

Droit de l'urbanisme

Leçon 5 : La planification locale stratégique : le SCOT

Jessica MAKOWIAK

Table des matières

Section 1. Objet et contenu du SCOT.....	p. 2
§1. L'objet du SCOT.....	p. 2
A. Le champ territorial.....	p. 3
B. Les objectifs.....	p. 4
§2. Le contenu du SCOT.....	p. 5
A. Le rapport de présentation.....	p. 5
B. Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD).....	p. 6
C. Le document d'orientation et d'objectifs.....	p. 6
Section 2. L'élaboration du SCOT.....	p. 9
§1. L'incitation à l'élaboration des SCOT : la règle de l'urbanisation limitée.....	p. 9
§2. La procédure d'élaboration des SCOT.....	p. 9
Section 3. La gestion du SCOT.....	p. 13
§1. Le suivi du SCOT.....	p. 13
§2. La modification du SCOT.....	p. 13
§3. La révision du SCOT.....	p. 14
§4. La mise en compatibilité du SCOT.....	p. 14
Section 4. La portée du SCOT.....	p. 15
§1. Le champ d'application de l'obligation de compatibilité.....	p. 16
§2. La portée de l'obligation de compatibilité.....	p. 16

On distingue traditionnellement, dans la planification urbaine, la planification stratégique ou prospective et la planification réglementaire.

- **Ce fut le cas dès 1967**, avec les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), qui avaient pour objet de fixer les grandes lignes de l'aménagement des agglomérations sur le long terme, et les Plans d'Occupation des Sols (POS) qui définissaient les règles d'occupation et d'utilisation des sols au niveau communal.
- **La loi de décentralisation du 7 janvier 1983** remplace les SDAU par des Schémas Directeurs, en élargissant leur vocation à l'ensemble du territoire alors qu'ils ne visaient que les agglomérations.
- **Pourtant, ces nouveaux Schémas Directeurs** furent largement critiqués en raison de leur inadaptation aux enjeux contemporains de l'aménagement des villes (nécessité d'un aménagement durable, d'une politique des transports, encadrement de l'urbanisme commercial, lutte contre l'étalement urbain, etc).
- **De plus, ces schémas directeurs** avaient tendance à s'éloigner de leur vocation stratégique initiale en entrant dans le détail de l'affectation des sols, devenant ainsi des « super-POS ».

Remarque

C'est pourquoi le remplacement de ces Schémas Directeurs par les SCOT est généralement considéré comme l'un des apports majeurs de la loi SRU de 2000, qui transforme également les POS en Plans Locaux d'Urbanisme.

L'objet et le contenu des SCOT sont renouvelés (section 1), les conditions de leur élaboration et de leur gestion devraient faciliter leur mise en place (sections 2 et 3) ; enfin leurs effets juridiques sont renforcés (section 4).

Depuis, la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique (dite loi ELAN) a habilité le gouvernement à réformer les SCOT en renforçant notamment leur place dans la hiérarchie des normes. Deux ordonnances sont ainsi intervenues le 17 juin 2020 (n° 2020-744 et 2020-745), dont les dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2021. Dans la mesure où ces dispositions ne s'appliqueront pas aux procédures d'élaboration ou de révision des SCOT en cours à cette date, les développements qui suivent restent valables (l'ordonnance prévoyant toutefois des mesures transitoires permettant d'élaborer ou de réviser leur SCOT selon le nouveau format prévu par les nouveaux textes). Cette leçon exposera donc le droit existant avant l'entrée en vigueur de la réforme (encore applicable) tout en faisant mention des éléments nouveaux introduits par les deux ordonnances.

Section 1. Objet et contenu du SCOT

La vocation du SCOT est de constituer un lien entre les politiques nationales d'aménagement et les politiques publiques locales.

Sa dimension intercommunale a été confirmée par la loi SRU puis consacrée par la loi ALUR, mais d'un document d'orientation qu'était le Schéma Directeur, le SCOT devient un document de **planification stratégique et prospective** de l'espace. Il est l'expression d'un projet, qui doit reposer sur une approche durable .

Remarque

En avril 2012, les SCOT couvraient 17 % du territoire français (30 % si l'on ajoute les schémas en cours d'élaboration, soit 50 % de la population). En principe, à l'horizon 2017, c'est tout le territoire français qui devrait être couvert par un SCOT (cet objectif ambitieux fixé par la Loi Grenelle II risquant de ne pas être atteint dans les délais prévus).

§1. L'objet du SCOT

A. Le champ territorial



Le SCOT couvre nécessairement plusieurs communes ou plusieurs groupements de communes, ces derniers ayant désormais l'initiative (comme les communes) de son élaboration. A compter du 1er juillet 2014, la loi ALUR a prévu que le périmètre du SCOT ne puisse plus correspondre au périmètre d'un seul EPCI. Le législateur a en effet souhaité mieux distinguer les périmètres des SCOT des périmètres des PLU intercommunaux. Il s'agit aussi de conforter le rôle prospectif du SCOT, en favorisant une échelle d'élaboration correspondant à un bassin de vie et d'emploi.

Les conditions de fond concernant son périmètre sont fixées très précisément aux [L. 143-2](#) et [L. 143-3](#) du Code de l'urb..

