

NOTE DU JURISTE

4 DÉCEMBRE 2020

DEUX ORDONNANCES AMBITIONNENT DE MODERNISER LES SCOT ET DE RATIONALISER LA HIÉRARCHIE DES NORMES

Les deux ordonnances du 17 juin 2020 trouvent leur origine dans la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan). Son article 46 habilitait le Gouvernement à légiférer notamment afin de réduire le nombre des documents opposables en particulier aux schémas de cohérence territoriale (SCoT) et aux plans locaux d'urbanisme (PLU), de prévoir les conditions et les modalités de cette opposabilité ou encore, de prendre toute mesure propre à adapter l'objet, le périmètre et le contenu du SCoT. L'entrée en vigueur de ces deux textes - l'un relatif à la modernisation des SCoT (n° 2020-744) et l'autre portant sur la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme (n° 2020-745) – est fixée au 1er avril 2021 prochain. Ils sont commentés successivement dans cette note.

1. LE NÉCESSAIRE REPOSITIONNEMENT DU SCOT

Appelé schéma directeur jusqu'à son remplacement par le Scot, le « schéma » en tant que document de planification supra-communale a toujours suscité certaines critiques.

Le premier avait failli disparaître de la hiérarchie des normes après qu'un rapport du Conseil d'Etat¹, relevant notamment sa trop grande précision et la difficulté aussi bien à l'élaborer qu'à le faire évoluer, proposait sa suppression pure et simple au profit d'un nouveau document, les directives territoriales d'aménagement².

Quant au second, près de 20 ans après sa création par la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU), un rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable³ (CGEDD) constatait que le Scot se heurtait aussi bien aux évolutions en matière d'intercommunalité qu'à l'émergence des schémas régionaux d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) et des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI) : à l'instar du cadet dans les fratries de trois enfants, le Scot, coincé entre l'aîné (le Sraddet) et le benjamin (le PLUI), peine à trouver sa place dans ce nouvel édifice.

A sa décharge, **la quinzaine de lois entrées en vigueur depuis l'année 2000 a quelque peu dévoyé le contenu des Scot pour le rapprocher de celui des PLUI.** Le rapport du CGEDD note en effet que « *l'armature globale des deux documents est très voisine et les deux démarches ont désormais un caractère intercommunal. Tous deux sont articulés autour d'un projet de territoire et des mêmes thématiques de réflexion. Avec les réformes successives, le SCOT a en outre eu tendance à devenir plus prescriptif et le PLU plus stratégique*⁴. »

Pour justement inscrire le Scot dans cette dimension plus stratégique le rapprochant du Sraddet, l'ordonnance n° 2020-744 agit sur deux leviers : la modification de son contenu et l'élargissement du périmètre des Scot.

1.1. LA MODERNISATION DU CONTENU DU SCOT

D'emblée, l'ordonnance marque les esprits **en renommant deux des trois documents composant le Scot** : au triptyque « rapport de présentation – projet d'aménagement et de développement durables (PADD) – document d'orientation et d'objectifs (DOO) » succède désormais **le projet d'aménagement stratégique (PAS)**, le document d'orientation et d'objectifs et **les annexes**.

Composition du SCOT	
Aujourd'hui	A compter du 1 ^{er} avril 2021
Rapport de présentation	
Projet d'aménagement et de développement durables (PADD)	Projet d'aménagement stratégique (PAS)
Document d'orientation et d'objectifs (DOO)	Document d'orientation et d'objectifs
	Annexes

¹ Conseil d'Etat, rapport intitulé « L'urbanisme pour un droit plus efficace », La documentation Française, 1992.

² Seules 6 DTA ont été approuvées depuis leur création. L'ordonnance n° 2020-744 entérine cet échec en leur ôtant leur opposabilité.

³ Rapport du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable établi en avril 2017 et intitulé « Quelles évolutions pour les schémas de cohérence territoriale ? »

⁴ Cf Rapport CGEDD page 16.

>> Le PADD est mort, vive le PAS !

Loin d'être simplement cosmétique, ce changement d'acronyme s'accompagne d'une reformulation intégrale de l'article L. 141-3 du code de l'urbanisme consacré au PAS, l'éloignant de celle auxquels les PADD des PLU sont soumis.

L'actuel article L. 141-4⁵ égrène les politiques publiques pour lesquelles le PADD doit fixer des objectifs. A cet inventaire rébarbatif, les rédacteurs du nouvel article L. 141-3 ont opté pour une rédaction qui met en avant **la nécessité d'assurer la transversalité et la coordination de politiques publiques** (sans citer ces politiques) sur les territoires au regard des principaux enjeux suivants : gérer l'espace de façon économe en limitant l'artificialisation des sols ; favoriser les transitions écologique, énergétique et climatique ; répondre à une offre d'habitat, de services et de mobilités adaptés aux nouveaux modes de vie ; permettre à l'agriculture de contribuer notamment à la satisfaction des besoins alimentaires locaux ; respecter et mettre en valeur la qualité des espaces urbains comme naturels et les paysages.

