



Édito

Dans son rapport d'avril 2017 intitulé « [Quelles évolutions pour les schémas de cohérence territoriale ?](#) », le CGEDD a rappelé que ces documents d'urbanisme « ont largement contribué au déploiement d'une culture de l'urbanisme et du projet territorial en France et constituent des scènes essentielles de dialogue inter-territorial à une échelle large. Dispositifs pivots dans la hiérarchie des normes, ils sont un creuset d'articulation des politiques et permettent progressivement une prise en compte croissante d'un certain nombre de problématiques contemporaines, telles que l'articulation entre urbanisme et mobilité ou la maîtrise de la consommation d'espace ».

La mission du CGEDD s'est attachée à définir des perspectives d'évolution du SCOT, dans un contexte marqué par l'approbation prochaine des SRADDET et l'augmentation conséquente et continue du nombre de PLU intercommunaux. L'occasion pour *URBA-Info* de revenir sur un principe essentiel, au cœur du régime juridique du SCOT, celui dit de l'urbanisation limitée.

Bonne lecture, avec nos vœux les meilleurs à chacun en cette nouvelle année.

n°19 - 15 janvier 2018

lettre mensuelle du bureau de la législation de l'urbanisme

Actualités

Appel à candidatures pour le Grand Prix national du paysage 2018

GRAND PRIX NATIONAL DU PAYSAGE



Décerné par le ministère de la transition écologique et solidaire, le Grand Prix national du paysage a pour objectif de valoriser une démarche paysagère innovante à l'échelle d'un territoire. Plus d'informations [ici](#).

Litiges administratifs et médiation : Signature d'une convention cadre nationale

Le Conseil d'État et le Conseil national des barreaux ont signé le 13 décembre 2017 une [convention](#) visant à promouvoir le recours à la médiation auprès des avocats, des magistrats, des acteurs publics et des justiciables.

Cette convention s'inscrit dans le cadre de la [loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle](#) qui a rendu applicable la médiation à toutes les branches du droit administratif ; le contentieux de l'urbanisme est particulièrement concerné. Cette procédure peut être mise en œuvre par les juridictions du fond, par les juridictions relevant du Conseil d'Etat qui ne sont pas régies par le code de justice administrative et par le Conseil d'Etat lorsqu'il statue en premier et dernier ressort (voir [articles L. 213-1 et suivants du code de justice administrative](#)).

Sommaire

Édito	1
Actualités	1
Actualité législative et réglementaire	2
Jurisprudence	3
Dossier du mois	4
Le point de vue des services	10
Nous contacter	13



Cette lettre a été réalisée avec les contributions de Soumicha CHENITI-SOUM et Emilie CHAUFaux du bureau QV4.

Actualité législative et réglementaire

Conférence de consensus et projet de loi ELAN

Le projet de loi évolution du logement et aménagement numérique (ELAN) fait jusqu'à fin janvier 2018 l'objet d'une [conférence de consensus au Sénat](#).



Crédits photo : Laurent Mignaux - Terra

Ce sera l'occasion pour les parlementaires et les parties prenantes d'échanger avant le dépôt du projet de loi au Parlement prévu à la fin du premier trimestre 2018. Les participants débattront en particulier des conditions à réunir pour accélérer la construction de logements et des enjeux liés à la simplification des normes de construction et d'urbanisme. L'[avant-projet de loi logement](#) est en ligne. Il comprend notamment :

- un **article 10** visant à **empêcher le maintien en vigueur, au-delà d'un délai d'un an, d'un POS, suite à l'annulation contentieuse d'un PLU** : « Le second alinéa de l'article L. 174-6 du code de l'urbanisme est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés : Si dans le délai d'un an suivant la date de cette annulation ou de cette déclaration d'illégalité, un plan local d'urbanisme ou une carte communale, dont les vices ayant conduit à son annulation ou sa déclaration d'illégalité ont été régularisés, n'est pas exécutoire, le plan d'occupation des sols remis en vigueur est caduc. Durant cette période, le plan d'occupation des sols remis en vigueur ne peut faire l'objet d'aucune procédure d'évolution » ;
- un **article 11** visant à revoir la **hiérarchie des normes en matière d'urbanisme** avec pour objectif la simplification des dispositions relatives aux obligations de compatibilité et de prise en compte des documents d'urbanisme ;
- un **article 12** habilitant le Gouvernement à clarifier par voie d'ordonnance le **régime juridique des schémas d'aménagement régionaux en Outre-Mer** ;
- un **article 24** introduisant des mesures visant à modifier le droit du **contentieux de l'urbanisme** pour favoriser la construction sans porter atteinte au droit au recours.

Expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet

Publié au JO du 31 décembre 2017, le [décret n° 17-1845 du 29 décembre 2017](#) vise à évaluer, par la voie d'une expérimentation conduite pendant deux ans, l'intérêt de reconnaître au préfet la faculté de déroger à certaines dispositions réglementaires pour un motif d'intérêt général et à apprécier la pertinence de celles-ci.

