périphérie des agglomérations de plus de cinquante mille habitants (soit cent huit unités urbaines constituées de deux mille cinq cent cinquante-huit communes), pour la période du 4 juillet 2003 au 31 décembre 2012 (loi urbanisme et habitat n° 2003-590, 2 juillet 2003) ;

- de la périphérie des agglomérations de plus de quinze mille habitants (retour aux dispositions de la loi SRU que la loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 avait assouplies), pour la période du 1^{er} janvier 2013 au 26 mars 2014 ;

- des limites des communes constituant des unités urbaines de plus de quinze mille habitants (cette modification apportée par la loi ALUR n° 2014-366 du 24 mars 2014 a eu pour effet d'étendre instantanément de plusieurs kilomètres dans certains cas le champ d'application

de l'article L. 122-2 du c. urb. désormais décompté à partir des limites des communes constituant les unités urbaines et non plus à partir des limites des parties « physiquement agglomérées », pour la période du 27 mars 2014 au 31 décembre 2016.

La loi ALUR a, quant à elle, supprimé la possibilité dont disposait le préfet, jusqu'au 31 décembre 2006, de constater, après avoir consulté la commission de conciliation, l'existence d'une « rupture géographique » (par exemple, due au relief en zone de montagne) et d'exclure en conséquence des communes qui seraient situées à moins de quinze kilomètres des agglomérations autour desquelles l'ancien article L. 122-2 (qui est désormais l'article L. 142-4) devait s'appliquer. Elle a aussi subrepticement étendu le champ d'application de cet article aux abords des agglomérations de plus de quinze mille habitants, la distance de quinze kilomètres étant désormais mesurée à partir des limites extérieures des communes constituant l'unité urbaine recensée par l'INSEE et non plus à partir des limites extérieures de la partie agglomérée de cette unité urbaine.

En tout état de cause, à partir du 1^{er} janvier 2017, l'ensemble des communes – qu'elles soient ou non situées à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer ou d'une unité urbaine de plus de quinze mille habitants – sera concerné par les restrictions résultant de l'absence de SCoT opposable (ord. n° 2015-1174, art. 14, § I).

1.1.2.4 Possibilités de dérogation

Les interdictions (ouverture à l'urbanisation ou autorisations d'exploitation commerciale ou cinématographique) applicables en l'absence de SCoT ne sont pourtant pas absolues, puisqu'elles peuvent faire l'objet de dérogations accordées par le préfet (art. L. 142-5 du c. urb.) ou, jusqu'au 31 décembre 2016, par l'établissement public en charge d'un SCoT dont le périmètre a été arrêté (ord. n° 2015-1174, art. 14, § II).

REMARQUE

De façon assez souple, la cour administrative de Nantes a considéré que, dès lors que le syndicat mixte de SCoT a constaté la compatibilité des ouvertures à l'urbanisation avec le projet de schéma et a émis, en qualité de personne publique associée à l'élaboration du PLU, un avis favorable au projet de plan, cet avis doit être regardé comme accordant la dérogation à l'interdiction d'ouverture à l'urbanisation en l'absence de SCoT (CAA Nantes, 1^{er} juin 2015, GAEC de Kergavarec, req. n° 13NT03451). Il faut cependant relever que la compatibilité avec le projet de SCoT ne constitue pas un critère au regard de la dérogation dont il s'agit, celle-ci devant respecter des critères spécifiques particulièrement sévères.

Demande. La demande de dérogation est présentée par la collectivité maître d'ouvrage du document d'urbanisme ou, s'il s'agit d'une demande d'autorisation d'exploitation commerciale ou cinématographique, par le demandeur de l'autorisation (art. R. 142-2 c. urb.). Le code ne précise pourtant pas, depuis l'extension du champ d'application de l'article L. 142-4, qui doit présenter cette demande de dérogation en l'absence de plan local d'urbanisme (ou de document en tenant lieu) dans les cas de constructions incompatibles avec le voisinage des zones habitées et l'extension mesurée de constructions ou installations existantes, ou pour des constructions ou installations justifiées par l'intérêt de la commune. Au moins pour les premières, il semblerait logique qu'il s'agisse du pétitionnaire, mais il eût sans doute été utile de le préciser explicitement. En ce qui concerne les constructions justifiées par l'intérêt de la commune, dès lors que le conseil municipal doit exprimer cet intérêt par une délibération motivée (art. L. 111-4, point 4^o, du c. urb.), on pourrait considérer que c'est également à lui d'exprimer la demande de dérogation.