Dans le respect du fil conducteur établi par le futur article L. 141-3, **le choix des objectifs de développement et d'aménagement traités dans le PAS reposera sur la synthèse du diagnostic territorial et des enjeux qui s'en dégagent** : ce changement d'approche justifie de ne plus avoir de catalogue de thèmes à traiter obligatoirement tels que le développement économique et des loisirs, de l'équipement commercial, le développement des communications numériques... Cette absence de référence n'interdira évidemment pas aux auteurs des Scot d'en faire état (difficile d'imaginer un Scot ne pas évoquer le développement économique) sur la base d'un diagnostic et des enjeux identifiés.

Bien que dans la pratique les Scot sont élaborés sur du long terme, l'article L. 143-3 précise également que les objectifs établis par le PAS sont définis à **l'horizon de 20 ans**.

>> Un document d'orientation et d'objectifs défragmenté

Selon le site Wikipédia, la défragmentation désigne, « *en informatique, le processus d'élimination de la fragmentation du système de fichier. Il réorganise physiquement le contenu du disque pour mettre chaque morceau de fichier ensemble et dans l'ordre, dans le but d'augmenter la vitesse de lecture.* »

Ce dernier objectif est pleinement atteint : alors que le contenu actuel du DOO est défini dans dix-neuf articles répartis en onze thématiques obligatoires et facultatives (gestion économe de l'espace, habitat, transport et déplacements, équipement commercial et artisanal...), l'ordonnance réorganise le contenu du DOO à travers huit articles dispatchés dans les 3 thématiques suivantes :

- Activités économiques, artisanales, commerciales, agricoles et forestières ;
- Offre de logements et d'habitat, organisation des mobilités, implantation des grands équipements ;
- Transition écologique et énergétique, valorisation des paysages, objectifs chiffrés et consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

La complémentarité de chacun de ces blocs devra permettre d'atteindre un objectif de développement équilibré du territoire et des différents espaces, urbains et ruraux (art. L. 141-4 C. urb.).

⁵ « *Le projet d'aménagement et de développement durables fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de qualité paysagère, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation et de mise en valeur des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques. En matière de déplacements, ces objectifs intègrent une approche qualitative prenant en compte les temps de déplacement.* »

Sur le fond, l'ordonnance réorganise et complète le contenu du DOO par petites touches plus qu'elle ne le renouvelle en profondeur. Doivent notamment être notées l'obligation qui incombe désormais au DOO de fixer des objectifs chiffrés de densification définis au regard de l'armature territoriale et de la desserte par les transports collectifs (art. L. 141-7), mais aussi l'obligation de préciser les orientations qui contribuent à favoriser la transition énergétique et climatique, notamment la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, et l'accroissement du stockage de carbone dans les sols et les milieux naturels (art. L. 141-10 C. urb.). En zone de montagne, le DOO définira, « *si besoin au regard des enjeux de préservation du patrimoine naturel, architectural et paysager spécifique à la montagne, les objectifs de la politique de réhabilitation et de diversification de l'immobilier de loisir* » (art. L. 141-11 C. urb.).

Des thématiques obligatoires	
Thèmes actuels du DOO	Thèmes en vigueur à compter du 1 ^{er} avril 2021
Gestion économe des espaces (objectifs chiffrés)	Activités économiques, agricoles et commerciales
Protection d'espaces agricoles, naturels et urbains	Offre de logements, de mobilité, d'équipements, de services et de densification
Habitat	Transition écologique et énergétique , valorisation des paysages, objectifs chiffrés de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers
Equipement et services	
Transports et déplacements	Zones de montagne
Equipement commercial et artisanal	Zones littoral et de mer
Zones de montagne	
Des thématiques facultatives	
Qualité urbaine, architecturale et paysagère	Déclinaison possible de toute autre orientation nécessaire à la traduction du PAS sous réserve de relever des objectifs généraux du développement durable (art. L. 101-2 C. urb.) et de la compétence des collectivités publiques en matière d'urbanisme
Infrastructures et réseaux de communications électronique	
Performances environnementales et énergétiques	
Schéma de mise en valeur de la mer	

En revanche, **certaines dispositions au caractère réglementaire trop prononcé pour figurer dans un Scot ont disparu**. C'est le cas notamment des deux articles qui habilitaient les auteurs de Scot :

- A délimiter des secteurs dans lesquels les PLU ne pouvaient fixer une densité maximale en deçà d'une valeur déterminée par le DOO (art. L. 141-7 C. urb.);
- A définir des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés et exiger des PLU qu'ils imposent une densité minimale de construction (art. L. 141-8 C. urb.).