A cet effet, il autorise, dans certaines matières¹, le représentant de l'Etat à prendre des décisions dérogeant à la réglementation, afin de tenir compte des circonstances locales et dans le but d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques, sans méconnaître les droits des tiers ni les objectifs poursuivis par la réglementation concernée.

Ce pouvoir est ouvert aux préfets des régions et des départements de Pays de la Loire, de Bourgogne-Franche-Comté et de Mayotte, aux préfets de département du Lot, du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Creuse ainsi qu'au représentant de l'Etat à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin et, par délégation, au préfet délégué dans les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

Le ministère de l'Intérieur prépare actuellement une instruction.

¹ Parmi lesquels les domaines suivants : aménagement du territoire et politique de la ville ; environnement, agriculture et forêts ; construction, logement et urbanisme.

Principe de non-régression de la protection de l'environnement

Par une décision du 8 décembre 2017, [n° 404391](#), le Conseil d'État a appliqué pour la première fois le principe de non-régression de la protection de l'environnement, inscrit par la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages à [l'article L. 110-1 du code de l'environnement](#) et selon lequel « *la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment* ».

En l'espèce, le juge administratif a annulé des dispositions du tableau annexé à [l'article R. 122-2 du code de l'environnement](#) – qui définit la nomenclature des projets soumis à étude d'impact soit de manière systématique, soit après un examen au cas par cas – en distinguant deux situations :

- une réglementation soumettant certains types de projets à l'obligation de réaliser une évaluation environnementale après un examen au cas par cas effectué par l'autorité environnementale alors qu'ils étaient auparavant au nombre de ceux devant faire l'objet d'une évaluation environnementale de façon systématique ne méconnaît pas, par là-même, le principe de non-régression de la protection de l'environnement dès lors que, dans les deux cas, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement doivent faire l'objet, en application de [l'article L. 122-1 du code de l'environnement](#), d'une évaluation environnementale ;
- une réglementation exemptant de toute évaluation environnementale un type de projets antérieurement soumis à l'obligation d'évaluation environnementale après un examen au cas par cas n'est conforme au principe de non-régression de la protection de l'environnement **que si ce type de projets, eu égard à sa nature, à ses dimensions et à sa localisation et compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine.**

L'appréciation du juge se fait donc *in concreto*.

Dans cette affaire, le pouvoir réglementaire ne pouvait, sans méconnaître le principe de non-régression, exempter d'évaluation environnementale l'aménagement de pistes permanentes de courses et d'essais pour véhicules motorisés d'une emprise inférieure à 4 hectares ainsi que la construction d'équipements sportifs susceptibles d'accueillir un nombre de personnes égal ou inférieur à 5 000 alors que, d'une part, sous l'empire de la réglementation en vigueur antérieure, ces projets étaient soumis à une évaluation environnementale au cas par cas pour ce qui concerne l'aménagement de pistes permanentes de courses et d'essais pour véhicules motorisés d'une emprise inférieure à 4 hectares et la construction d'équipements sportifs et de loisirs et susceptibles d'accueillir plus de 1 000 personnes. D'autre part, des projets de ce type sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment, lorsqu'ils sont localisés dans ou à proximité de lieux où les sols, la faune ou la flore sont particulièrement vulnérables.

Hiérarchie des normes, SCOT et PLU

Sauf exceptions limitativement prévues par la loi, le SCOT ne peut contenir des normes prescriptives et doit se borner à fixer des orientations ainsi que des objectifs qui s'imposent dans un simple rapport de compatibilité aux PLU.

C'est ce qu'a rappelé le Conseil d'Etat dans un arrêt rendu le 18 décembre 2017, [n° 395216](#), qui précise que « *pour apprécier la compatibilité d'un plan local d'urbanisme avec un schéma de cohérence territoriale, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à **se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert en prenant en compte l'ensemble des prescriptions du document supérieur**, si le plan ne contrarie pas les objectifs qu'impose le schéma, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, **sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif particulier*** ».

En l'espèce, le SCOT prévoyait, dans le cadre d'un objectif de maîtrise de l'urbanisation, des seuils maximum de croissance démographique. Un PLU fixant un rythme de réalisation de 15 nouveaux logements par an, respectant ainsi l'objectif de maîtrise de l'urbanisation fixé par le SCOT mais conduisant au dépassement des seuils de croissance démographique prévus par ce schéma, n'a pas été jugé incompatible avec celui-ci.

Projet de SCOT, enquête publique complémentaire et jurisprudence Danthony

La CAA de Bordeaux s'est récemment prononcée sur la légalité du SCOT de la communauté de communes Maremne Adour Côte Sud notamment au regard des conditions d'organisation d'une enquête publique complémentaire prescrites par le code de l'environnement et de leur caractère éventuellement « [danthonysable](#) ».

En l'espèce, à l'issue de la première enquête publique, une enquête complémentaire a été ouverte et organisée sur le fondement de l'article L. 123-14 du code de l'environnement - en sa version alors applicable - pour apporter au projet de SCOT des changements qui en modifient l'économie générale.