Le SCOT doit délimiter un territoire « d'un seul tenant et sans enclave ». En outre, si le périmètre concerne des EPCI compétents en matière de SCOT, il doit recouvrir la totalité du périmètre de ces établissements.

Le SCOT doit permettre de prendre en compte "de façon cohérente" **les besoins de protection des espaces naturels et agricoles** et les **besoins et usages des habitants** en matière **d'équipements, de logements, d'espaces verts, de services et d'emplois**.

Le SCOT prend également en compte **divers périmètres existants** : des périmètres « institutionnels » comme les groupements de communes, mais aussi des périmètres de certains espaces de projets comme les « pays » et les parcs naturels régionaux.

Enfin le SCOT doit prendre en compte les déplacements urbains, notamment les déplacements entre le domicile et le lieu de travail et de la zone de chalandise des commerces, ainsi que les déplacements vers les équipements culturels, sportifs, sociaux et de loisirs.

Ce sont les communes ou leurs groupements qui déterminent le projet de périmètre à une majorité qualifiée (art. [L. 143-4](#)).

Le périmètre est arrêté par le préfet, qui doit au préalable avoir vérifié qu'il permet la mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement (art. [L. 143-6](#)).

B. Les objectifs

Ils sont définis à l'art. [L. 141-1 et suivants](#) du C. de l'urb., tandis que la présentation formelle du SCOT (cf. *infra*, le « contenu »), a été précisée par le pouvoir réglementaire (art. [R. 141-1 et s.](#)).

Les SCOT ont pour objet, à partir d'un diagnostic territorial, d'établir un projet d'aménagement et de développement durable accompagné pour sa mise en oeuvre de prescriptions.

La loi dite « Grenelle II » (du 12 juillet 2010) a quelque peu modifié les dispositions relatives aux SCOT, essentiellement pour tenir compte de nouveaux objectifs tels que la lutte contre la consommation des espaces naturels, la préservation de la biodiversité et des continuités écologiques, ou encore le développement des communications électroniques. **Quant à la loi "ALUR" du 24 mars 2014, elle renforce le rôle intégrateur du SCOT, qui devient le document de référence pour les auteurs d'un PLU.** En présence d'un SCOT, les documents de rang supérieur sont inopposables aux PLU et aux cartes communales (v. *infra* section 4, et articles [L. 131-1 et s.](#) du Code de l'urb.).

Le diagnostic préalable doit être établi au regard des prévisions économiques et démographiques, notamment au regard du vieillissement de la population et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'agriculture, de préservation du potentiel agronomique, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services.

L'élément central et le plus novateur du SCOT est l'exigence d'un projet de développement territorial, qui s'exprime dans le « **projet d'aménagement et de développement durable** » (PADD). Celui-ci 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. Pour mettre en œuvre ce PADD, le SCOT fixe des **prescriptions** quant à l'utilisation de l'espace (qui figurent dans le document d'orientations et d'objectifs).

Remarque

En rupture avec la pratique des anciens schémas directeurs, il est précisé que les SCOT ne fixent que "les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers" (art. [L. 141-5](#)). Il s'agit de documents stratégiques et non de documents de planification de l'affectation des sols. Ils fixent également « les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques » (art. [L. 141-5](#)).

- Les SCOT peuvent également définir « les grands projets d'équipements et de services » nécessaires à la mise en œuvre de ces objectifs, sans en préciser le tracé (et ce à la différence des anciens schémas directeurs). Voir l'art. [L. 141-20](#).
- Enfin, les SCOT peuvent contenir des dispositions beaucoup plus précises sur un point, puisqu'ils « *déterminent les espaces et sites naturels, agricoles ou urbains à protéger et peuvent en définir la localisation ou la délimitation* » (art. [L. 141-10](#)).

Exemple

Sur ce point, le Conseil d'État a admis que le schéma directeur de l'île de Ré puisse contenir des dispositions très précises concernant l'hébergement de loisirs compte tenu de l'importance de cette question pour l'aménagement du territoire de l'île de Ré. Ces prescriptions ne sont pas incompatibles avec d'autres

législations et n'empiètent pas sur les compétences des communes pour fixer des règles dans leur PLU. Cette solution pourrait de la même manière s'appliquer aux SCOT. CE, 10 janvier 2007, Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime, req. 269239, BJD 1-2007, p. 54.

Avec la loi Grenelle II, le SCOT arrête désormais des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique (art. [L. 141-6](#)).

§2. Le contenu du SCOT

D'un point de vue formel, le SCOT se compose d'un rapport de présentation, du PADD, d'un document d'orientation et d'objectifs éventuellement assortis de documents graphiques. Depuis la Loi Grenelle II du 12 juillet 2010, seul le document d'orientation et d'objectifs (DOO) sont opposables aux documents et décisions mentionnés à l'art. [L. 142-1](#), qui doivent être compatibles avec lui (il s'agit notamment des PLU, des cartes communales, des programmes locaux de l'habitat, autorisations commerciales, etc).

A. Le rapport de présentation

Ce document doit permettre d'identifier l'état des lieux, l'évaluation environnementale et les principaux enjeux du SCOT. Son contenu est fixé à l'art. [R. 141-2](#) du Code de l'urb. et a été modifié en 2005 pour tenir compte de la transposition de la directive communautaire relative à l'évaluation environnementale des plans et programmes.