En termes d'obligations de contenu, la composition des futurs DOO demeurera toujours à géométrie variable : un contenu minimal auquel les DOO ne peuvent échapper dès lors que les textes imposent de définir certains objectifs ou orientations (par exemple en comportant un document d'aménagement artisanal et commercial, ou en fixant des objectifs d'offre de nouveaux logements); **un contenu facultatif** laissé à l'appréciation des autorités compétentes qui pourront subordonner l'ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau à l'utilisation prioritaire des friches urbaines.

Au-delà de ce contenu hybride déjà connu des Scot actuels, l'ordonnance introduit à l'article L. 141-4 une disposition novatrice : à l'instar des épreuves de patinage qui comportent un programme libre, **les auteurs du DOO auront la possibilité de décliner toute autre orientation** que celles définies à l'article ci-avant dès lors qu'elle sera nécessaire à la traduction du PAS. Sans être une totale carte blanche, cette possibilité sera soumise au respect de deux conditions : **les orientations devront relever des objectifs généraux du développement durable énoncés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme et de la compétence des collectivités publiques en matière d'urbanisme**.

>> Les annexes

Bien qu'elles empruntent la même appellation, les annexes du Scot ne doivent pas être confondues avec les annexes des PLU, lesquelles comportent entre autres informations la liste des servitudes d'utilité publique, des périmètres de droit de préemption urbain, de zones d'aménagement concerté.

Les futures annexes du Scot correspondront en réalité au rapport de présentation des Scot actuels. Si l'étiquette change, le contenu reste en revanche identique, tout comme la portée juridique de ce document : l'insuffisance de la partie consacrée à l'explication des choix sera toujours sanctionnée par le juge administratif.

Les lecteurs de ces rapports toujours plus volumineux retrouveront donc le diagnostic du territoire, l'évaluation environnementale, la justification des choix pour établir le PAS et le DOO, l'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Dans le cas où le Scot tiendrait lieu de plan climat-air-énergie territorial (PCAET), les annexes devront en outre comporter les objectifs stratégiques et opérationnels définis afin d'atténuer le changement climatique, de le combattre efficacement et de s'y adapter, en cohérence avec les engagements internationaux de la France.

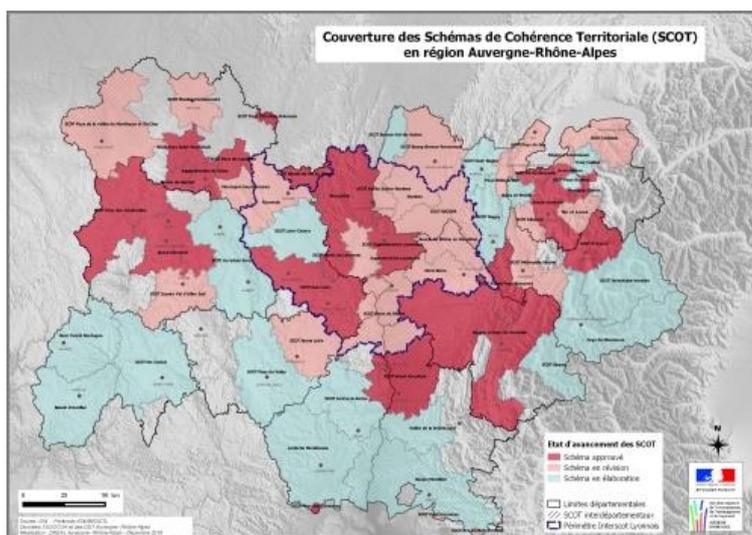
Enfin, concession faite aux auteurs de Scot dans ce travail de rédaction, l'ordonnance supprime l'obligation de décrire l'articulation du schéma avec les documents lui étant supérieurs.

1.2. LE BASSIN D'EMPLOI : NOUVEAU CRITÈRE DE DÉLIMITATION DU PÉRIMÈTRE DES SCOT

Les critères de délimitation d'un périmètre de Scot sont notamment définis à l'article L. 143-3 du code de l'urbanisme. Pour favoriser l'élargissement des périmètres de Scot, cet article est complété afin que les réflexions préalables ne se limitent plus seulement « *aux besoins de protection des espaces naturels et agricoles ainsi que les besoins et usages des habitants en matière de logements, d'équipements, d'espaces verts, de services et d'emplois* », mais prennent également en compte « **les déplacements et modes de vie quotidiens au sein du bassin d'emploi.** »

La carte ci-après montre que la région Auvergne-Rhône-Alpes est déjà très largement couverte par des Scot : début 2017, 84,5% de la superficie de la région étaient couvertes par soixante-cinq Scot.