La Cour a jugé que « l'omission de l'arrêt par le conseil

communautaire des modifications à apporter au projet de SCOT après la première enquête publique n'a pas eu pour effet d'affecter la compétence des auteurs de la délibération d'approbation de ce schéma, ni n'a privé les membres du conseil communautaire d'une garantie ni été de nature à exercer en l'espèce une influence sur le sens de la décision prise ». En effet, après la seconde enquête, le conseil communautaire a approuvé, à l'unanimité des votants, le SCOT tel qu'il avait été initialement arrêté par le conseil, modifié par les compléments apportés par le dossier soumis à la seconde enquête publique. En outre, le dossier d'enquête publique comportait une note de présentation de 59 pages qui présentait suffisamment les modifications apportées par rapport au projet initial. Dès lors, la population susceptible de participer à l'enquête publique n'a pas non plus été privée d'une garantie (arrêt [n° 15BX04019](#) du 19 décembre 2017, voir en particulier les considérants 17 et 18).

Dossier du mois

Le principe d'urbanisation limitée en l'absence de SCOT

1. Le principe

La règle de l'urbanisation limitée, déjà ancienne, est issue de la loi solidarité et renouvellement urbains de 2000 qui visait à répondre à un objectif ensuite constamment renouvelé, celui d'encourager les collectivités territoriales et leurs groupements à se doter d'un SCOT en restreignant leur possibilité d'urbanisation nouvelle en l'absence d'un tel

document.

Aujourd'hui codifié à [l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme](#), le principe de l'urbanisation limitée a été progressivement renforcé.

2. Le champ d'application territorial

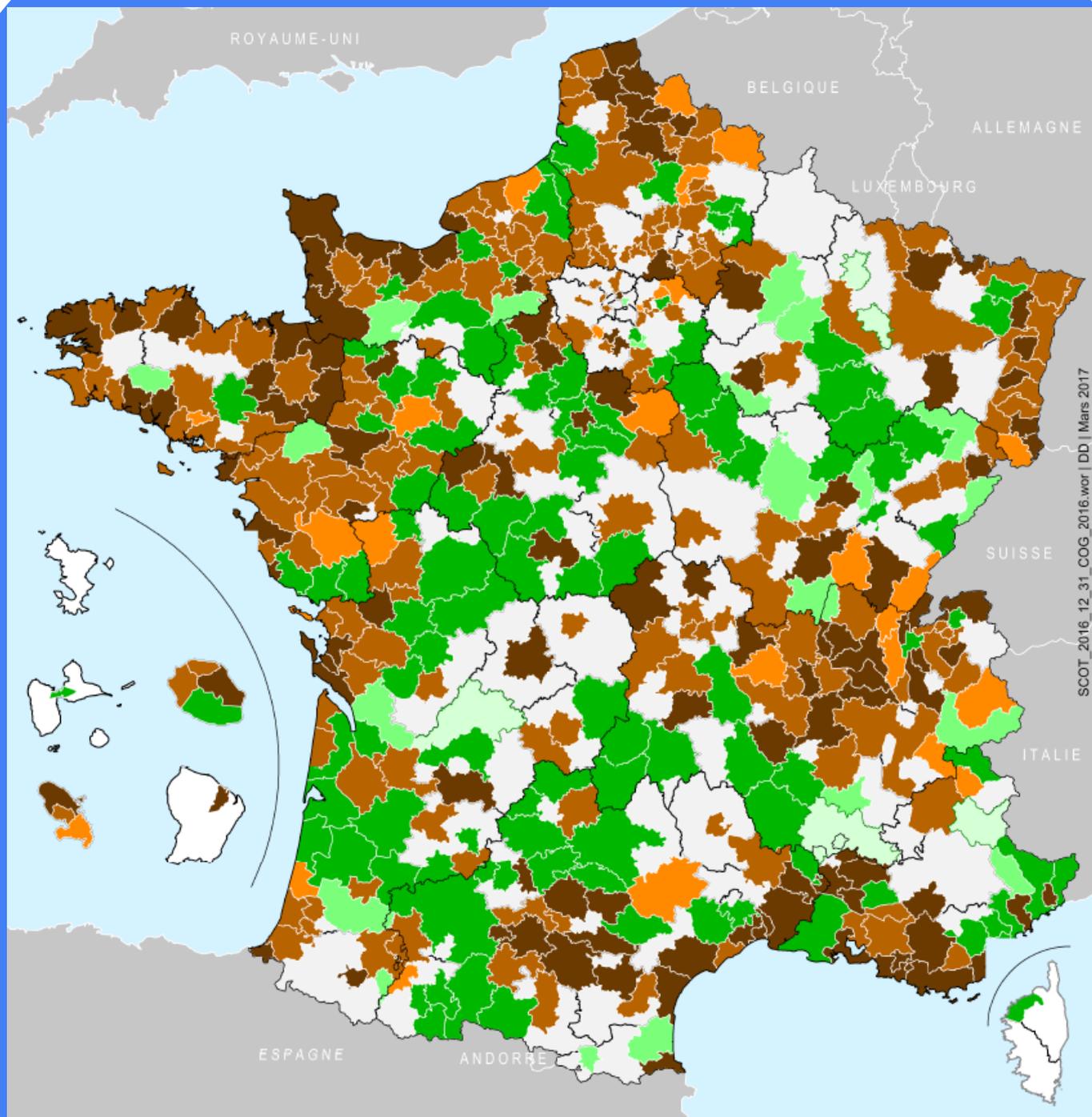
Initialement limité aux communes situées à moins de 15 kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants (ou à moins de 15 kilomètres du rivage de la mer) qui ne pouvaient pas modifier ou réviser leur PLU afin d'ouvrir à l'urbanisation une nouvelle zone à urbaniser délimitée après le 1^{er} juillet 2002 ou une zone naturelle, le principe a été élargi et renforcé par les lois Grenelle II puis ALUR, notamment pour tenir compte des impacts de la périurbanisation.