Le rapport de présentation contient les éléments suivants :

- Un diagnostic, dont le contenu est précisé à l'art. [L. 141-3](#) du Code de l'urbanisme. Il précise, le cas échéant, les principales phases de réalisation envisagées. Au titre de l'évaluation environnementale, le rapport de présentation analyse :
- L'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution par la mise en oeuvre du SCOT en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en oeuvre du schéma.
- L'évaluation des incidences notables prévisibles de la mise en oeuvre du schéma sur l'environnement, ainsi que les problèmes posés par l'adoption du SCOT sur les zones protégées telles que les sites Natura 2000.
- L'explication des choix retenus pour établir le PADD et le document d'orientation et d'objectifs par rapport à d'autres alternatives.
- Les mesures envisagées pour éviter, réduire et si possible compenser les conséquences dommageables de la mise en oeuvre du SCOT sur l'environnement.
- Les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du schéma prévue à l'article [L. 143-28](#). Ils doivent permettre notamment de suivre les effets du schéma sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées
- Un résumé non technique des éléments précédents et un exposé de la méthode d'évaluation.
- L'exposé, éventuellement, des principales phases de réalisation du SCOT.

Le contenu du rapport de présentation est proche de celui d'une étude d'impact sur l'environnement, même si le rapport ne constitue pas formellement une telle étude.

L'apport essentiel de la loi Grenelle II s'agissant du contenu du rapport de présentation consiste en une nouvelle « *analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma* » et une « *justification des objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectif* » (nouvel art. [L. 141-3](#)).

Quant à la loi ALUR, elle précise que le rapport de présentation doit désormais identifier, en prenant en compte la qualité du paysage et du patrimoine architectural, les espaces dans lesquels les PLU doivent analyser les capacités de densification et de mutation (même article).

B. Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD)

Il doit fixer les objectifs des politiques publiques dans les domaines suivants : urbanisme, logement, développement économique, touristique et culturel, transports et déplacements, protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages. La loi Grenelle II a ajouté à cette série d'objectifs les politiques d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement des communications électroniques, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en état des continuités écologiques (art. [L. 141-4](#)). La loi ALUR du 24 mars 2014 précise désormais qu'en matière de déplacements, les objectifs du PADD doivent intégrer une approche qualitative prenant en compte les temps de déplacements.

Remarque

Le PADD, comme le rapport de présentation, n'a pas de valeur prescriptive.

C. Le document d'orientation et d'objectifs

La loi « grenelle II » a substitué au « document d'orientations générales » le « document d'orientation et d'objectifs ».

Son contenu est fixé principalement aux art. [L. 141-5 et s.](#), largement réorganisés par l'ordonnance du 23 septembre 2015 (voir aussi R. 141-6 et R. 141-7, modifiés en dernier lieu par le décret du 29 février 2012 puis le décret de décembre 2015). C'est ce document qui précise les orientations générales de l'occupation du sol et de l'espace et qui a une valeur prescriptive, ses dispositions étant opposables aux documents et décisions visés à l'article L. 142-1).

Le document d'orientation et d'objectifs détermine, entre autres :	Le document peut en outre :
--	-----------------------------

- Les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers.
- Les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques.
- Les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers.

La réécriture du livre 1 du Code de l'urbanisme par l'ordonnance du 23 septembre 2015 permet de distinguer désormais, au sein du DOO :

- La gestion économe de l'espace: ainsi le DOO arrête, par secteur géographique, des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain et décrit, pour chacun d'eux, les enjeux qui lui sont propres.
- La protection d'espaces agricoles, naturels et urbains : le DOO détermine les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger dont il peut définir la localisation ou la délimitation. Il transpose les dispositions pertinentes des chartes de parcs naturels régionaux et leurs délimitations cartographiques à une échelle appropriée, afin de permettre leur mise en œuvre dans les PLU et les cartes communales. Il détermine également les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques.
- L'habitat: le DOO définit les objectifs et les principes de la politique de l'habitat au regard, notamment, de la mixité sociale, en prenant en compte l'évolution démographique et économique et les projets d'équipements et de dessertes en transports collectifs.
Il précise :
1° Les objectifs d'offre de nouveaux logements, répartis, le cas échéant, entre les EPCI ou par commune ;

- définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les PLU doivent imposer une densité minimale de construction (...)
- définir des objectifs à atteindre en matière de maintien ou de création d'espaces verts dans les zones faisant l'objet d'une ouverture à l'urbanisation
- préciser, en fonction de la desserte en transports publics réguliers, les obligations minimales ou maximales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés ou non que les PLU doivent imposer ...
- "préciser des objectifs de qualité paysagère" (formulation introduite par la loi ALUR de 2014).
- Définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques...

2° Les objectifs de la politique d'amélioration et de la réhabilitation du parc de logements existant public ou privé. • Les transports et les déplacements: le DOO précise notamment les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs ainsi que celles permettant le désenclavement par transport collectif des secteurs urbanisés qui le nécessitent. • L'équipement commercial et artisanal. Le DOO définit notamment les localisations préférentielles des commerces en prenant en compte les objectifs de revitalisation des centres-villes, de maintien d'une offre commerciale diversifiée de proximité permettant de répondre aux besoins courants de la population tout en limitant les obligations de déplacement et les émissions de gaz à effet de serre (...). • La qualité urbaine, architecturale et paysagère. • Les équipements et les services : le DOO définit les grands projets d'équipements et de services. • Les infrastructures et réseaux de communications électroniques. • Les performances environnementales et énergétiques.	
---	--

Le **document d'orientation et d'objectifs** peut comporter des documents graphiques. Les **documents graphiques** permettent de matérialiser les objectifs du document. Ils peuvent jouer un rôle important pour la détermination des espaces ou sites à protéger.