Si ce nouveau critère est important, sans pour autant être pleinement déterminant en vue de la délimitation de nouveaux périmètres de Scot⁶, sa portée à l'égard des périmètres existants interroge, notamment au regard de l'article L. 143-28 du code de l'urbanisme (consacré à l'évaluation du Scot) modifié par l'article 5 de l'ordonnance : il en ressort que l'EPCI dont le périmètre de Scot est identique à celui de son PLUI devra désormais examiner l'opportunité d'élargir le périmètre de son schéma en lien avec les territoires limitrophes, cet examen devant précéder la décision de maintenir le schéma en vigueur ou de la réviser.



⁶ Le critère du bassin d'emploi ne sera pas le seul à devoir être pris en compte ; rappelons également que le périmètre d'un SCOT doit notamment recouvrir la totalité du périmètre des EPCI.

Or, une telle obligation n'est pas prévue pour les établissements publics de Scot regroupant plusieurs EPCI : s'il n'est pas interdit pour les établissements publics de reconsidérer le périmètre de leur schéma, un élargissement au regard du bassin d'emploi ne saurait leur être imposé sur la base de ce critère.

1.3. LA POSSIBILITE D'UN ATTELAGE SCOT-PCAET

La possibilité d'un PCAET élaboré par un établissement public de Scot est déjà prévue à l'article L. 229-26 du code de l'environnement lequel précise que « *le plan climat-air-énergie territorial peut être élaboré à l'échelle du territoire couvert par un schéma de cohérence territoriale dès lors que tous les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés transfèrent leur compétence d'élaboration dudit plan à l'établissement public chargé du schéma de cohérence territoriale.* »

L'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 admet désormais que le Scot puisse valoir PCAET : « *Si l'ensemble des établissements de coopération intercommunale délibèrent pour transférer l'élaboration du plan climat-air-énergie territorial défini à l'article L. 229-26 du code de l'environnement à l'établissement public mentionné à l'article L. 143-16, ce dernier peut tenir lieu de plan climat-air-énergie territorial.* »

Si l'établissement public fait le **choix d'atteler un PCAET au Scot**, la délibération de prescription précisera si l'établissement public est également chargé du suivi et de l'évaluation du plan et de la fonction de coordinateur de la transition énergétique. Cette délibération devra être notifiée à l'ensemble des collectivités territoriales (et leurs groupements) incluses dans le périmètre du Scot : elles décideront si elles intègrent leur bilan d'émission de gaz à effet de serre ainsi que leur plan de transition dans le Scot.

Sur le fond, le PAS devra définir « *les objectifs stratégiques et opérationnels (...) afin d'atténuer le changement climatique, de le combattre efficacement et de s'y adapter, en cohérence avec les engagements internationaux de la France* » (art. L. 229-26 II 1° C. env.). Ces objectifs seront déclinés dans le DOO.

L'évolution du PCAET sera facilitée dans la mesure le plan et les documents le composant pourront être mis à jour ou adaptés sans qu'il soit nécessaire de réviser ou de modifier l'ensemble du Scot.

1.4. UN PLAN D' ACTIONS POUR ACCOMPAGNER LA MISE EN ŒUVRE DU SCOT

Jusqu'à présent, la mise en œuvre d'un Scot s'opère par la déclinaison de son contenu dans les documents inférieurs (programme local de l'habitat, plan de mobilité, plan local d'urbanisme, carte communales) et la vérification que ces mêmes documents, actions ou opérations d'aménagement visées par le code de l'urbanisme sont compatibles avec le schéma.

L'ordonnance du 17 juin 2020 permet d'aller plus loin en autorisant l'établissement public du SCOT à **définir, dans le cadre d'un programme, les actions prévues sur le territoire pour concrétiser la stratégie, les orientations et les objectifs du Scot.**

Elle n'impose pas que ces actions soient portées par la seule structure en charge de l'élaboration du Scot : sous réserve de respecter les compétences des personnes concernées, les actions peuvent aussi être portées par les EPCI membres de cette structure, ou tout autre acteur public ou privé du territoire concourant à la mise en œuvre du schéma ou associé à son élaboration.

1.5. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE L'ORDONNANCE N° 2020-744

Les dispositions issues de l'ordonnance n° 2020-744 entreront en vigueur le 1^{er} avril 2021. Elles seront opposables à toute procédure d'élaboration ou de révision de Scot prescrite à compter de cette date.

Cependant, **lorsque des procédures d'élaboration ou de révision seront en cours à cette date, un établissement public de Scot pourra profiter par anticipation des dispositions de l'ordonnance à la double condition suivante** : que le projet de Scot n'ait pas été arrêté et que son entrée en vigueur intervienne au plus tôt le 1^{er} avril prochain. Autrement dit, un établissement public de Scot dont la procédure d'élaboration est actuellement en cours peut faire le choix de soumettre dès à présent son document aux nouvelles dispositions, de l'arrêter sur la base du contenu modernisé et même l'approuver avant le 1^{er} avril 2021 : pour cela, les formalités de publicité devront être accomplies de telle façon que le Scot entre en vigueur après le 1^{er} avril prochain⁷.