Ainsi, entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2016, la règle de l'urbanisation limitée s'est appliquée, en l'absence de SCOT, aux communes situées à moins de 15 kilomètres de la limite extérieure d'une unité urbaine de plus de 15 000 habitants.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, le principe est applicable à toutes les communes sur l'ensemble du territoire : aucune nouvelle zone ne peut désormais être ouverte à l'urbanisation au travers d'un document d'urbanisme en l'absence de SCOT opposable (voir par exemple CAA de Bordeaux, 22 juin 2017, [n° 15BX01517](#), considérants 16 et 17, à propos d'un SCOT annulé par le juge administratif postérieurement à l'approbation du PLU ouvrant de nouvelles zones à l'urbanisation).

Pour mémoire, pour l'application de cette règle, les schémas d'aménagement régionaux des régions d'outre-mer, le schéma directeur de la région d'Île-de-France et le plan d'aménagement et de développement durable de Corse ont valeur de SCOT.

DYNAMIQUE DE L'AVANCEMENT DES SCHÉMAS DE COHÉRENCE TERRITORIALE (SCOT) AU 31 DÉCEMBRE 2016



Etat d'avancement au 31 décembre 2016

 Périmètre du SCOT arrêté (5)	 SCOT en élaboration : projet arrêté (28)
 EP support du SCOT créé (23)	 SCOT approuvé (186)
 SCOT en élaboration : délibération prise (108)	 SCOT en révision (114)

Source : DGALN/DHUP/QV3 - SUDOCUH 31/12/2016
Cartographie : DGALN/SAGP/SDP/BCSI

Au 31 décembre 2016, on dénombrait 328 SCOT approuvés ou arrêtés et 135 SCOT en cours ou en projet (source : Sudocuh), représentant :

- 80,1 % de la population française (53,3 millions d'habitants) ;

- 76,5 % des communes (soit 27 539) ;
- 65 % du territoire national.

3. Les procédures concernées

Avant la loi ALUR, le principe d'urbanisation limitée ne s'appliquait qu'aux PLU et documents en tenant lieu. Désormais, celui-ci s'applique sans exception à l'ensemble des zones impactées par les procédures (élaboration et évolution) qui permettent d'ouvrir à l'urbanisation une zone de PLU ou un secteur de carte communale mais également aux territoires relevant du règlement national d'urbanisme.

S'agissant des PLU, ces zones sont les suivantes :

- ▶ zones agricoles, naturelles et forestières
- ▶ zone à urbaniser créées après le 1^{er} juillet 2002¹.

S'agissant des POS non encore caducs, ces zones sont les suivantes :

- ▶ zones naturelles ou agricoles NB, NC et ND et les zones NA créées après le 1^{er} juillet 2002.

S'agissant des cartes communales, ces zones sont les suivantes :

- ▶ secteurs non constructibles.

S'agissant des communes ou groupements de communes non couverts par un document d'urbanisme, ces zones sont les suivantes :

- ▶ secteurs situés en dehors des parties urbanisées pour les projets mentionnés aux 3^o et 4^o de [l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme](#), c'est-à-dire les constructions ou installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées, les extensions mesurées de constructions et installations existantes ainsi que les constructions ou installations sur délibération motivée du conseil municipal.

Par ailleurs, en l'absence de SCOT, **s'agissant des projets commerciaux**, à l'intérieur d'un secteur rendu constructible après le 4 juillet 2003 (date d'entrée en vigueur de la loi Urbanisme et habitat), 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](#).

NOTA : LES DISPOSITIONS TRANSITOIRES DE LA LOI ALUR

Comme indiqué ci-avant, la loi ALUR a étendu le champ d'application de la règle de l'urbanisation limitée aux élaborations de PLU et de cartes communales.

Néanmoins, conformément au IV de [l'article 129 de cette même loi](#), les procédures d'élaboration ou de révision en cours à la date du 26 mars 2014 restent régies par les dispositions antérieures. Si tel est le cas, il convient donc de se référer à l'ancien article L. 122-2 du code de l'urbanisme, dans sa version précédant la promulgation de la loi ALUR.

¹ Sont ici visées les procédures de modification ou de révision qui permettent l'ouverture effective à l'urbanisation de zones 2AU strictes.

4. L'exception au principe : la dérogation préfectorale

Le code de l'urbanisme offre la possibilité au préfet de déroger au principe d'urbanisation limitée, sous conditions strictes toutefois ([article L. 142-5](#)), et après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF).