La réécriture du livre 1 permet non seulement de mieux appréhender les différentes vocations du DOO (qui apparaissent désormais sous forme de sous-sections thématiques), mais aussi de mieux distinguer le contenu obligatoire du DOO de son contenu facultatif.

Pour le contenu détaillé du document, se reporter aux articles L. 141-5 et s. et R. 141-6 et -7 du Code de l'urb..

Section 2. L'élaboration du SCOT

Avant d'exposer les différentes phases de l'élaboration du SCOT, il faut brièvement évoquer la règle posée par le législateur pour inciter les communes à entrer dans le périmètre d'un tel schéma.

§1. L'incitation à l'élaboration des SCOT : la règle de l'urbanisation limitée

Cette règle de l'urbanisation limitée (qui s'inspire de celle de la "constructibilité limitée") vise à inciter les communes à entrer dans le périmètre d'un SCOT.

Le principe est posé à l'art. [L. 142-4](#) du Code de l'urb., dont le contenu a d'abord été d'abord assoupli par [la loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003](#), complété ensuite par la loi "Grenelle II", et enfin totalement réécrit par la loi ALUR du 24 mars 2014. Celle-ci en renforce les principes, sans en bouleverser totalement l'esprit.

Le principe est le suivant:

- dans les communes **qui ne sont pas couvertes par un SCOT**, lors de l'élaboration ou d'une procédure d'évolution d'un document d'urbanisme (par ex. un PLU), les zones et secteurs suivants ne peuvent pas être ouverts à l'urbanisation:
 - les zones à urbaniser d'un PLU ou d'un document en tenant lieu délimitées après le 1er juillet 2002,
 - les zones naturelles, agricoles ou forestières dans les communes couvertes par un PLU ou un document en tenant lieu (les zones agricoles et forestières étant explicitement intégrées depuis la loi ALUR),
 - les secteurs non constructibles des cartes communales (nouveau introduite par la loi ALUR).
- dans les communes **qui ne sont couvertes ni par un SCOT, ni par un document d'urbanisme**, les secteurs situés en dehors des parties actuellement urbanisées des communes ne peuvent être ouverts à l'urbanisation pour autoriser certains projets (ceux listés aux 3° et 4° de l'art. [L. 111-4](#)).
- enfin, dans les communes qui ne sont pas couvertes par un SCOT, il ne peut être délivré d'autorisation d'exploitation commerciale ou cinématographique à l'intérieur d'un secteur rendu constructible après l'entrée en vigueur de la loi du 2 juill. 2003.

Toutefois, avant la généralisation du principe (de l'urbanisation limitée) au 1er janvier 2017, il est prévu que ces dispositions ne s'appliquent pas dans les communes situées à plus de 15 km du rivage de la mer ou à plus de 15 km "de la limite extérieure d'une unité urbaine de plus de 15000 habitants".

Quant aux possibilités de dérogation, elles figurent à l'article [L. 142-4](#) (elles sont maintenant dissociées de l'article [L. 142-4](#), depuis l'intervention de la loi ALUR du 24 mars 2014). Toute dérogation (accordée en principe par le préfet) ne peut intervenir qu'après l'avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Par ailleurs, 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.

§2. La procédure d'élaboration des SCOT

Comme on l'a vu, l'élaboration d'un SCOT et la délimitation de son périmètre relèvent de l'initiative des communes ou de leurs groupements (cf. *supra* §1. A). Le projet de périmètre est déterminé à la majorité qualifiée des communes puis arrêté par le préfet, après consultation des conseils généraux concernés.

Les SCOT ne sont pas élaborés directement par les communes, mais par un EPCI qui les regroupe ou par un syndicat mixte.

Remarque

NB : à partir du 1^{er} juillet 2014, la loi ALUR pose le principe d'au moins deux EPCI pour le périmètre d'un SCOT.

Remarque

Ce qui est nouveau depuis la loi SRU, c'est que l'établissement public ou le syndicat seront également chargés de l'approbation, du suivi et de la révision du schéma.

- La structure et l'instrument sont d'ailleurs indissociables. Ainsi, la dissolution de la structure entraîne l'abrogation du schéma, sauf si un autre établissement public en assure le suivi.
- De même, l'extension de l'établissement public entraîne l'extension du périmètre du SCOT, tandis que le retrait d'une commune ou d'un EPCI emporte réduction du périmètre.

Les compétences ainsi précisées, il convient de distinguer les différentes phases d'élaboration du SCOT.

Remarque

On soulignera préalablement que la procédure est moins formelle qu'auparavant (les modalités d'association de l'État et des autres collectivités étant laissées à l'initiative des intéressés), et que la procédure est démocratisée (par l'introduction d'une concertation préalable et l'organisation d'une enquête publique).

Par ailleurs, la loi Grenelle II a ajouté un dispositif permettant au préfet de demander l'élaboration d'un SCOT quand son absence « nuit gravement à la cohérence des politiques publiques » (d'urbanisme, d'habitat, de préservation des espaces, etc...). Le préfet peut même se substituer aux autorités compétentes en matière de SCOT en cas d'inaction de ces dernières (cf. art. [L. 143-7](#)).