En revanche, les procédures de modification demeureront régies par les dispositions actuellement en vigueur.

2. LA NOUVELLE ORGANISATION DE LA HIÉRARCHIE DES NORMES

Dans le cadre de leur habilitation donnée à l'article 46 de la loi Elan, les parlementaires fixaient au Gouvernement un certain nombre d'objectifs parmi lesquels :

- La réduction du nombre des documents opposables aux Scot, aux PLU et aux documents d'urbanisme en tenant lieu, ainsi qu'aux cartes communales ;
- La définition des conditions et modalités de cette opposabilité, notamment en supprimant le lien de prise en compte au profit de la seule compatibilité ;
- La modification du contenu du Scot ;
- La définition de mesures de coordination rendues nécessaires pour adapter le Sraddet, ainsi que les modalités d'application dans le temps de ces mesures à ce schéma ;
- La limitation aux seuls PADD et orientations d'aménagement et de programmation du PLU l'obligation de respect le DOO du Scot dans un rapport de compatibilité.

Si les deux derniers objectifs n'ont pas été atteints, les trois premiers ne l'ont été que partiellement, laissant aux praticiens une impression d'inachevé.

2.1. LES GRANDS PRINCIPES DE L'ORDONNANCE A RETENIR

>> Des documents de planification désormais unis par le seul lien de compatibilité. Ou presque.

En droit de l'urbanisme, les documents de planification entretiennent une relation juridique devant garantir que les orientations définies par le document supérieur se diffusent vers les documents inférieurs. Cette relation prend la forme d'un rapport de compatibilité ou de prise en compte selon le document. Si la compatibilité impose à la norme inférieure de ne pas être contraire à la norme supérieure, le lien de prise en compte, plus souple, implique de ne pas ignorer la norme supérieure et interdit de s'écarter de ses orientations fondamentales, sauf si un motif d'intérêt général le justifie.

⁷ Le cas d'un SCOT modernisé approuvé avant le 1^{er} avril 2021 devrait être assez rare.

Les parlementaires souhaitent voir disparaître le lien de prise en compte qui permet aux sept documents suivants d'être opposables :

- Les objectifs du Sradet ;
- Les schémas régionaux de cohérence écologique ;
- Les schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine ;
- Les programmes d'équipement de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements et services publics ;
- Les schémas régionaux des carrières ;
- Les schémas départementaux d'accès à la ressource forestière ;
- Le plan climat-air-énergie territorial.

L'ordonnance n° 202-745 n'a pas abouti à la suppression totale du lien de prise en compte qui demeurera attaché aux objectifs du Sradet et aux programmes d'équipement. Pour les autres documents, la suppression de la relation de prise en compte résulte soit d'un renforcement de leur force juridique en les faisant basculer dans le champ de la compatibilité (cas du schéma régional de cohérence écologique et du schéma régional des carrières), soit par la suppression de toute opposabilité juridique en les faisant disparaître de la hiérarchie des normes (cas des schémas départementaux d'accès à la ressource forestière).

Enfin, **c'est en renforçant le degré d'opposabilité de certains documents que le Gouvernement parvient imparfaitement à faire en partie disparaître le lien de prise en compte.** Un tel « subterfuge » qui alourdit les contraintes pour certains documents d'urbanisme ne va certainement pas dans le sens de la simplification.

>> La diminution toute relative du nombre de documents opposables

Le rapport au Président de la République qui accompagne l'ordonnance du 17 juin 2020 dernier rappelait que « *selon les territoires, jusqu'à vingt documents peuvent devoir être examinés par les collectivités territoriales et les élus au moment de l'élaboration de leurs documents d'urbanisme* ». Ce constat justifie l'objectif de diminution du nombre de documents opposables. Localement, le résultat est plutôt contrasté.

Aujourd'hui, en France métropolitaine (hors Ile-de-France et Corse), les différents codes en vigueur identifient seize documents et dispositions particulières potentiellement opposables aux Scot ; le 1^{er} avril 2021, ils seront encore treize. Pour les PLU, lorsque le territoire est couvert par un Scot, six documents sont susceptibles d'être opposables ; au moment de l'entrée en vigueur de l'ordonnance, ils seront quatre.

>> Quels seront les documents et dispositions opposables aux SCOT et aux PLU à partir du 1^{er} avril 2021 en France métropolitaine⁸ ?

Alors que les documents avec lesquels les Scot et les PLU doivent être compatibles ou qu'ils doivent prendre en compte sont éparpillés dans plusieurs codes, on notera l'effort de simplification consistant à les regrouper dans le seul code de l'urbanisme, simplifiant le travail des auteurs des Scot et des PLU, et répondant par la même la même occasion à un objectif de sécurisation des documents élaborés.

Il ressort des dispositions de l'ordonnance les changements suivants :

⁸ Hors Ile-de-France et Corse.