4.1 Les conditions de fond

La dérogation ne peut être accordée que si l'urbanisation projetée « *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* ».

Ces conditions sont cumulatives et appréciées strictement du fait du caractère exceptionnel de la dérogation.

La loi ALUR a de ce point de vue durci le dispositif dans la mesure où antérieurement, la dérogation ne pouvait être refusée que si les inconvénients éventuels de l'urbanisation envisagée pour les communes voisines, pour l'environnement ou pour les activités agricoles étaient excessifs au regard de l'intérêt pour la commune de la modification/révision du document d'urbanisme.

Seule la méconnaissance de ces conditions, limitativement énumérées par le législateur, est susceptible de justifier un refus de dérogation (voir par exemple en ce sens CAA de Marseille, 1^{er} juin 2011, [n° 09MA02167](#), rendu sous l'empire de l'ancien article L. 122-2 du code de l'urbanisme et Conseil d'État, 28 novembre 2011, [n° 350108](#)).

4.2 La demande de dérogation

La demande de dérogation est adressée au préfet de département par :

- l'exécutif (le maire de la commune ou le président de l'EPCI compétent) ou l'organe délibérant de la collectivité maître d'ouvrage du document d'urbanisme¹ ;

¹ Le code de l'urbanisme n'apporte aucune précision quant à l'organe qui, à l'intérieur de chaque collectivité ou groupement de collectivités, est compétent pour prendre l'initiative de la demande de dérogation.

- le demandeur de l'autorisation d'exploitation commerciale pour les projets soumis à autorisation au titre de l'article L. 752-1 du code de commerce (voir [article R. 142-3 du code de l'urbanisme](#)).

Il est vivement conseillé d'adresser la demande par lettre recommandée avec avis de réception de manière à faciliter le calcul du délai de son instruction.

Le code de l'urbanisme est silencieux quant au contenu du dossier de demande de dérogation.

Toutefois, sont attendus tous les éléments permettant au préfet ainsi qu'à la CDPENAF de se prononcer sur le respect des conditions de fond définies par l'article L. 142-5 du code de l'urbanisme et d'identifier les secteurs concernés et les règles qui s'y appliquent.

Ainsi, il est recommandé, dans le dossier de demande, de présenter précisément :

- le projet d'ouverture à l'urbanisation (localisation, situation par rapport à l'urbanisation existante, etc.) ;
- les objectifs poursuivis par la collectivité dans le cadre de la procédure d'élaboration/d'évolution de son document d'urbanisme (extraits du PADD par exemple) ;
- pour chacun des secteurs soumis à dérogation, sur la base notamment d'une représentation graphique indiquant les surfaces concernées, les éléments permettant d'analyser leurs impacts sur :
 - ▶ les espaces naturels, agricoles, forestiers ;
 - ▶ les continuités écologiques ;
 - ▶ la consommation de l'espace ;
 - ▶ les flux de déplacement ;
 - ▶ la répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services.

Le code de l'urbanisme ne précise pas le moment au cours duquel doit être formulée la demande de dérogation.

Seule obligation prévue par les textes, si la dérogation est accordée, elle doit impérativement être jointe au dossier d'enquête publique.

Les recommandations ci-après peuvent être faites aux collectivités territoriales.

PROCÉDURE CONCERNÉE	DÉPÔT DE LA DEMANDE DE DÉROGATION
Elaboration – Révision d'un PLU	La demande de dérogation au principe d'urbanisation limitée doit intervenir avant l'arrêt du projet de PLU.
Révision allégée – Mise en compatibilité d'un PLU	La demande de dérogation au principe d'urbanisation limitée doit intervenir avant la réunion d'examen conjoint.
Modification d'un PLU	La demande de dérogation au principe d'urbanisation limitée doit intervenir avant la notification du projet de PLU aux personnes publiques associées.
Elaboration – Révision d'une carte communale	La demande de dérogation au principe d'urbanisation limitée doit intervenir avant l'enquête publique.
Territoires couverts par le règlement national d'urbanisme	La demande de dérogation au principe d'urbanisation limitée doit intervenir avant le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme correspondante. En tout état de cause, s'agissant de l'articulation entre la demande de dérogation au principe d'urbanisation limitée et les exceptions au principe de constructibilité limitée dans les communes soumises au RNU, il apparaît que les délais inhérents à l'obtention de la dérogation au principe d'urbanisation limitée sont difficilement conciliables avec les délais d'instruction des permis de construire, d'autant que la sollicitation de cette demande de dérogation ne donne pas lieu à majoration du délai d'instruction. Il est donc recommandé de solliciter en amont la dérogation au principe d'urbanisation limitée afin de pouvoir joindre, lors du dépôt de la demande de permis de construire, la dérogation préfectorale.
Projets commerciaux	La demande de dérogation au principe d'urbanisation limitée doit intervenir avant le dépôt de la demande d'exploitation commerciale ou cinématographique. (Voir pour une application de cette règle l'arrêt du Conseil d'État du 24 octobre 2012, n° 354489 (considérant n° 12).