L'ensemble de la procédure d'élaboration est décrite aux articles [L. 143-17 à -27](#) du Code de l'urb. Nous ne reprenons ici que les principales étapes.

- La concertation préalable :

- L'établissement public doit, par une délibération, prescrire l'élaboration du SCOT, préciser les objectifs poursuivis ainsi que les modalités de la concertation préalable.
- Cette délibération est notifiée aux personnes publiques qui peuvent être associées à la procédure si elles le souhaitent (État, régions, départements, mais aussi organismes de gestion des parcs, chambres consulaires, etc...).

L'association de l'État n'est pas obligatoire.

- La mise à l'étude du projet :

- C'est le président de la structure qui conduit la procédure.
- L'État a l'obligation, dès qu'il est informé de la décision de l'établissement public d'établir le schéma, de porter à la connaissance de la structure les dispositions particulières au territoire concerné (dispositions particulières au littoral et à la montagne, SUP, PIG...).
- Les personnes publiques associées sont consultées chaque fois qu'elles le demandent par le président de l'établissement public. Il en va de même pour les présidents des EPCI voisins compétents en matière d'urbanisme, ou encore des maires des communes voisines ou des associations agréées.
- Il est ensuite débattu des orientations générales du PADD, au moins quatre mois avant l'examen du projet de SCOT lui-même.

- La délibération sur le projet de schéma :

- Le projet de schéma est arrêté par une délibération de l'établissement public, qui tient compte éventuellement de l'ensemble des concertations menées.
- Cette délibération fait l'objet d'une publicité (affichage dans les mairies concernées notamment).

- Les consultations :

Le projet, une fois arrêté, fait l'objet de diverses consultations. Il est ainsi transmis pour avis à l'ensemble des acteurs concernés (art. [L. 143-20](#)).

C'est à ce stade que les personnes et organismes consultés peuvent faire connaître leur désaccord en saisissant le préfet (art. [L. 143-21](#)).

- L'enquête publique :

Le projet de SCOT est soumis à enquête publique par le président de l'EPCI qui conduit la procédure.

- L'approbation du SCOT :

- A l'issue de l'enquête publique, le schéma (qui peut être modifié compte tenu des observations du public et des organismes et personnes publiques consultés), est approuvé par l'organe délibérant de l'EPCI.
- Il est transmis à tous les acteurs associés et fait l'objet de mesures de publicité et d'information. La loi ALUR ajoute la transmission aux « *EPCI compétents en matière de PLU et aux communes compris dans son périmètre* ».

- L'entrée en vigueur du SCOT :

- La délibération approuvant le SCOT devient exécutoire deux mois après sa transmission au préfet.
- Durant ce délai, le préfet peut s'opposer à son entrée en vigueur et notifier au président de l'établissement les modifications qu'il estime nécessaires (par ex. si le SCOT est incompatible avec les dispositions particulières relatives au littoral ou à la montagne). C'est également durant ce délai que les communes ou groupements de communes peuvent exercer leur droit de retrait. Avec la loi Grenelle II, les raisons pour lesquelles le préfet peut s'opposer à l'entrée en vigueur du SCOT ont été enrichies. Ainsi il peut désormais demander des modifications du SCOT si celui-ci est contraire à un PIG, autorise une consommation excessive de l'espace, ou s'il ne prend pas suffisamment en compte les enjeux relatifs à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques (art. [L. 143-25](#) du Code de l'urb.).

1) Délibération fixant les modalités de la concertation préalable



Notification aux personnes susceptibles d'être associées

2) Mise à l'étude du projet sous l'autorité du président de l'EPCI

☐ Porter à connaissance de l'État

☐ Consultation des personnes en faisant la demande

Puis débat sur les orientations du PADD

↓ 4 mois minimum

3) Projet de schéma arrêté par délibération de l'EPCI

☐ Consultations, expression de désaccords éventuels (commission de conciliation et préfet)

4) Enquête publique

5) Approbation du SCOT par délibération de l'EPCI

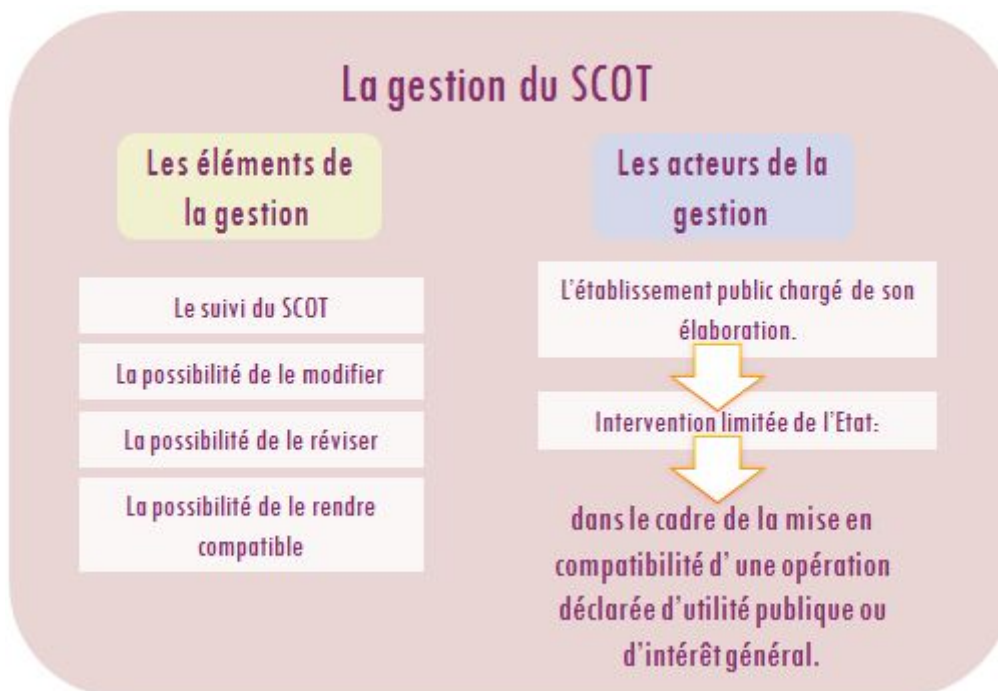
☐ Transmission à tous les acteurs concernés