Régime actuel : 16 documents	A compter du 1 ^{er} avril 2021 : 13 documents
Compatibilité du Scot avec :	
<ul style="list-style-type: none"> - Dispositions lois montagne et littoral - Règles générales Sraddet - Chartes parc naturel régional (PNR) - Chartes parcs nationaux (PN) - Orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et objectifs de qualité des eaux schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) - Objectifs de protection schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) - Objectifs de gestion des plans de gestion des risques d'inondations (PGRI) - Directives de protection et de mise en valeur des paysages - Dispositions zones de bruit autour des aérodromes - Directives territoriales d'aménagement 	<ul style="list-style-type: none"> - Dispositions lois montagne et littoral - Règles générales Sraddet - Chartes PNR, sauf avec les orientations et les mesures de la charte qui seraient territorialement contraires au Sraddet - Objectifs de protection et les orientations des Chartes PN - Orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et objectifs de qualité des eaux SDAGE - Objectifs de protection Sage - Objectifs de gestion PGRI - Directives de protection et de mise en valeur des paysages - Dispositions zones de bruit autour des aérodromes - Schéma régional de cohérence écologique - Schéma régional des carrières - Directives territoriales d'aménagement
Prise en compte par le Scot :	
<ul style="list-style-type: none"> - Schéma régional de cohérence écologique - Schéma régional des carrières - Objectifs du Sraddet - Programme d'équipements publics - Schéma départemental accès ressource forestière - Charte de pays 	<ul style="list-style-type: none"> - Objectifs du Sraddet - Programme d'équipements publics - Schéma départemental accès ressource forestière - Charte de pays

La théorie du SCOT intégrateur, réaffirmé par l'ordonnance par la suppression d'une double opposabilité⁹, a pour but de faire porter par le SCOT l'ensemble de l'examen des documents et dispositions lui étant supérieures. Il a pour principal effet de réduire ce travail d'analyse lors de l'élaboration du PLU.

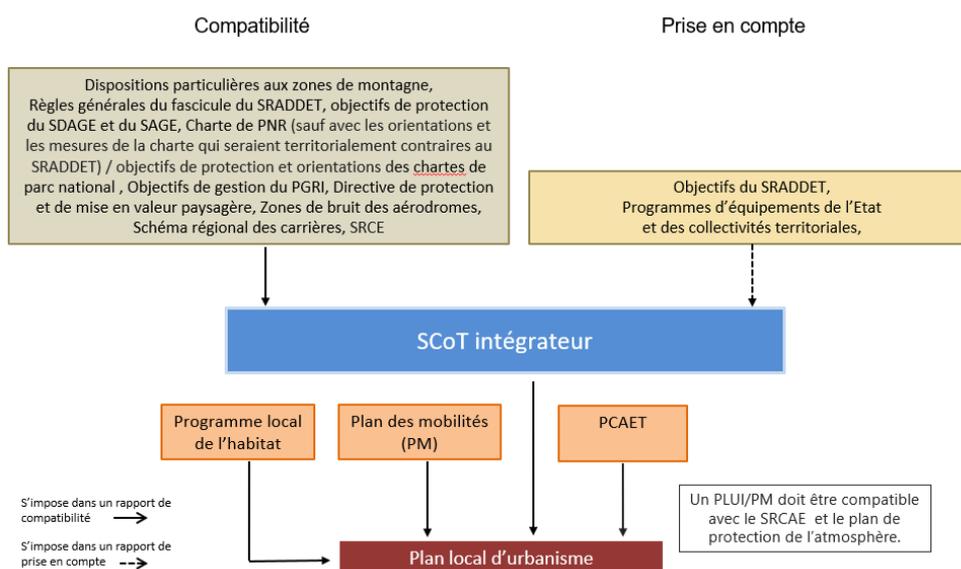
Régime actuel : 6 documents	A compter du 1 ^{er} avril 2021 : 4 documents
Compatibilité du PLU avec :	
<ul style="list-style-type: none"> - Scot - Plans de mobilité - Programme local de l'habitat - Dispositions zones de bruit autour des aérodromes 	<ul style="list-style-type: none"> - Scot - Plans de mobilité - Programme local de l'habitat - PCAET - Dispositions zones de bruit autour des aérodromes
Prise en compte par du PLU avec :	
<ul style="list-style-type: none"> - Schéma départemental accès ressource forestière - PCAET 	<ul style="list-style-type: none"> - Schéma départemental accès ressource forestière

En revanche, en l'absence de Scot, le PLU doit alors être compatible ou prendre compte les documents et dispositions qui s'imposent aux Scot aussi bien dans un rapport de compatibilité que de prise en compte.

⁹ L'ordonnance supprime la double application des dispositions particulières aux zones de bruit autour des aérodromes aux Scot ET aux PLU. Ces dispositions s'appliqueront aux PLU uniquement en l'absence de Scot.