4.3 L'instruction de la demande de dérogation

La dérogation est instruite par le préfet, après avis simple de la CDPENAF et, le cas échéant, de l'établissement public en charge du SCOT en cours d'élaboration.

[L'article R. 142-2 du code de l'urbanisme](#) précise le délai d'instruction de la demande de dérogation (4 mois à compter de la saisine) et le sens du silence éventuel du préfet. Ainsi, à défaut de réponse, ce dernier est réputé avoir donné son accord à la dérogation.

L'avis de la CDPENAF est également réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans les 2 mois suivant la saisine du préfet¹. Il est joint au dossier d'enquête publique (alinéa 8 de [l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime](#)).

Il en est de même s'agissant de l'avis de l'EP de SCOT lorsqu'il est requis (voir Conseil d'État, 26 mars 2014, [n° 369007](#)).

Enfin, en ce qui concerne les projets commerciaux, la dérogation au principe d'urbanisation limitée doit être obtenue avant l'examen du projet par la commission départementale d'aménagement commercial lorsque le projet y est soumis.

4.4 La décision du préfet

Seul le préfet est désormais compétent pour accorder ou refuser une demande de dérogation au principe d'urbanisation limitée.

La décision d'octroi est un acte préparatoire, par conséquent, insusceptible de recours.

En revanche, la décision de refus est un acte faisant grief, pouvant donc faire l'objet d'un recours de la part de la commune ou du groupement de collectivités territoriales qui en fait la demande (CAA de Lyon, 17 février 2010, [n° 07LY01896](#) ; CAA de Nancy, 11 mars 2010, [n° 09NC00771](#)).

Aucun formalisme n'est prescrit par le code de l'urbanisme. Certains départements édictent des arrêtés préfectoraux, d'autres de simples lettres adressées à l'exécutif de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités qui a sollicité la dérogation.

Juridiquement, les deux possibilités peuvent être mises en œuvre, l'essentiel résidant dans la motivation de la décision au regard des conditions fixées par l'article L. 142-5 du code de l'urbanisme.

PRINCIPE D'URBANISATION LIMITÉE ET PROJETS D'UNITÉS TOURISTIQUES NOUVELLES (UTN)

Jusqu'au 31 décembre 2018, l'État pourra autoriser des UTN sans appliquer le principe d'urbanisation limitée.

A compter du 1^{er} janvier 2019, les UTN structurantes, dans les communes non couvertes par un SCOT, seront de nouveau soumises au principe d'urbanisation limitée (voir [article 71 VI- 3° de la loi du 28 décembre 2016](#) de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne ; [articles L. 122-20](#) et [L. 122-21 du code de l'urbanisme](#)).

¹ Pour mémoire, l'article R. 142-2 du code de l'urbanisme prévoit que l'avis de la CDPENAF, requis de façon concomitante au titre de [l'article L. 153-16](#), tient lieu de l'avis demandé au titre de l'article L. 142-5, dès lors qu'il porte sur les mêmes secteurs.

La gestion des conséquences de l'annulation contentieuse d'un SCOT

Entretien avec Djamila ABDELLAOUI, Jean-Pierre DHORME et Philippe ORIGNAC
service aménagement, DDTM des Pyrénées-Orientales

1. Le département des Pyrénées-Orientales a été confronté à une situation atypique, suite à l'annulation contentieuse du SCOT Plaine du Roussillon puis à sa réintroduction dans l'ordonnancement juridique par le juge d'appel. Pouvez-vous nous rappeler la chronologie de ce dossier et les moyens de légalité qui ont abouti à l'annulation du SCOT en première instance ?

Le SCOT Plaine du Roussillon a été approuvé le 13 novembre 2013. Il couvre 77 communes (réparties sur le territoire de 4 EPCI), dont 8 sont soumises aux dispositions de la loi littoral et 8 à celles de la loi montagne.

Le Tribunal administratif de Montpellier a été saisi de recours dirigés contre le SCOT par trois requérants : l'association des campings du Barcarès, la communauté de communes Salanque Méditerranée, membre du SCOT, et le groupe Casino.

Le jugement de première instance est intervenu le 21 décembre 2016. S'appuyant sur la jurisprudence Danthony, il prononce l'annulation du SCOT pour un motif de forme lié à la non-territorialisation des objectifs mentionnés dans la délibération de prescription de l'élaboration du document en date du 1^{er} juillet 2008. Le syndicat mixte de SCOT a fait appel de cette décision et demandé un sursis à exécution.

La Cour administrative d'appel de Marseille a rendu son arrêt le 26 septembre 2017 ([n° 17MA00327 – 17MA00328](#)) et rétabli in fine le SCOT dans l'ordonnancement juridique (un non-lieu a été prononcé concernant la demande de sursis à exécution). Aucun pourvoi en cassation n'a été formé.

2. Quels ont été les effets juridiques de la décision rendue en première instance ? Quel a été le rôle des services de l'État dans la gestion de ces effets ?

L'annulation du SCOT a été un « coup de tonnerre » pour les collectivités locales qui ne s'y attendaient

pas. Elle est intervenue en outre à un moment délicat : important volume de PLU en cours d'approbation, entrée en vigueur du principe d'urbanisation limitée au 1^{er} janvier 2017 et caducité des POS au 27 mars 2017.