Sur la forme, le préfet (ou l'établissement public de SCoT) doit préalablement consulter la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) (art. L. 112-1-1 du c. rural) ainsi que l'établissement public de SCoT s'il existe.

Délégation. Qu'il s'agisse, jusqu'au 31 décembre 2016, de se prononcer sur une demande de dérogation, ou, après cette date, d'exprimer un avis sur une demande de dérogation relevant de la compétence du préfet, l'organe délibérant de l'établissement public de SCoT peut, à défaut de se prononcer lui-même, déléguer au bureau ou au président ses décisions ou avis (TA Montpellier, 26 juin 2008, Assoc. La Treilloise, req. n° 0506631 : *RDI* 2009, p. 198, note J.-Ph. Strebler. – CAA Marseille, 17 octobre 2013, Assoc. Les Amis du Montaignet et du Pont de l'Arc, req. n° 11MA00844 – CAA Lyon, 26 mai 2015, M. Marc-Antoine, req. n° 12LY23591).

Critères. Sur le fond et depuis l'entrée en vigueur de la loi ALUR, une dérogation aux interdictions exprimées par l'article L. 142-4 peut être accordée à condition que l'ouverture à l'urbanisation ou le projet commercial ou cinématographique :

- ne nuise pas à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques ;
- ne conduise pas à une consommation excessive de l'espace ;
- ne génère pas d'impact excessif sur les flux de déplacements ;
- ne nuise pas à une répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services.

Les conditions permettant au préfet (ou, jusqu'en 2016, à l'établissement public de SCoT) de réserver une suite favorable à une demande de dérogation aux interdictions résultant de l'absence de SCoT applicable ont été très sensiblement restreintes par rapport aux possibilités existant avant la loi ALUR, aux termes desquelles une dérogation ne pouvait être refusée que si les inconvénients éventuels du projet pour les communes voisines, l'environnement ou les activités agricoles étaient « excessifs » au regard de l'intérêt de l'opération pour la commune concernée.

TEXTE OFFICIEL

Article L. 142-5 (ex-art. L. 122-2-1) du code de l'urbanisme (ordonnance n° 2015-1174, 23 septembre 2015)

« Il peut être dérogé à l'article L. 142-4 avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime et, le cas échéant, de l'établissement public prévu à l'article L. 143-16. La dérogation ne peut être accordée que si l'urbanisation envisagée ne nuit pas à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques, ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace, ne génère pas d'impact excessif sur les flux de déplacements et ne nuit pas à une répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services. »

Article 14, § II, de l'ordonnance n° 2015-1174, 23 septembre 2015

« II. – Jusqu'au 31 décembre 2016, lorsque le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale incluant la commune a été arrêté, la dérogation prévue à l'article L. 142-5 du code de l'urbanisme est accordée par l'établissement public prévu à l'article L. 143-16 du présent code, après avis de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime. »

Refus. Un refus de dérogation (qu'il émane du préfet ou, jusqu'en 2016, de l'établissement public de SCoT) peut faire l'objet d'un recours en annulation, en particulier s'il se fonde sur d'autres critères que ceux mentionnés par l'article L. 142-5 (CE, 28 novembre 2011, Commune de Chatuzange-le-Goubet, req. n° 350108 : *RDI* 2012, p. 117, obs. J.-Ph. Strebler ; *DAUH* 2012, p. 220). Inversement, la décision d'accorder une telle

dérogação constitue un acte préparatoire qui ne fait pas grief et un recours tendant à son annulation serait alors irrecevable (CAA Lyon, 17 février 2010, Assoc. des Berges du Rhône *et al.*, req. n° 07LY01896 : *RDI* 2011, p. 181, obs. P. Soler-Couteaux). Toutefois, l'illégalité d'une telle dérogação (sur la forme : incompétence, irrégularité de la délibération, etc. ; ou sur le fond : dérogação accordée alors que les critères législatifs imposaient de la refuser) peut être invoquée à l'encontre de la décision ouvrant un nouveau secteur à l'urbanisation (élaboration, révision ou modification d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale) autorisant une construction en dehors des parties actuellement urbanisées (en l'absence de document d'urbanisme) ou un projet commercial ou cinématographique dans une zone ouverte à l'urbanisation après le 3 juillet 2003 (CAA Marseille, 17 octobre 2013, Assoc. Les Amis du Montaignet et du Pont de l'Arc, req. n° 11MA00844).