Une obligation supplémentaire de compatibilité existe pour les PLUI tenant lieu de plan de mobilité. Selon les dispositions de l'article L. 131-8, les dispositions relatives aux transports et aux déplacements des OAP et du programme d'orientations et d'actions (POA) du PLU tenant lieu de plan de mobilité doivent être compatibles avec le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE). Lorsqu'un plan de protection de l'atmosphère (PPA) couvre tout ou partie du périmètre de l'EPCI compétent, le PLUI doit être compatible avec les objectifs fixés par ce plan pour chaque polluant.

LA HIERARCHIE DES NORMES DANS LE CODE DE L'URBANISME APRES L'ENTREE EN VIGUEUR DE L'ORDONNANCE N° 2020-745



2.2. LES DÉLAIS ET MODALITÉS DE MISE EN COMPATIBILITÉ

Selon le document d'urbanisme, **le dispositif actuel prévoit des délais de mise en compatibilité et de prise en compte variant d'un ou trois ans** (à l'exception du Sradet avec lequel le Scot doit être mis en compatibilité à l'occasion de sa première révision). Ces délais sont déclenchés dès l'approbation du document de rang supérieur : compte tenu de leur nombre, ils peuvent devoir être adaptés régulièrement pour assurer cette mise en compatibilité ou prise en compte.

Source de coûts financiers autant que d'instabilité juridique, l'ordonnance du 17 juin corrige les effets pervers de notre droit actuel en inversant la logique : **le principe d'un délai décompté à partir de la date d'approbation du document de rang supérieur est supprimé au profit d'un dispositif d'analyse triennale ayant pour point de départ :**

- La date d'entrée en vigueur du Scot, du PLU ou de la carte communale faisant suite à son élaboration ou révision ;
- Ou bien la date de la délibération portant maintien en vigueur ou mise en compatibilité du document.

Au terme de cette période de trois ans, l'autorité compétente devra avoir délibéré :

- **Sur le maintien en vigueur du Scot, du PLU ou de la carte communale**, en considérant que l'analyse n'a fait apparaître aucun motif d'incompatibilité ;

- **Ou sur sa mise en compatibilité**, étant précisé ici qu'il ne s'agit pas de se prononcer sur l'engagement de la mise en compatibilité mais bien sur l'adoption de la mise en compatibilité.

Cette période de trois ans est ramenée à un an lorsqu'il s'agit de mettre en compatibilité un PLU ou une carte communale avec un Scot : dans ce cas, le délai commence à courir soit à l'entrée en vigueur du Scot faisant suite à son élaboration ou sa révision soit à compter de la délibération portant maintien en vigueur ou mise en compatibilité du schéma.

Ce nouveau dispositif présente **un avantage indéniable : assurer la mise en compatibilité ou la prise en compte de plusieurs documents dans une même procédure.**

Il présente aussi **un inconvénient : celui du peu de temps dont disposerait une collectivité pour mettre son document en compatibilité lorsqu'un document supérieur viendrait à être approuvé quelques mois seulement avant la fin de la période de trois ans.** Il lui appartiendrait alors d'engager rapidement une procédure de mise en compatibilité pour ne pas fragiliser son document.

>> Une immunité contentieuse associée au délai de mise en compatibilité

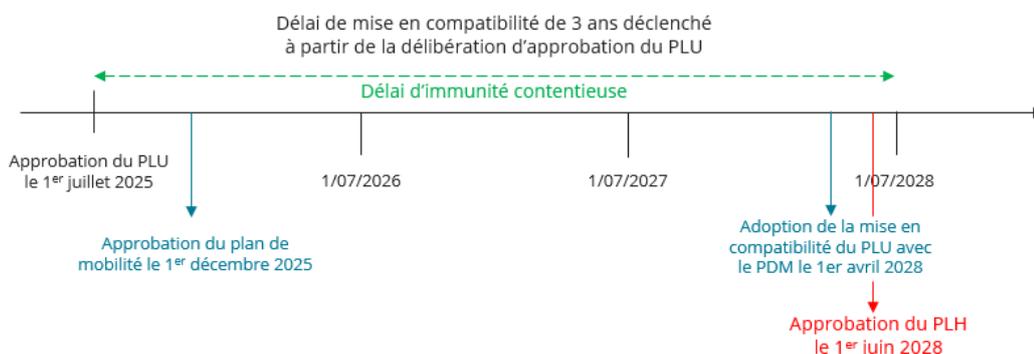
L'approbation d'un document supérieur à un Scot, à un PLU ou à une carte communale est souvent une source d'inquiétude pour les autorités compétentes notamment lorsque cette approbation entraîne l'incompatibilité du schéma ou du plan : une épée de Damoclès s'agit alors au-dessus du document d'urbanisme...