Le préfet s'est saisi de la question et l'a suivie de très près. Les services de la DDTM ont conduit en urgence une analyse juridique de la situation en collaboration avec le syndicat mixte de SCOT.

Ces réflexions ont abouti sur la proposition d'un « mode de faire » au préfet. Le président du syndicat mixte de SCOT et le préfet se sont rencontrés à plusieurs reprises pour évoquer la situation et les conséquences à en tirer.

L'annulation du SCOT modifie à la fois la procédure d'élaboration des PLU (principe d'urbanisation limitée, avis de la CDPENAF, caractère exécutoire) mais aussi les normes de rang supérieur à prendre en compte.

L'analyse ainsi réalisée s'est traduite par des courriers individualisés aux communes pour les informer des conséquences de l'annulation du SCOT sur leur procédure en cours.

► Dérogations au principe d'urbanisation limitée : sur le périmètre du SCOT, dix demandes de dérogations au principe d'urbanisation limitée ont été instruites. Suivant la date de prescription de l'élaboration du PLU (avant ou après la date de promulgation de la loi ALUR), les avis suivaient l'un ou l'autre de ces processus d'instruction :

- prescription pré-ALUR : saisine de la Chambre d'Agriculture et de la Commission départementale de la Nature, des Paysages et des Sites (application du IV de l'article 129 de la loi ALUR)
- prescription post-ALUR, saisine de la CDPENAF et du conseil syndical du SCOT (article L. 142-5 du code de l'urbanisme).

Par ailleurs, suite à la caducité des POS au 27 mars 2017, il a également été nécessaire de réexaminer certaines demandes de dérogation au principe d'urbanisation limitée au regard du RNU.



Réconcilier l'urbanisme avec l'agriculture et l'environnement

- cœur de nature à protéger
- zone humide à délimiter finement et à protéger (zonage non exhaustif)
- autre milieu d'intérêt écologique à préserver
- principale continuité hydrographique, support de la trame bleue, à préserver
- corridor ou continuïté non bâtie à maintenir
- espace agricole à fort potentiel, à protéger en priorité
- nature ordinaire à préserver (espaces à vocation agricole et naturelle)
- secteur de développement urbain potentiel soumis à conditions particulières
- patrimoine bâti rural à sauvegarder et valoriser
- coupure verte à préserver entre les villes et les villages
- espace à vocation agri-paysagère à valoriser (dont la future ceinture verte de l'agglomération)
- frange urbaine et rurale à qualifier
- îlot de nature en ville à créer ou préserver

Construire la ville durable

- espace urbanisé à renouveler et valoriser
- zone d'hébergement de plein air à maîtriser et qualifier
- développement rural de qualité à promouvoir
- axe potentiel de développement urbain
- secteur de projet stratégique à dominante d'habitat
- potentiel de renouvellement urbain à analyser et mobiliser
- potentiel de résidentialisation à analyser et mobiliser
- secteur d'étalement urbain diffus à maîtriser
- Zone d'Aménagement Commercial à conforter et requalifier
- parc d'activité de proximité à promouvoir
- secteur de projet stratégique à dominante d'activité
- projet de grand équipement
- pôle universitaire à consolider
- périmètre soumis aux dispositions d'un schéma de secteur

Définir un réseau multimodal efficient

- Projet d'Intérêt Général Ligne Nouvelle Perpignan-Montpellier à réaliser
- aéroport à développer
- port de plaisance à conforter
- gare TGV
- gare ou halte ferroviaire à promouvoir
- gare ou halte ferroviaire à créer
- Transport Collectif en Site Propre à aménager
- secteur urbain stratégique aux abords des gares
- secteur urbain stratégique aux abords du TCSP
- entrée de territoire à qualifier ou requalifier

Éléments de fond de carte

- Ligne à Grande Vitesse mixte
- voie ferrée
- réseau primaire de voirie
- réseau primaire de voirie en projet
- cours d'eau principal
- cours d'eau secondaire
- canal d'irrigation
- surface en eau

- ▶ Avis de la CDPENAF : onze PLU en cours d'élaboration/révision ont été examinés au titre de l'article L. 153-16 du code de l'urbanisme par la commission.
- ▶ PLU approuvés et exécutoires : le préfet a fait usage de l'[article L. 153-25 du code de l'urbanisme](#) pour s'opposer au caractère exécutoire de deux PLU approuvés pour l'un, le 18 mai et l'autre le 18 août 2017 (consommation excessive d'espace, atteinte à la préservation des continuités écologiques, insuffisance de la ressource en eau).

L'absence de SCOT intégrateur exige une compatibilité directe des PLU(i) avec les documents supra-communautaux tels que le SDAGE, le SRCE et le PGRI, notamment. Aussi, cette exigence a été traduite dans les avis de synthèse de l'État sur les projets de PLU arrêtés.