JURISPRUDENCE

CE, 28 novembre 2011, Commune de Chatuzange-le-Goubet, req. n° 350108

« [...] pour motiver son refus, le bureau du syndicat mixte s'est fondé sur la circonstance que le projet pouvait être accueilli dans les zones d'activités existantes sur le territoire de la communauté de communes du canton de Bourg-de-Péage ; qu'en ne procédant pas à la comparaison entre les inconvénients de l'urbanisation envisagée et l'intérêt que représente pour la commune la révision du plan, il a méconnu les dispositions de l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme ; [...] »

N. B. : Si cette décision repose sur des dispositions en vigueur avant la loi ALUR, elle illustre néanmoins le fait que seuls les critères mentionnés par le législateur peuvent fonder un refus de dérogação aux interdictions posées par l'ancien article L. 122-2 du code de l'urbanisme (nouveaux critères désormais définis par l'article L. 142-5).

Le décret de codification n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 a été l'occasion de préciser les conditions de délivrance de ces éventuelles déroérations (art. R. 142-2 du c. urb.) :

- l'autorité administrative de l'État compétente pour se prononcer est le préfet de département, sauf si, jusqu'au 31 décembre 2016, cette dérogação relève de la compétence de l'établissement public en charge d'un SCoT dont le périmètre a été arrêté (ordonnance n° 2015-1174, art. 14, § II) ;
- l'accord est réputé accordé faute de réponse du préfet dans les quatre mois suivant sa saisine (*stricto sensu*, cette précision ne concernerait pas les déroérations relevant, jusqu'au 31 décembre 2016, d'un établissement public de SCoT, mais il semblerait cohérent, en l'absence de disposition réglementaire expresse, d'appliquer le même principe) ;
- les avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), et, le cas échéant, de l'établissement public de SCoT, sont réputés favorables s'ils n'ont pas été exprimés dans les deux mois suivant leur saisine ;
- s'agissant d'une autorisation d'exploitation commerciale, la dérogação doit avoir été obtenue avant que le projet ne soit examiné en commission départementale (l'article R. 142-2 ne mentionne pas le cas des équipements cinématographiques qui devraient être soumis aux mêmes exigences) ;
- enfin, une simplification bienvenue a été opérée puisqu'il est précisé que, si la dérogação est exigée au titre de l'élaboration ou de la révision d'un PLU ou d'une carte communale, l'avis de la CDPENAF exigé dans le cadre de cette procédure tient aussi lieu d'avis pour la dérogação prévue à l'article L. 142-5, dès lors qu'il concerne les mêmes secteurs géographiques.

« **Durcissement** ». Par rapport au dispositif institué par la loi SRU jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi ALUR, les restrictions désormais exprimées par l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme devraient constituer une « gêne » beaucoup plus importante pour les quelques