☐ Transmission au préfet

↓ délai de deux mois (modifications exigées, exercice du droit de retrait)

6) Entrée en vigueur du SCOT

Section 3. La gestion du SCOT



Il faut entendre par « gestion » le suivi du SCOT, ainsi que la possibilité de le modifier, de le réviser ou encore de le mettre en compatibilité avec une opération particulière. Une ordonnance du 5 janvier 2012 est venue modifier (et surtout réorganiser) les modalités d'évolution des documents d'urbanisme (SCOT mais aussi PLU). La principale innovation concernant les SCOT est l'introduction d'une procédure de "modification simplifiée".

- La gestion des SCOT a été institutionnalisée, et elle est confiée à l'établissement public chargé de son élaboration.
- L'État ne peut plus modifier les SCOT comme il pouvait modifier les schémas directeurs ; toutefois, il peut mettre en compatibilité le SCOT avec une opération déclarée d'utilité publique ou d'intérêt général.

§1. Le suivi du SCOT

- **En premier lieu**, la loi a prévu une harmonisation progressive entre le système des anciens schémas directeurs et celui des nouveaux SCOT. Les schémas directeurs approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi SRU devront être révisés dans un délai de 10 ans (soit le 14 décembre 2010 au plus tard), faute de quoi ils seront caducs.
- **Quant aux SCOT**, ils doivent être évalués périodiquement. La loi Grenelle II a remplacé la période de 10 ans à l'issue de laquelle ils devaient être évalués par un nouveau délai de 6 ans (L. 143-28).
- L'établissement public doit analyser les résultats de son application, notamment au regard de l'environnement, des transports ou encore de la maîtrise de la consommation d'espaces. Une délibération décidera de son maintien en vigueur ou de sa mise en révision, partielle ou complète.

§2. La modification du SCOT

L'ordonnance de 2012 crée une procédure de modification simplifiée du SCOT, dont le champ d'application est résiduel par rapport au champ d'application de la modification de droit commun.

La procédure de modification de droit commun doit être utilisée essentiellement pour modifier les dispositions générales du DOO (ex: définition des grands projets d'équipements et de services) et dans tous les cas où la révision n'est pas exigée (voir *infra*). Une enquête publique est requise.

La procédure de modification simplifiée peut être utilisée dans tous les autres cas (modification du DOO en vue de soumettre toute ouverture à l'urbanisation à la réalisation d'une étude d'impact, rectification d'une erreur matérielle). Dans ce cas, il n'y a pas d'enquête publique, mais une simple mise à disposition du public.

Voir les articles [L. 143-32](#) à [L. 143-39](#) du Code de l'urb..

§3. La révision du SCOT

La révision peut intervenir dans plusieurs hypothèses :

- Soit de l'analyse obligatoire du SCOT qui doit intervenir dans un délai maximum de 6 ans après son approbation.
- Soit à l'initiative de l'établissement en charge du SCOT qui souhaite réviser le schéma pour l'adapter avant ce délai.
- Soit de l'intervention de certains documents (documents d'urbanismes, Plan local de l'habitat, Plan de déplacements urbains) ou d'une opération foncière ou d'aménagement incompatible avec le SCOT. Dans ce cas, leur approbation est subordonnée à une révision (ou à une modification) du SCOT, et le législateur a prévu une enquête publique commune (cf. [L. 143-44](#) du Code de l'urb.). Évidemment, la logique veut que ce soit l'opération ou le document inférieur qui s'adapte et non le SCOT, mais si celui-ci est ancien, il peut être souhaitable de le modifier ou de le réviser pour permettre à l'opération ou au document d'être compatible avec le SCOT.

Remarque

La mise en révision est prescrite par l'organe délibérant de l'établissement public ayant élaboré le schéma. La procédure est la même que pour l'élaboration, sauf en ce qui concerne le périmètre du SCOT, sur lequel il n'est pas nécessaire de délibérer à nouveau.

Le champ d'application de la révision a été clarifié par l'ordonnance du 5 janvier 2012. Elle est exigée en cas de changements portant sur :

- Les orientations définies par le PADD.
- Les dispositions du DOO prises en application des articles [L. 141-6](#) et [L. 141-10](#).
- Les dispositions du DOO relatives à la politique de l'habitat prises en application du 1° de l'article [L. 141-12](#) ayant pour effet de diminuer l'objectif global concernant l'offre de nouveaux logements.