3. Quelles ont été les conséquences concrètes de l'arrêt de la CAA de Marseille, dès son prononcé ?

L'arrêt du Conseil d'État du 5 mai 2017, [n° 388902 \(Commune de Saint-Bon-Tarentaise\)](#), a constitué un revirement de jurisprudence important. En effet, le Conseil d'État ne prend désormais plus en considération l'insuffisance de motivation de la délibération de prescription de la révision du PLU lors de l'examen de la légalité de la délibération d'approbation. Le SMSCOT s'est pleinement saisi de cette jurisprudence et l'a fait valoir dans sa requête introductive d'appel du jugement d'annulation du SCOT.

Cette démarche a porté ses fruits puisque le juge d'appel a rétabli le SCOT dans l'ordonnancement juridique. L'arrêt rendu a connu une publicité rapide parmi les communes dont le document d'urbanisme était en cours d'élaboration, communes qui ont tiré les conséquences de cet arrêt sur leurs procédures.

Pour une partie des PLU approuvés avant l'arrêt du 26 septembre 2017, la décision a été sans incidence sur la procédure. Par contre, pour les PLU qui restaient en cours d'élaboration, les instructions des dérogations au principe d'urbanisation limitée conduites au titre de l'article L. 142-5 du code de l'urbanisme sont devenues sans objet.

Le préfet s'était également opposé au caractère exécutoire de deux PLU sur le fondement de l'article L. 153-25 du code de l'urbanisme pour deux communes. Le rétablissement du SCOT a *in fine* rendu sans objet cette démarche et a nécessité un recours gracieux au titre du contrôle de légalité puis un déféré préfectoral face au silence des communes.

4. Au-delà des seules considérations juridiques que vous nous avez décrites, comment les services de l'État ont-ils fait face à l'absence de SCOT sur le territoire ?

De nombreuses questions se sont présentées à nous devant cette situation inédite dans le département et même au niveau régional et national.

Le réseau planification/foncier, la DREAL et la DGALN (*URBA-Info* du 15 avril 2017) ont été un soutien pour répondre aux difficultés nées de l'annulation du SCOT.

Le service aménagement a mis en place une organisation pour informer les communes des conséquences de cette annulation, puis accusé réception des demandes de dérogations au principe d'urbanisation limitée et y a répondu. Faire face aux demandes de dérogations a également nécessité de réunir plus fréquemment les commissions CDPENAF et CDNPS.

En l'absence de SCOT applicable, l'unité urbanisme durable a demandé aux communes de mettre leur PLU en cours d'élaboration en compatibilité directe avec les documents de portée supérieure (PGRI, SDAGE...) et nous avons accru les échanges avec les communes pour faire la pédagogie nécessaire auprès de chacune d'elles afin qu'elles intègrent correctement les enjeux portés par ces documents.

Compte tenu de POS restés assez consommateurs d'espaces, en l'absence de SCOT, la CDPENAF a joué un rôle important dans l'examen des bilans de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers.

Il a par ailleurs été nécessaire de rappeler les modalités d'application de la loi littoral.

Bien que le SCOT n'ait plus été directement applicable, sa mise en œuvre s'est poursuivie pendant cette période. L'examen des projets de PLU ou demandes de dérogations a tenu compte de ses dispositions (prescriptions et cartographies), notamment pour ce qui concerne les objectifs de logements par commune avec la densité à l'hectare, ainsi que les coupures vertes et les cœurs de nature à protéger.

L'objectif était dans cette période transitoire de ne pas obérer les grandes options d'aménagement prises à l'échelle du SCOT et de préserver ainsi les équilibres qui avaient été actés alors que la pression d'urbanisation restait élevée et que des velléités d'accélération ou d'extension pouvaient être envisagées par certaines communes.

5. Eu égard aux difficultés juridiques posées par ce dossier, a-t-il été envisagé de saisir pour avis le tribunal administratif sur le fondement de [l'article R. 212-1 du code de justice administrative](#) ? Cette disposition permet en effet au préfet de département de soumettre des questions juridiques au tribunal administratif.

Cette option a été envisagée mais aucune demande n'a été formulée, car nous préférons attendre la réponse de la DHUP.

Le contentieux de la planification de l'urbanisme : des pistes d'amélioration ?

La question des délais de jugement est importante.

En l'espèce, le jugement de première instance est intervenu après trois ans de procédure : le SCOT a été approuvé en novembre 2013 et annulé en décembre 2016. Ce délai n'est pas inhabituel. Pour autant, au regard de l'impact sur les procédures d'urbanisme en cours, un différé dans le temps de l'annulation contentieuse aurait été intéressant.

Le recours à l'annulation partielle est également essentiel, mais il est vrai qu'une telle option n'est pas envisageable en présence d'un vice de forme ou de procédure qui influe sur tout le document.

Enfin, le principal regret que nous ayons dans cette procédure, c'est que le juge administratif n'ait pas suivi la demande du SMSCOT de mettre en place un sursis à exécution du jugement au regard de ses conséquences. La consultation du préfet des Pyrénées-Orientales, de la DDTM ou de la DREAL aurait permis d'avoir ce regard.

Nous contacter

Pour toute question, remarque ou pour vous inscrire à la lettre *URBA-Info* :

qv4.dhup@developpement-durable.gouv.fr