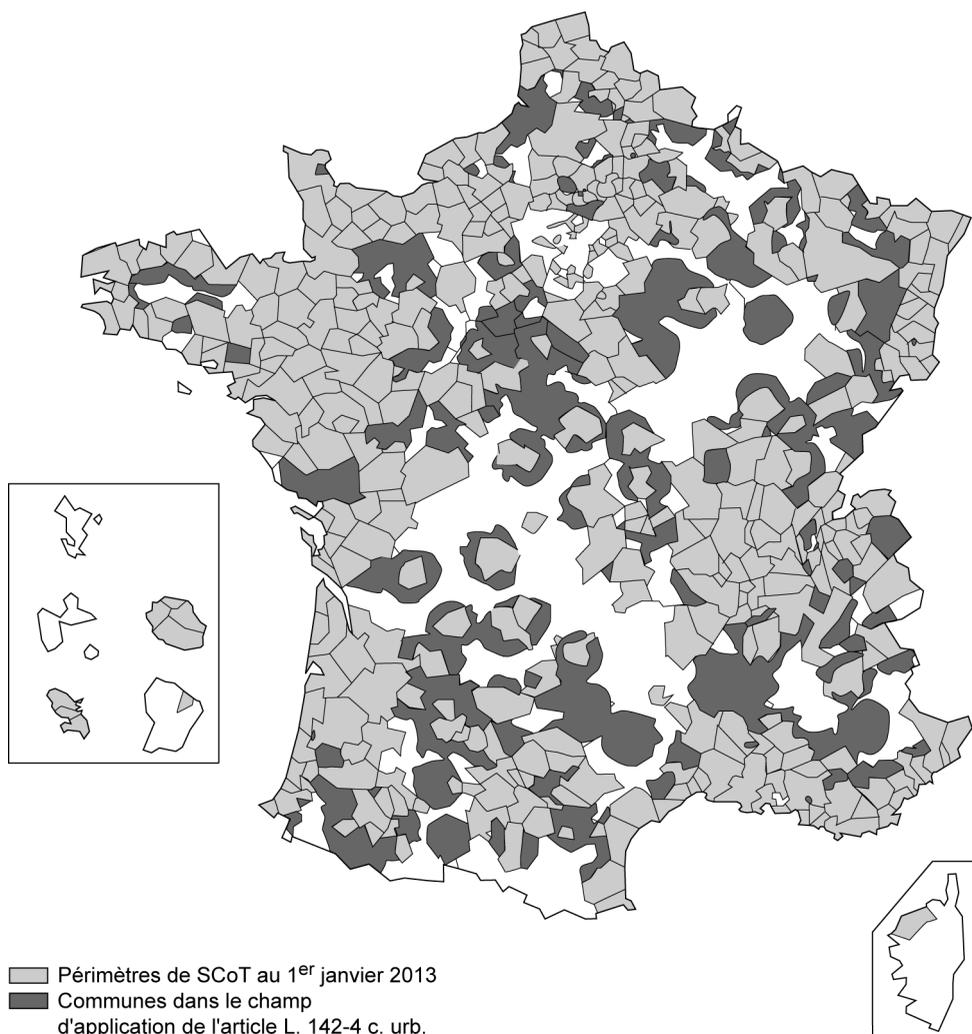


Fig. 1.4. Couverture des territoires hors périmètres de SCoT concernés par l'incitation à l'élaboration de SCoT (au 1^{er} janvier 2013)

(source : DGALN/DHUP/QV3)

milliers de communes potentiellement concernées par l'interdiction d'ouvrir à l'urbanisation des zones nouvelles, sauf à ce qu'aucun développement urbain ne s'y avère nécessaire...

Au total, des démarches de SCoT étaient engagées ou avaient abouti pour quatre cent quarante-huit territoires, qui représentaient :

- 50,4 millions d'habitants, soit 76 % de la population française ;
- 25 137 communes, soit 69 % des communes françaises ;
- 366 009 km², soit 57 % du territoire national (outre-mer compris).

Table des matières

Préface.....	7
Avant-propos	9
Sigles et abréviations.....	11
Introduction	15
CHAPITRE 1 La place du SCoT dans la hiérarchie des normes d'urbanisme	33
1.1 Incitation à l'élaboration des SCoT.....	33
1.1.1 Couverture du territoire par les SCoT.....	34
1.1.2 Dispositif d'incitation à l'élaboration des SCoT	37
1.1.2.1 Extension urbaine limitée en l'absence de SCoT	38
1.1.2.2 Interdiction de délivrer des autorisations d'exploitation commerciale ou d'établissement de spectacles cinématographiques en l'absence de SCoT...	39
1.1.2.3 Limitations géographiques du champ d'application de l'extension urbaine limitée	40
1.1.2.4 Possibilités de dérogation	41
1.1.3 Intervention préfectorale en matière de périmètre de SCoT	45
1.1.3.1 Proposition préfectorale de délimitation ou d'extension de périmètre	45
1.1.3.2 Demande d'extension d'un périmètre existant	46
1.2 Respect des normes « supérieures »	47
1.2.1 Principes exprimés par les articles L. 101-1 et L. 101-2 du code de l'urbanisme	47
1.2.1.1 Harmonisation des prévisions et décisions publiques d'utilisation de l'espace	47
1.2.1.2 Objectifs des politiques publiques d'urbanisme	48
1.2.2 Normes d'urbanisme « supra-SCoT ».....	51
1.2.2.1 Hiérarchie des normes d'urbanisme	51
1.2.2.2 SCoT « intégrateur »	52
1.2.2.3 Obligations de compatibilité	52
1.2.2.4 Obligation de prise en compte	55
1.2.2.5 Obligation de transposition des chartes de parcs naturels régionaux	57
1.2.3 Mise en œuvre des obligations hiérarchiques.....	57
1.2.3.1 Mise en compatibilité du SCoT.....	57
1.2.3.2 Sanction juridique des obligations.....	58

