N° 433792

Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales c/
M. F...

2^e et 7^e chambres réunies

Séance du 28 septembre 2020

Lecture du 16 octobre 2020

CONCLUSIONS

M. Guillaume Odinet, rapporteur public

Le droit de l'urbanisme n'est pas un jardin à la française. Il est baroque, et finit toujours par échapper aux tentatives de mise en ordre dont il fait l'objet.

La présente affaire l'illustre bien, qui vous demande de combiner deux dispositions et dans laquelle il vous faudra résister – du moins croyons-nous – à la tentation d'une solution bien ordonnée.

1. La première de ces dispositions est l'article L. 141-18 du code de l'urbanisme. Familiers que vous êtes du plan de ce code, vous aurez compris à son numéro que l'article s'insère dans le titre IV du livre Ier, relatif au schéma de cohérence territoriale (SCOT), et plus précisément dans son chapitre Ier, relatif au contenu du SCOT. Vous savez que les SCOT comprennent, en vertu de l'article L. 141-2 du code, un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables et un document d'orientation et d'objectifs (DOO) ; c'est ce dernier document qui constitue le cœur du SCOT, en rassemblant les orientations et prescriptions qu'il fixe – rappelons que vous jugez qu'à l'exception des cas limitativement prévus par la loi dans lesquels les SCOT peuvent contenir des normes prescriptives, ils doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs (v. 18 décembre 2017, Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise et autre, n° 395216, T. pp. 844-847¹).

L'article L. 141-18, précisément, est relatif au DOO. Il prévoit que ce document peut préciser les objectifs de qualité paysagère. Depuis la loi du 12 juillet 2010², son second alinéa énonce en outre que le DOO « peut, par secteur, définir des normes de qualité urbaine, architecturale et paysagère applicables en l'absence de plan local d'urbanisme ou de document d'urbanisme en tenant lieu ».

¹ V., précédemment, 12 décembre 2012, Société Davalex, n° 353496, T. pp. 618-1018.

² Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

La seconde disposition est l'article L. 142-1 du code. S'il figure, lui aussi, dans le titre IV relatif au SCOT, il ouvre pour sa part le chapitre II, relatif aux effets du SCOT. Il est plus précisément le premier article de la section I de ce chapitre, qui s'intitule « respect du schéma de cohérence territoriale ». Il énonce l'obligation de compatibilité avec le SCOT qui pèse sur différents documents de planification (dont les PLU), sur certaines autorisations particulières et sur certaines opérations foncières et d'aménagement, dont il renvoie au décret en Conseil d'État le soin d'arrêter la liste et qui sont énumérées à l'article R. 142-1.

2. Dans ce cadre, la question qui vous est posée est simple : la portée obligatoire des normes de qualité urbaine, architecturale et paysagère définies par un SCOT sur le fondement de l'article L. 141-18 est-elle régie par l'article L. 142-1 ?

La cour statuait sur la légalité d'un arrêté préfectoral d'opposition à la déclaration préalable de M. F..., relative à la création d'un lotissement. Cet arrêté était notamment fondé sur la circonstance que le projet méconnaissait les prescriptions du DOO du SCOT de Nuits-Saints-Georges fixant, sur le fondement de l'article L. 141-18, des normes de qualité urbaine, architecturale et paysagère.

Pour invalider ce motif, la cour a relevé que le projet de lotissement n'était pas au nombre des opérations énumérées à l'article R. 142-1 du code, ce dont elle a déduit qu'il n'était pas soumis à l'obligation de compatibilité avec le SCOT résultant de l'article L. 142-1.

Ainsi que le soutient le ministre à l'appui du pourvoi en cassation qu'il forme régulièrement devant vous, ce raisonnement nous paraît erroné en droit.

Il repose, certes, sur une approche simple, et claire, des différentes dispositions du code : aux articles L. 141-1 et suivants la définition du contenu du SCOT, à l'article L. 142-1 la définition – exhaustive – de sa portée obligatoire ; cette séparation de l'objet des normes correspond en outre parfaitement au plan rénové du livre Ier du code de l'urbanisme.

Toutefois, dans ce souci louable de rechercher, voire de mettre, de l'ordre dans les dispositions du code de l'urbanisme, cette approche nous paraît s'éloigner de la lettre de l'article L. 141-18 comme de l'intention du législateur.

Il résulte en effet de la lettre du second alinéa de l'article L. 141-18 que les normes de qualité urbaine, architecturale et paysagère définies par le DOO sur son fondement sont « applicables en l'absence de [PLU] ou de document d'urbanisme en tenant lieu » : le législateur permet ainsi au SCOT d'énoncer, en matière de qualité urbaine, architecturale et paysagère, des dispositions supplétives à celles d'un PLU – et donc des dispositions ayant vocation à s'imposer dans les mêmes conditions que celles d'un PLU, en étant opposables aux autorisations individuelles.

L'examen des travaux préparatoires de la loi du 12 juillet 2010 confirme cette analyse : l'intention du législateur était clairement de renforcer le caractère prescriptif des SCOT, par la possibilité de définir des normes parfois très précises, notamment celles qui vous intéressent

aujourd'hui. Pour reprendre les mots du rapport au Sénat en première lecture³, ces dispositions « ne se contentent pas d'encadrer les conditions dans lesquelles les PLU peuvent déterminer l'affectation des sols : elles permettent aux SCOT de réglementer directement eux-mêmes les formes urbaines et de définir les normes opposables aux tiers. Le SCOT entre alors dans le domaine du droit du sol ».

En somme, en dépit de la structure claire du plan du titre IV du livre Ier du code, il nous semble que vous ne pouvez que constater que l'article L. 142-1 n'est pas exhaustif dans la définition de la portée obligatoire des énonciations des SCOT – et en particulier que celles qui sont adoptées sur le fondement du second alinéa de l'article L. 141-18 sont directement opposables aux autorisations d'urbanisme.

Terminons en relevant que l'interprétation que vous donnerez n'aura qu'un avenir limité, puisque les articles L. 141-2 et suivants du code (soit la quasi-intégralité du chapitre Ier du titre IV) ont été réécrits par l'ordonnance du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale⁴, qui entrera en vigueur le 1^{er} avril 2021.

Par ces motifs nous concluons à l'annulation de l'arrêt attaqué et au renvoi de l'affaire devant la cour de Lyon.

³ Rapport n° 552 de MM. Dominique Braye, Louis Nègre, Bruno Sido et Daniel Dubois fait au nom de la commission de l'économie, déposé le 9 juillet 2009.

⁴ N° 2020-744.