Voir l'article [L. 143-29](#) du Code de l'urbanisme.

§4. La mise en compatibilité du SCOT

Il existe une procédure permettant à l'État de réaliser un projet présentant un caractère d'utilité publique qui serait incompatible avec le SCOT.

Cette procédure, prévue à l'art. [L. 143-44](#) du Code de l'urb., permet de déclarer d'utilité publique l'opération et en même temps de modifier le SCOT.

C'est ce que l'on appelle la « mise en compatibilité ».

- Le même type de procédure est prévu pour les projets publics de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages susceptibles d'affecter l'environnement et soumis à une « déclaration de projet » justifiant de leur intérêt général.
- En cas d'incompatibilité avec le SCOT, la mise en compatibilité peut intervenir en même temps que la déclaration d'intérêt général du projet ([L. 143-44](#) du Code de l'urb.).
- La mise en compatibilité peut aussi intervenir en cas d'incompatibilité du SCOT avec un document qui lui est supérieur (loi montagne, littoral ...). Voir l'art. [L. 143-40](#) et s..

Section 4. La portée du SCOT

Évoquer la portée du SCOT, c'est s'intéresser avant tout aux documents et opérations qui doivent être compatibles avec lui ou, en d'autres termes, à la place qu'il occupe dans la hiérarchie des normes d'urbanisme.

Mais à titre préalable, il faut souligner que le SCOT lui-même doit être compatible avec un certain nombre de règles ou de principes et prendre en compte certains documents. Ce sont les articles [L. 131-1](#) et [L. 131-2](#) du Code de l'urbanisme qui en posent le principe.

Il faut souligner que la loi ALUR du 24 mars 2014 a procédé à une réécriture de ces dispositions, afin de faire du SCOT un document dit "intégrateur". En d'autres termes, le SCOT devient le seul document devant intégrer les documents supérieurs, afin que les auteurs des PLU n'aient plus que le SCOT à examiner.

Ainsi, les SCOT doivent être compatibles (art. [L. 131-1](#)) avec, essentiellement :

- Les dispositions particulières à la montagne et au littoral, et aux zones de bruit des aéroports.
- Les chartes des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux, les objectifs de protection définis par les SAGE (qui sont des schémas de planification de la ressource en eau)...
- Les objectifs de gestion des risques d'inondation (définis notamment par les plans de gestion des risques inondation du Code de l'environnement).
- Les directives de protection et de mise en valeur des paysages.

Remarque

A noter que l'ordonnance de "codification" du 23 septembre 2015, en procédant à la réécriture du livre 1 du Code de l'urbanisme, a fait disparaître l'obligation pour le SCOT d'être compatible avec les objectifs généraux du droit de l'urbanisme (qui figurent désormais à l'art. [L. 101-2](#)). Aux termes de ce nouvel article, les SCOT doivent se contenter, désormais, de "respecter" lesdits objectifs. Il s'agit d'une suppression à la fois étonnante et regrettable.

En outre, les SCOT doivent "*prendre en compte*" (art. [L. 131-2](#)) :

- Les objectifs du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires prévu à l'article [L. 4251-3](#) du Code général des collectivités territoriales (regroupant plusieurs planifications antérieures...).
- Les schémas régionaux de cohérence écologique (traduisant la mise en place des trames verte et bleue).
- 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 (créés par la loi ALUR).

Remarque

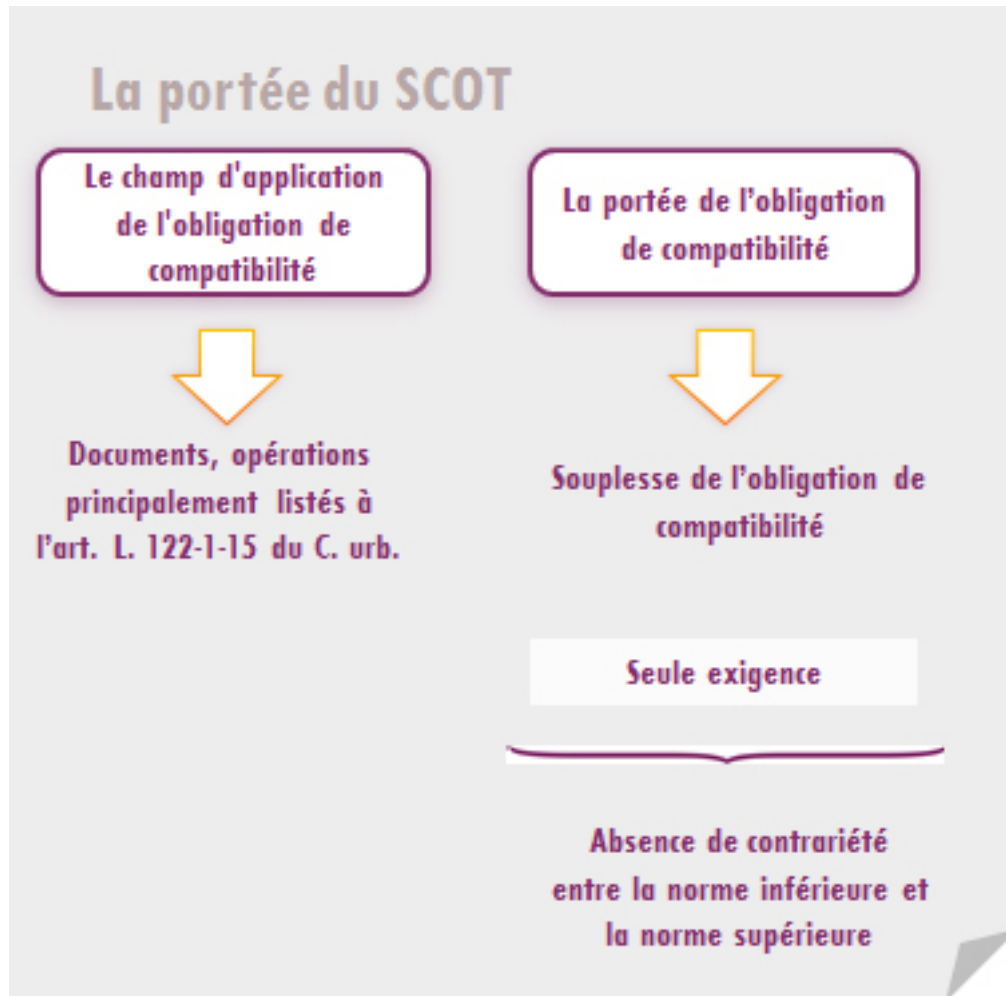
A noter que lorsque l'un de ces documents est approuvé après l'approbation du SCOT, celui-ci doit être rendu compatible avec ce document ou le prendre en compte dans un délai de 3 ans.