1.3	Opposabilité du SCoT	59
1.3.1	Obligation de compatibilité avec le SCoT	59
1.3.1.1	Suspension de l'entrée en vigueur des plans locaux d'urbanisme	59
1.3.1.2	Compatibilité des documents d'urbanisme avec le DOO du SCoT	60
1.3.1.3	Documents « thématiques »	64
1.3.1.4	Projets commerciaux et cinématographiques	65
1.3.1.5	Opérations foncières publiques et opérations d'aménagement	68
1.3.1.6	Plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET)	69
1.3.2	Du principe de compatibilité limitée à une obligation de conformité ?	69
1.3.2.1	Limites du SCoT « intégrateur »	70
1.3.2.2	Obligations législatives tendant à une conformité avec le SCoT	71
1.3.2.3	Velléités des auteurs de SCoT	71
CHAPITRE 2	Le contenu du SCoT	73
2.1	Rapport de présentation	73
2.1.1	Diagnostic territorial	74
2.1.1.1	Prévisions et besoins répertoriés	74
2.1.1.2	Analyse de la consommation d'espaces	74
2.1.1.3	Espaces d'enjeux de densification et de mutation	75
2.1.1.4	Articulation avec les documents supérieurs	75
2.1.2	Évaluation environnementale	76
2.1.3	Justifications	78
2.1.4	Mise en œuvre du SCoT	79
2.1.5	SCoT de montage	79
2.1.6	SCoT littoraux	80
2.2	Projet d'aménagement et de développement durables (PADD)	80
2.2.1	Objectifs des politiques publiques	81
2.2.2	Prise en compte de la charte de développement d'un Pays	81
2.3	Document d'orientation et d'objectifs (DOO)	82
2.3.1	Politique d'urbanisme et développement équilibré	87
2.3.1.1	Orientations générales de l'organisation de l'espace	87
2.3.1.2	Grands projets d'équipements et de services	87
2.3.1.3	Qualité urbaine, architecturale et paysagère	88
2.3.2	Gestion économe des espaces	88
2.3.2.1	Consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers	89
2.3.2.2	Secteurs à densité garantie de construction	89
2.3.2.3	Secteurs à densité minimale de construction	90



2.3.2.4	Conditions d'ouverture de secteurs à urbaniser.....	91
2.3.3	Environnement et espaces naturels	92
2.3.4	Politique de l'habitat	92
2.3.5	Transports, déplacements et stationnement	93
2.3.5.1	Politique de transports et de déplacements.....	93
2.3.5.2	Articulation entre urbanisme et déplacements.....	93
2.3.5.3	Obligations de stationnement.....	94
2.3.6	Équipement commercial et artisanal	94
2.3.6.1	Instabilité législative : les diverses versions de SCoT.....	94
2.3.6.2	Localisation préférentielle des commerces.....	96
2.3.6.3	Conditions d'implantation des équipements commerciaux importants.....	97
2.3.6.4	Localisation des secteurs d'implantation commerciale périphérique et des centralités urbaines.....	98
2.3.7	Compléments spécifiques à certains territoires	98
2.3.7.1	Transposition des dispositions pertinentes des chartes de parcs naturels régionaux.....	99
2.3.7.2	Compléments spécifiques aux SCoT de montagne.....	99
2.3.7.3	Compléments spécifiques aux SCoT comportant un schéma de mise en valeur de la mer.....	100
2.3.7.4	Schémas de secteur.....	101
2.4	Documents tenant lieu de SCoT	102
2.4.1	Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) ayant les effets d'un SCoT	103
2.4.2	Charte de parc naturel régional tenant lieu de SCoT	104
CHAPITRE 3	L'élaboration du SCoT	107
3.1	Délimitation du périmètre de SCoT	107
3.1.1	Initiative du périmètre de SCoT	108
3.1.1.1	Initiative décentralisée.....	108
3.1.1.2	Absence de délai.....	109
3.1.2	Critères de délimitation du périmètre de SCoT	110
3.1.2.1	Périmètre continu et sans enclave et EPCI entiers.....	110
3.1.2.2	Existence d'un bassin de vie.....	111
3.1.2.3	Existence d'autres périmètres.....	112
3.1.2.4	Extrême hétérogénéité des périmètres.....	112
3.1.3	Arrêt du périmètre de SCoT	114
3.1.4	Initiative préfectorale en matière de périmètre de SCoT	116