Cette épée est désormais temporairement neutralisée puisque les trois documents ne sont plus illégaux du seul fait que certaines de leurs dispositions ne prendraient pas en compte ou ne seraient pas compatibles avec les documents entrés en vigueur : on parle alors **d'immunité contentieuse**.

Cette immunité est de trois ans, sauf lorsqu'il s'agit de mettre en compatibilité un PLU avec un Scot : elle est alors fixée à un an à compter de la date d'approbation du Scot.

Ce mécanisme d'immunité contentieuse sera favorablement accueilli par les collectivités territoriales dont le document doit être mis en compatibilité.

Il ne présente cependant pas une garantie absolue contre toute illégalité. En effet, dans le cas général, cette immunité dure trois à compter de la date d'approbation du Scot ou du PLU : or, il arrivera fréquemment que des documents de rang supérieurs soient approuvés quelques mois avant le terme de cette immunité, ne laissant qu'un délai impossible pour envisager une mise en compatibilité dans le délai imparti, comme l'indique l'illustration précédente : dans l'exemple pris ci-dessous, la collectivité compétente devra se hâter de mettre son PLU en compatibilité avec le PLH, son plan devenant illégal à compter du 1^{er} juillet 2028.



>> La modification simplifiée, procédure pour mettre en compatibilité le Scot et le PLU

Jusqu'à présent, la procédure de mise en compatibilité d'un Scot ou d'un PLU relève d'une révision ou d'une modification : le choix de l'une ou l'autre procédure est conditionnée, notamment, par les changements apportés au PADD ou par une éventuelle réduction des espaces naturels, agricoles ou forestiers. Si de tels changements sont avérés la procédure de révision doit être retenue.

L'ordonnance du 17 juin 2020 met fin à ces tergiversations en érigeant **la procédure de modification simplifiée comme la procédure idoine pour mettre en compatibilité les documents d'urbanisme avec les normes supérieures.**

Mais au-delà de cette simplification, **le recours à la modification simplifiée interpelle malgré tout dans la mesure où les évolutions apportées pourraient remettre en cause le PAS du Scot ou le PADD du PLU, sans que ces bouleversements ne soient soumis à l'organisation d'une enquête publique** : l'information du public aussi bien que le recueil de ses observations s'effectuera alors dans le cadre d'une simple mise à disposition du dossier auprès du public, ce que de nombreux praticiens regrettent alors même que ces procédures pourront impacter significativement le classement de certains terrains.

2.3. LA CONSÉCRATION DE LA NOTE D'ENJEU

Indépendamment du porter à connaissance, certains services de l'Etat accompagnent les collectivités territoriales en leur transmettant une note dans laquelle ils identifient, en amont de l'élaboration des documents d'urbanisme, les enjeux sectoriels qui méritent une traduction dans le document d'urbanisme. Outil d'échange et de dialogue entre l'Etat et la collectivité, **la note d'enjeux accède à une reconnaissance législative en devenant obligatoire dès lors que l'auteur du document d'urbanisme en fait la demande.**

Cette note doit synthétiser les enjeux à traduire dans le document d'urbanisme notamment pour le mettre en compatibilité avec les documents de rang supérieur. Le Rapport au Président de la République précise que cette note n'a pas vocation à constituer un acte de procédure ni à avoir de portée juridique contraignante, y compris vis-à-vis de l'Etat qui exercera son contrôle de légalité sans lien avec le contenu de cette note.

3. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE L'ORDONNANCE N° 2020-745

Comme l'ordonnance n° 2020-744 relative à la modernisation des Scot, **les dispositions de l'ordonnance n° 2020-745 entrent en vigueur à compter du 1^{er} avril 2021 : elles seront applicables aux Scot, aux PLU, aux documents en tenant lieu et aux cartes communales dont l'élaboration ou la révision est engagée à partir de cette date.**

Des mesures transitoires sont prévues pour permettre à un établissement public de Scot **d'appliquer par anticipation les dispositions de cette ordonnance à un schéma en cours d'élaboration ou de révision.** Il importe que le projet de schéma ne soit pas déjà arrêté et que son entrée en vigueur intervienne à partir du 1^{er} avril 2021.

La recherche de simplification ne réside certainement pas dans les dispositions transitoires de l'article 7 de l'ordonnance dont l'application pourra finalement aboutir à une pluralité de situation juridique :

- Le régime actuellement applicable pour l'ensemble des Scot, PLU et cartes communales ;
- Le régime de l'ordonnance n° 2020-745 pour les Scot, PLU et carte communale prescrits à compter du 1^{er} avril 2021 ;
- Une application par anticipation des dispositions de l'ordonnance aux projets de Scot non encore arrêtés.

A noter qu'un établissement public dont la procédure d'élaboration ou de révision d'un Scot répondant à ces conditions peut décider de profiter de ce régime sans se soumettre à celui du contenu modernisé ; il peut aussi faire le choix de profiter des dispositions offertes par les deux ordonnances. Ces ordonnances sont indépendantes.