Dans une logique intégratrice, l'article [L. 131-4](#) (cf. leçon n° 6 sur le PLU) prévoit que le PLU et la carte communale doivent être compatibles avec le SCOT. En l'absence de SCOT, les PLU et les cartes communales doivent être compatibles avec les documents et principes mentionnés au paragraphe I et prendre en compte les documents listés au paragraphe II (art. [L. 131-7](#)).

Remarque

S'agissant maintenant des effets juridiques du SCOT lui-même, il faut rappeler qu'il s'agit d'un document prospectif, dont la plupart des dispositions (hormis certaines contenues dans le document d'orientation et d'objectifs) ne sont pas opposables aux demandes d'autorisation d'occupation du sol.

Mais le SCOT produit des effets juridiques et le champ de son opposabilité est plus étendu que celui des anciens schémas directeurs (§1). Il restera à apprécier quelle est la portée de l'obligation de compatibilité (§2).



§1. Le champ d'application de l'obligation de compatibilité

Les documents, opérations, autorisations et politiques auxquels les SCOT sont opposables (ou qui doivent être compatibles avec les SCOT) sont principalement listés à l'art. [L. 142-1](#) du Code de l'urb..

Il s'agit (notamment) :

- des PLU, des plans de sauvegarde et de mise en valeur, des cartes communales (il s'agit de documents de planification locaux),
- des documents de planification sectoriels tels que les plans de déplacements urbains, les programmes locaux de l'habitat ...
- certaines opérations d'aménagement définies par décret.
- des opérations foncières.
- des autorisations d'exploitation commerciale...

Enfin, comme on l'a vu, une opération qui ne serait pas compatible avec le SCOT peut faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique ou d'une déclaration de projet qui emportera mise en compatibilité du schéma.

En d'autres termes, le SCOT est opposable à ce type d'opérations (sinon la mise en compatibilité ne serait pas requise).

§2. La portée de l'obligation de compatibilité

L'obligation de compatibilité, très fréquente en matière d'urbanisme, est beaucoup plus souple que l'obligation de conformité. Elle exige simplement qu'il n'y ait pas de contrariété entre la norme inférieure et la norme supérieure.

Remarque

La jurisprudence rendue en matière de schémas directeurs permet de rendre compte de l'appréciation de ce rapport par le juge.

Comme le souligne la doctrine (cf. JACQUOT H., PRIET F., *Droit de l'urbanisme*), on peut distinguer l'appréciation portée par le juge sur la compatibilité des grands équipements avec les schémas directeurs de l'appréciation portée sur la compatibilité des documents locaux d'urbanisme avec ces schémas.

- Dans le premier cas, le juge ne s'est pas montré très exigeant sur le rapport de compatibilité. A ainsi été reconnue d'utilité publique la construction d'une autoroute dont le tracé s'écartait de 6,5 kilomètres de celui initialement prévu par le SDAU (CE, 22 février 1974, *Sieur Adam et autres*, *AJDA* 1974, I, p. 197, *Chronique FRANC* et *BOYON*). Cette tendance jurisprudentielle a été confirmée à plusieurs reprises.
- Dans le second cas, s'agissant d'apprécier la compatibilité de documents d'urbanisme avec les schémas directeurs, le juge s'est montré beaucoup plus exigeant. Le juge a par exemple censuré un POS incluant en zone constructible des terrains que le schéma directeur avait classés comme « espace vert, parc urbain » (CE, 25 avril 1988, *Moreels et autres*, *AJDA* 1988, p. 767, obs. J.-B. AUBY). D'une manière générale, quand le juge admet certaines incompatibilités entre les documents de planification locaux et les schémas directeurs, c'est à condition que les premiers ne remettent pas en cause les orientations fondamentales du second.