3.2	Établissement public en charge du SCoT	118
3.2.1	Établissements publics susceptibles de porter un SCoT	118
3.2.2	Établissements publics de coopération intercommunale	120
3.2.2.1	Compétence légale généralisée	120
3.2.2.2	Éphémère tentative de limiter la compétence communautaire	120
3.2.3	Syndicats mixtes	121
3.2.3.1	Syndicats mixtes fermés à périmètre identique à celui du SCoT	121
3.2.3.2	Syndicats mixtes à périmètre plus étendu que celui du SCoT	122
3.2.4	Interventions de l'établissement public de SCoT	123
3.2.4.1	Lien entre l'établissement public et le SCoT approuvé	123
3.2.4.2	Procédures d'élaboration et de gestion des documents d'urbanisme	123
3.2.4.3	Participation aux commissions départementales d'aménagement commercial ou cinématographique	124
3.2.4.4	Compétences liées à la mise en œuvre du SCoT	125
3.3	Procédure d'élaboration du SCoT	125
3.3.1	Délais d'élaboration des SCoT	126
3.3.2	Prescription d'élaboration du SCoT	127
3.3.2.1	Éléments constitutifs de la délibération	128
3.3.2.2	Expression des objectifs auxquels le SCoT doit répondre	128
3.3.2.3	Modalités de concertation dans l'élaboration du projet de SCoT	129
3.3.2.4	Notification et publication de la prescription	130
3.3.3	Élaboration du projet de SCoT	131
3.3.3.1	Études et financement	131
3.3.3.2	Association des personnes publiques	133
3.3.3.3	Le « porter-à-connaissance » par le préfet	134
3.3.3.4	Consultations	135
3.3.3.5	Mise en œuvre des modalités de concertation	137
3.3.4	Arrêt du projet de SCoT	137
3.3.4.1	Débat sur les orientations du PADD	137
3.3.4.2	Bilan de la concertation	138
3.3.4.3	Arrêt du projet	138
3.3.5	Mise au point du SCoT	139
3.3.5.1	Consultations relatives au projet de SCoT	139
3.3.5.2	Enquête publique sur le projet de SCoT	145
3.3.6	Approbation du SCoT	151
3.3.6.1	Ajustements	152
3.3.6.2	Approbation	153



3.3.7	Entrée en vigueur du SCoT	153
3.3.7.1	Entrée en vigueur différée	153
3.3.7.2	Retrait d'un EPCI membre	156
CHAPITRE 4	La gestion du SCoT	159
4.1	Suivi de la mise en œuvre du SCoT	159
4.1.1	Analyse des résultats de l'application du SCoT	160
4.1.2	Décision de maintien ou de révision du SCoT	161
4.2	Procédures d'évolution du SCoT	161
4.2.1	Révision du SCoT	162
4.2.1.1	Objet	162
4.2.1.2	Procédure.....	168
4.2.2	Modification du SCoT	169
4.2.2.1	Objet	169
4.2.2.2	Procédure.....	170
4.2.3	Modification simplifiée du SCoT	171
4.2.3.1	Objet	171
4.2.3.2	Procédure.....	172
4.2.4	Mise en compatibilité du SCoT	174
4.2.4.1	Objets	174
4.2.4.2	Procédures	175
4.2.5	Évolution du périmètre de l'établissement public en charge du SCoT ..	179
4.2.5.1	Lien entre l'évolution du périmètre de l'établissement public et l'évolution du périmètre de SCoT	179
4.2.5.2	Proposition d'extension du périmètre du SCoT.....	181
4.2.5.3	Conséquences de l'évolution du périmètre du SCoT	183
4.3	Particularités contentieuses des SCoT	186
4.3.1	Conciliation préalable	186
4.3.1.1	Commission de conciliation.....	186
4.3.1.2	Propositions de conciliation.....	187
4.3.2	Contentieux des SCoT	187
4.3.2.1	Illégalité « sans influence » : les principes de l'arrêt Danthony	188
4.3.2.2	Illégalité corrigable : le sursis à statuer.....	189
4.3.2.3	Moyens exclus en cas d'exception d'illégalité	190
4.3.2.4	Voies de contestation contentieuse	191
4.3.2.5	Illégalité du SCoT invoquée par voie d'exception	193
4.3.2.6	Abrogation du SCoT illégal.....	194

4.4	Dispositions transitoires	195
4.4.1	Caducité des schémas directeurs	196
4.4.1.1	Possibilité d'achever l'élaboration des schémas directeurs	196
4.4.1.2	Durée de validité des schémas directeurs	197
4.4.2	Grenellisation des SCoT SRU	197
4.4.2.1	Échéance du 1 ^{er} janvier 2017.....	197
4.4.2.2	Compléments à apporter aux SCoT existants.....	198
4.4.2.3	Approbation de la révision d'un SCoT SRU avant la fin 2016	199
4.4.2.4	Conséquences de l'illégalité des SCoT non grenellisés au 1 ^{er} janvier 2017	199
4.4.3	Compléments résultant de la loi ALUR	200
4.4.3.1	Dispositions complémentaires.....	200
4.4.3.2	Absence de dispositions transitoires généralisées.....	201
4.4.4	Intégration des nouvelles exigences législatives	203
CHAPITRE 5	Guide de rédaction	207
5.1	Actes préparatoires à l'élaboration du SCoT	207
5.1.1	Demande d'arrêt du périmètre de SCoT	207
5.1.2	Arrêt du périmètre de SCoT	208
5.1.3	Avis relatif à l'arrêt du périmètre de SCoT	209
5.1.4	Prescription d'élaboration du SCoT	210
5.1.5	Avis relatif aux modalités de concertation	212
5.2	Élaboration du SCoT	213
5.2.1	Bilan de la concertation et arrêt du projet de SCoT	213
5.2.2	Consultation des personnes publiques associées à l'élaboration du SCoT	215
5.2.3	Demande de désignation d'un commissaire-enquêteur	216
5.2.4	Organisation de l'enquête publique	216
5.2.5	Avis relatif à l'enquête publique	218
5.2.6	Approbation du SCoT	220
5.2.7	Avis relatif à l'approbation du SCoT	222
5.3	Gestion du SCoT	222
5.3.1	Notification du projet de modification du SCoT aux personnes publiques associées	222
5.3.2	Avis de mise à disposition du projet de modification simplifiée	223

Annexes	225
ANNEXE A Code de l'urbanisme (références)	227
ANNEXE B Code de l'environnement (références)	239
ANNEXE C Code général des collectivités territoriales (références)	243
Bibliographie	249
Index	257



Le SCoT

Les schémas de cohérence territoriale (SCoT) permettent de définir, à l'échelle de bassins de vie, les politiques publiques en matière d'urbanisme, de déplacement, d'habitat, d'équipement commercial, d'environnement, de tourisme... Depuis la loi SRU, le législateur n'a eu de cesse de renforcer leur position au sein du système de planification. Les objectifs qui leur sont assignés permettent de mieux appréhender la portée et la complexité des SCoT : développement durable, gestion du renouvellement urbain, préservation de l'environnement ou encore mixité sociale.

À jour des dispositions issues de l'ordonnance du 23 septembre 2015 et du décret du 28 décembre 2015, cet ouvrage, véritable outil opérationnel, détaille étape par étape l'élaboration du SCoT, de sa création à la phase de gestion qui suit son approbation. Il propose également un guide de rédaction contenant des modèles adaptables à tous les contextes.

La structure chronologique de l'ouvrage permet au lecteur de maîtriser rapidement l'environnement juridique pour se focaliser sur les objectifs stratégiques, les SCoT constituant avant tout un outil politique de planification permettant aux élus locaux de s'exprimer sur l'avenir des territoires.

Jean-Philippe Strebler est juriste et urbaniste. Il élabore et gère des SCoT depuis plus de dix ans. Ancien directeur de la Fédération nationale des SCoT (FédéSCoT), directeur du syndicat mixte du SCoT de Sélestat et sa région, il intervient également en tant que maître de conférences associé à la faculté de droit et à l'Institut d'études politiques (IEP) de Strasbourg.

Consultable à chaque étape de l'élaboration et de la gestion du schéma de cohérence territoriale, cet ouvrage constitue un guide de référence à l'usage des cadres des collectivités, des chefs de projet et autres techniciens œuvrant en matière de SCoT, de leurs partenaires (personnes publiques associées, bureaux d'études, etc.), des juristes, des urbanistes et des aménageurs.

ISSN 1272-2634
ISBN 978-2-281-13200-7



9 782281 132007

EDITIONS

LE MONITEUR